

CIUDAD DE MÉXICO 2020

UN DIAGNÓSTICO DE LA DESIGUALDAD

SOCIO TERRITORIAL



EVALÚA

CIUDAD DE MÉXICO 2020
Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Dra. Araceli Damián González
Directora General

Dra. María Jesús Pérez García
Directora de Investigación y Estudios Sociales

María José Infanzón Valdivieso
Equipo de investigación

Ciudad de México, agosto de 2020

ÍNDICE DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN 6

CAPÍTULO 1. POBLACIÓN Y TERRITORIO 1

1. La población en el territorio	2
1.1 Habitamos en suelo urbano y suelo de conservación.....	2
1.2 Diferencias en la densidad demográfica entre sus alcaldías.....	8
2. Tamaño de la población y estructura demográfica	11
2.1 La distribución de la población en las alcaldías.....	15
3. La dinámica demográfica en la Ciudad de México.....	17
3.1 Evolución del tamaño de la población capitalina	17
3.2 Heterogeneidad en la dinámica demográfica entre las alcaldías.....	23
4. Flujos migratorios: la mirada puesta en la dinámica migratoria de las alcaldías	27
4.1 La migración nacional e internacional en las alcaldías	41
5. El proceso de envejecimiento demográfico de la Ciudad de México.....	44
5.1 La tendencia al envejecimiento demográfico en las alcaldías	46
6. La presencia de grupos minoritarios en la Ciudad de México.....	49
6.1 Población callejera.....	49
6.2 Población perteneciente a pueblos indígenas y originarios	51
6.3 Personas con discapacidad	56

CAPÍTULO 2. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO, ESTRUCTURA URBANA Y HABITABILIDAD 60

1. Las aristas de la desigualdad urbana.....	61
1.1 Dinámicas del desarrollo urbano y reproducción de desigualdades.....	62
2. Estructura urbana y condiciones de habitabilidad	64
2.1 Asentamientos irregulares en la Ciudad de México	65
2.2 Las viviendas y sus condiciones de habitabilidad.....	69
2.3 La dotación de servicios y los equipamientos urbanos	82
3. Sistemas de transporte y costos privados de la movilidad.....	94

3.1 La red pública del transporte local	94
3.2 El transporte privado	100
CAPÍTULO 3. ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	108
1. La estructura macroeconómica de la Ciudad de México: análisis desde los sectores productivos	109
1.1 Estructura económica de la Ciudad de México: concentración de las actividades en los servicios financieros y el comercio	117
1.2 Aproximación a la estructura productiva de la Ciudad de México a partir de las unidades económicas	129
2. La participación de la población en la producción de bienes y servicios	135
2.1 La población que participa en las actividades económicas	135
2.2 Actividades productivas	156
CAPÍTULO 4. POBREZA Y DESIGUALDAD	163
1. Introducción	164
1.1 El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) en el marco de los métodos multidimensionales	165
2. La pobreza multidimensional en la Ciudad de México, 2012 y 2018	173
2.1 La desigualdad en el acceso al ingreso y al tiempo libre, por estratos del MMIP	176
2.2 La desigualdad en el acceso a la satisfacción del conjunto de Necesidades Básicas, por estratos del MMIP	179
3. Una mirada a la desigualdad socio demográfica desde la pobreza	189
3.1 Profundización de la pobreza en grupos vulnerables	189
3.2 Las desigualdades en la pobreza por sexo, edad y condición de ocupación	193
3.3 Las desigualdades en las características demográficas en los hogares y la pobreza	196
4. Desigualdad en el ingreso	200
4.1 El índice de Gini y el coeficiente de Palma	200
4.2 Diferencias de ingreso entre los extremos de la distribución	203
4.3 Desigualdad en la composición del ingreso	205
4.4 Expresión territorial de la desigualdad	207

CAPÍTULO 5. SALUD..... 209

1. Principales problemas de salud pública en la Ciudad de México: instituciones y padecimientos.....	210
1.1 Aproximación general a los servicios y al contexto reciente	210
1.2 Transición epidemiológica y enfermedades.....	214
2. El sistema de salud pública en la Ciudad de México	220
2.1 Tamaño y características	220
2.2 Percepción y valoración de los servicios públicos de salud	235
3. Acceso y costos privados de los servicios de salud de la población.....	240
3.1 Cobertura de servicios de salud: aproximación a las diferencias entre alcaldías	240
3.2 Una mirada a la desigualdad de la población sin cobertura de servicios de salud	249
3.3 Gastos catastróficos en salud.....	254

CAPÍTULO 6. EDUCACIÓN 265

1. Derecho a la educación y resultados educativos de la población.....	266
1.1 Analfabetismo y nivel educativo alcanzado como expresión de resultados educativos	268
2. El acceso a la educación	277
2.1 Aproximación desde la población escolar	277
2.2 La inasistencia como expresión de la exclusión educativa	283
2.3 Participación en actividades productivas y vulnerabilidad a la exclusión educativa.....	290
3. Movilidad escolar: tiempos y modalidades de traslado	294
3.1 Costos de tiempo y económicos.....	306
4. Desigualdades socio económicas asociadas con el acceso y los logros educativos	310
4.1 Gasto en educación y acceso al SEN desde la desigualdad del ingreso de los hogares	311
4.2 Empleabilidad e ingresos.....	316

CAPÍTULO 7. INSEGURIDAD Y VIOLENCIA PÚBLICAS..... 320

1. La magnitud de la inseguridad y la violencia en la Ciudad de México	325
1.1 Aumentaron los delitos de alto y bajo impacto	318
1.2 La cifra negra persiste en sus niveles elevados.....	328

1.3 Hogares y personas víctimas de delito en la Ciudad de México	329
2. El problema local de inseguridad y violencia	335
2.1 Incidencia delictiva en las alcaldías.....	335
2.2 Incidencia delictiva por tipo de delito	337
2.3 Colonias con más delitos denunciados.....	344
3. ¿Cómo nos afecta la inseguridad? Percepción y cambio de hábitos	347
3.1 Percepción de inseguridad.....	347
3.2 Cambio en actividades cotidianas por temor a ser víctima.....	358
4. Conocimiento y valoración de las instituciones de seguridad públicas	362
4.1 Conocimiento y confianza.....	362
4.2 Percepción sobre el desempeño y la corrupción.....	367
CONCLUSIONES	371
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN	401
ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS, MAPAS, FIGURAS Y RECUADROS	418

Presentación

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México presenta *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial*, correspondiente al informe anual sobre el estado de la cuestión social en la Ciudad de México. El estudio tiene como objetivo general describir los principales problemas que afectan actualmente a la población residente en la capital de la República respecto de las siguientes dimensiones del bienestar: ordenación del territorio y condiciones urbanas de habitabilidad; empleo; pobreza y desigualdad económica; salud; educación; e inseguridad y violencia públicas. El planteamiento y el desarrollo de esta investigación han sido realizados desde una aproximación metodológica que hace énfasis, para cada una de las dimensiones mencionadas, en las situaciones de *desigualdad* asociadas con el sexo, la edad, la pertenencia étnica, la posición en la distribución del ingreso, y las diferencias socio territoriales que emergen al interior de la Ciudad, en particular entre sus alcaldías.

Para dar respuesta al objetivo general enunciado han sido seleccionadas las fuentes de información oficiales idóneas por su cobertura temática, actualidad y posibilidad de ofrecer resultados a distintos niveles de desagregación. En el esfuerzo por construir una “fotografía” reciente sobre los problemas identificados en las dimensiones del bienestar señaladas, se han elaborado diversos indicadores considerando las bases de datos de 2018 de las siguientes encuestas: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), y Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Asimismo se ha utilizado la base de 2017 de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Es importante mencionar que todas las bases corresponden a las últimas ediciones generadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) al momento de finalizar el análisis de la información.¹

Asimismo, se han tomado como referencia las cifras difundidas por la Secretaría de Educación Pública en *Principales cifras del SEN, 2018-2019*, de manera que los datos mostrados sobre este tema corresponden a este ciclo escolar. En el caso de los indicadores de salud, entre las fuentes consultadas hay —además de encuestas en hogares— registros administrativos y compendios de estadísticas (*Agenda estadística 2017* de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México). Es importante mencionar que el diagnóstico se ha beneficiado también de la consulta a la información disponible en la dirección electrónica del INEGI, en particular para la estimación de

¹ Cabe aclarar que para algunos indicadores los resultados corresponden a la ENIGH 2016, pues fueron calculados antes de la publicación de la edición 2018. Con el propósito de no demorar la difusión de este diagnóstico, se ha decidido compartir estos resultados y llevar a cabo su actualización junto con la de los datos censales, una vez que sea publicada la base del Censo de Población y Vivienda 2020.

indicadores macro económicos (volumen y composición del PIB) y demográficos (nacimientos y defunciones en la Ciudad de México durante las últimas décadas). La elección de la Encuesta Intercensal (EIC) como fuente para la construcción y el cálculo de indicadores merece una referencia especial, pues si bien su levantamiento se produjo en 2015, a la fecha continúa siendo la base de datos más reciente para generar resultados desagregados por alcaldía, uno de los propósitos que ha orientado el análisis a lo largo de esta investigación.

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial consta de 7 capítulos: *Población y territorio; Ordenamiento del territorio, estructura urbana y habitabilidad; Actividades productivas; Pobreza y desigualdad; Salud; Educación; e Inseguridad y violencia públicas*. Además, se han elaborado unas conclusiones generales donde se recuperan los principales resultados de cada uno de ellos y un apartado final con las referencias bibliográficas y las fuentes utilizadas. Para facilitar su consulta, se añade también un detallado índice con los cuadros, las gráficas, los mapas, las figuras y los recuadros que se han incluido.

La información contenida en cada capítulo ofrece un análisis —para aquellos indicadores donde este cálculo es posible— por edad, género, adscripción étnica y alcaldía de residencia, que permite conocer las desigualdades demográficas, socio económicas y territoriales asociadas con los problemas estudiados. Desde este punto de vista, el diagnóstico proporciona resultados que pueden fortalecer el diseño y la operación de acciones y programas de política pública mediante la identificación de situaciones que requieren atención prioritaria y grupos de población particularmente vulnerables.

CAPÍTULO 1

POBLACIÓN Y TERRITORIO

Capítulo 1

POBLACIÓN Y TERRITORIO

El conocimiento sobre las características demográficas de las personas que habitan en la Ciudad de México abarca el análisis de su localización en el territorio, considerando las desigualdades socio territoriales relacionadas con los usos del suelo donde residen, el tamaño y la estructura por edad y sexo, los cambios más relevantes en la dinámica demográfica reciente, el examen de los flujos migratorios entre alcaldías y la existencia de grupos minoritarios definidos a partir de su situación de calle, de la pertenencia a pueblos indígenas y de la presencia de alguna discapacidad.

1. La población en el territorio

La Ciudad de México ocupa una superficie de 1,495 km², equivalente al 0.1% del territorio nacional. Se estima que en esta área geográfica hay más de 2.6 millones de viviendas en las que residen casi 9 millones de personas, lo que significa que aproximadamente 8 de cada 100 viviendas de las que hay en el país se encuentran en la capital de la República, y 7 de cada 100 habitantes residen también aquí (EIC, 2015).

1.1 Habitamos en suelo urbano y suelo de conservación

Es habitual concebir la Ciudad de México como un conglomerado donde las áreas verdes se reducen a algunos parques y bosques dispersos en el tejido urbano, y donde la población reside en zonas que poco tienen en común con las áreas verdes. No obstante, más de la mitad (59%) del territorio capitalino corresponde a diversos tipos de bosques, pastizales de alta montaña, pedregales, humedales y otras zonas agrícolas que forman parte del suelo de conservación de la entidad. Entonces, más de la mitad del área geográfica ocupada por la Ciudad de México es definida como suelo de conservación, donde “se llevan a cabo varios procesos naturales que nos aportan diferentes beneficios, como la captura del dióxido de carbono, la generación de oxígeno, la recarga de los depósitos de agua que están en el subsuelo...”.¹ Y en esa superficie, que se extiende en poco más de 87 hectáreas localizadas sobre todo en la zona montañosa y lacustre del sur y poniente de la Ciudad, habita más de la cuarta parte de la población que reside en la capital del país².

¹ Tomado de <http://data.sedema.cdmx.gob.mx/biodiversidadcdmx/suelos.html>, recuperado el 5 de junio de 2019.

² Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (2015b). *Suelo urbano y suelo de conservación. Biodiversidad CDMX* (<http://data.sedema.cdmx.gob.mx/biodiversidadcdmx/suelos.html> recuperado el 11 de abril de 2019). La Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA) clasifica el suelo de la Ciudad como suelo urbano o como suelo de conservación. Este último corresponde a las áreas cuyas características ecológicas permiten proveer servicios ambientales que son necesarios para sostener el nivel de calidad de vida de los

Al comparar el mapa administrativo de la Ciudad de México con el del suelo urbano y de conservación observamos que aproximadamente tres cuartas partes de la superficie que ocupa este último se distribuye en tres alcaldías: Xochimilco (11.9%), Tlalpan (29.4%) y Milpa Alta (32.2%), y que incluso una de ellas (Milpa Alta) tiene la totalidad de su superficie clasificada como suelo de conservación. El resto del área que ocupa el suelo de conservación de la Ciudad se localiza en las siguientes seis demarcaciones: Cuajimalpa de Morelos (donde se extiende el 7.5% de todo el suelo de conservación), Tláhuac (7.2%), La Magdalena Contreras (5.9%), Álvaro Obregón (3.1%), Gustavo A. Madero e Iztapalapa (1.4% en cada caso).³ Dado que la clasificación del territorio ocupado por la Ciudad de México como suelo urbano y de conservación responde a criterios normativos,⁴ ésta es una aproximación a la manera en que los ordenamientos locales regulan los procesos de planeación urbana en la Ciudad de México.

Otros acercamientos a la descripción de los usos del suelo pueden resultar más adecuados para conocer la distribución de las personas en el territorio y las características físicas particulares de las áreas donde residen. Al respecto, según la clasificación del suelo agrícola y de vegetación del INEGI (RECUADRO 1.1), la Ciudad de México se caracteriza por una marcada heterogeneidad en el uso del espacio que ocupa, donde el suelo urbano representa aproximadamente 43% de toda su superficie, mientras que casi 57% restante se distribuye entre agricultura (22.8%), vegetación (18%), bosques (10.5%), pastizales (4.6%), matorrales (0.7%) y agua (0.3%). Esto significa que, de acuerdo con el análisis del uso del suelo, menos de la mitad del área geográfica ocupada por la Ciudad de México está clasificada como urbana.

La definición de los límites geoestadísticos arroja una imagen del espacio capitalino donde las AGEB ocupan parte del suelo agrícola, de pastizales, bosques, vegetación y matorrales, como es posible observar si se superponen los dos mapas de la FIGURA 1.1. Este ejercicio comparativo permite entender la presencia de AGEB, y por lo tanto de población residente, en áreas de la Ciudad de México cuyos usos no son urbanos, y probablemente carezcan de los servicios y la infraestructura adecuados para ser habitados. Los asentamientos poblacionales de carácter irregular se localizan en suelo de conservación no debería ser habitado. A su origen y ubicación dedicamos parte del Capítulo 2 (*Ordenamiento del territorio, estructura urbana y habitabilidad*).

capitalinos. Según la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010*, hablar de suelo de conservación es hablar de territorio donde confluyen usos y servicios tan diversos como las actividades turísticas, de recreación, y productivas, como las relacionadas con la explotación forestal, piscícola y agropecuaria.

³ Recuperado de <http://data.sedema.cdmx.gob.mx/biodiversidadcdmx/suelos.html> (11 de abril de 2019).

⁴ Establecidos en la Ley Ambiental del Distrito Federal y en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

RECUADRO 1.1 LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO SEGÚN INEGI

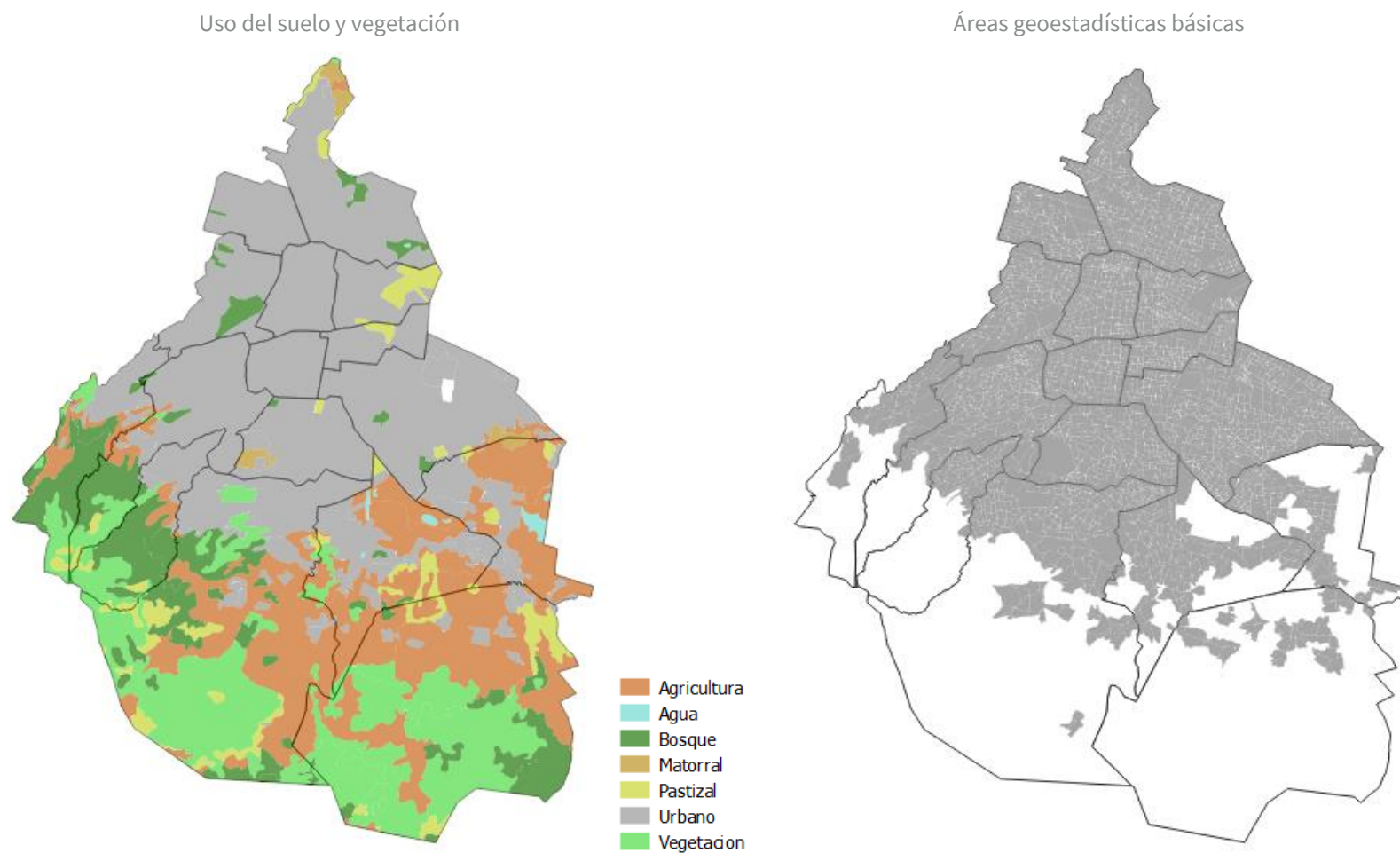
Entre las herramientas que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la clasificación del suelo están el Marco Geoestadístico Nacional (MGN) y la Cartografía de Uso del Suelo. El Marco Geoestadístico Nacional (construido por INEGI) es una herramienta que permite conocer las divisiones geoestadísticas de todo el territorio nacional, a distintos niveles de desagregación: estatal (mediante las áreas geoestadísticas estatales, o AGEE), municipal (áreas geoestadísticas municipales o AGEM) y sub municipal o local (áreas geoestadísticas básicas o AGEBS). Dicho marco proporciona los límites geoestadísticos de las localidades del país –límites que pueden coincidir o no con los políticos y administrativos oficiales–, así como las coordenadas geográficas correspondientes a cada una de las viviendas de México. Por consiguiente, la información contenida en este Marco Geoestadístico hace posible la correcta referenciación de la información recabada mediante los censos y las encuestas, teniendo en cuenta el diseño muestral de dichas encuestas y los niveles de desagregación correspondientes en cada caso.

Las AGEBS se dividen en urbanas y rurales. Las primeras son ocupadas por manzanas ubicadas en suelo habitacional, industrial, de servicios, comercial y similar, por lo que se localizan en municipios o localidades urbanas y pueden ser acotadas fácilmente a partir de la identificación de calles, avenidas, andadores o vías semejantes. Las AGEBS rurales son áreas geoestadísticas situadas en las zonas de los municipios o las localidades donde el suelo es de uso agropecuario o forestal, o donde existen accidentes naturales, como pantanos, lagos y superficies desérticas. Dado que los criterios aplicados por INEGI para la clasificación del suelo en el Marco Geoestadístico Nacional emanan de un procedimiento observacional (elaboración de mapas cartográficos que son verificados en campo y posteriormente actualizados o corregidos), éste representa una imagen válida y confiable de la distribución habitacional en el territorio de México. Por otro lado, la presencia de AGEBS en las áreas de conservación se entiende por la existencia de población residente en poblados rurales o en asentamientos irregulares (según establece la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

A diferencia del MGN, la cartografía desarrollada por el INEGI sobre el uso del suelo y la vegetación permite generar una descripción de cómo se distribuyen el suelo agrícola y la vegetación en el territorio, así como de otros usos identificados (como suelo pecuario y forestal) que son observados en la cubierta vegetal del área analizada. Esta descripción proporciona un mayor detalle de la naturaleza del espacio.

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/> y <https://www.inegi.org.mx/temas/usosuelo/default.html#Mapa> (Recuperado el 5 de junio de 2019).

FIGURA 1.1 EL USO DEL SUELO EN LA CIUDAD DE MÉXICO: SUELO AGRÍCOLA, VEGETACIÓN Y ÁREAS GEOESTADÍSTICAS BÁSICAS



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de información de INEGI. El mapa de uso de suelo y vegetación (izquierda) ha sido elaborado con información procedente de la base de datos “Uso del suelo”. El mapa de las AGEB (derecha) ha sido elaborado a partir del Marco Geoestadístico Nacional, e incluye tanto AGEB urbanas (en gris) como rurales (en blanco).

El análisis del suelo agrícola y de vegetación permite también identificar las alcaldías donde el suelo urbano ocupa casi la totalidad de su territorio, pues la superficie correspondiente a dicho uso supera el 90% de su espacio. Tal es el caso de Iztacalco, Iztapalapa y Coyoacán, donde el área urbana equivale a 91.8, 91.6 y 92.4% de su superficie total, respectivamente. En otras demarcaciones la parte urbana es incluso mayor, y ocupa prácticamente la totalidad del territorio; así sucede en Azcapotzalco, Benito Juárez y Cuauhtémoc, donde el área para este uso corresponde al 97.1, 98.3 y 98% de su superficie, respectivamente.

La naturaleza del uso del suelo en estas alcaldías, situadas geográficamente en el centro, poniente y norte de la Ciudad de México, contrasta con la heterogeneidad de las demarcaciones que ocupan la mitad meridional del territorio capitalino, desde oriente a poniente. En todas ellas el suelo urbano, presente en menor proporción que en las anteriores delegaciones, coexiste con áreas dedicadas a la agricultura y con espacios donde predominan distintos tipos de vegetación. Así pues, en demarcaciones como Milpa Alta el suelo urbano (que representa apenas el 3.4% de toda su superficie) coexiste con áreas extensas dedicadas a la vegetación y a la agricultura (42.5 y 38.3%, respectivamente).

En Xochimilco y en Tláhuac más de la mitad de la superficie es utilizada con fines agrícolas (51.2 y 55.1%, respectivamente). En Tlalpan y Cuajimalpa, las actividades agrícolas coexisten con la vegetación y los bosques, mientras que en La Magdalena Contreras los bosques ocupan casi 42% de todo su territorio. De hecho, 79% de la superficie de bosques de la Ciudad se distribuye entre cuatro alcaldías (Cuajimalpa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tlalpan) y 61% del espacio dedicado a la agricultura se encuentra en Milpa Alta y Tlalpan; en estas dos demarcaciones se localiza casi 85% del área de vegetación de la capital de la República. Si bien la población de la Entidad tiende a concentrarse en la zona septentrional, donde el uso del suelo es principalmente urbano, también el sur poniente de la Ciudad —zona de montañas, lagos y explotaciones rurales— ha sido fuertemente poblado, de tal manera que la dinámica de crecimiento urbano y demográfico de la capital ha derivado en la presencia de habitantes en espacios calificados como suelo de conservación.

El análisis conjunto entre la superficie de suelo de conservación de cada alcaldía y la población residente en ella permite ofrecer algunos resultados relevantes a partir de la información mostrada en el CUADRO 1.1: 5.7 millones de personas residen en las nueve alcaldías de la Ciudad de México que poseen suelo de conservación, lo que implica que 65 de cada 100 personas que habitan en la capital de la República lo hacen en demarcaciones con este tipo de suelo. De esta población, el 14% (1,230,964 personas) se distribuye entre Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco, alcaldías en las que se concentran casi tres cuartas partes (73.5%) de toda la superficie de conservación de la Ciudad.

CUADRO 1.1 POBLACIÓN RESIDENTE EN LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO CON SUELO DE CONSERVACIÓN, 2015

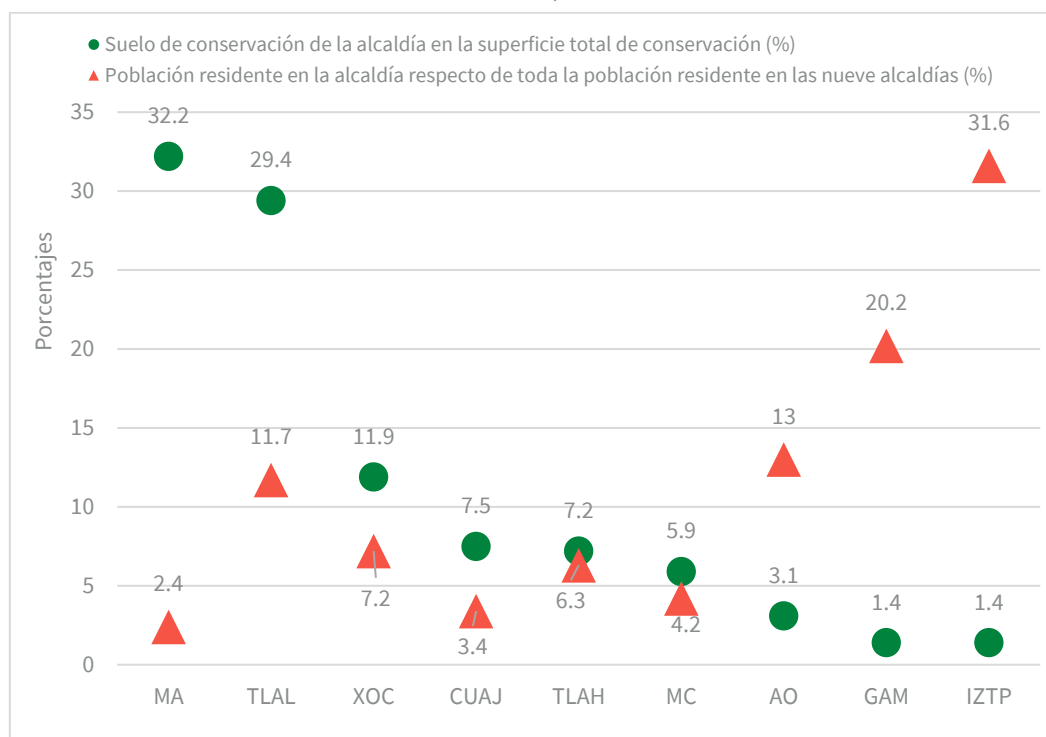
Alcaldía	Suelo de conservación %		Población residente, 2015				
	% ¹	% acumulado	Número de habitantes	Número de habitantes acumulado	% ²	% ³	% acumulado ⁴
Milpa Alta	32.2	32.2	137,927	137,927	2.4	1.5	1.5
Tlalpan	29.4	61.6	677,104	815,031	11.7	7.6	9.1
Xochimilco	11.9	73.5	415,933	1,230,964	7.2	4.7	13.8
Cuajimalpa de Morelos	7.5	81.0	199,224	1,430,188	3.4	2.2	16.0
Tláhuac	7.2	88.2	361,593	1,791,781	6.3	4.1	20.1
La Magdalena Contreras	5.9	94.1	243,886	2,035,667	4.2	2.7	22.8
Álvaro Obregón	3.1	97.2	749,982	2,785,649	13.0	8.4	31.2
Gustavo A. Madero	1.4	98.6	1,164,477	3,950,126	20.2	13.1	44.3
Iztapalapa	1.4	100.0	1,827,868	5,777,994	31.6	20.5	64.8
Total de alcaldías	100		5,777,994		100.0	64.8	
Ciudad de México			8,918,653				

Notas: ¹ Distribución porcentual de la superficie de suelo de conservación en la Ciudad de México según alcaldía. ² Distribución porcentual de la población residente en alcaldías con suelo de conservación. ³ Incidencia de la población residente en cada alcaldía con suelo de conservación respecto de la población total de la Ciudad. ⁴ Frecuencia relativa acumulada de la incidencia de la población residente en cada alcaldía con suelo de conservación respecto de la población total de la Ciudad. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de <http://data.sedema.cdmx.gob.mx/biodiversidadcdmx/suelos.html> (para los indicadores sobre suelo de conservación en la Ciudad de México) y EIC (2015) (para el cálculo de la población residente en cada alcaldía).

Los resultados de la distribución del suelo de conservación y la población residente en las demarcaciones de la Ciudad de México ponen de manifiesto una elevada fragmentación, y una disparidad no menor, en ambos casos: en términos generales, tanto la superficie de conservación como el número de residentes se distribuyen de manera muy heterogénea entre las nueve alcaldías. Las delegaciones capitalinas con un mayor porcentaje de suelo de conservación concentran una menor cantidad de población, ya que la superficie donde las personas pueden vivir, de acuerdo con el ordenamiento, se ve reducida. Sin duda los casos más relevantes, por la diferencia en su participación relativa en ambos indicadores, corresponden a Milpa Alta, Tlalpan, Iztapalapa y Gustavo A. Madero (GRÁFICA 1.1): si bien el área de conservación de cada una de las dos primeras demarcaciones representa un porcentaje cercano a la tercera parte de toda la superficie de la Ciudad de México calificada como tal (32.2 y 29.4%, respectivamente), en Milpa Alta reside solo 2.4% de la población que habita en estas nueve alcaldías, y en Tlalpan algo menos de 12%. Los resultados para Iztapalapa y Gustavo A. Madero revelan diferencias igualmente notorias, pero en sentido inverso: pesos relativos muy reducidos en la superficie del suelo de conservación (1.4% en cada

caso), pero porcentajes destacables respecto del número de habitantes que albergan (31.6 y 20.2%, respectivamente).

GRÁFICA 1.1 SUPERFICIE DE CONSERVACIÓN Y POBLACIÓN RESIDENTE: BRECHAS EN EL PESO RELATIVO DE LAS AL-
CALDÍAS, 2015



Notas: MA: Milpa Alta. TLAL: Tlalpan. XOC: Xochimilco. CUAJ: Cuajimalpa de Morelos. TLAH: Tláhuac. MC: La Magdalena Contreras. AO: Álvaro Obregón. GAM: Gustavo A. Madero. IZTP: Iztapalapa. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de <http://data.sedema.cdmx.gob.mx/biodiversidadcdmx/suelos.html> (para los indicadores sobre suelo de conservación en la Ciudad de México) y EIC (2015) (para el cálculo de la población residente en cada alcaldía).

1.2 Diferencias en la densidad demográfica entre las alcaldías

Los indicadores sobre el uso del suelo y el tamaño de la superficie destinada a cada uno de ellos revelan una heterogeneidad en el área ocupada por la Ciudad de México que es importante tener en cuenta para diversos fines, además del conocimiento del territorio o medio físico donde habitan los capitalinos. Uno de estos propósitos se refiere al cálculo de la densidad demográfica que, al poner en relación la población que reside en un área con el tamaño de dicha área, ofrece una aproximación a la desigualdad en la concentración poblacional en el territorio.

La estimación de este indicador para el conjunto de la Ciudad arroja un resultado de 5,967 personas por km² en 2015 (EIC, 2015), muy lejos del promedio nacional, que para ese mismo año es de

61 habitantes por kilómetro cuadrado. Este resultado no solo convierte a la Ciudad de México en el Estado de la República con la mayor densidad demográfica, sino que la sitúa en el extremo superior de una distribución cuyo valor mínimo es de 10 habitantes por kilómetro cuadrado, correspondiente a Baja California Sur. La relevancia numérica de este indicador no es menor, pero es importante interpretarla a la luz de su propia definición, especialmente en la Ciudad de México, donde 65 de cada 100 personas habitan en alcaldías con suelo de conservación.

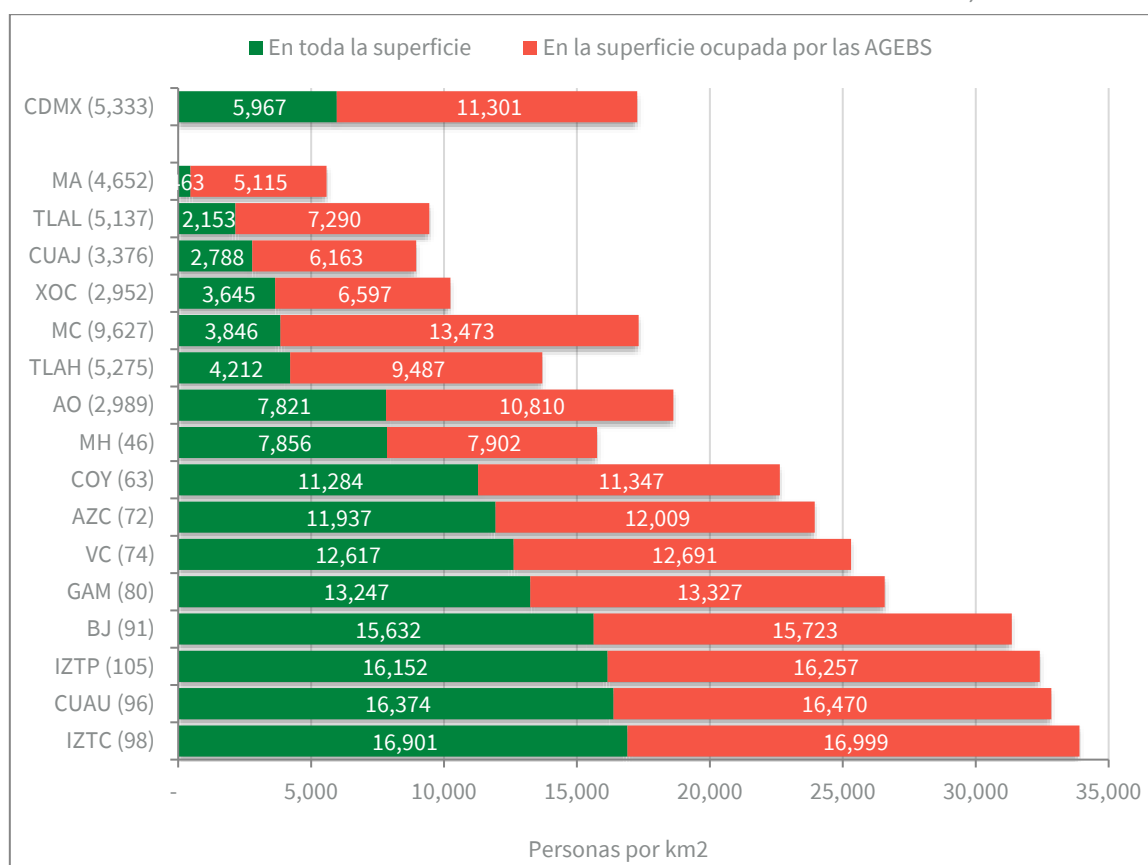
Existen factores de diversa índole asociados con la presencia y distribución de la población en el territorio. Algunos de ellos están relacionados con variables socioeconómicas y culturales, como la posibilidad de pagar el costo de la vivienda (por adquisición o renta) en determinadas zonas, o las preferencias que llevan a elegir una colonia como residencia en lugar de otra. Otros factores están relacionados con el marco normativo (que regula la ocupación habitacional en determinadas zonas) y con las propias características orográficas del terreno. La definición tradicional de densidad demográfica incluye las áreas donde la población no puede establecerse (por criterios normativos o geográficos), lo que implica un cálculo del indicador que en ocasiones subestima la densidad poblacional (al sobreestimar el tamaño del área de residencia). Por ello, es importante incluir en el denominador las dimensiones del espacio ‘efectivamente’ ocupado por las viviendas, que en el caso de las alcaldías con grandes extensiones de suelo de conservación tiende a representar una fracción de su territorio más pequeña que en las alcaldías con menor superficie de suelo de conservación. Una aproximación al tamaño de la superficie efectivamente habitada es el área ocupada por las AGEB, demarcaciones geoestadísticas construidas por INEGI a partir del Marco Geoestadístico Nacional (RECUADRO 1.1).⁵

La definición de densidad demográfica a partir de estos criterios permite ofrecer resultados más cercanos a la relación entre el espacio ocupado y las personas que lo habitan, tanto para el conjunto de la Ciudad de México como para las 16 alcaldías. En el primer caso (la Ciudad de México en su conjunto), la densidad demográfica casi se duplica, pasando de 5,967 hab/km² a 11,301. En el segundo caso, los resultados obtenidos ponen de manifiesto las notables diferencias que surgen al aplicar ambos criterios en las alcaldías donde las AGEB ocupan una pequeña extensión en relación con toda su área, circunstancia que se presenta en las demarcaciones con mayor superficie de conservación: Milpa Alta, Tlalpan, Cuajimalpa, Xochimilco, La Magdalena Contreras, Tláhuac y Álvaro Obregón (GRÁFICA 1.2).

⁵ La AGEB urbana es definida por el INEGI como un área geográfica que se encuentra dentro de una localidad urbana (incluyendo todas las cabeceras municipales); está integrada por un conjunto de manzanas edificadas y delimitadas por calles y avenidas, cuyo uso del suelo no es forestal ni agropecuario y que, partiendo de un punto, presenta continuidad física en todas direcciones o, en su caso, es interrumpida en forma notoria por terreno de uso no urbano (INEGI, 2018).

La distancia entre las barras correspondientes a cada una de estas siete alcaldías, situadas en el extremo derecho de la GRÁFICA 1.2, revela las grandes diferencias en la densidad demográfica cuando el tamaño del denominador se acota a la superficie ocupada por las AGEB, variable proxy del espacio ocupado por la población residente en ellas. En este sentido vale destacar, sin duda, el caso de Milpa Alta, demarcación que tendría una densidad demográfica de 463 hab/km² si se toma la totalidad de su territorio, pero donde dicha densidad se eleva a 5,115 hab/km² (11 veces más) si se toma únicamente el área ocupada por las AGEB. Expresado de otro modo: la definición tradicional de densidad demográfica lleva a afirmar que en Milpa Alta residen 463 personas por cada kilómetro cuadrado, pero la modificación del denominador establece una relación de 5,115 personas para esta misma área; es decir, 4,652 residentes más.

GRÁFICA 1.2 DIFERENCIAS EN LA DENSIDAD DEMOGRÁFICA ENTRE LAS ALCALDÍAS, 2015



Notas: la densidad demográfica se calcula como el cociente entre el número de personas que residen en un área y el tamaño de dicha área. El cálculo para toda la superficie se obtiene considerando la totalidad del territorio de la alcaldía; en la estimación para la superficie ocupada por las AGEB solo se incluye el área correspondiente a las AGEB urbanas. Las cifras entre paréntesis equivalen a la diferencia en el número de habitantes entre ambas mediciones. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015) para el cálculo de la población, y el Marco Geoestadístico Nacional, para el cálculo de la superficie (INEGI, 2018).

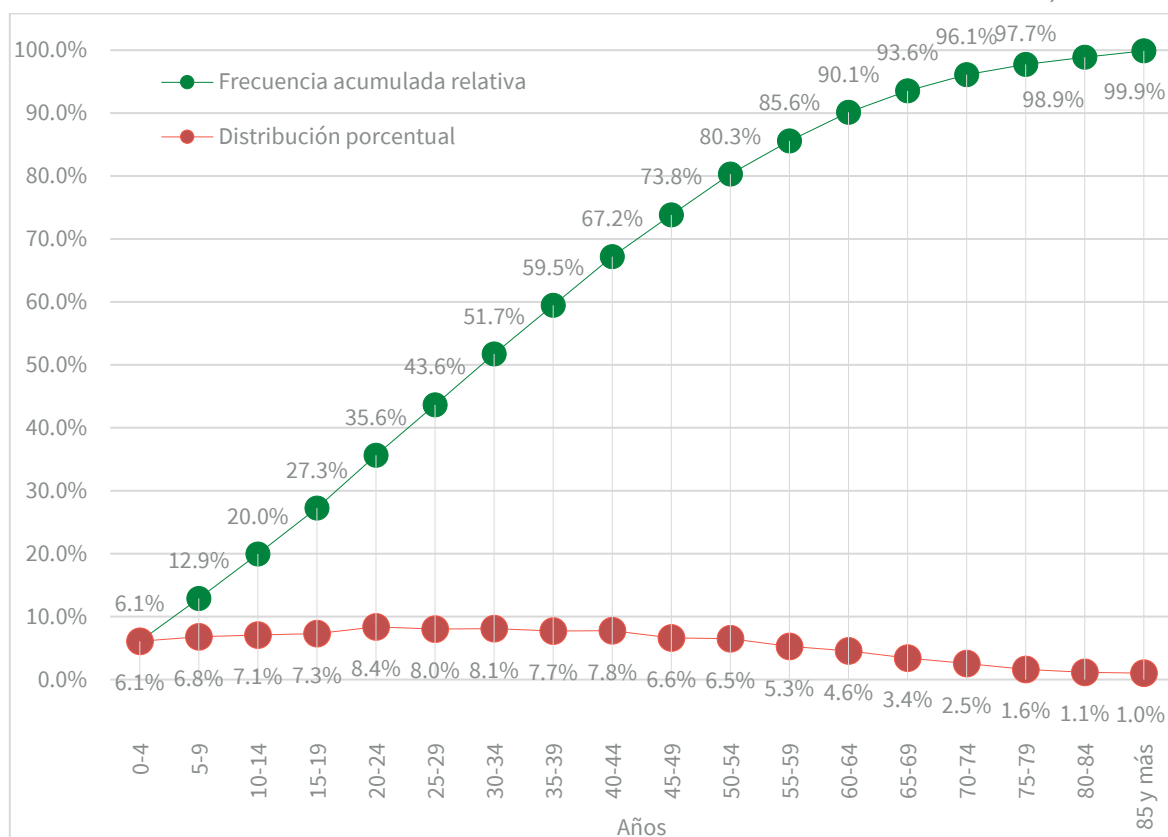
A partir de la GRÁFICA 1.2 es posible concluir que las brechas son igualmente amplias (aunque menos que en Milpa Alta) en alcaldías como la Magdalena Contreras, Tlalpan, Tláhuac y Cuajimalpa, donde el número de residentes por kilómetro cuadrado aumenta de manera significativa al adoptar una definición u otra del denominador. Dado que más de la mitad del suelo de la Ciudad de México es suelo de conservación (59% según datos de SEDEMA, 2015), y considerando que en las zonas donde éste predomina tiende a disminuir la superficie ocupada por las AGEB, la elección de la definición tradicional de densidad demográfica —como indicador de la relación entre el tamaño poblacional y la superficie habitada— implica una sub representación del grado de concentración de los residentes en el territorio. En cambio, la consideración del área donde se extienden las AGEB urbanas arroja resultados más cercanos a las condiciones reales.

Frente a las demarcaciones anteriores, donde los resultados de la densidad demográfica son altamente sensibles a la superficie ocupada por las AGEB en todo su territorio, otras alcaldías de la Ciudad presentan variaciones muy pequeñas entre ambas aproximaciones. Es el caso de Miguel Hidalgo, Coyoacán, Azcapotzalco, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Benito Juárez, Iztapalapa, Cuauhtémoc e Iztacalco, todas ellas ubicadas en la mitad septentrional de la Ciudad de México, y todas ellas con niveles de densidad poblacional muy superiores a los del primer grupo.

2. Tamaño de la población y estructura demográfica

Según los datos más recientes (EIC, 2015), en la Ciudad de México residen 8,918,653 personas, lo que permite afirmar que en la capital del país viven aproximadamente 7 de cada 100 habitantes de la República Mexicana (que en ese mismo año contaba con 119,530,753 habitantes). El número de mujeres (4,687,003) representa 52.6% de la población capitalina, un porcentaje que no ha variado significativamente en los últimos quince años, y que se traduce en una relación cercana a 111 mujeres por cada 100 hombres (109 en 2000 y 2010). Sin embargo, esta relación presenta algunas diferencias en distintos tramos de la distribución por edad: en la población menor de 15 años el número de hombres supera al de mujeres (hay aproximadamente 104 hombres por cada 100 mujeres); en el intervalo de 15 a 24 años la proporción de hombres y de mujeres es idéntica; y a partir de ese valor la relación se invierte (a favor de las mujeres), expresándose en una mayor distancia numérica entre las mujeres y los hombres, que es más evidente a partir de los 70 años y crece conforme aumenta la edad: en torno a 135 mujeres por cada 100 hombres en la población de 70 a 79 años, 158 en el rango de 80 a 84, y 182 en el tramo de 85 años y más.

GRÁFICA 1.3 FRECUENCIA DE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN RANGO DE EDAD, 2015



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (EIC, 2015).

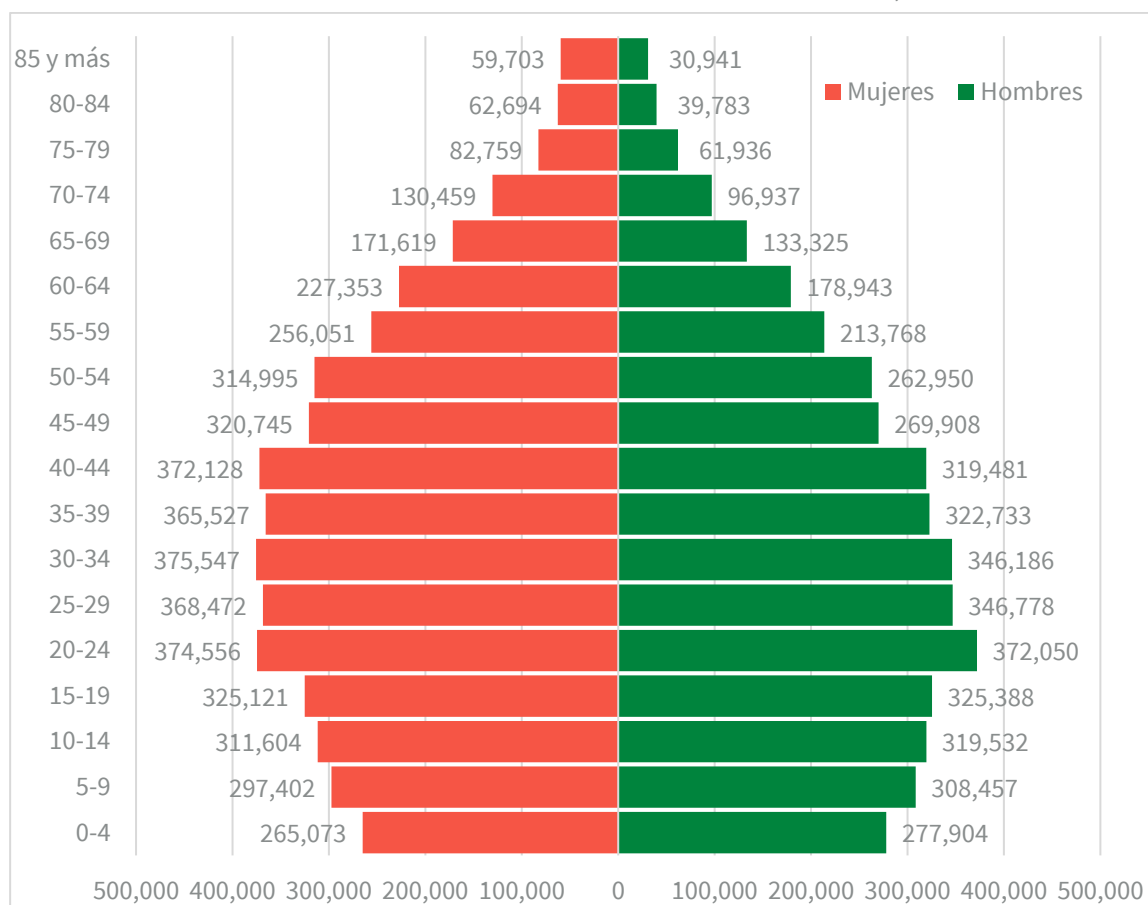
El análisis de la estructura demográfica por edades pone de manifiesto la importancia relativa que tiene la población infantil y juvenil en los habitantes de la Ciudad de México, como es posible constatar a partir de lo siguiente: la mitad de los habitantes no ha cumplido 33 años (valor de la mediana), los jóvenes⁶ representan 28% de toda la población, la población adulta mayor⁷ 14.3%, y la tasa de dependencia demográfica es 42; es decir, por cada 100 personas en el intervalo de 15 a 64 años hay 42 menores de 15 o mayores de 64 años. Los datos presentados en la GRÁFICA 1.3 permiten un análisis más detallado sobre la incidencia de los grupos etarios en el conjunto de la población capitalina y sobre la concentración de ésta en cada rango. La curva definida permite identificar algunos puntos de inflexión relevantes, como el porcentaje acumulado para niños, adolescentes y jóvenes (43.6% de toda la población, personas menores de 30 años), la frecuencia

⁶ Población entre 12 y 29 años, según definición de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (Artículo 2).

⁷ Personas con 60 años y más, según el Artículo 3 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (2014).

acumulada para las personas que no han cumplido 50 años (73.8%, casi tres cuartas partes de todos los residentes de la Ciudad) y los reducidos crecimientos marginales a partir de los 60 años.

GRÁFICA 1.4 PIRÁMIDE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2015



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (EIC, 2015). La población total residente en la Ciudad de México en el año 2015 incluye 9,845 personas con edades no especificadas (4,650 hombres y 5,195 mujeres).

Asimismo, la forma que adopta la pirámide poblacional de la Ciudad de México en el año 2015 corresponde a una estructura demográfica en proceso de envejecimiento (GRÁFICA 1.4), o cuando menos en una etapa avanzada de la transición demográfica, donde el achicamiento de las barras inferiores (población menor de 20 años) pone de manifiesto la pérdida de importancia relativa de la población infantil y adolescente en relación con los estratos de la población joven y adulta (en particular entre 20 y 44 años) y, sobre todo, superiores (75 años y más). Esta silueta, común a hombres y mujeres, se explica por una tendencia histórica –que retomaremos más adelante– caracterizada por el descenso tanto en las tasas de natalidad y fecundidad como en las de mortalidad, y por el crecimiento en la esperanza de vida de la población residente en la Ciudad. El

resultado se expresa, reiteramos, en una pirámide cuya base es más estrecha que sus tramos intermedios y cuya cúspide es más ancha que en etapas históricas previas.

Es importante considerar la incidencia de ciertos grupos etarios, definidos a partir de criterios normativos según distintos ordenamientos de aplicación local, por su relevancia para la definición de políticas públicas (CUADRO 1.2).

CUADRO 1.2 TAMAÑO E INCIDENCIA DE GRUPOS ETARIOS SEGÚN CRITERIOS NORMATIVOS, 2015

Grupos etarios ¹			Población	Incidencia ²
	Niños y niñas	Menores 18	2,153,371	24.1%
	Niños y niñas	0 a 11	1,401,402	15.7%
	Primera infancia	0 a 5	660,916	7.4%
	NN (no primera infancia)	6 a 11	740,486	8.3%
	Adolescentes	12 a 17	751,969	8.4%
	Jóvenes	12 a 29	2,490,935	27.9%
	Adultos mayores	60 años y más	1,276,452	14.3%

Notas: ¹ La definición de la primera infancia (de 0 a 5 años), de los niños y las niñas como los menores de 18 años, y de los adolescentes como las personas entre 12 y 17 años, corresponde a los criterios establecidos en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México. El umbral de 18 años para definir a los niños y las niñas procede de la Convención de los Derechos del Niño, y el de 60 años para identificar a las personas que forman parte de la población adulta mayor procede de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal. ² La incidencia se calcula como el porcentaje de la población de cada grupo respecto del total de la población residente en la Ciudad de México (8,918,653), incluyendo a las personas con edades no especificadas. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

En su acepción más amplia, la población infantil de la Ciudad de México (personas menores de 18 años) supera los 2.1 millones de personas, lo que representa la cuarta parte del total de las personas que habitan en la capital de la República (24.1%). Al interior de este amplio conjunto es posible identificar a los niños y las niñas (1.4 millones) y a los adolescentes (poco más de 750,000), cuyos pesos relativos sobre el total son notablemente distintos: por cada adolescente hay aproximadamente 2 niños o niñas. El mayor tamaño poblacional equivale al grupo definido como jóvenes, categoría en la que se incluyen casi 2.5 millones de personas. En el otro extremo de la distribución, el tamaño poblacional de los adultos mayores (1.3 millones de personas) es muy cercano al de los menores de 12 años: 14.3 y 15.7%, respectivamente.

2.1 La distribución de la población en las alcaldías

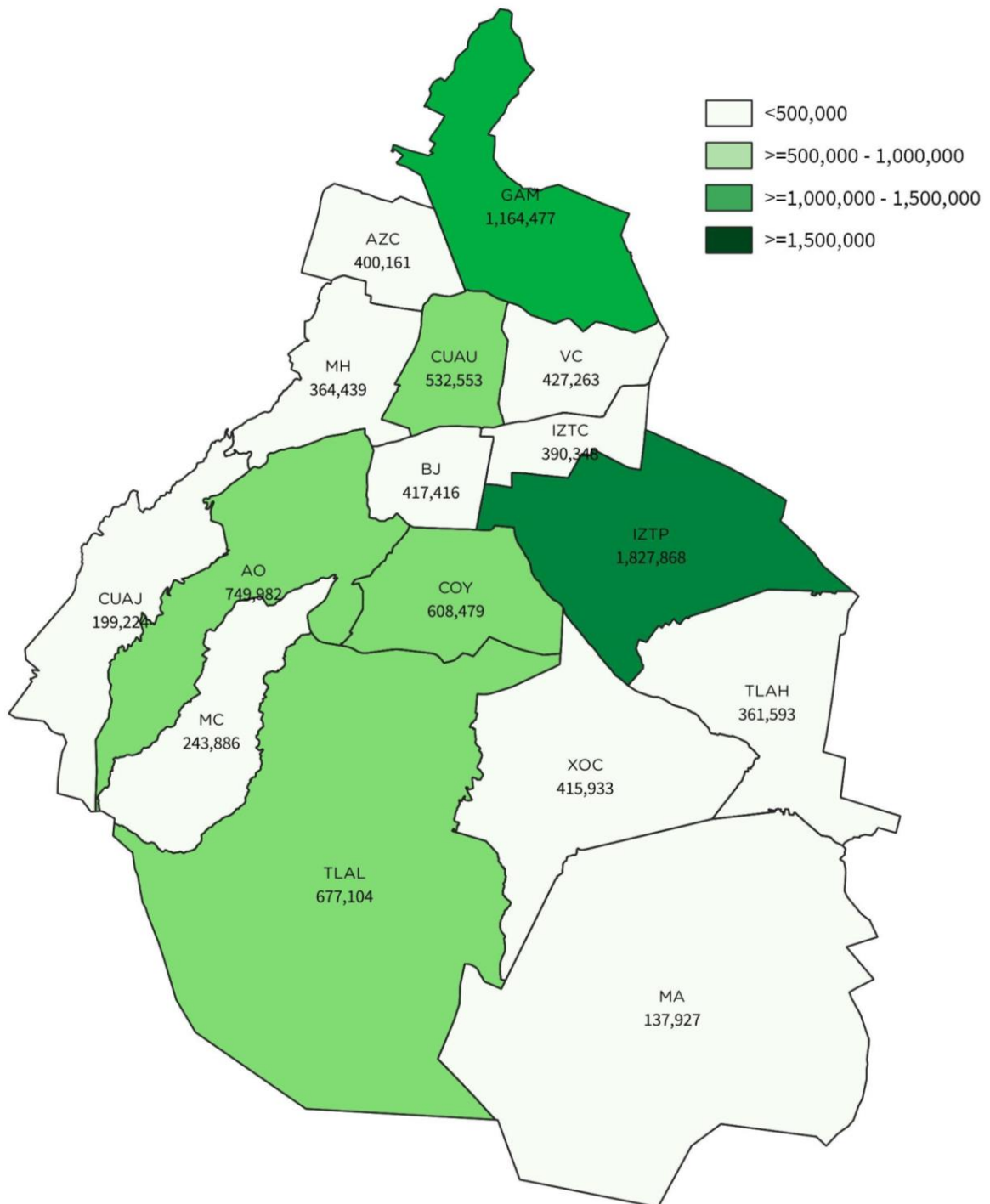
La población residente en la Ciudad de México se distribuye de manera muy desigual entre sus 16 alcaldías. En términos absolutos las demarcaciones más pobladas son Iztapalapa (1,827,868) y Gustavo A. Madero (1,164,477), y las menos ocupadas Milpa Alta (137,927), Cuajimalpa (199,224) y La Magdalena Contreras (243,886). La distancia entre los valores extremos de la distribución es de casi 1.7 millones de personas, lo que permite afirmar que el tamaño de la población residente en Iztapalapa es 13 veces mayor que el de la población de Milpa Alta; o que por cada persona que reside en Milpa Alta hay 13 que lo hacen en Iztapalapa (MAPA 1.1 y CUADRO 1.3).

CUADRO 1.3 TAMAÑO E INCIDENCIA DE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍAS, 2015

Alcaldías	Población	Incidencia	Frecuencia acumulada
Iztapalapa	1,827,868	20.5%	20.5%
Gustavo A Madero	1,164,477	13.1%	33.6%
Álvaro Obregón	749,982	8.4%	42.0%
Tlalpan	677,104	7.6%	49.6%
Coyoacán	608,479	6.8%	56.4%
Cuauhtémoc	532,553	6.0%	62.3%
Venustiano Carranza	427,263	4.8%	67.1%
Benito Juárez	417,416	4.7%	71.8%
Xochimilco	415,933	4.7%	76.5%
Azcapotzalco	400,161	4.5%	81.0%
Iztacalco	390,348	4.4%	85.3%
Miguel Hidalgo	364,439	4.1%	89.4%
Tláhuac	361,593	4.1%	93.5%
La Magdalena Contreras	243,886	2.7%	96.2%
Cuajimalpa	199,224	2.2%	98.5%
Milpa Alta	137,927	1.5%	100.0%
Ciudad de México	8,918,653	100.0%	

Notas: la incidencia se calcula como el porcentaje de población de cada alcaldía respecto del total de la población residente en la Ciudad de México. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

MAPA 1.1 POBLACIÓN RESIDENTE EN LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2015



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Estas diferencias socio territoriales se expresan, en términos relativos, en los siguientes resultados: la quinta parte de la población que reside en la Ciudad de México lo hace en Iztapalapa y el solo 1.5% habita en Milpa Alta; la tercera parte de los capitalinos se distribuye entre Iztapalapa y Gustavo A. Madero; la mitad de los habitantes de la capital del país vive en cuatro demarcaciones (Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón o Tlalpan), mientras que la otra mitad de la población se distribuye en 12 alcaldías. El análisis de esta información pone de manifiesto la elevada concentración de la población capitalina en ciertas demarcaciones, pues la mitad de sus habitantes reside en una cuarta parte de las alcaldías y la otra mitad se distribuye en las tres cuartas partes restantes. Una concentración que estaría asociada, más que con la ubicación *per se* de las alcaldías, con las características del suelo que ocupan, como se ha mostrado en un apartado previo.

3. La dinámica demográfica en la Ciudad de México

Los nacimientos, las defunciones y las migraciones son los tres componentes que permiten caracterizar la dinámica demográfica de un grupo, y por lo tanto dar cuenta de los cambios en su tamaño y estructura. En la Ciudad de México estas transformaciones coinciden con las que ha experimentado el conjunto del país durante las últimas décadas: caída de la fecundidad, crecimiento de la esperanza de vida, modificación en los patrones migratorios y cambios en la estructura etaria (Aguilar, 2017: 237 y ss.; CONAPO, 2017).

3.1 Evolución del tamaño de la población capitalina

Una mirada de largo alcance a los indicadores sobre el tamaño de la población capitalina y su variación a lo largo del tiempo permiten identificar algunas etapas de cambios significativos en el extenso periodo transcurrido desde la década de 1930 a la actualidad (CUADRO 1.4). En términos globales, durante estos 85 años el número de personas residentes en la Ciudad de México se ha incrementado en 7.7 millones de personas, al pasar de 1.2 a 8.9 millones. Este crecimiento, correspondiente a una tasa global de variación de 625%, permite afirmar que el tamaño poblacional de la capital en el año 2015 es 7.3 veces superior al de 1930.

En este extenso periodo es posible identificar al menos tres etapas (GRÁFICA 1.5): 1) entre 1930 y 1980, caracterizada por elevadas tasas de variación positiva; 2) el decenio de 1980 a 1990, cuando se produce una disminución en el número absoluto de residentes capitalinos; y 3) el lapso entre 1995 y 2015, años durante los cuales el número de habitantes de la Ciudad de México también creció, pero a ritmos muy inferiores a los de la primera etapa. Como se desprende del análisis de las variaciones intercensales en el tamaño de la población residente en la Ciudad de México: entre 1930 y 1980 el número de habitantes pasó de 1.2 a 8.8 millones (incremento equivalente a una variación de 618%); entre 1980 y 1990 experimentó una reducción de 6.7% (de 8.8 a 8.2 millones),

y durante los 25 años transcurridos entre 1990 y 2015 creció 8.3% (de 8.2 a 8.9 millones de personas).

CUADRO 1.4 POBLACIÓN RESIDENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO POR SEXO, 1930 A 2015

Año	Ciudad de México				Total nacional	%/1	TV intercensal	
	Población	Hombres	Mujeres	M/H	Población		Ciudad de México	Total nacional
1930	1,229,576	559,372	670,204	120	16,552,722	7.4	-	-
1940	1,757,530	807,575	949,955	118	19,653,552	8.9	42.9%	18.7%
1950	3,050,442	1,418,341	1,632,101	115	25,791,017	11.8	73.6%	31.2%
1960	4,870,876	2,328,860	2,542,016	109	34,923,129	13.9	59.7%	35.4%
1970	6,874,165	3,319,038	3,555,127	107	48,225,238	14.3	41.1%	38.1%
1980	8,831,079	4,234,602	4,596,477	109	66,846,833	13.2	28.5%	38.6%
1990	8,235,744	3,939,911	4,295,833	109	81,249,645	10.1	-6.7%	21.5%
1995	8,489,007	4,075,902	4,413,105	108	91,158,290	9.3	3.1%	12.2%
2000	8,605,239	4,110,485	4,494,754	109	97,483,412	8.8	1.4%	6.9%
2005	8,720,916	4,171,683	4,549,233	109	103,263,388	8.4	1.3%	5.9%
2010	8,851,080	4,233,783	4,617,297	109	112,336,538	7.9	1.5%	8.8%
2015	8,918,653	4,231,650	4,687,003	111	119,530,753	7.5	0.8%	6.4%

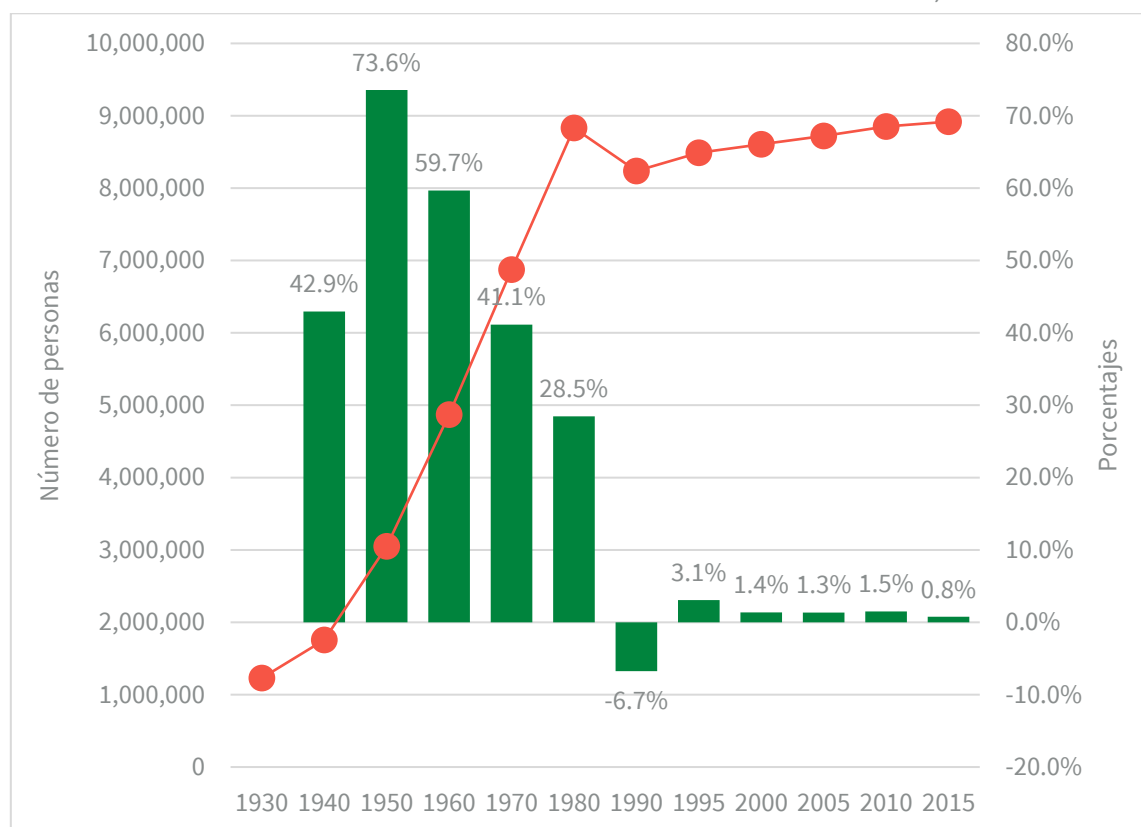
Notas: ¹ Incidencia de la población residente en la Ciudad de México respecto del total de habitantes del país. TV Intercensal es la tasa de variación en el número total de habitantes entre levantamientos censales sucesivos. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de datos censales publicados por INEGI en su dirección electrónica (<https://www.inegi.org.mx/programas>; recuperado en junio de 2019).

Durante el periodo más reciente, y en particular a partir del año 2000, el tamaño poblacional de la Ciudad de México ha variado a una tasa media interanual de 0.3%, notablemente más reducida que las de periodos anteriores. De hecho, entre los años 2000 y 2015 el número de habitantes aumentó poco más de 313,000 personas, lo que significa que en el segundo de estos años el tamaño de la población capitalina sólo fue 3.6% superior al del año 2000.

El análisis de las variaciones en el tamaño de la población atendiendo a sus componentes (nacimientos, defunciones y migraciones) permite ofrecer al menos dos conclusiones generales sobre el comportamiento demográfico de la Ciudad de México durante las últimas dos décadas. La primera es la clara tendencia descendente en el incremento natural de la población, indicador que expresa la diferencia entre el número de nacimientos y defunciones (GRÁFICA 1.6). Entre 1994 y 2017 la representación gráfica de este indicador describe una evidente trayectoria a la baja (correspondiente a una tasa media de crecimiento interanual cercana a -5%) como resultado de dos recorridos de signo inverso: la disminución en el número de nacimientos y el aumento en el

número de defunciones. Al término de este periodo había aproximadamente 100,000 nacimientos menos que al inicio y 16,300 defunciones más: la variación interanual promedio en los nacimientos fue -2.7% y en las defunciones 1.4 por ciento.

GRÁFICA 1.5 TAMAÑO Y VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1930-2015

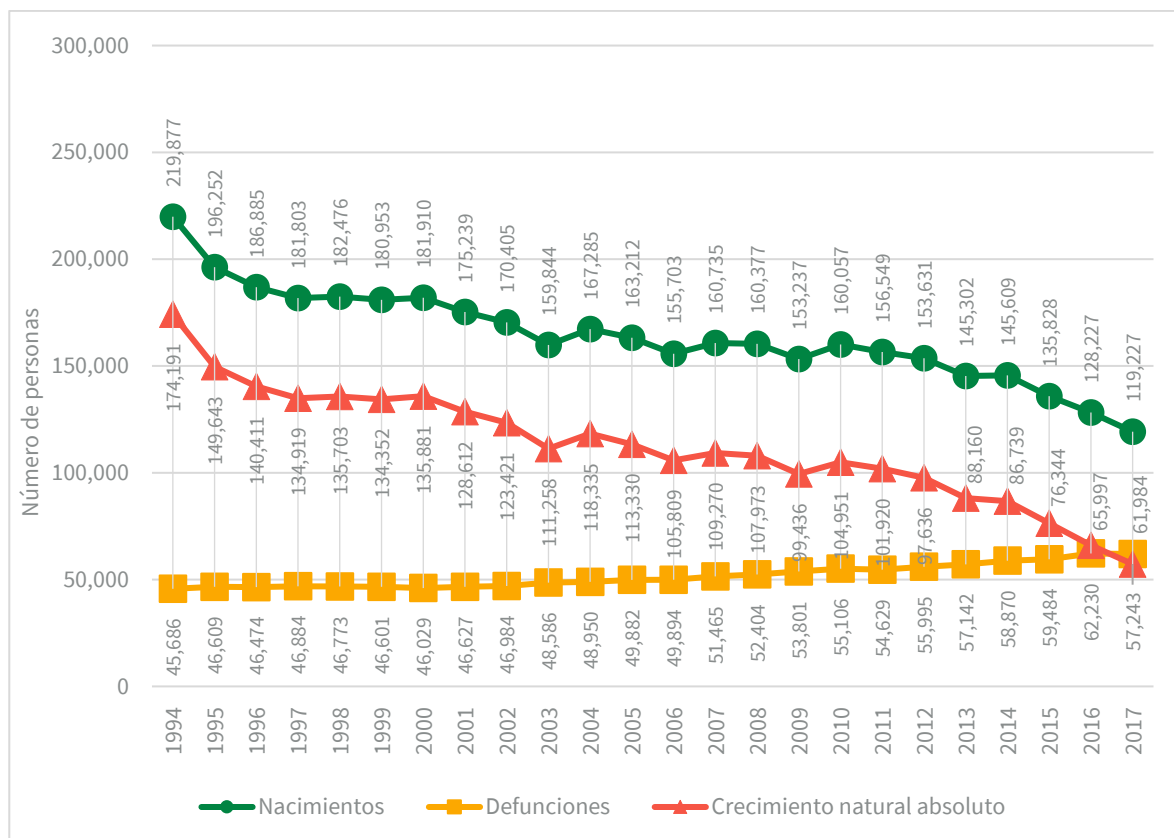


Notas: las tasas de variación se calculan a partir del tamaño de la población de cada levantamiento censal, de manera que los periodos de referencia pueden variar entre decenios y quinquenios. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del X Censo General de Población y Vivienda 1980, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Censo de Población y Vivienda 1995, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

La trayectoria descendente en el número de nacimientos encuentra su correlato en la tendencia dibujada por la tasa global de fecundidad (TGF), que ha caído de manera significativa e ininterrumpida desde la década de 1970. En estos 45 años el número promedio de hijos nacidos por mujer en la Ciudad de México ha pasado de 5.6 en 1970 a 1.5 en 2015 (y a 1.3 en 2018, si se

considera el dato más reciente procedente de la ENADID, 2018), el valor más bajo de todas las entidades de la República Mexicana (CUADRO 1.5).⁸

GRÁFICA 1.6 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE NACIMIENTOS Y DEFUNCIONES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1994-2017



Notas: el crecimiento natural absoluto es la diferencia entre el número de nacimientos y el número de defunciones. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Estadísticas de natalidad (1994)*, *Estadísticas de mortalidad (1994)* y *Estadísticas de natalidad, mortalidad y nupcialidad (2017)*, de INEGI. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=09#tabMCcollapseIndicadores> (25 de mayo de 2019).

La tasa global de fecundidad presenta una caída muy marcada entre 1970 y 1990, lapso durante el cual el valor del indicador se redujo más de la mitad: pasó de 5.6 a 2.2 hijos por mujer. Pero fue un lustro después, en el año 1995, cuando la tasa global de fecundidad llegó al nivel mínimo requerido para el reemplazo de la población: 2 hijos por mujer. Durante el intervalo 1995-2015 el número de nacimientos ocurridos en la Ciudad se redujo en 30% (de 196,252 a 135,828), pues fue cayendo a un ritmo medio interanual de -2%, aproximadamente. La persistencia de la tendencia

⁸ En sentido estricto, la tasa global de fecundidad se define como “el número de hijos que nacerían por mujer si la mujer o mujeres tuvieran sus hijos en todos sus años reproductivos de acuerdo con las tasas de fecundidad específicas por edad de la población y épocas del estudio” (CONAPO, 2013: 15).

descendente en la tasa global de fecundidad entre los años 2000 y 2015 explica, al menos en parte, la disminución de la población capitalina en términos absolutos. La Ciudad de México no solo presenta la TGF más baja de la República Mexicana (CONAPO, 2017: 228), sino que esta entidad siempre se ha caracterizado por protagonizar diversos cambios demográficos antes que en otras partes del país (Aguilar, 2016: 237).

CUADRO 1.5 EVOLUCIÓN DE LA TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1970-2015

1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
5.6	4.7	3.7	3.0	2.2	2.0*	1.8	1.7	1.7	1.5

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de CONAPO (2017: 228). * 2: mínimo nivel para el reemplazo de la población; por debajo de 2, la población disminuye en términos absolutos.

La segunda conclusión se sustenta sobre el examen del tercer componente de la dinámica demográfica: los procesos migratorios observados en la Ciudad de México. Éstos han transformado, y se han visto transformados por, la transición hacia un crecimiento de las ciudades medias y pequeñas del país, en comparación con las grandes concentraciones metropolitanas. Las modificaciones en el patrón migratorio se expresan en una disminución de los movimientos poblacionales desde las áreas rurales a las urbanas, el predominio de los flujos interurbanos, la identificación de nuevos destinos para quienes deciden migrar, y el posicionamiento de la capital de la República como punto de expulsión de población. Según la información disponible en los levantamientos censales, durante los primeros 15 años del nuevo siglo la Ciudad de México ha experimentado importantes cambios globales en sus flujos migratorios (CUADRO 1.6).

CUADRO 1.6 EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE MIGRACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2000-2015

Indicadores	2000	2005	2010	2015	TGV
Inmigrantes	429,038	270,915	340,624	450,149	4.9
De otra entidad	376,494	187,363	239,125	322,942	-14.2
De otro país	25,552	21,992	41,539	41,126	61.0
No especificado	26,992	61,560	59,960	86,081	
Emigrantes (solo internos)	780,312	491,199	737,742	545,284	-30.0
Saldo neto migratorio interno	-403,818	-303,836	-498,617	-222,342	

Notas: TGV es tasa global de variación para el periodo 2000-2015. El saldo neto migratorio interno se calcula como la diferencia entre el número de inmigrantes de otra entidad y el de emigrantes internos (I-E). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la consulta a los resultados publicados por INEGI para cada edición censal. Para el año 2015, cálculos propios a partir de EIC (2015).

Por un lado, el número de personas que han llegado a vivir a la Ciudad de México ha aumentado 4.9% entre 2000 y 2015, y el de quienes la han dejado como lugar de residencia, para desplazarse a otros estados de la República, se ha reducido 30%. Por otra parte, el crecimiento en el número de personas llegadas a la Ciudad (poco más de 21,000 entre el inicio y el final del intervalo) es

resultado de tendencias opuestas, y dispares en su magnitud, entre la inmigración interna (que ha experimentado una tasa global de variación de -14.2%) y la inmigración internacional (cuya tasa de variación para el periodo es 61%), aunque el peso relativo de los inmigrantes internacionales en relación con los nacionales es muy reducido: en el año 2015 los inmigrantes a la capital del país, procedentes de otros países representaban solo 9% de toda la población inmigrante a la capital de la República (6% en el año 2000, 8.1% en 2005 y 12.2% en 2010).

En tercer lugar, se observa un saldo migratorio interno negativo, lo que significa que el número de emigrantes internos (desde la Ciudad de México a otros estados de la República) es mayor que el de los inmigrantes internos (personas que llegan a residir a la Ciudad procedentes de otras entidades). Estos resultados permiten corroborar la afirmación de que la Ciudad de México se ha convertido en un punto de salida o expulsión de población que valora otras entidades como lugar de residencia (Aguilar, 2016: 237).

Junto a la evolución en los niveles de natalidad, fecundidad, mortalidad y migración –factores que explican los ritmos del crecimiento total de la población capitalina, especialmente reducidos desde 1995 hasta la fecha–, es importante analizar los cambios en la esperanza de vida, una de las variables que conforman la estructura etaria de un grupo.⁹ Los resultados al respecto configuran una trayectoria ascendente tanto para el conjunto de la población como por sexos. Desde 1970 hasta 2015 la esperanza de vida (a los 5 años) se ha incrementado de manera notable en todos los casos (CUADRO 1.7).

CUADRO 1.7 ESPERANZA DE VIDA A LOS 5 AÑOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN SEXO, 1970-2015

Grupos de población	1970 1975	1975 1980	1980 1985	1985 1990	1990 1995	1995 2000	2000 2005	2005 2010	2010 2015
Hombres	64.4	66.3	67.0	67.2	67.6	68.0	69.8	69.2	69.9
Mujeres	70.1	73.0	73.3	73.7	72.9	74.7	75.7	75.2	75.5
Total	67.2	69.6	70.1	70.4	70.2	71.3	72.8	72.2	72.7

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de CONAPO (2017: 246-248).

Si en 1970 la población residente en la Ciudad de México tenía (a los 5 años) una expectativa de vida ligeramente superior a los 67 años, casi medio siglo después esta esperanza era muy cercana a los 73 años. Durante este mismo periodo los hombres ampliaron su promedio de vida de 64.4 a 70 años y las mujeres de 70 a 75.5 años. Si bien las variaciones absolutas son casi iguales en los tres grupos, la distancia por sexos se mantiene; y como es habitual, la esperanza de vida de las mujeres siempre es superior a la de los hombres. De hecho, la esperanza de vida de los hombres

⁹ La esperanza de vida se define como el promedio de años que se espera que una persona vivirá, al nacer o a los 5 años, si se mantienen las mismas condiciones de mortalidad del periodo definido para el cálculo del indicador.

durante el lapso más reciente (2010-2015) es ligeramente inferior a la de las mujeres en el intervalo 1970-1975, aun cuando han transcurrido más de cuatro décadas desde entonces.

El análisis de los indicadores demográficos presentados pone de manifiesto las tendencias más recientes en el crecimiento natural y total de la población residente en la Ciudad de México, en términos generales y como consecuencia de las variaciones en sus distintos componentes. El resultado de estas dinámicas permite dibujar un escenario donde la natalidad y la fecundidad disminuyen significativamente, la mortalidad aumenta levemente, la emigración interna es igualmente elevada y la esperanza de vida presenta una marcada tendencia ascendente, conduciendo en conjunto a una estructura demográfica que tiende al envejecimiento.

Dada la relevancia que este proceso tiene en la previsión de la demanda de bienes y servicios para ciertos grupos etarios, es importante ahondar en sus expresiones y comportamiento tanto para el conjunto de la Ciudad de México como para sus distintas alcaldías. Retomaremos este examen en un apartado posterior de este Capítulo (5. El proceso de envejecimiento demográfico de la Ciudad de México).

3.2 Heterogeneidad en la dinámica demográfica entre las alcaldías

La mirada de conjunto a la Ciudad de México oculta algunas diferencias internas en la dinámica demográfica que es importante destacar, pues la disminución en el ritmo de crecimiento poblacional de los últimos años observada para el conjunto de la Ciudad no es homogénea en las tendencias que describen sus distintas alcaldías. Si se presta atención a las tasas globales de variación en el número de habitantes de las demarcaciones entre los años 2000 y 2015 es posible apreciar una elevada variabilidad en este indicador, con valores extremos que corresponden a 42.4% en Milpa Alta y -9.3% en Azcapotzalco (MAPA 1.2). En este sentido, observar sólo la tasa global de variación para la Ciudad de México (3.6% para el periodo) no permite visibilizar la significativa heterogeneidad que existe entre las alcaldías.

Hemos observado que 5 de las 16 demarcaciones capitalinas han experimentado disminuciones en su tamaño poblacional desde el inicio de este siglo (MAPA 1.2). Cuatro de éstas (Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Venustiano Carranza e Iztacalco) están ubicadas en la periferia territorial de la Ciudad de México, en particular en la mitad septentrional, mientras que la quinta (Coyoacán) ocupa un lugar central geográficamente. El resto de las alcaldías se distribuyen a lo largo de un gradiente donde es posible identificar tres grandes grupos en la tasa global de variación en el tamaño de la población, en un rango que oscila entre 3.1% y 42.5%: el primero abarca Iztapalapa, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y La Magdalena Contreras, con variaciones para el periodo positivas, pero inferiores a 10%; el segundo agrupa Xochimilco, Benito Juárez, Tlalpan y Tláhuac, donde las tasas son superiores a 10% e inferiores a 20%; en el tercer grupo están

Cuajimalpa y Milpa Alta, cuyos porcentajes globales de variación son los más elevados (31.7 y 42.%, respectivamente).

CUADRO 1.8 TASAS GLOBALES DE VARIACIÓN EN EL TAMAÑO POBLACIONAL SEGÚN PERIODO Y ALCALDÍA, 2000-2015

Alcaldías	Tasa global de variación en el tamaño poblacional según periodo			Población en 2015
	2000-2010	2010-2015	2000-2015	
Álvaro Obregón	5.8%	3.2%	9.2%	749,982
Azcapotzalco	-6.0%	-3.5%	-9.3%	400,161
Benito Juárez	6.9%	8.3%	15.8%	417,416
Coyoacán	-3.1%	-1.9%	-5.0%	608,479
Cuajimalpa de Morelos	23.3%	6.9%	31.7%	199,224
Cuauhtémoc	3.0%	0.1%	3.2%	532,553
Gustavo A. Madero	-4.0%	-1.8%	-5.8%	1,164,477
Iztacalco	-6.6%	1.6%	-5.1%	390,348
Iztapalapa	2.4%	0.7%	3.1%	1,827,868
La Magdalena Contreras	7.7%	2.0%	9.8%	243,886
Miguel Hidalgo	5.7%	-2.3%	3.3%	364,439
Milpa Alta	34.9%	5.6%	42.5%	137,927
Tláhuac	19.0%	0.4%	19.4%	361,593
Tlalpan	11.8%	4.1%	16.4%	677,104
Venustiano Carranza	-6.9%	-0.9%	-7.7%	427,263
Xochimilco	12.2%	0.2%	12.5%	415,933
Ciudad de México	2.9%	0.8%	3.6%	8,918,653

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015) y el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI, 2000).

Es evidente que los cambios en el número de residentes de la Ciudad de México entre los años 2000 y 2015 (3.6% de crecimiento a nivel global) son resultado de comportamientos delegacionales diversos en signo y valor absoluto, donde algunas de las demarcaciones han perdido habitantes mientras otras han elevado su número de residentes. La información disponible permite descartar algún tipo de asociación o vínculo entre la dinámica de crecimiento demográfico de las alcaldías y su ubicación. Como es posible constatar a partir de los resultados mostrados, las delegaciones han perdido o ganado población con independencia de su ubicación periférica o central.

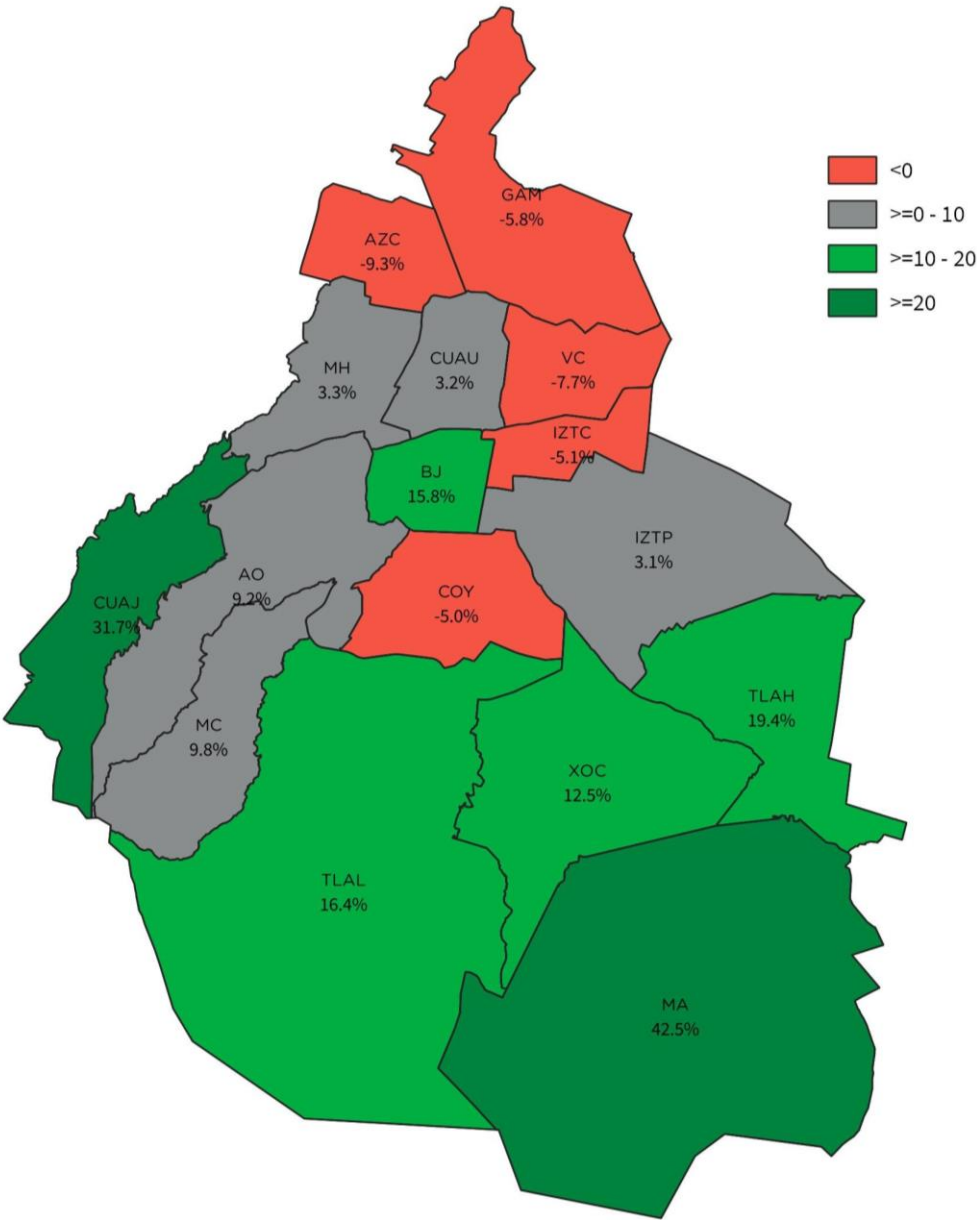
Pero incluso en el periodo transcurrido entre los años 2000 y 2015, el comportamiento demográfico de algunas alcaldías ha variado en magnitud y signo, y presentan tendencias disímiles que no es posible identificar cuando se analiza el intervalo en su conjunto (CUADRO 1.8 y GRÁFICA 1.7). En este análisis son especialmente destacables siete demarcaciones. La primera de ellas es Benito

Juárez, pues si bien ha aumentado su número de residentes a lo largo de estos últimos 15 años lo ha hecho a un mayor ritmo, en términos comparativos, a partir de 2010. En segundo lugar, cabe mencionar a Cuajimalpa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, cuyas tasas de variación también han sido positivas en este lapso, pero son perceptiblemente más reducidas en 2010-2015 que en 2000-2010. En tercer lugar, es importante referir los comportamientos de Iztacalco y Miguel Hidalgo, donde el año 2010 parece ser un punto de inflexión en el signo de las tasas: la pérdida de población observada en Iztacalco entre 2000 y 2010 deja paso a un leve crecimiento a partir de ese momento. La tendencia dibujada en Miguel Hidalgo es inversa: de la variación positiva en el primer lapso se pasa a la pérdida de residentes en el segundo.

Así como los ritmos en el crecimiento poblacional de las alcaldías no parecen estar asociados con su ubicación geográfica en la Ciudad, tampoco el número de habitantes en las demarcaciones parece estarlo con la magnitud y el signo de las tasas de variación (GRÁFICA 1.7): alcaldías con elevado número de residentes (como Iztapalapa y Gustavo A. Madero) presentan variaciones reducidas o negativas en su número de habitantes entre 2000 y 2015 (3.1 y -5.8% respectivamente), otras menos pobladas (como Milpa Alta y Cuajimalpa) han crecido notablemente en este mismo periodo (42.5 y 31.7% respectivamente), e incluso otras de reducido tamaño poblacional (como La Magdalena Contreras y Miguel Hidalgo) han visto aumentar su población muy poco (9.8 y 3.3%).

Es posible concluir que el reducido crecimiento global observado en la población de la Ciudad de México durante los primeros quince años de este siglo (de 3.6%) es resultado de tasas globales de variación dispares en magnitud y signo de las alcaldías. Los casos más relevantes corresponden a Milpa Alta, Cuajimalpa, Venustiano Carranza y Azcapotzalco. Las dos primeras demarcaciones han tenido crecimientos significativos en su número de habitantes entre 2000 y 2015, por lo que al final del periodo la población residente en ellas es mucho más elevada que al inicio: 42.5 y 31.7%, respectivamente. Durante este mismo lapso, Venustiano Carranza y Azcapotzalco han experimentado disminuciones en su población, de manera que en 2015 había en ellas menos personas residiendo que en 2000 (-7.7 y -9.3%, respectivamente).

MAPA 1.2 TASAS GLOBALES DE VARIACIÓN EN EL TAMAÑO POBLACIONAL DE LAS ALCALDÍAS, 2000-2015

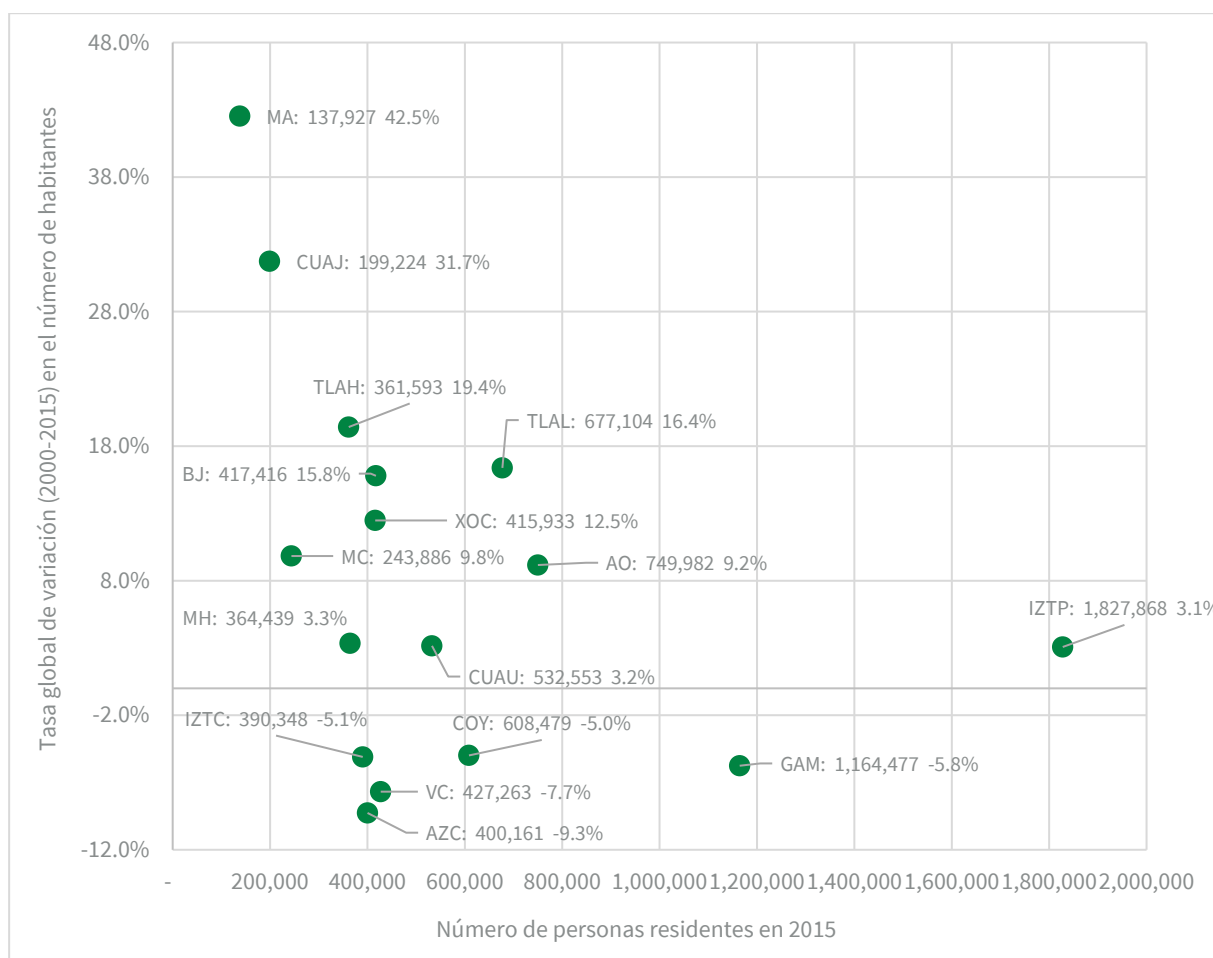


Tasas de variación en el tamaño de la población por alcaldía, 2000-2015

	AZC	VC	GAM	IZTC	COY	IZTP	CUAU	MH	CDMX	AO	MC	XOC	BJ	TLAL	TLAH	CUAJ	MA
TGV	-9.3	-7.7	-5.8	-5.1	-5.0	3.1	3.2	3.3	3.6	9.2	9.8	12.5	15.8	16.4	19.4	31.7	42.5
TMC	-0.6	-0.5	-0.4	-0.3	-0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.6	0.6	0.8	1.0	1.0	1.2	1.9	2.4

Fuente: Evalúa Ciudad de México con base en la EIC (2015) y el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI, 2000).

GRÁFICA 1.7 DISTRIBUCIÓN DE LAS ALCALDÍAS SEGÚN NÚMERO DE HABITANTES EN 2015, Y TASA GLOBAL DE VARIACIÓN EN EL TAMAÑO POBLACIONAL ENTRE 2000 Y 2015



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015) y el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI, 2000).

4. Flujos migratorios: la mirada puesta en la dinámica migratoria de las alcaldías

Durante décadas la Ciudad de México ha sido uno de los principales destinos de población procedente de diversas zonas del país (eminentemente rurales), un patrón que se ha ido modificando en la medida que otros centros urbanos de la República, de menor tamaño, se han convertido en polos de atracción de población. Según la información mostrada en un apartado previo (CUADRO 1.6), el número de inmigrantes a la capital del país creció entre los años 2000 y 2015, si bien en 2005 se produjo una notoria disminución. Durante este mismo periodo también se redujo el número de emigrantes internos (de la Ciudad de México a otros estados de la República), aunque la

diferencia entre ambas poblaciones (inmigrantes y emigrantes) siguió arrojando un saldo neto migratorio interno negativo. Es decir, dejaron de habitar en la Ciudad de México más personas que las que llegaron a residir en ella.

Según la información procedente de la Encuesta Intercensal 2015, la Ciudad de México tiene el saldo neto migratorio interno negativo más grande del país, con un valor de -2.7% para el periodo 2010-2015. Esto significa que, entre los años 2010 y 2015, en la Ciudad de México hubo más emigrantes que inmigrantes internos, y que la diferencia entre ambas poblaciones representó aproximadamente 3% de la población de 5 años y más que residía en la Ciudad en el año 2010. El mismo resultado se obtiene cuando se consultan las cifras más recientes de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, correspondiente al año 2018, pero en este caso referidas al periodo 2013-2018.¹⁰ Además, casi 22 de cada 100 personas que emigraron internamente tuvieron su salida en la capital de la República, que a su vez recibió a 9.5% de todos los inmigrantes internos a nivel nacional en el periodo (EIC, 2015).

Si el análisis de los flujos migratorios en torno a la Ciudad de México es importante para comprender los factores de la dinámica demográfica asociados con su crecimiento total, la mirada a la dinámica migratoria al interior de ésta permite comprender de qué manera la magnitud y el signo de los desplazamientos de la población entre alcaldías están asociados con el crecimiento de la población residente en éstas. Durante las últimas dos décadas del siglo pasado se produjo un crecimiento desigual en algunas demarcaciones capitalinas que está asociado con patrones migratorios particulares (como disminución del número de habitantes de las alcaldías del centro de la Ciudad y aumento de las periferias) y que derivó en la emisión del Bando 2000 (Aguilar, 2016: 111), orientado a revertir el proceso de despoblamiento del centro de la capital y a reducir la presión habitacional sobre las áreas de la capital con suelo de conservación.

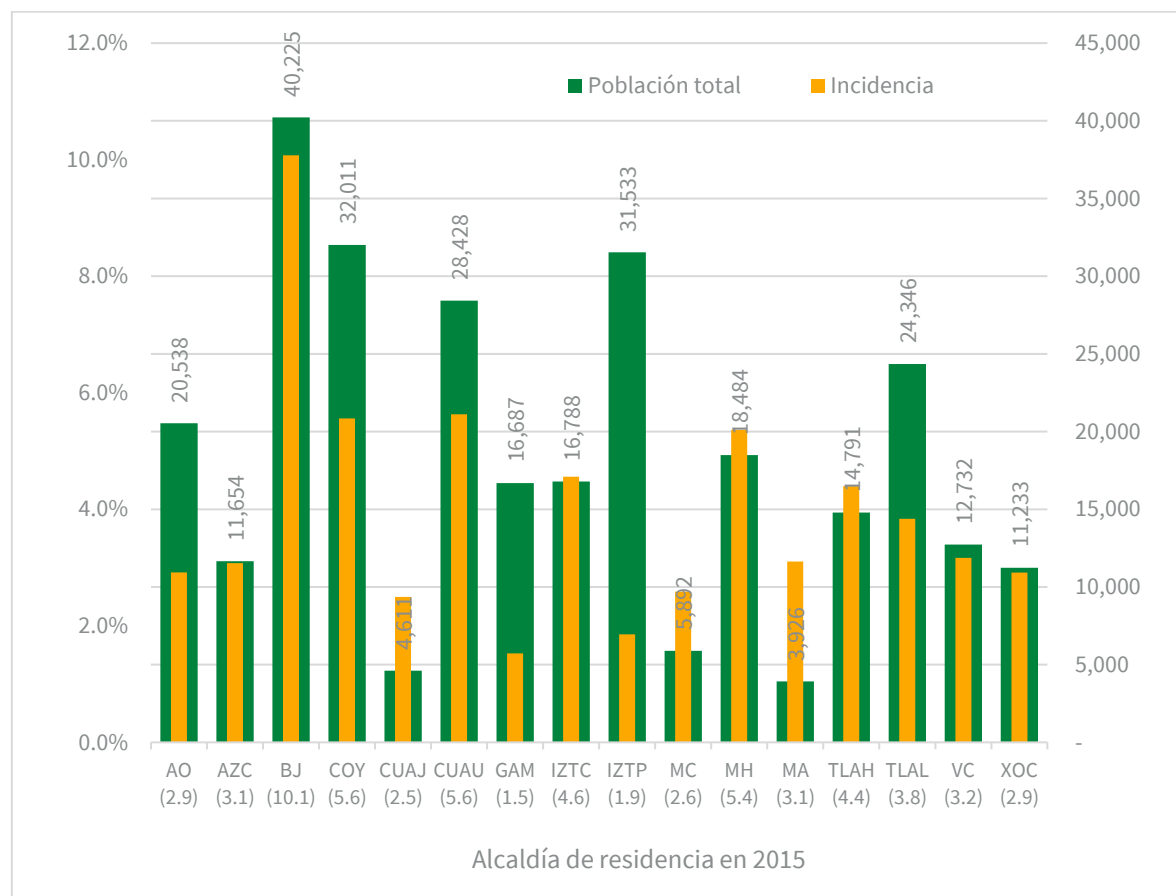
En la Encuesta Intercensal 2015 se tienen los datos que permiten conocer el número de personas que han cambiado de residencia de manera reciente entre distintas alcaldías de la Ciudad de México (a quienes llamamos migrantes locales), las demarcaciones origen y destino de dichos traslados, y su relevancia como lugares de recepción de inmigrantes. Entre 2010 y 2015, casi 300,000 personas cambiaron de alcaldía de residencia, lo que representa 3.5% de las personas de 5 años y más que habitaban en la capital del país en 2015 (8,365,831).¹¹ Más de la tercera parte (35.3%) de los capitalinos que se mudaron de una alcaldía a otra en este lapso residen (en 2015) en Benito

¹⁰ Tomado de “Principales resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Nota técnica”, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/nota_tec_enadid_18.pdf (recuperado el 26 de junio de 2019).

¹¹ La estimación de los indicadores sobre flujos migratorios se realiza para la población con 5 años y más, pues el periodo de referencia es el quinquenio previo al momento del levantamiento.

Juárez, Coyoacán e Iztapalapa, aunque Cuauhtémoc y Tlalpan albergan también un porcentaje considerable (18%) de personas que efectuaron estas mudanzas internas. En suma, 53.3% de los cambios de residencia entre alcaldías fueron realizados por habitantes de estas cinco demarcaciones (GRÁFICA 1.8).

GRÁFICA 1.8 POBLACIÓN QUE VIVÍA EN UNA ALCALDÍA DISTINTA A LA DE RESIDENCIA EN 2015



Notas: las cifras entre paréntesis son porcentajes, y corresponden al número de personas que en 2010 residían en una alcaldía distinta a la de 2015, respecto del número de habitantes (de 5 años y más) de la alcaldía de residencia en 2015. Fuente: Evalúa Ciudad de México con datos de EIC (2015).

En este análisis destaca Benito Juárez, una demarcación a la que, entre los años 2010 y 2015, arribaron más de 40,000 nuevos residentes procedentes de otras ubicaciones de la Ciudad. Como resultado de este flujo, 10 de cada 100 personas que habitaban en Benito Juárez en 2015 procedían de otras delegaciones de la Ciudad de México, de donde salieron antes de marzo del año 2010.

La representación gráfica de estos indicadores (personas que cambiaron de residencia, y su incidencia respecto de la población de la alcaldía de destino) permite apreciar el peso de otras

demarcaciones que destacan en este proceso de inmigración local: Coyoacán (donde arribaron poco más de 32,000 personas), Iztapalapa y Cuauhtémoc (aproximadamente 31,500 y 28,400, respectivamente), Tlalpan (algo más de 24,500) y Álvaro Obregón (poco más de 20,500). En sentido inverso aparecen Milpa Alta, Cuajimalpa y La Magdalena Contreras como las demarcaciones con menor número de nuevos residentes (aproximadamente 3,900, 4,600 y 5,800, respectivamente).

La comparación entre cantidades absolutas y relativas facilita la identificación de las delegaciones donde es más notoria la afectación de los flujos. En algunos casos es evidente que el número de migrantes locales (llegados a la alcaldía de destino entre 2010 y 2015) es muy elevado en términos absolutos, pero su incidencia es reducida (respecto de la población de 5 años y más que habita en dicha alcaldía en 2015), como sucede en Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Tlalpan. En 10 demarcaciones esta brecha se acorta, e incluso se invierte, de manera que el número de migrantes tiene un peso relativo muy elevado en el número de habitantes de la alcaldía de destino. Al respecto destacan Cuajimalpa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Tláhuac, donde su menor tamaño poblacional hace más notable el cambio relativo.

La información mostrada en la matriz de flujos migratorios locales (CUADRO 1.9) permite conocer el detalle de los cambios de residencia, según origen y destino, que se produjeron entre las demarcaciones capitalinas durante el periodo 2010 a 2015. La lectura horizontal de los resultados corresponde a los habitantes que llegaron a residir a esa alcaldía después de marzo del año 2010, según las demarcaciones a las que trasladaron su residencia entre ese año y 2015. La mirada vertical corresponde a las personas que llegaron a la alcaldía en ese mismo periodo, según demarcación de procedencia.

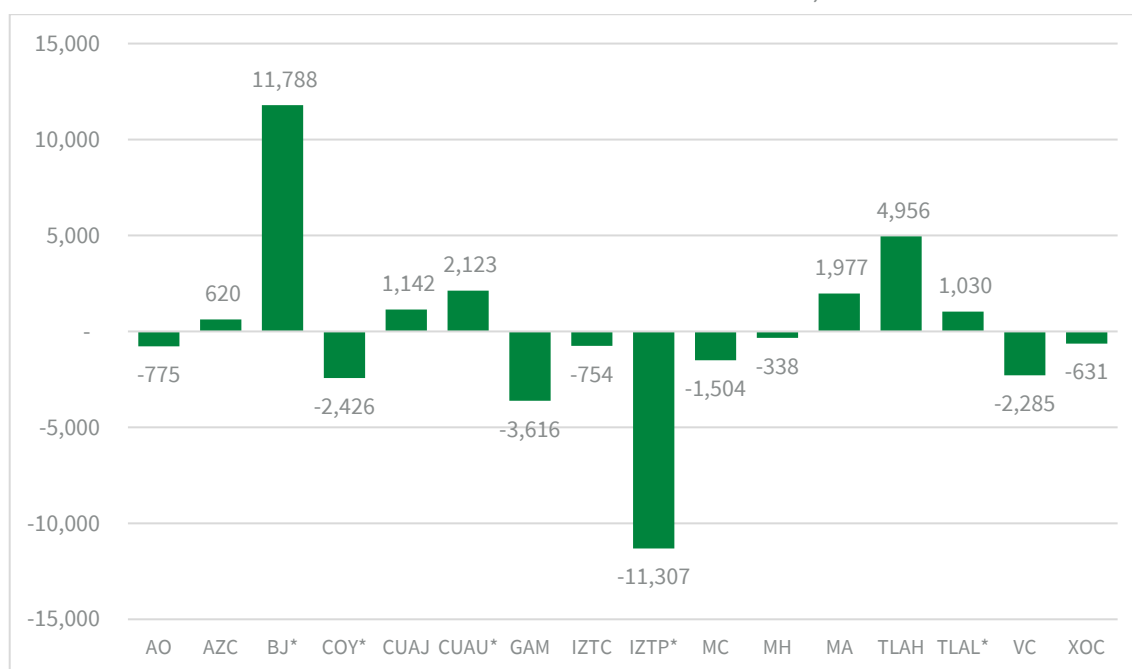
CUADRO 1.9 MATRIZ DE FLUJOS MIGRATORIOS LOCALES DURANTE EL PERIODO 2010 A 2015

		Alcaldía de residencia en 2015																Total emi- grantes ¹
		AZC	COY	CUAJ	GAM	IZTC	IZTP	MC	MA	AO	TLAH	TLAL	XOC	BJ	CUAU	MH	VC	
A l c a l d í a d e r e s i d e n c i a e n 2 0 1 0	AZC	347,147	734	51	2,593	314	812	33	68	295	85	536	439	1,059	1,892	1,640	483	11,034
	COY	314	504,138	453	921	739	6,125	688	380	2,624	1,367	7,515	2,494	6,306	2,612	1,316	583	34,437
	CUAJ	70	137	166,933	135	45	90	11	7	951	48	148	6	141	780	854	46	3,469
	GAM	2,652	1,831	141	1,022,894	1,451	1,563	302	56	904	316	916	111	2,235	4,269	1,242	2,314	20,303
	IZTC	224	1,374	90	1,043	332,957	6,247	95	39	848	819	468	208	2,275	1,735	597	1,480	17,542
	IZTP	598	6,206	84	2,111	6,642	1,603,045	354	735	1,803	7,636	2,942	2,117	5,367	3,084	1,110	2,051	42,840
	MC	237	706	100	148	86	857	287,340	37	1,656	77	1,975	181	701	150	350	135	7,396
	MA	0	131	8	6	0	190	0	119,816	107	376	116	666	116	43	130	60	1,949
	AO	814	1,853	1,641	1,058	941	1,284	1,382	63	649,483	345	1,447	356	4,600	2,164	2,545	820	21,313
	TLAH	90	1,359	25	220	193	3,564	62	542	389	309,561	957	1,195	475	246	134	384	9,835
	TLAL	215	5,970	242	532	427	1,661	1,853	537	2,226	812	580,162	2,246	3,845	1,223	1,261	266	23,316
	XOC	249	2,365	9	353	56	1,053	83	1,312	555	1,467	2,428	362,801	1,100	350	251	233	11,864
	BJ	343	5,494	299	789	1,970	3,451	544	10	4,133	709	2,515	625	325,213	3,985	3,037	533	28,437
	CUAU	2,115	1,997	172	3,272	1,304	2,183	179	47	1,377	283	861	134	6,301	433,855	3,478	2,602	26,305
	MH	3,240	802	1,255	971	433	395	137	37	2,181	223	716	336	3,584	3,770	287,340	742	18,822
	VC	493	1,052	41	2,535	2,187	2,058	169	56	489	228	806	119	2,120	2,125	539	370,998	15,017
	Total inmi- grantes ²	11,654	32,011	4,611	16,687	16,788	31,533	5,892	3,926	20,538	14,791	24,346	11,233	40,225	28,428	18,484	12,732	293,879

Notas: según el cuestionario de la Encuesta Intercensal 2015, se considera que el cambio de residencia entre las alcaldías se produce después de marzo del año 2010. ^{/1} Corresponde a los emigrantes de la alcaldía hacia otras alcaldías de la Ciudad de México entre 2010 y 2015. ^{/2} Corresponde a los inmigrantes a la alcaldía, procedentes de otras alcaldías de la Ciudad, entre 2010 y 2015. Fuente: Evalúa Ciudad de México con datos de EIC (2015).

En términos absolutos, las cinco alcaldías con mayor participación en los flujos migratorios locales entre los años 2010 y 2015 (Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Tlalpan) fueron el punto de salida de 155,335 personas, y recibieron a 156,543. Expresado en términos equivalentes: casi 28 de cada 100 personas que cambiaron de alcaldía de residencia en ese lapso salieron de alguna de estas cinco demarcaciones, y 20 de cada 100 llegaron a estas mismas. No obstante, estas delegaciones presentan un comportamiento heterogéneo, como se desprende del examen de los saldos netos migratorios (GRÁFICA 1.9), donde los casos extremos corresponden precisamente a dos de las alcaldías con mayor peso numérico en este proceso migratorio local (Benito Juárez e Iztapalapa), si bien el valor del indicador apunta a comportamientos inversos: Benito Juárez recibió casi 12,000 nuevos residentes mientras que Iztapalapa perdió poco más de 11,000.

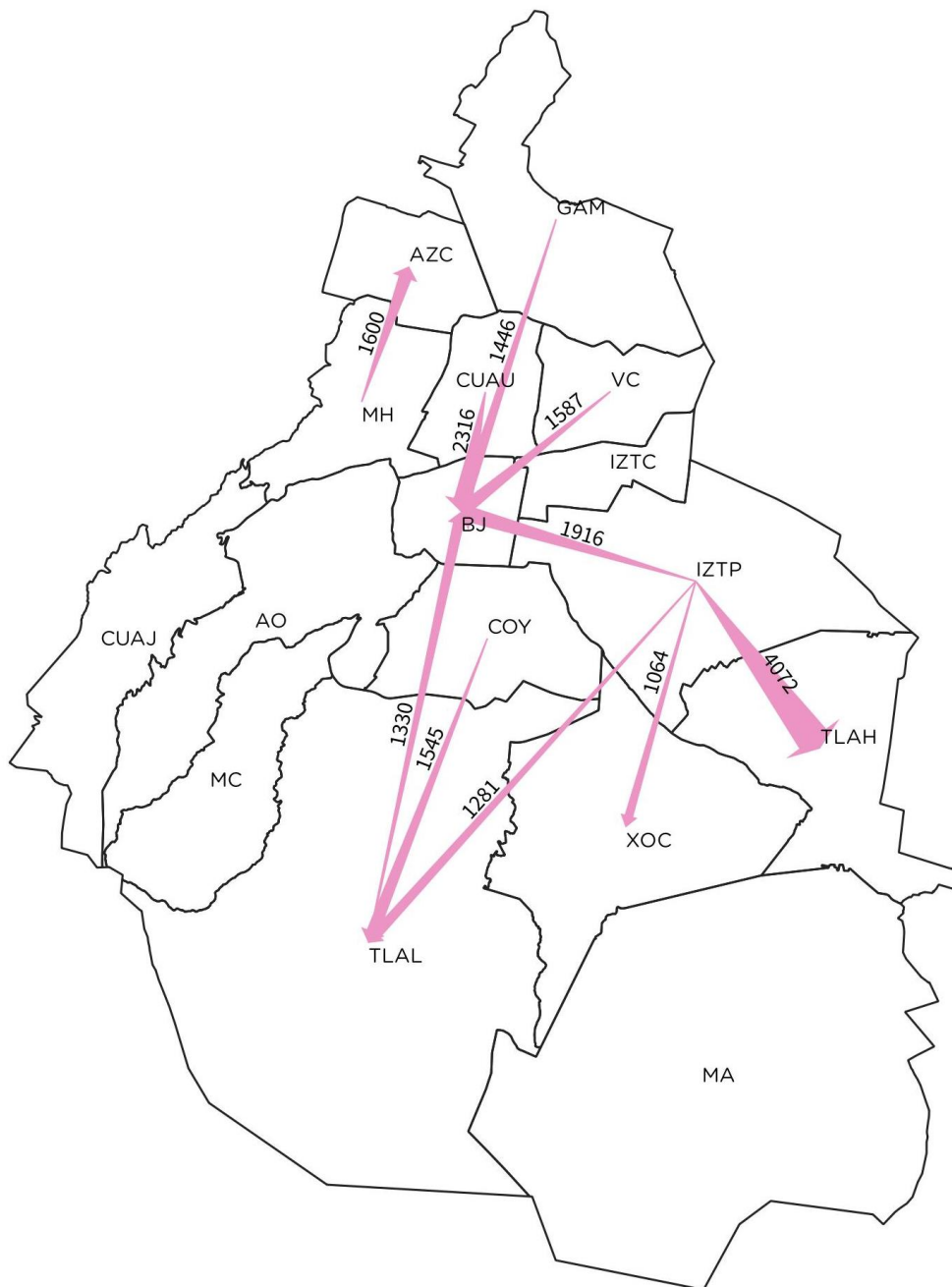
GRÁFICA 1.9 SALDO NETO MIGRATORIO ENTRE ALCALDÍAS, 2010-2015



Notas: el saldo neto migratorio es la diferencia entre el número de inmigrantes y el de emigrantes, de manera que los valores positivos corresponden a alcaldías que recibieron más migrantes de los que expulsaron, y los negativos se presentan en el caso contrario. Se señalan con asterisco las cinco delegaciones con mayor peso en el conjunto de los cambios de residencia entre alcaldías durante el periodo. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Otras demarcaciones con ganancias netas en su número de habitantes, pero en menor medida que Benito Juárez, fueron Tláhuac, Cuauhtémoc y Milpa Alta. Entre las delegaciones que perdieron población destacan, además de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán y Venustiano Carranza.

MAPA 1.3 PRINCIPALES SALDOS MIGRATORIOS NETOS ENTRE LAS ALCALDÍAS ENTRE 2010 Y 2015

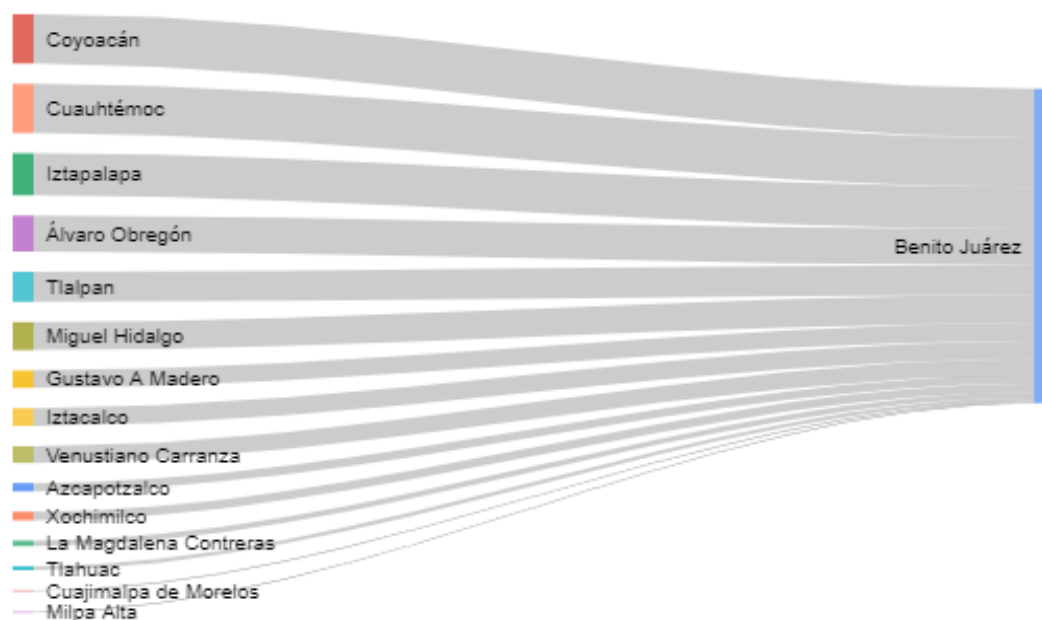


Nota: únicamente se representan los saldos netos migratorios iguales o superiores a 1,000 personas entre pares de alcaldías. Se excluyen los flujos locales cuya alcaldía de residencia en el año 2010 no se especifica.
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (EIC, 2015).

Una aproximación complementaria a la dinámica migratoria interna es el conocimiento de los saldos netos entre alcaldías, que resultan relevantes por su valor numérico, expresados en trazos de distinto grosor y sentido, como se aprecia en el MAPA 1.3. En este intercambio de población entre las demarcaciones de la Ciudad es evidente la importancia de Iztapalapa y Gustavo A. Madero como lugares de origen o salida de población, y de Benito Juárez como lugar de arribo; todas ubicadas geográficamente en la zona centro y oriente de la Ciudad. Pero es especialmente significativo atender a los pares de alcaldías entre las que se producen estas mudanzas.

El primer movimiento se observa desde Gustavo A. Madero a Cuauhtémoc, Benito Juárez y Coyoacán. El segundo de Iztapalapa a Cuauhtémoc, Benito Juárez, Tlalpan, Xochimilco y Tláhuac; tres de ellas, demarcaciones fronterizas con Iztapalapa. Los otros desplazamientos se producen entre pares únicos de alcaldías: de Miguel Hidalgo a Azcapotzalco, de Tlalpan a Benito Juárez, y de Venustiano Carranza a Benito Juárez.

GRÁFICA 1.10 ALCALDÍAS DE PROCEDENCIA DE LA POBLACIÓN QUE LLEGÓ A RESIDIR A BENITO JUÁREZ ENTRE 2010 Y 2015



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

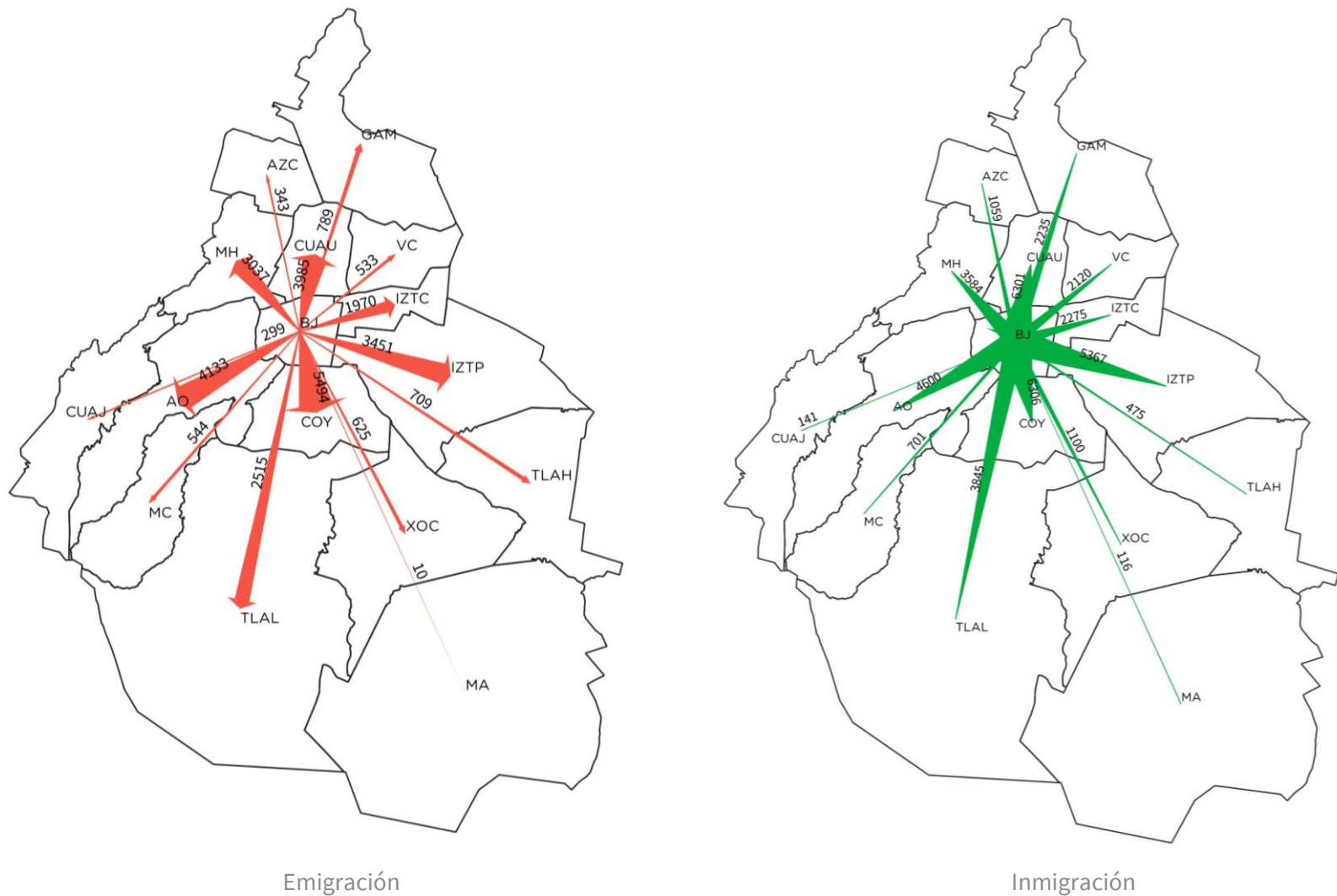
Los datos expuestos permiten ubicar la relevancia de Benito Juárez como punto de llegada para nuevos habitantes procedentes de diversas alcaldías de la Ciudad (GRÁFICA 1.8 y GRÁFICA 1.9, CUADRO 1.9 y FIGURA 1.2). El detalle de la procedencia de los nuevos residentes en Benito Juárez durante el quinquenio 2010-2015 se puede apreciar en la GRÁFICA 1.10, que deja ver también la relevancia o jerarquía en las demarcaciones de origen de los nuevos habitantes de Benito Juárez, a

donde arribó el 13.7% de todas las personas que cambiaron de alcaldía de residencia en ese lapso. La mayor parte de los nuevos residentes de Benito Juárez en el año 2015 procedieron de Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Álvaro Obregón, delegaciones de donde salieron 56 de cada 100 de los nuevos moradores de Benito Juárez. A su vez, 60 de cada 100 emigrantes locales de Benito Juárez eligieron como destino de residencia en 2015 alguna de las siguientes demarcaciones: Coyoacán, Álvaro Obregón, Cuauhtémoc e Iztapalapa.

En la FIGURA 1.2 se representan los flujos migratorios más relevantes, en términos numéricos, entre Benito Juárez y el resto de las alcaldías de la Ciudad de México. Al igual que en el MAPA 1.3, se muestran los intercambios netos de residencia entre pares de delegaciones cuando éstos son iguales o superiores a las 900 personas. Es notoria la figura estelar que adopta la representación gráfica de los flujos en torno a Benito Juárez, tanto los de salida como los de llegada (mapa izquierdo y derecho, respectivamente). La forma de estrella revela diversidad en el destino de los residentes que salen de Benito Juárez antes de marzo de 2010, que se dispersan en las 15 alcaldías restantes de la Ciudad, y diversidad en el origen de quienes arriban a Benito Juárez, que proceden también del resto de las demarcaciones capitalinas.

Salvo diferencias en el valor numérico de los saldos migratorios mostrados, en términos generales este comportamiento es similar al observado en torno a Coyoacán, Iztapalapa y Cuauhtémoc (mapas presentados en la FIGURA 1.3, FIGURA 1.4 y FIGURA 1.5, respectivamente). En el caso de Coyoacán es importante notar que el 55.2% de toda la población migrante que llegó allí entre 2010 y 2015 lo hizo desde tres de sus alcaldías vecinas: Iztapalapa, Tlalpan y Benito Juárez. De la misma manera, el 57.9% de las personas que dejaron de vivir en esa alcaldía se dirigieron a estas tres demarcaciones. Por lo tanto, el intercambio de población es recíproco entre estas áreas de la Ciudad de México, aunque finalmente el saldo migratorio interno neto para Coyoacán es negativo (-2,426) personas.

FIGURA 1.2 PRINCIPALES SALDOS MIGRATORIOS NETOS EN TORNO A BENITO JUÁREZ ENTRE 2010 Y 2015

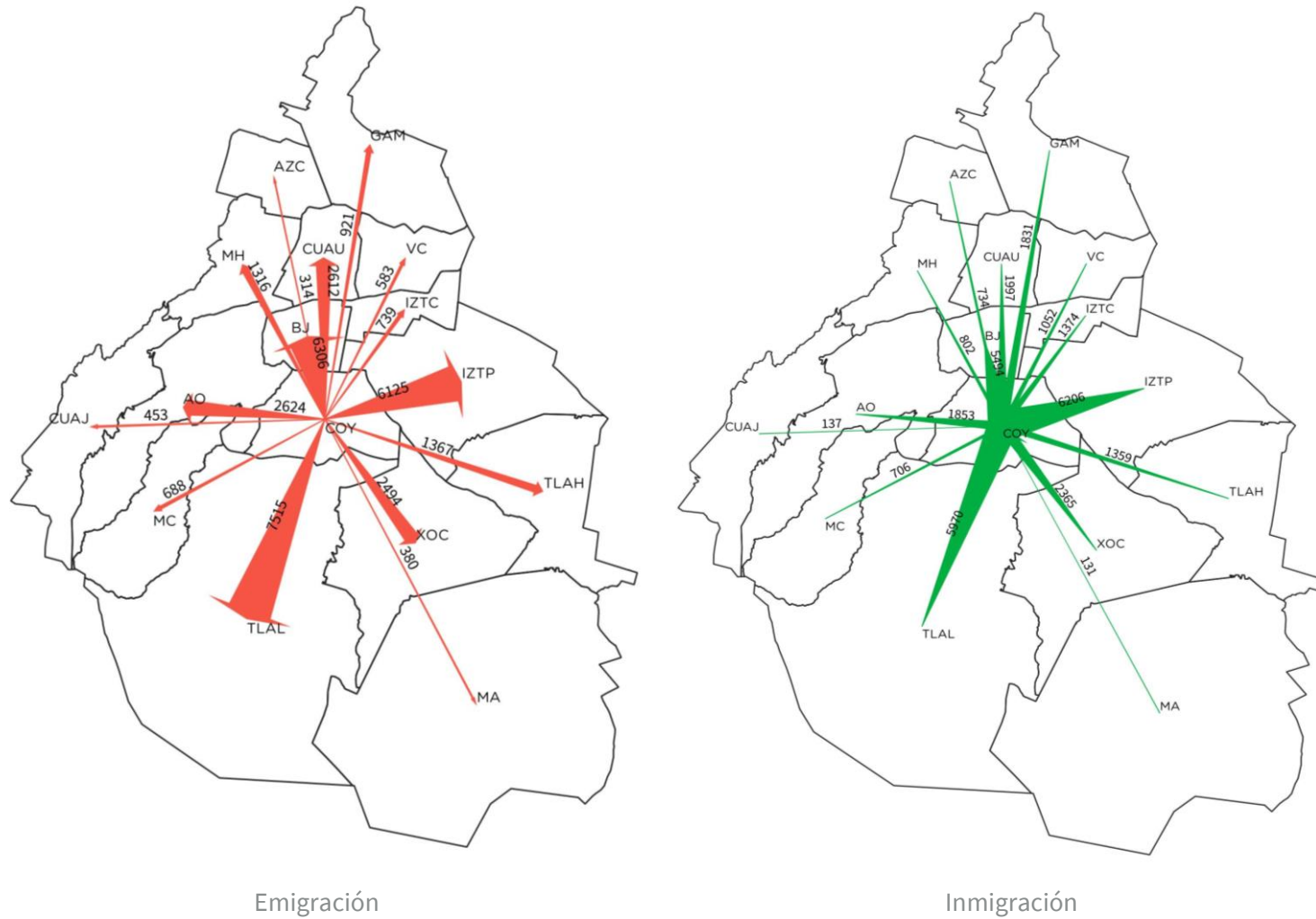


Nota: se excluyen los flujos migratorios locales en torno a Benito Juárez de la población que no especificó alcaldía de residencia en 2010. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Iztapalapa, la alcaldía más poblada de la Ciudad de México, tiene un papel importante en la dinámica migratoria local: durante el periodo analizado dejaron de vivir en esa demarcación 42,840 personas y llegaron a ella 31,553. Si bien el saldo migratorio neto en esta alcaldía fue de -11,307 personas, esta demarcación al oriente de la Ciudad de México recibió a 11 de cada 100 personas que cambiaron de alcaldía de residencia en esos años, y expulsó al 15% de esta misma población. Cuarenta de cada cien nuevos habitantes en Iztapalapa proceden de Coyoacán (19.4%) o Iztacalco (19.8%), y el 22% tiene su origen en Tláhuac o Benito Juárez. La población que dejó la alcaldía se dirigió principalmente a Tláhuac (17.8%) o Iztacalco (15.5%) y, en menor medida, a Coyoacán (14.5%) y Benito Juárez (12.5%). Es probable que las diferencias en el costo de la vivienda entre las dos primeras y las dos últimas alcaldías afecten la elección de éstas como lugar de residencia.

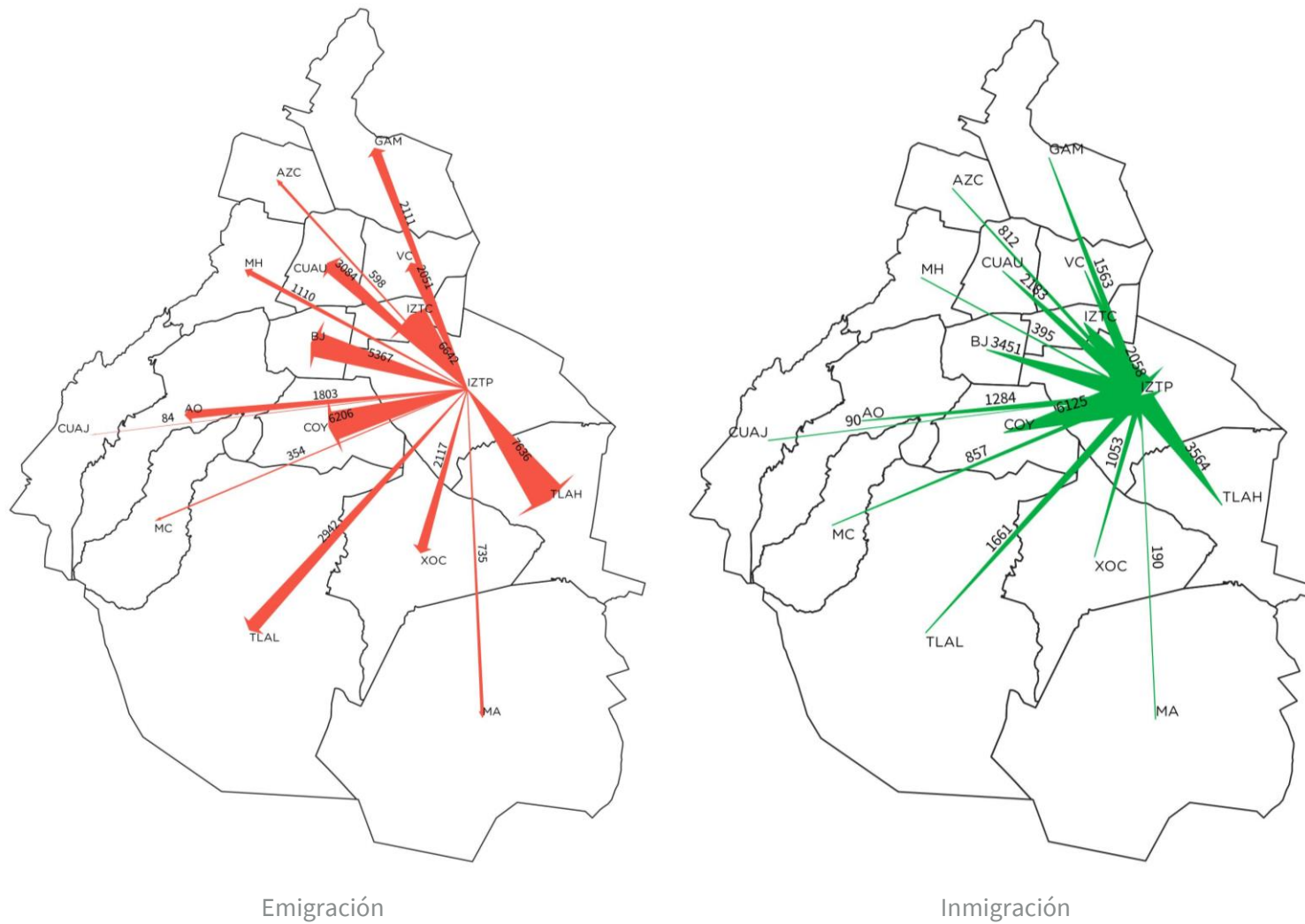
Más de la mitad de la población que recibe la alcaldía Cuauhtémoc (53.1%) antes residía en Gustavo A. Madero (15% de los que arribaron a Cuauhtémoc), Benito Juárez (14%), Miguel Hidalgo (13.3%) o Iztapalapa (10.8%), y un porcentaje cercano (49.6%) de quienes salieron de Cuauhtémoc entre 2010 y 2015 lo hizo a alguna de las siguientes tres demarcaciones: Benito Juárez (24%), Miguel Hidalgo (13.2%) y Gustavo A. Madero (12.4%). Es notable cómo los flujos migratorios internos en torno a Cuauhtémoc expresan un patrón que involucra en mayor medida a las alcaldías fronterizas, especialmente cuando Cuauhtémoc es lugar de emisión de población.

FIGURA 1.3 PRINCIPALES SALDOS MIGRATORIOS NETOS EN TORNO A COYOACÁN ENTRE 2010 Y 2015



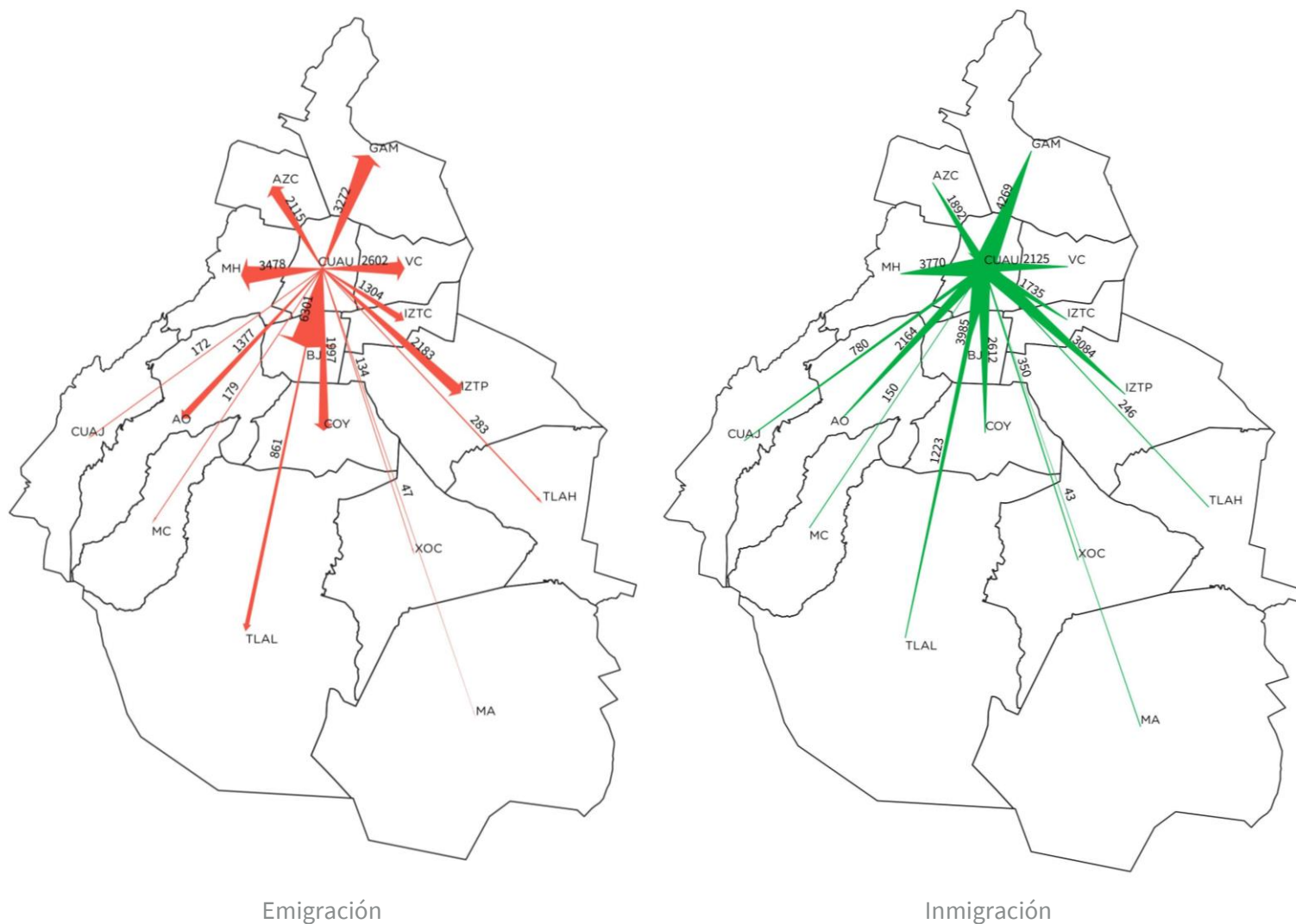
Nota: se excluyen los flujos migratorios locales en torno a Coyoacán de la población que no especificó alcaldía de residencia en 2010. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

FIGURA 1.4 PRINCIPALES SALDOS MIGRATORIOS NETOS EN TORNO A IZTAPALAPA ENTRE 2010 Y 2015



Nota: se excluyen los flujos migratorios locales en torno a Iztapalapa de la población que no especificó alcaldía de residencia en 2010. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

FIGURA 1.5 PRINCIPALES SALDOS MIGRATORIOS NETOS EN TORNO A CUAUHTÉMOC ENTRE 2000 Y 2015

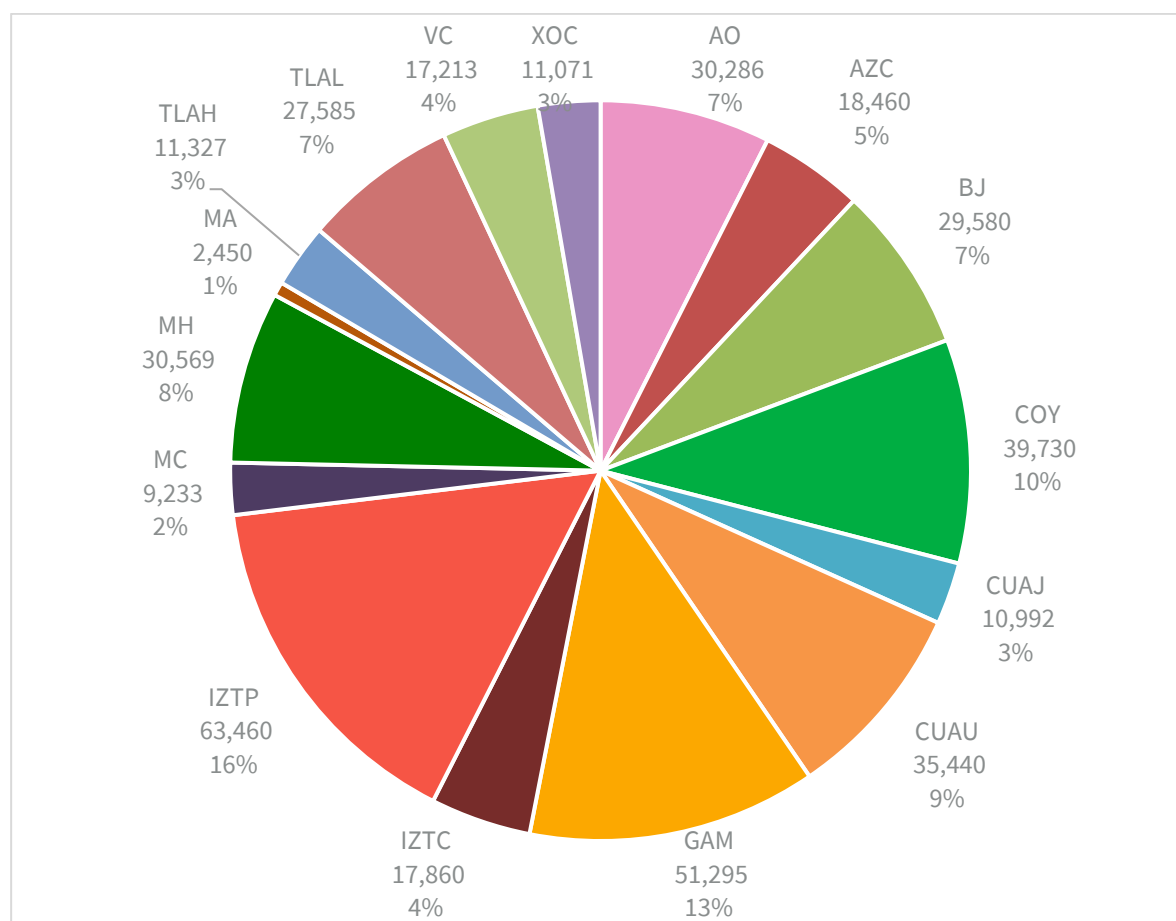


Nota: se excluyen los flujos migratorios locales en torno a Cuauhtémoc, de la población que no especificó alcaldía de residencia en 2010. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

4.1 La migración nacional e internacional en las alcaldías

Entre 2010 y 2015 arribaron a la Ciudad de México 406,551 personas procedentes de otras entidades de la República y de otros países. De cada 100 nuevos residentes que llegaron a la Ciudad, 38 se establecieron en algún lugar de Iztapalapa, Gustavo A. Madero o Coyoacán, y los demás se distribuyeron en el resto de las alcaldías, entre las que destacan como lugares de acogida Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Benito Juárez y Tlalpan (GRÁFICA 1.11).

GRÁFICA 1.11 TAMAÑO E INCIDENCIA DE LOS INMIGRANTES FORÁNEOS A LAS ALCALDÍAS ENTRE 2010 Y 2015

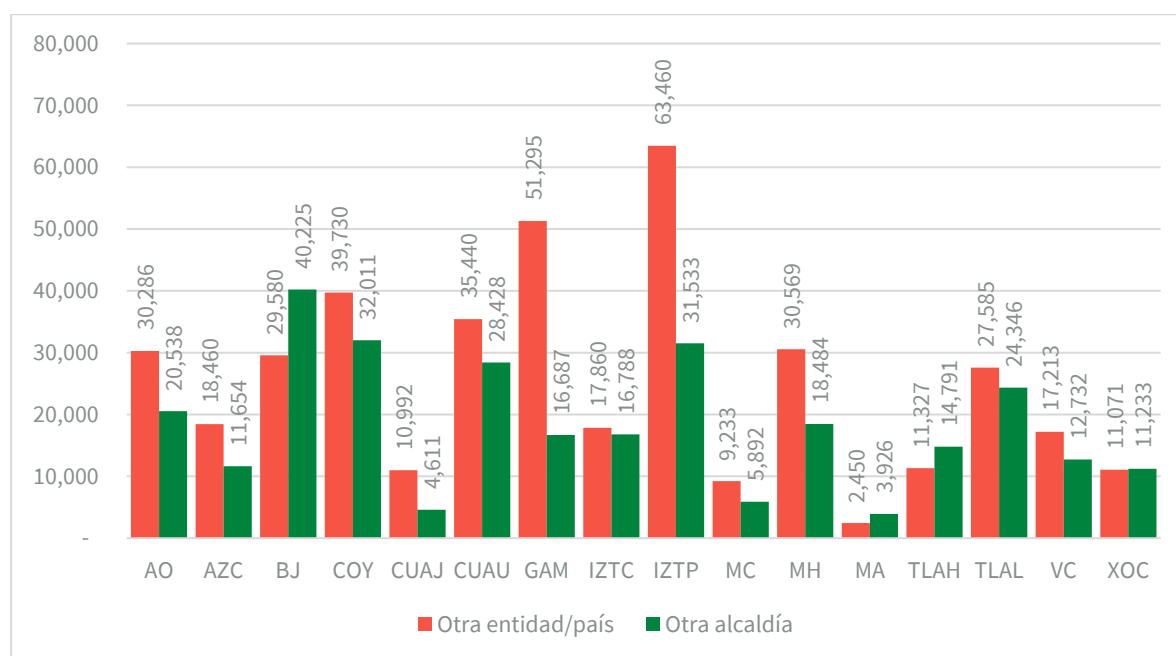


Notas: los porcentajes corresponden a la distribución porcentual de los 406,551 inmigrantes nacionales e internacionales que llegaron a la Ciudad de México entre 2010 y 2015, según alcaldía de destino. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Los inmigrantes internacionales provienen sobre todo de Estados Unidos y España, países a los que siguen en importancia numérica Venezuela, Colombia, Brasil y Canadá. El examen del origen geográfico de quienes proceden de otros puntos de la República Mexicana permite destacar la relevancia de Puebla, Veracruz, Oaxaca, Guerrero y estados vecinos como Morelos e Hidalgo, en

ese orden. Asimismo, hay que señalar que el elevado número de inmigrantes foráneos a Iztapalapa y Gustavo A. Madero (63,460 y 51,295) representa menos de 5% de la población con 5 años y más residente en dichas alcaldías en el año 2015. En términos relativos son otras las demarcaciones donde el arribo de población migrante de origen nacional e internacional significa un mayor porcentaje respecto de sus habitantes, como sucede en Miguel Hidalgo (8.9%), Benito Juárez (7.4%), Cuauhtémoc (7%) y Coyoacán (6.9%). Es probable que un análisis más detallado sobre la población inmigrante de origen nacional e internacional que contribuyera al conocimiento de sus características socioeconómicas y las de sus hogares, y en gran medida al de los flujos migratorios de retorno, revelara otro tipo de diferencias en el comportamiento de este indicador entre las demarcaciones capitalinas.

GRÁFICA 1.12 INMIGRANTES LOCALES Y FORÁNEOS A LAS ALCALDÍAS ENTRE 2010 Y 2015



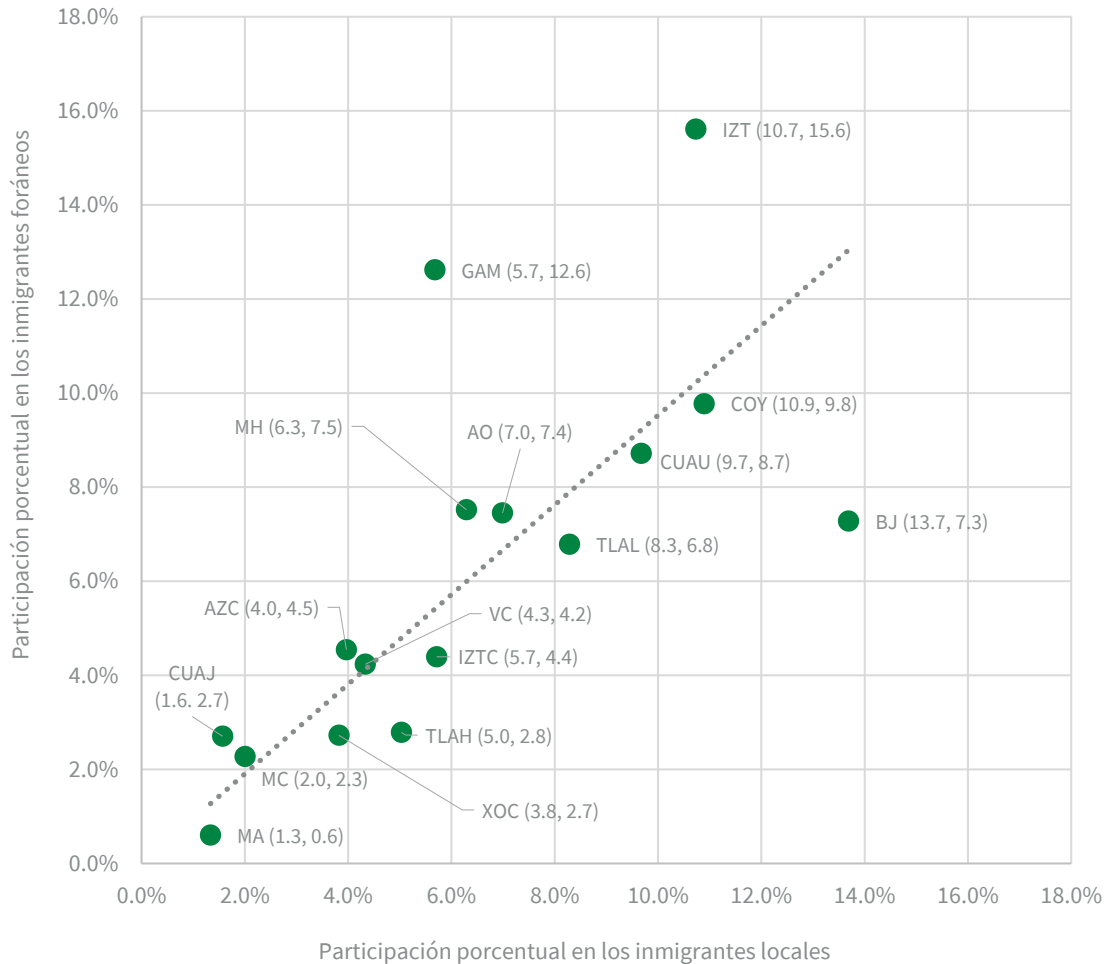
Fuente: Evalúa Ciudad de México con datos de EIC (2015).

Al comparar el tamaño poblacional (GRÁFICA 1.12) de los nuevos habitantes de las alcaldías según su origen (local o foráneo) es posible diferenciar entre las que reciben más inmigrantes foráneos que locales, y viceversa¹² La mayor parte de las demarcaciones se encuentran en el primer grupo de alcaldías, y solo cuatro presentan una diferencia a favor de la inmigración local: Benito Juárez, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco. Por otro lado, los datos mostrados en la GRÁFICA 1.12 permiten

¹² La migración local se refiere a la que tiene lugar entre alcaldías de la Ciudad de México, mientras que la foránea tiene su origen en otros estados de la República y en otros países.

apreciar la magnitud de las brechas en el tamaño de la migración local y foránea de cada alcaldía, y por lo tanto las diferencias en la composición de la inmigración según este origen. Al respecto destacan Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Miguel Hidalgo como las demarcaciones donde el número de inmigrantes foráneos es mucho más elevado que el de los locales: en el primer caso, por cada nuevo habitante procedente de otra alcaldía hay 3 que llegan de otra parte de la República o de otro país; en Iztapalapa y Miguel Hidalgo, esta relación es de 2 inmigrantes foráneos por cada inmigrante local.

GRÁFICA 1.13 DISTRIBUCIÓN DE LAS ALCALDÍAS SEGÚN LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE LOCAL Y FORÁNEA DURANTE 2010 A 2015



Notas: los números entre paréntesis son porcentajes correspondientes a la participación relativa de los inmigrantes de cada alcaldía en el total de inmigrantes llegados a la Ciudad de México entre 2000 y 2015. El primer número corresponde a la participación relativa de los inmigrantes locales y el segundo de los foráneos. Por lo tanto, el 100% se obtiene de manera separada sumando los primeros o los segundos dígitos de los 16 paréntesis, o demarcaciones. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Un enfoque complementario para el conocimiento de las diferencias en la composición de la inmigración a las alcaldías es la participación de las personas llegadas a ellas procedentes de otras demarcaciones en el total, o de las procedentes del exterior (otros puntos de la República Mexicana u otros países), como se exhibe en la GRÁFICA 1.13. Si se considera como punto de referencia la diagonal (línea sobre la que se ubicarían las alcaldías cuya participación en ambos grupos de inmigrantes fuera idéntica) es fácil identificar las demarcaciones con mayores disparidades en la presencia de inmigrantes locales y foráneos, pues son las que se alejan perceptiblemente de dicha diagonal: Gustavo A. Madero, Benito Juárez e Iztapalapa.

La diferencia entre la presencia de inmigrantes locales y foráneos en Gustavo A. Madero y Benito Juárez es muy cercana en valor absoluto, pero el tipo de inmigrantes (locales o foráneos) modifica su situación: a Gustavo A. Madero llegan migrantes foráneos en mayor medida que locales, mientras que a Benito Juárez arriban más locales que foráneos. Iztapalapa también recibe más migrantes foráneos que locales. En el otro sentido, destacan Venustiano Carranza, La Magdalena Contreras, Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y Coyoacán como las alcaldías cuya participación numérica en el total de inmigrantes locales y foráneos es muy cercana.

Una aproximación de carácter descriptivo, como la que desarrollamos a lo largo de este Capítulo, resulta insuficiente para ofrecer enunciados de tipo causal sobre las diferencias en el comportamiento de la migración entre las demarcaciones capitalinas en cuanto a la atracción de nuevos residentes locales y foráneos. En el conjunto de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, donde existe un amplio rango en la participación de unas y otras en el total de población inmigrante a la capital del país, la ubicación geográfica o el precio del suelo no parecerían ser factores asociados con las diferencias en este comportamiento. Demarcaciones centrales o periféricas en el territorio de la Ciudad de México, con precios del suelo elevados o reducidos, pueden ser espacios de recepción de nuevos residentes muy importantes o poco relevantes. La atención a estos interrogantes requeriría un análisis distinto sobre las motivaciones de la población inmigrante reciente.

5. El proceso de envejecimiento demográfico de la Ciudad de México

Durante las últimas décadas, y en particular desde el inicio del nuevo siglo, la población de la Ciudad de México ha reducido de manera notable su ritmo de crecimiento (como resultado de una tendencia descendente en la natalidad y ligeramente ascendente en el número de defunciones, pero también como consecuencia de un saldo neto migratorio negativo), al tiempo que ha elevado notoriamente la esperanza de vida. La evolución de estos componentes de la dinámica poblacional ha derivado en una estructura etaria que tiende al envejecimiento, con las

repercusiones que ello tiene, a corto y mediano plazo, en la demanda de bienes y servicios específicos para los habitantes, y en especial para las personas adultas mayores.

CUADRO 1.10 INDICADORES DEMOGRÁFICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2000 Y 2015

Indicadores ¹	2000		2015		Variación 2000-2015		
	Absolutos	% ²	Absolutos	%	Absolutos	TGV ³	TMC
Población total	8,605,239		8,918,653		313,414	3.6	0.3%
Mediana	31		33				
Niños y niñas (<18)	2,715,917	31.6%	2,153,371	24.1%	-562,546	-20.7	-1.6%
Adultos mayores (>=60)	730,640	8.5%	1,276,452	14.3%	545,812	74.7	4.1%
Población 18 a 59	5,029,684	58.4%	5,478,985	61.4%			
Relación NN/AM	4		2				
Edades no especificadas	128,998	1.5%	9,845	0.1%			

Notas: ¹ Para la definición de los niños y las niñas se aplica el criterio de 18 años establecido en la Convención de los Derechos del Niño. Son adultos mayores las personas con 60 años y más, según la definición de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (2014). La “relación NN/AM” (niños y niñas respecto de adultos mayores) se redondea para facilitar su interpretación. ² Para cada año, es la distribución porcentual de la población total según los grupos etarios seleccionados. ³ TGV es tasa global de variación y TMC es tasa media de crecimiento. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI, 2000) y EIC (2015).

Varios indicadores permiten valorar la intensidad y velocidad de este proceso de envejecimiento (CUADRO 1.10). Entre los años 2000 y 2015 el número de personas que residían en la Ciudad de México se incrementó en poco más de 300,000, lo que equivale a una tasa global de variación de 3.6% y a un crecimiento medio interanual de 0.3%. Pero el análisis de estas tasas para distintos grupos etarios arroja ritmos de variación muy disímiles: la población infantil se redujo de manera sensible, mientras el número de personas adultas mayores crecía notablemente. A lo largo de esta década y media la Ciudad de México perdió más de medio millón de niños y niñas menores de 18 años (de los cuales 465,042, o el 83%, no habían cumplido 15 años) y aumentó en casi la misma magnitud el número de personas de 60 años y más. Al finalizar esta etapa la población infantil se había reducido 21% respecto de 2000, mientras el número de adultos mayores había aumentado 75%; es decir, en 15 años el número de personas adultas mayores se multiplicó por 1.7. Las diferencias en valor y signo de los ritmos de crecimiento de los grupos extremos de la pirámide demográfica explican que, entre 2000 y 2015, la relación numérica entre niños y adultos mayores se redujera casi a la mitad: de 4 (niños y niñas por cada persona adulta mayor) a 2.

Consecuentemente, la población infantil pasó de representar casi la tercera parte (31.6%) del total de los habitantes en el año 2000 a menos de la quinta parte (24.1%) en 2015, mientras que la incidencia de los adultos mayores pasó del 8.5 al 14.3% en este periodo. En resumen, a lo largo de

quince años los niños y las niñas han reducido muy notoriamente su presencia relativa en el conjunto de los habitantes de la Ciudad de México y los adultos mayores la han elevado.

Si consideramos las categorías sociodemográficas utilizadas en la estimación de las tasas de dependencia por edad, donde el umbral cronológico para la construcción de los grupos corresponde a las edades definidas para la incorporación y el retiro del mercado laboral (15 y 65 años, respectivamente) observamos que la denominada población en edad productiva (personas con edades comprendidas entre 15 y 64 años) ha elevado su tamaño e incidencia en estos años: de 5,727,870 en 2000 (67% del total de habitantes) a 6,258,680 en 2015 (70.2%). El análisis de estas cifras pone de manifiesto la relevancia del llamado bono demográfico en la Ciudad de México, situación en la cual la población en edad de trabajar supera en tamaño a la población dependiente.

5.1 La tendencia al envejecimiento demográfico en las alcaldías

El proceso de envejecimiento al que tiende el conjunto de la población residente en la Ciudad de México se observa también al interior de las alcaldías, como se comprueba al comparar el cambio en la incidencia de los grupos etarios ubicados en los extremos de la pirámide poblacional entre 2000 y 2015. Es importante notar que la disminución en el peso relativo de los niños y las niñas no corresponde de manera precisa con el crecimiento en la incidencia de los adultos mayores, pues lógicamente hay que considerar la participación del grupo etario intermedio (población entre 18 y 59 años) en estas variaciones. No obstante, el examen de las modificaciones en los grupos poblacionales extremos de la distribución (niños y niñas, y adultos mayores) es adecuado para poner en claro la tendencia al envejecimiento demográfico de las alcaldías.

La información mostrada en el CUADRO 1.11 permite afirmar que en todas las demarcaciones de la Ciudad ha aumentado el peso relativo de las personas con 60 años y más, al mismo tiempo que el de los niños y las niñas ha disminuido, y que en algunas alcaldías el crecimiento en la incidencia de los residentes adultos mayores es particularmente notable, como sucede en Coyoacán, Azcapotzalco, Tlalpan, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, donde, entre 2000 y 2015, esta incidencia ha crecido más de 6 puntos. Destacan también Milpa Alta y Cuajimalpa, pero por sus reducidas variaciones en este mismo indicador.

Es importante mencionar que los resultados de la disminución en la incidencia de los niños y las niñas, y el consiguiente aumento del resto de los grupos (en particular de los adultos mayores), ponen de manifiesto la magnitud de los cambios en dimensiones de la dinámica demográfica que son reveladores de un proceso de larga data: el envejecimiento de la población. Esta acotación permite comprender que, pese a la reducción del peso específico de la población infantil durante los primeros quince años del presente siglo, el número de niños y niñas continúa siendo superior

al de las personas adultas mayores, tanto en el conjunto de la población capitalina como en cada una de sus demarcaciones (GRÁFICA 1.14).

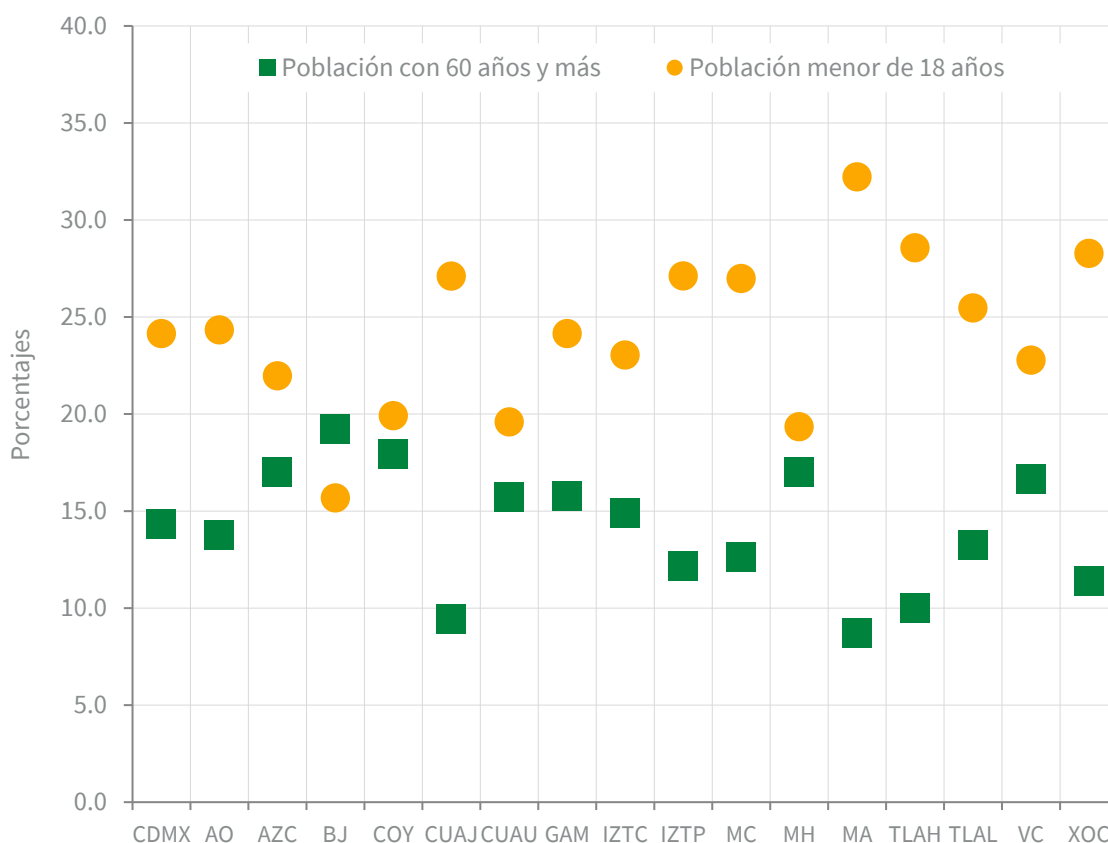
CUADRO 1.11 INCIDENCIA DE LA POBLACIÓN INFANTIL Y ADULTA MAYOR SEGÚN ALCALDÍA, 2000 Y 2015

Alcaldía	Población infantil			Población adulta mayor		
	2000	2015	2015-2000	2000	2015	2015-2000
Álvaro Obregón	32.0	24.3	-7.7	8.0	13.8	5.8
Azcapotzalco	29.4	22.0	-7.4	9.9	17.0	7.1
Benito Juárez	22.0	15.7	-6.3	14.2	19.2	5.1
Coyoacán	27.8	19.9	-7.9	9.5	17.9	8.5
Cuajimalpa	35.3	27.1	-8.2	5.5	9.5	3.9
Cuauhtémoc	27.4	19.6	-7.8	11.5	15.7	4.2
Gustavo A. Madero	31.4	24.1	-7.3	9.2	15.8	6.5
Iztacalco	30.4	23.0	-7.4	9.7	14.9	5.2
Iztapalapa	35.4	27.1	-8.3	6.0	12.2	6.2
La Magdalena Contreras	33.1	27.0	-6.1	7.3	12.6	5.4
Miguel Hidalgo	25.7	19.3	-6.4	12.1	17.0	4.9
Milpa Alta	38.8	32.2	-6.6	6.1	8.7	2.6
Tláhuac	37.4	28.6	-8.8	5.2	10.0	4.8
Tlalpan	32.5	25.5	-7.0	6.7	13.2	6.5
Venustiano Carranza	30.2	22.8	-7.4	10.7	16.7	6.0
Xochimilco	35.0	28.3	-6.7	6.2	11.4	5.2
Ciudad de México	31.6	24.1	-7.4	8.5	14.3	5.8

Notas: se aplica el criterio de 18 años para la definición de población infantil, y de 60 años para la de adultos mayores. Para cada año, la incidencia se calcula respecto de la población residente en la alcaldía en ese momento. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015) y del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

La información mostrada a detalle pone de relieve algunas diferencias significativas entre las alcaldías. La primera corresponde a Benito Juárez, única demarcación de la Ciudad de México donde, en 2015, la presencia relativa de los niños y las niñas es inferior a la de los adultos mayores; en esta delegación hay 81 niños y niñas por cada 100 adultos mayores. Coyoacán y Miguel Hidalgo destacan por la reducida diferencia entre estas poblaciones, en estos casos ligeramente a favor del peso relativo de la población infantil.

GRÁFICA 1.14 INCIDENCIA DE LA POBLACIÓN INFANTIL Y DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LAS ALCALDÍAS, 2015



Notas: para cada año, la incidencia se calcula respecto de la población residente en la alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

El análisis de este indicador entre las demarcaciones capitalinas revela nuevamente heterogeneidad, pues frente a los casos mencionados son notorias las elevadas brechas correspondientes a Milpa Alta, Cuajimalpa, Tláhuac, Xochimilco, La Magdalena Contreras e Iztapalapa. Todas ellas son demarcaciones con estructuras etarias particularmente jóvenes, donde el tamaño de la población infantil supera significativamente al de los adultos mayores. Sin duda el caso más destacado corresponde a Milpa Alta, alcaldía en la que residen 370 niños y niñas por cada 100 adultos mayores. Es posible afirmar que la disminución en el peso relativo de los niños y las niñas en cada una de las alcaldías, y el incremento en la incidencia de los adultos mayores, es una tendencia que se confirma en todas las demarcaciones de la Ciudad de México (CUADRO 1.11).

Tanto los niños y las niñas, como la población adulta mayor, tienden a concentrarse en las alcaldías con mayor número de residentes de la Ciudad: Iztapalapa y Gustavo A. Madero, donde en el

año 2015 habitaban 2.9 millones de personas. En estas dos demarcaciones viven 36 de cada 100 niños y niñas, y 32 de cada 100 personas adultas mayores, respecto del total de habitantes en la capital del país. Otras delegaciones que albergan a una parte importante de la población infantil son Álvaro Obregón y Tlalpan, con 8.5 y 8% del total, respectivamente. También en ellas, y en Coyoacán, tienden a concentrarse los habitantes de más edad de la Ciudad de México.

La heterogeneidad entre las demarcaciones capitalinas se expresa también en la esperanza de vida de la población, otro de los indicadores que es importante considerar en el conocimiento de la estructura etaria de la población. Según los resultados para el conjunto de la Ciudad de México (INEGI, 2017: Cuadro 3.31), la esperanza de vida al nacer de la población residente en ella es en promedio 76 años, que se elevan a 80 en el caso de las mujeres y disminuyen a 72 para los varones. Estos valores se modifican perceptiblemente entre las demarcaciones, alcanzando su máximo en Benito Juárez y Tlalpan, y su mínimo en Cuauhtémoc. Si tenemos en cuenta que las personas que habitan en Benito Juárez tienen una expectativa media de vivir de 81 años, y quienes residen en Cuauhtémoc un promedio esperado de 69, existe una diferencia de 12 años entre las personas que habitan en una demarcación u otra. Una constante entre las alcaldías, como entre los países, es la mayor esperanza de vida que presentan las mujeres respecto de los hombres, que en algunos casos –como Benito Juárez, Tlalpan y Coyoacán– son especialmente elevadas: 84, 83 y 82 años, respectivamente.

6. La presencia de grupos minoritarios en la Ciudad de México

El diagnóstico sociodemográfico de las personas que residen en la Ciudad de México debe prestar atención especial a ciertos grupos que presentan características particulares, como las personas que residen en la calle, la población perteneciente a pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

6.1 Población callejera

Los censos y las encuestas en los hogares representan las principales herramientas metodológicas aplicadas para recopilar la información demográfica y socioeconómica que se utiliza en los estudios para la estimación y el diagnóstico de la población. Sin embargo, por su diseño muestral y conceptual estas estrategias implican un recorte de la población que habita un territorio, pues quedan excluidas de ésta las personas que no residen en viviendas, como sucede con la población callejera. Algunos levantamientos realizados por el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, permiten ofrecer resultados generales sobre el tamaño, la ubicación y las características de las personas en situación de calle.

Según resultados del último censo aplicado a esta población (CUADRO 1.11), en la capital de la República habría más de 6,700 personas integrantes de poblaciones callejeras. Es decir, personas que subsisten en el espacio público de manera temporal o permanente, donde pernoctan y desempeñan sus actividades de reproducción cotidiana en condiciones de precariedad, y donde satisfacen sus necesidades elementales con recursos que obtienen de diversas fuentes y actividades. La población callejera tiende a ‘convertir’ en vivienda los lugares del espacio público tan diversos como plazas, puentes, jardines, campamentos, instalaciones del transporte público, edificios abandonados, automóviles, banquetas y camellones, aunque más de la tercera parte de estas personas –aproximadamente 2,400, según el último estudio realizado por el IASIS (IASIS-SEDES, s.f.)– duermen en albergues públicos o privados.

CUADRO 1.12 PRESENCIA DE POBLACIÓN CALLEJERA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2017

Alcaldías	Total de habitantes	Población callejera	Incidencia sobre la población de la alcaldía
Cuauhtémoc	532,553	1,303	0.24%
Gustavo A. Madero	1,164,477	1,003	0.09%
Venustiano Carranza	427,263	869	0.20%
Iztapalapa	1,827,868	465	0.03%
Otras alcaldías	4,966,492	3,114	0.06%
Ciudad de México	8,918,653	6,754	0.08%

Fuente: Evalúa Ciudad de México con datos de IASIS-Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (s.f.) *Diagnóstico situacional de las poblaciones callejeras 2017-2018*. El número de habitantes de las alcaldías procede de EIC (2015). Más de la mitad de la población callejera (3,640 personas, 54% de todas las que se encuentran en esta situación) se localiza en cuatro alcaldías situadas al norte y oriente de la Ciudad (Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztapalapa), lo que implica una elevada concentración de estas personas en ciertas áreas del tejido urbano. Especialmente destacables son los casos de Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero, alcaldías en las que fueron registradas más de 2,000 personas en estas condiciones. El tamaño de la población callejera en relación con el número total de capitalinos arroja una incidencia muy pequeña para el conjunto de la Ciudad de México (0.08%), que aumenta a 0.24% en Cuauhtémoc y 0.20% en Venustiano Carranza.

La mayor parte de las personas en situación de calle son hombres (90 de cada 100), por lo que las mujeres representan una proporción mucho menor; aproximadamente la mitad de la población callejera (50.3%) proviene de otros estados de la República o de otro país. Además, 17 de cada 100 de éstos presentan alguna discapacidad física, 5 de cada 100 tienen algún tipo de enfermedad mental, 0.7% pertenece a la comunidad LGBTTTIQ (lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis, intersexuales y queer) y 3.4% procede de pueblos originarios. La mayoría de esta población manifestó saber leer y escribir, mientras que 14 de cada 100 refirieron no tener formación académica, 13 de cada 100 dijeron contar con estudios de nivel medio superior y aproximadamente 6 de cada 100 respondieron haber cursado estudios profesionales.

6.2 Población perteneciente a pueblos indígenas y originarios

Desde algunas perspectivas se defiende la pertinencia de sustituir la expresión ‘pueblos indígenas’ por ‘pueblos originarios’, con el fin de desechar la carga discriminatoria, homogeneizante y de sometimiento que tendría la primera en favor de otras categorías semánticas que posibilitan el reconocimiento de la pluralidad de dichos grupos (Semo, 2017). No obstante, diversos ordenamientos nacionales e internacionales continúan utilizando el primero de estos términos para hacer referencia a esta diversidad de pueblos.¹³ En el caso de la Ciudad de México la legislación al respecto podría generar cierta confusión, pues inicialmente se menciona y se legitima desde este ordenamiento local el uso de la expresión ‘pueblos indígenas’, pero posteriormente se retoma la categoría ‘pueblos originarios’, lo que genera una mezcla que se traduce en el uso de ‘pueblos y barrios originarios’ como categoría semántica diferente a la de ‘comunidades indígenas residentes’ y a ‘personas originarias’.¹⁴

En este documento adoptamos la expresión ‘población perteneciente a pueblos indígenas y originarios’, que abarca a las personas que se consideran indígenas (por razones étnicas y culturales o por hablar una lengua indígena) y a las que, definiéndose o no como tales, afirman pertenecer a una comunidad negra de origen afromexicano o afrodescendiente. La Encuesta Intercensal 2015 proporciona dos aproximaciones para identificar a la población perteneciente a pueblos indígenas y originarios: las personas que se identifican o auto adscriben como tales, y las que hablan o entienden una lengua indígena. La adopción de un criterio u otro arroja distintas estimaciones del total de población perteneciente a pueblos indígenas y originarios que residen en la Ciudad de México (RECUADRO 1.2).

En el caso particular de los pueblos indígenas, si tomamos como criterio de pertenencia el dominio de una lengua indígena, en el año 2015 residían en la capital del país 129,355 personas que

¹³ Como la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2018) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007 y ratificada por México en 2008).

¹⁴ La Constitución Política de la Ciudad de México, en su Artículo 22, define a las personas originarias como “las personas nacidas en su territorio, así como a sus hijos e hijas”, por lo que, según esta acepción, las personas originarias no necesariamente pertenecerían a los barrios o pueblos originarios. Asimismo, se observa cierta ambigüedad en el uso de la expresión ‘comunidades indígenas’, que parece ser sinónimo (al igual que ‘pueblos originarios’) de ‘pueblos indígenas’, sin que resulte claro si los ‘barrios originarios’ son entendidos como indígenas, o incluso si barrio y pueblo debieran ser utilizados de manera indistinta. Por otro lado, la Constitución local establece la diferencia entre ‘pueblos y barrios originarios’ y ‘comunidades indígenas residentes’, señalando el origen geográfico como criterio de distinción entre ambas categorías: los primeros descienden de “poblaciones asentadas en el territorio actual de la Ciudad de México desde antes de la colonización” y las segundas se constituyen a partir de “personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país” (Artículo 58).

cumplían esta condición. Si elegimos el criterio de la auto adscripción, la Encuesta Intercensal 2015 arroja una población de 960,059 personas, de las cuales 784,605 se consideran indígenas y 175,454 dicen serlo solo ‘en parte’. En este diagnóstico adoptamos una tercera aproximación para la medición de la pertenencia a pueblos indígenas, donde combinamos las respuestas a ambas preguntas a fin de incluir a quienes cumplen *alguno* de estos dos requisitos. En consecuencia, en el año 2015 había 1,002,817 habitantes en la Ciudad de México pertenecientes a pueblos indígenas (CUADRO 1.14).

RECUADRO 1.2 PROBLEMATIZANDO LA DEFINICIÓN DE PERTENENCIA A PUEBLOS INDÍGENAS Y ORIGINARIOS

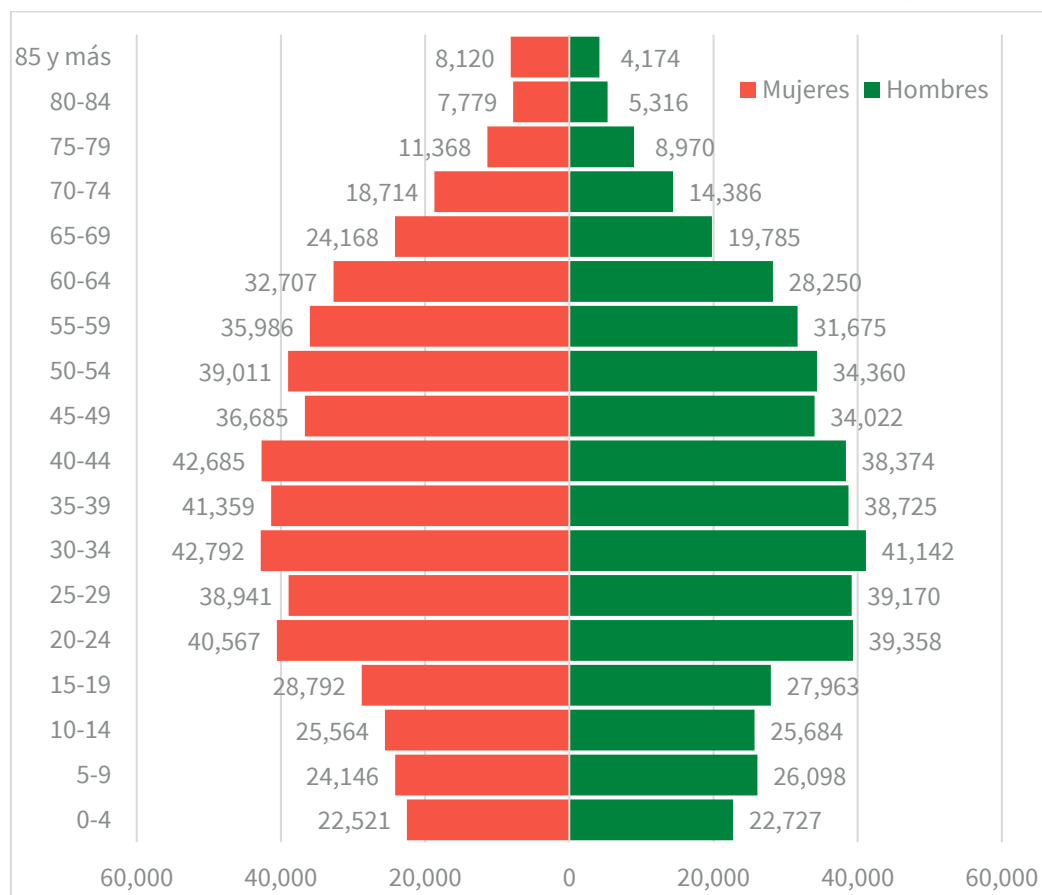
En la Ciudad de México, en el año 2015:

- 84,889 personas hablan una lengua indígena y se consideran indígenas.
- 42,758 personas hablan una lengua indígena pero no se consideran indígenas.
- 69,731 personas no saben si se consideran indígenas, y de éstas, 1,213 hablan una lengua indígena.
- 849,132 personas no hablan una lengua indígena pero sí se consideran indígenas, de manera inequívoca o ‘en parte’.
- 47,230 personas no especifican si hablan una lengua indígena.
- 207,311 personas se consideran afromexicanas o afrodescendientes, de las cuales 96,924 (47%) se definen como indígenas por hablar una lengua tal o por su cultura.

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

La elevada concentración de esta población en las edades intermedias de la pirámide (en particular de 18 a 59 años) presenta pocas diferencias respecto del conjunto de la población residente en la Ciudad de México, que sí es posible observar cuando se comparan los estratos etarios extremos: el peso de la población infantil en el total de los residentes (24%) se reduce a 18% entre las personas pertenecientes a pueblos indígenas, la incidencia de las personas adultas mayores pasa de 14 a 18% en los indígenas, y la relación entre población infantil (menores de 18 años) y adultos mayores equivale a 96 niños y niñas por cada 100 habitantes con 60 años cumplidos (GRÁFICA 1.15). A partir de estos datos sería posible señalar, inicialmente, que la población capitalina perteneciente a pueblos indígenas presenta un grado de envejecimiento ligeramente superior al de todos los residentes en la capital de la República. Sin embargo, no es posible descartar que esta estructura etaria sea resultado, al menos en parte, de respuestas a las preguntas sobre pertenencia indígena asociadas con ciertos rangos de edad, de tal manera que podría haber una menor propensión entre los jóvenes a la auto adscripción y al dominio de una lengua indígena.

GRÁFICA 1.15 PIRÁMIDE DE POBLACIÓN PERTENECIENTE A PUEBLOS INDÍGENAS, 2015



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015). La población residente en la Ciudad de México que pertenece a pueblos indígenas incluye a 733 personas con edades no especificadas, de las cuales 465 son hombres y 263 mujeres.

La población perteneciente a pueblos indígenas representa el 11.2% de la población total de la Ciudad y se concentra principalmente en Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Álvaro Obregón, alcaldías donde residen 474,709 personas clasificadas como indígenas (el 47.3% del total). Sin embargo, esta concentración no implica necesariamente que en dichas demarcaciones el peso relativo de la población perteneciente a pueblos indígenas sea elevado, como sucede en Iztapalapa, donde residen 18 de cada 100 personas pertenecientes a pueblos indígenas que habitan en la capital de la República, pero esta población (181,200 personas) representa menos del 10% de todos los residentes en Iztapalapa. Y en sentido inverso: en Milpa Alta habita solo 3.4% de los capitalinos pertenecientes a pueblos indígenas, pero este grupo representa 24.4% de toda la población que reside en esta demarcación del sur de la Ciudad.

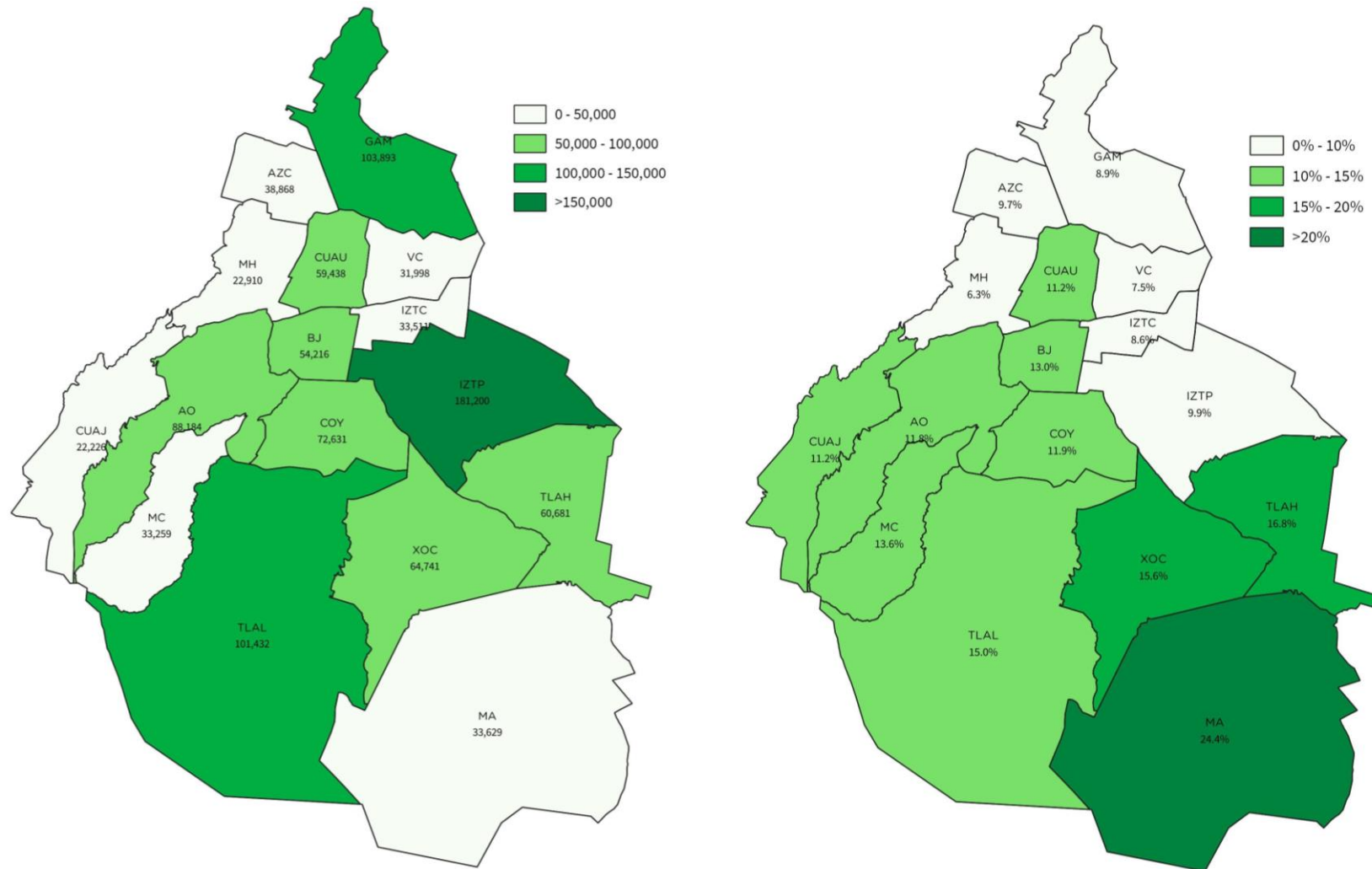
CUADRO 1.13 POBLACIÓN RESIDENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN PERTENENCIA A PUEBLOS INDÍGENAS, 2015

Alcaldía	Criterios de pertenencia a pueblos indígenas					Total
	Se considera	Habla lengua indígena	Se considera o habla			
			Número	% ¹	% ²	
Álvaro Obregón	85,441	8,254	88,184	11.8	8.8	749,982
Azcapotzalco	37,222	3,732	38,868	9.7	3.9	400,161
Benito Juárez	52,310	4,970	54,216	13.0	5.4	417,416
Coyoacán	69,709	8,058	72,631	11.9	7.2	608,479
Cuajimalpa	21,578	2,301	22,226	11.2	2.2	199,224
Cuauhtémoc	56,944	7,141	59,438	11.2	5.9	532,553
Gustavo A. Madero	98,290	15,822	103,893	8.9	10.4	1,164,477
Iztacalco	32,379	3,582	33,511	8.6	3.3	390,348
Iztapalapa	170,711	31,335	181,200	9.9	18.1	1,827,868
La Magdalena Contreras	32,403	3,269	33,259	13.6	3.3	243,886
Miguel Hidalgo	21,468	3,296	22,910	6.3	2.3	364,439
Milpa Alta	31,991	5,358	33,629	24.4	3.4	137,927
Tláhuac	59,431	4,816	60,681	16.8	6.1	361,593
Tlalpan	97,940	12,313	101,432	15.0	10.1	677,104
Venustiano Carranza	30,322	5,519	31,998	7.5	3.2	427,263
Xochimilco	61,920	9,589	64,741	15.6	6.5	415,933
Ciudad de México	960,059	129,355	1,002,817	11.2	100.0	8,918,653

Notas: ¹ Incidencia respecto del total de población residente en cada alcaldía. ² Distribución porcentual de la población perteneciente a pueblos indígenas según alcaldía de residencia. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

En los mapas de la FIGURA 1.6 es posible distinguir las diferencias en la clasificación de las demarcaciones de la Ciudad de acuerdo con la presencia absoluta y relativa de población perteneciente a pueblos indígenas, destacando los casos de Milpa Alta, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

FIGURA 1.6 PRESENCIA DE POBLACIÓN PERTENECIENTE A PUEBLOS INDÍGENAS SEGÚN ALCALDÍA, 2015



Notas: la incidencia (mapa de la derecha) se calcula sobre el número de habitantes de cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015). El total para la Ciudad de México es 1,002,817 personas pertenecientes a pueblos indígenas.

6.3 Personas con discapacidad

Uno de los grupos de población que requiere atención especial desde la política pública es el conformado por las personas con discapacidad. Es decir, aquellas personas que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (en su Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías del año 1980) presentan alguna “restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano”. En el mismo sentido se pronuncia la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal (2010) cuando afirma lo siguiente (Artículo 4, párrafo XV): “[la discapacidad] Resulta de la interacción entre las personas con alguna deficiencia de carácter físico, sensorial, cognitivo-intelectual y psicosocial, con las barreras debidas a la actitud y al entorno, que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas”.

CUADRO 1.14 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2018

Población	Ciudad de México		Nacional	
	8,803,308	100%	125,189,618	100
NE	12,199	0.1% ^{/1}	234,492	0.2%
Sin dificultad física o mental	8,164,441	92.7% ^{/1}	115,644,663	92.4%
Con alguna dificultad física o mental	626,668	7.1% ^{/1}	9,310,463	7.4%
De las cuales, tienen dificultad para: ^{/2}				
Caminar, moverse, subir o bajar	423,233	67.5%	5,510,251	59.2%
Ver, aun usando lentes	165,134	26.4%	2,908,521	31.2%
Hablar o comunicarse o conversar	30,378	4.8%	843,122	9.1%
Oír, aun usando aparato auditivo	97,816	15.6%	1,532,840	16.5%
Vestirse, bañarse o comer	36,589	5.8%	728,046	7.8%
Poner atención o comprender cosas sencillas	41,034	6.5%	715,971	7.7%
Tiene alguna limitación mental	47,267	7.5%	728,341	7.8%

Notas: NE: no se especifica si la persona presenta algún tipo de discapacidad. ^{/1} Porcentajes calculados sobre el total de la población, para la Ciudad de México o el país, según corresponda. Debido al redondeo de las cifras la suma puede no ser 100%. ^{/2} La incidencia de los tipos de discapacidad se calcula, para la Ciudad y para el conjunto del país, sobre el total de personas con discapacidad. Estos porcentajes no suman 100% porque una persona puede presentar más de una discapacidad. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2018.

En el año 2018, en la Ciudad de México, residían más de 625,000 personas con alguna dificultad física o mental (CUADRO 1.14), lo que equivalía al 7.1% de los habitantes de ese momento (8.8 millones de personas, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2018). Más de 423,000 personas (el 67.5% de las que declararon tener discapacidad) presentaban dificultades de movilidad que les impedían caminar, moverse, subir o bajar de manera adecuada; un

grupo también numeroso –superior a 165,000 personas– afirmaron tener problemas de visión, aun utilizando lentes (el 26.4% de toda la población que presentaba una discapacidad); y los problemas asociados con las dificultades auditivas aquejaban aproximadamente a 97,000 personas (el 15.6% de la población con discapacidad).

Es importante notar que si bien la incidencia de la discapacidad era muy parecida a nivel nacional y entre la población de la Ciudad de México (7.4 y 7.1%, respectivamente), existían diferencias significativas en algunas dificultades particulares, como los problemas de movilidad (que afectaban en mayor medida a los capitalinos que al conjunto de la población de la República Mexicana) y los visuales (más extendidos a nivel nacional que en la capital del país). La incidencia de otras limitaciones era notablemente inferior a la movilidad, la visión y la audición, como sucedía con la posibilidad de vestirse, bañarse o comer; con poner atención o comprender cosas sencillas; o incluso hablar, comunicarse o conversar.

Dadas las implicaciones de la discapacidad en la vida diaria de las personas, independientemente de la dificultad física o mental de que se trate, es importante valorar el alcance del problema en relación con los hogares donde éste está presente. Según la información disponible en la ENIGH 2018, las más de 625,000 personas con discapacidad que residían en la Ciudad de México en ese año pertenecían a 511,253 hogares, y una parte de éstos (95,116) contaban con dos o más personas con discapacidad. En términos relativos estos resultados significan que en 19 de cada 100 hogares capitalinos (que ese año eran 2,653,455) alguno de sus miembros presentaba al menos una dificultad física o mental, y que en casi 4 de cada 100 de los hogares de la Ciudad había dos o más personas con discapacidad.

La aproximación al conocimiento reciente de la presencia de personas con discapacidad en las alcaldías sólo es posible con el Censo de Población y Vivienda del año 2010, cuyo diseño muestral permite desagregación a este nivel (CUADRO 1.15). Los resultados generados a partir de este levantamiento arrojan un total de 481,847 personas con discapacidad en la capital del país en el año 2010, la mayor parte de las cuales (aproximadamente 6 de cada 10) residía en Iztapalapa (100,919), Gustavo A. Madero (67,147), Coyoacán (40,817), Tlalpan (35,349) o Álvaro Obregón (33,409).

Sin embargo, el mayor peso relativo de las personas con discapacidad residentes en una alcaldía, con relación al total de la Ciudad de México, no implicaba una elevada incidencia al interior de la demarcación de residencia. Ejemplos reveladores de esta diferencia eran, especialmente, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, alcaldías que albergaban a 20.9 y 13.9% de la población capitalina con discapacidad, respectivamente, pero en las que dicho problema era reducido en términos relativos (5.6 y 5.7%). Por otro lado, delegaciones cuya importancia porcentual en el conjunto de las personas con discapacidad de la Ciudad era más pequeña (como Cuajimalpa y Milpa Alta)

presentaban incidencias más elevadas. En síntesis, en términos absolutos el problema estaba más extendido en las cinco demarcaciones mencionadas (Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Tlalpan), pero la mayor incidencia correspondía a Coyoacán y Venustiano Carranza (donde esta condición afectaba a 6.6% de sus habitantes, en cada caso), Gustavo A. Madero (5.7%), Cuauhtémoc (5.6%) y Tlalpan (5.5%).

CUADRO 1.15 POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2010

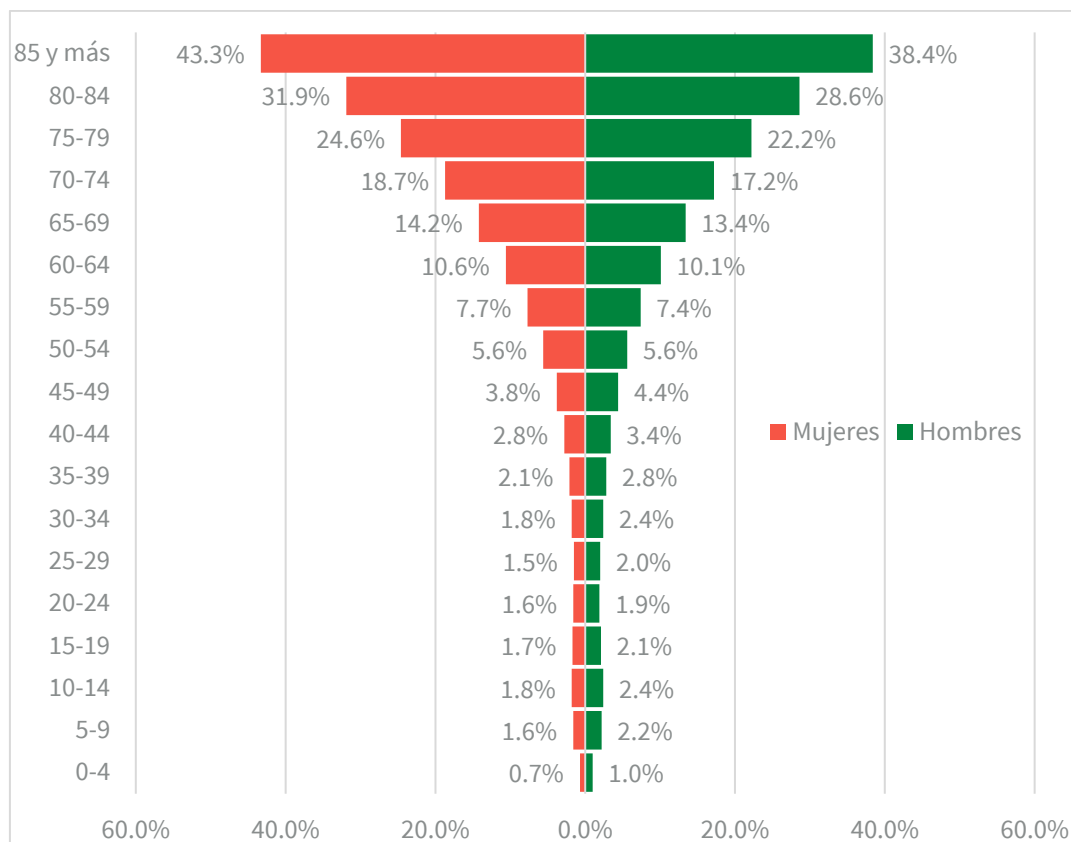
Alcaldía	Población residente	Personas con discapacidad	Distribución ¹	Incidencia ²
Álvaro Obregón	717,204	33,409	6.9	4.7
Azcapotzalco	413,890	25,110	5.2	6.1
Benito Juárez	378,741	20,087	4.2	5.3
Coyoacán	615,772	40,817	8.5	6.6
Cuajimalpa	182,973	8,115	1.7	4.4
Cuauhtémoc	524,525	29,167	6.1	5.6
Gustavo A. Madero	1,170,170	67,147	13.9	5.7
Iztacalco	383,051	21,119	4.4	5.5
Iztapalapa	1,792,891	100,919	20.9	5.6
La Magdalena Contreras	236,204	11,194	2.3	4.7
Miguel Hidalgo	363,889	15,737	3.3	4.3
Milpa Alta	129,268	5,718	1.2	4.4
Tláhuac	359,634	18,784	3.9	5.2
Tlalpan	641,122	35,349	7.3	5.5
Venustiano Carranza	429,054	28,122	5.8	6.6
Xochimilco	407,173	21,053	4.4	5.2
Ciudad de México	8,745,561	481,847	100	5.5

Notas: ¹ Incidencia calculada sobre el total de personas con discapacidad en la Ciudad de México. ² Incidencia calculada sobre la población residente en cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de <http://data.indepedi.cdmx.gob.mx/estadistica2.html> (portal electrónico del Instituto para la Integración al Desarrollo de las personas con Discapacidad, INDEPEDI; recuperado el 29 de julio de 2019).

Es importante señalar que la presencia de la discapacidad está relacionada con la edad, de manera tal que la probabilidad de presentar algún impedimento de estas características es más elevada conforme lo es la edad de las personas (GRÁFICA 1.16). Con información del Censo de Población y Vivienda 2010 se pueden apreciar las notables diferencias en las probabilidades asociadas con la edad y el sexo para la población residente en la Ciudad de México que presenta algún tipo de discapacidad. Los datos mostrados en la GRÁFICA 1.16 dibujan una figura en forma de cono o embudo, que se amplía perceptiblemente a partir de los 60 años, cuando la probabilidad de

presentar alguna discapacidad es superior a 10%, y tiene sus valores máximos entre la población de 85 años y más.

GRÁFICA 1.16 PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN INTERVALO DE EDAD Y SEXO, 2010



Notas: para cada intervalo de edad y sexo, los porcentajes se calculan como el cociente entre el número de personas que presentan alguna discapacidad y el total de personas de dicha categoría. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del Censo de Población y Vivienda 2010.

Asimismo es relevante mencionar que, en términos generales, no existen diferencias significativas en la incidencia de la discapacidad por sexo, si bien es posible identificar dos tendencias: distancias muy reducidas entre la población menor de 65 años, pero con probabilidades ligeramente superiores para los hombres respecto de las mujeres; y diferencias algo más elevadas entre la población adulta mayor (a partir de 60 años), con mayores probabilidades de discapacidad entre las mujeres que entre los hombres.

CAPÍTULO 2

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO, ESTRUCTURA URBANA Y HABITABILIDAD

Capítulo 2

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO, ESTRUCTURA URBANA Y HABITABILIDAD

El conocimiento sobre los problemas asociados con el ordenamiento del territorio, con la estructura urbana y con la habitabilidad en la Ciudad de México incluye el análisis de los asentamientos irregulares en la Ciudad, de las condiciones de habitabilidad de las viviendas —tanto del acceso como de sus características físicas— y de la desigualdad en torno al uso de los sistemas de transporte urbano para la movilidad de las personas.

1. Las aristas de la desigualdad urbana

El desarrollo urbano, en su comprensión más formal, incluye procesos de planeación y ejecución de acciones para la zonificación del tejido urbano de acuerdo con la asignación de usos del suelo y los lineamientos de construcción contenidos en los ordenamientos aplicables. Se trata, principalmente, de una política reguladora del crecimiento que debe asegurar, además, dimensiones como la protección ambiental. Los criterios que rigen la normatividad al respecto son de diversa índole, pues abarcan consideraciones de racionalidad económica y de rentabilidad, pero también culturales, de preservación y recuperación del entorno histórico, y de conservación ambiental. Sin embargo, la aplicación de estos marcos regulatorios no ha evitado el surgimiento y proliferación de asentamientos humanos irregulares en la Ciudad de México, que configuran un escenario de notables contrastes en las características y condiciones de ocupación del territorio.

La Ciudad queda conformada, entonces, por grupos heterogéneos en su composición socioeconómica y cultural, establecidos sobre una estructura urbana igualmente heterogénea en la dotación de vialidades, servicios e infraestructura, donde las zonas de crecimiento irregular presentan carencias particularmente graves derivadas de la propia dinámica de su creación y expansión. Por lo tanto, el crecimiento de la Ciudad está orientado tanto por un desarrollo planeado, provisto de una estructura previa, como por otro informal, caracterizado por la ocupación de terrenos que no cuentan con infraestructura adecuada ni con previsión de tenerla, y cuyas necesidades poblacionales son atendidas a posteriori. Estas diferencias, originadas en los patrones de ocupación del espacio urbano, generan y perpetúan condiciones de desigualdad entre los asentamientos previamente planeados y los que en un principio fueron irregulares; en los primeros se concentran las actividades económicas con mayor nivel de capitalización y las entidades públicas y privadas prestadoras de servicios.

Consecuentemente, una primera expresión de la desigualdad social en contextos urbanos remite a las diferencias en el origen de los lugares de residencia, pues a pesar de que los asentamientos originariamente irregulares se van incorporando a los procesos de desarrollo urbano (mediante planes de

desarrollo y otros instrumentos de planeación), persisten las carencias originadas en la ausencia o deficiencia en vivienda, servicios e infraestructura, como alumbrado público, sistemas de aprovisionamiento de agua y drenaje en las viviendas; energía eléctrica; trazado, construcción y mantenimiento de vialidades; y desarrollo de sistemas de transporte público. Todos estos problemas son claramente observables en las alcaldías con asentamientos irregulares de la Ciudad de México.

También es importante reconocer el peso que las variables asociadas con la desigualdad socioeconómica, en particular el ingreso, tienen en las posibilidades de acceso al lugar de residencia. La elección del área y de la vivienda están altamente condicionadas por los recursos monetarios disponibles, por lo que se reduce el abanico de posibilidades a sectores de la Ciudad caracterizados por rentas urbanas bajas, pero también por entornos de menor calidad de vida, tanto en el espacio público como en el privado de las viviendas. Consideramos que un análisis desde la perspectiva de la habitabilidad, con énfasis en las inequidades relacionadas con la capacidad de acceso a servicios e infraestructura pública y privada, permite observar las expresiones de la desigualdad social en un contexto urbano como el de la Ciudad de México.

1.1 Dinámicas del desarrollo urbano y reproducción de desigualdades

La producción de ciudad en la dinámica contemporánea responde a patrones de desarrollo urbano que satisfacen las necesidades de las personas, pero también a criterios de optimización del beneficio económico por parte de los actores del sector privado. Por consiguiente, la transformación de la Ciudad de México está ligada a los ordenamientos que rigen su planeación y crecimiento, así como a los requerimientos impuestos por la actividad económica. Son precisamente estos criterios afines a la racionalidad económica (como rentabilidad, reducción de costos y obtención de ganancias) los que pueden imponerse en la construcción del entorno de habitación (vivienda y espacio público), en detrimento de la atención a las necesidades humanas. Como afirma Damián (2019):

... sólo se considera cuán ‘fácil’ es construir ‘viviendas de interés social’, por ejemplo, modeladas y conceptualizadas de manera que permitan una rápida aplicación, a bajo costo (de tiempo, espacio, dinero y pensamiento), pero en las que es poco probable que sus residentes se sientan satisfechos, y menos aún que la vida que llevan ahí valga la pena de ser vivida. Un claro ejemplo de ello son las viviendas construidas durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón en la periferia de las ciudades, alejadas de los servicios básicos y del transporte, y actualmente abandonadas.

Existen elementos para afirmar que los patrones de desarrollo urbano observados en la Ciudad han producido desigualdad, contribuyendo a generar dos ciudades al interior de esta metrópoli. Diagnósticos anteriores han identificado este patrón diferencial en la capital de la República (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, 2013), asociándolo con pautas de ocupación del espacio ineficientes, desarticuladas e inequitativas que contribuyen al desplazamiento de la población de bajos ingresos desde el centro de la Ciudad a zonas de la periferia donde el costo de la residencia (por

renta o precio de la vivienda y por servicios) es más reducido. Como resultado de este desplazamiento, durante las últimas décadas ha disminuido la densidad de población en las colonias del centro (de 206 habitantes por hectárea en 1980 a 137 en 2010) y ha aumentado la de las alcaldías del suroriente (de 57 habitantes por hectárea a 123 en ese periodo). Este patrón desigual se expresa en el comportamiento de algunos indicadores referidos a la localización de la población con mayores y menores ingresos en la Ciudad (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018: 96):

En el centro, poniente y sur de la capital, específicamente en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Coyoacán y Miguel Hidalgo, se concentra la población de más altos ingresos, que dispone de los mejores equipamientos de salud, educación, cultura y recreación y que goza de la mayor calidad y nivel de servicios de agua, drenaje, electrificación y transporte. No obstante, en el norte y sobre todo en el oriente de la Ciudad, principalmente en las delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa, Xochimilco y Tláhuac, se encuentran los niveles más críticos en la dotación y calidad de servicios y las mayores carencias de equipamiento.

Desde esta perspectiva, las inequidades que es posible observar en la Ciudad de México serían consecuencia de acciones orientadas por una racionalidad económica que produce y profundiza diferencias abismales en el valor del suelo, que son, a su vez, el origen de las desigualdades en el acceso a la vivienda en los espacios más favorecidos de la Ciudad. Sería erróneo reducir la génesis de esta inequidad a las diferencias en el valor del suelo, dado el papel que también desempeñan en su emergencia y persistencia otros factores que garantizan el aislamiento y la privacidad de ciertos entornos residenciales (conjuntos habitacionales rodeados de barreras físicas, resguardados por sistemas de vigilancia que aplican estrictos controles de acceso) que buscan ‘distinguirse’ o ‘diferenciarse’ del resto.

Pero más allá de las explicaciones de la producción de ciudad basadas en una lógica económica, los patrones de desarrollo urbano que definen una estructura particular de geografías de la proximidad y el aislamiento son también consecuencia de las condiciones de desigualdad en la acumulación de poder y recursos, que igualmente tienden a apartar social y espacialmente a distintos grupos sociales. Por consiguiente, la tendencia al aislamiento y a la separación producida por los patrones de desarrollo urbano no serían simples efectos de la lógica de acumulación de capital, sino de estas acciones intencionales de quienes deciden construir fronteras para aislarse de la trama urbana del resto de la Ciudad, sean éstas explícitas o no (Moctezuma Mendoza, 2017: 489):

...el poder social (en forma de capital, de relaciones sociales, de bagajes culturales, de influencia ideológica, etcétera) acumulado por colectivos e individuos, se manifiesta en el espacio urbano en el lugar que los mismos ocupan en la urbe con relación a sus cercanías y lejanías entre sí y con la estructura de distribución de los bienes y servicios, privados y públicos.

En este sentido, la expresión material de estos patrones de desarrollo urbano se puede observar, como se hace a lo largo de este Capítulo, a través de múltiples dimensiones, como las diferencias en el costo de la vivienda en distintas zonas de la Ciudad, la dotación de servicios sanitarios en las viviendas o la mayor o menor cercanía a las redes de transporte público. Algunos autores plantean también el estudio de las vialidades como una aproximación al conocimiento de la desigualdad en el espacio urbano, sosteniendo que la distribución de dichas vialidades estaría relacionada con la distribución geográfica de los grupos sociales, y por consiguiente con la dinámica del transporte y la movilidad (Schteingart e Ibarra, 2015: 298).

En suma, la Ciudad ofrece numerosas dimensiones para el análisis de la desigualdad social, tanto en los bienes y servicios que emanan de la gestión pública como en las condiciones de habitabilidad que caracterizan el espacio privado de las viviendas. El examen de indicadores referidos a ambas dimensiones o ámbitos de la vida en las ciudades permite revelar carencias y tareas pendientes en un proceso de planeación que, como establecen los principios generales de la política urbana de la Ciudad de México (expuestos en su Ley de Desarrollo Urbano), debe hacer énfasis en garantizar la sustentabilidad y los derechos de sus habitantes a vivienda, calidad de vida, patrimonio cultural, espacio público, esparcimiento, imagen e infraestructura urbana, transporte y servicios públicos (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010).

2. Estructura urbana y condiciones de habitabilidad

Durante las últimas décadas, la Ciudad de México ha experimentado algunos procesos que han derivado en profundas transformaciones, algunos con repercusiones en la dinámica metropolitana (Aguilar, 2016: 109 y ss.):

- El despoblamiento de las alcaldías del centro (sobre todo a partir de la década de 1960) y el desplazamiento de esta población hacia las demarcaciones del sur de la Ciudad, donde predominan los suelos de conservación.
- La emisión del Bando 2000 como un intento de política pública para revertir este proceso de despoblamiento y evitar la expansión en las demarcaciones con predominio de suelo de conservación.
- El fortalecimiento de acciones para la mejora del espacio urbano y los servicios (peatonalización de calles, mejoras en el sistema de transporte público) con el mismo propósito de detener los procesos de despoblamiento.
- Flujos migratorios entre zonas rurales y urbanas, así como entre diversas áreas de la Ciudad de México y municipios del Estado de México, como consecuencia (al menos en parte) de políticas capitalinas de mayor control en la creación y extensión de nuevos fraccionamientos y asentamientos irregulares.

- Aplicación de programas de vivienda popular (principalmente durante la década de 1990) con facilidades para el acceso a esquemas de financiamiento a población de bajos recursos y orientación de los desarrollos inmobiliarios en zonas alejadas del tejido urbano, siguiendo el modelo que algunos autores denominan ‘urbanización difusa’ o ‘dispersión urbana’, significativamente distante del ideal de ciudad sustentable, compacta, densa y bien conectada (Negrete, en Aguilar, 2016: 112 y siguientes.).¹

2.1 Asentamientos irregulares en la Ciudad de México

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010), en la Ciudad de México existen cinco tipos de suelo urbano y seis de conservación.² Los asentamientos poblacionales de carácter irregular, o asentamientos humanos irregulares (AHI), son las áreas en las que habitan las personas que residen en el llamado suelo de conservación no habitable, cuya residencia no está permitida. Por consiguiente, y como es lógico, los AHI están ubicados en las alcaldías donde existe este tipo de suelo, localizadas en la mitad meridional de la Ciudad y en su extremo septentrional (CUADRO 2.1).

Entre los años 2000 y 2015, el territorio ocupado por los AHI ha crecido de manera significativa, pasando a duplicarse prácticamente de 14.7 km² a 27.9 (13.17 km² más), lo que equivale a un crecimiento relativo global de 89.3%. Si bien en todas las alcaldías se puede observar un crecimiento en la superficie ocupada por los AHI, existen notables diferencias entre éstas, con valores que oscilan entre los máximos de Álvaro Obregón y Tláhuac, y los mínimos de Gustavo A. Madero y La Magdalena Contreras. En las dos primeras demarcaciones este fenómeno se ha exacerbado, como se expresa en un crecimiento a tasa global de 332 y 251%, respectivamente en el periodo. En las dos últimas, la variación relativa global del periodo ha sido de 24.1 y 46%, respectivamente. Si la existencia de asentamientos humanos irregulares en la Ciudad pone de manifiesto diversos problemas vinculados con la demanda de vivienda y la manera en la que ésta es resuelta en un contexto de crecimiento desordenado, la expansión de la superficie ocupada por los AHI refleja la agudización de dichos problemas en los últimos años, con notorias diferencias entre las demarcaciones.

Una mirada a la localización de los AHI en las alcaldías permite constatar que la mayor parte del área ocupada por este tipo de asentamientos se encuentra en dos demarcaciones (Xochimilco y Tláhuac); entre ellas se distribuye el 65% de los casi 28 km² que ocupan las personas residentes de los AHI de la Ciudad de México. O, si consideramos además de las anteriores, Tlalpan y Milpa Alta, alcanzamos el

¹ Este patrón se expresa en la construcción de viviendas pequeñas y de baja calidad en conjuntos habitacionales grandes, localizados en amplias superficies a modo de ‘parches de tejido urbano’ alejados entre sí y separados por extensas áreas desiertas.

² Los suelos urbanos son las llamadas áreas con potencial de desarrollo, con potencial de mejoramiento, con potencial de reciclamiento, de conservación patrimonial y de integración metropolitana. Los suelos rurales son clasificados como las áreas de rescate ecológico, de preservación ecológica, de producción rural y agroindustrial, de transición, de conservación patrimonial y las que determine el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (Artículo 50). (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010).

86% de esta superficie. Estos resultados ponen de manifiesto la aglutinación del problema cuando éste se analiza desde la heterogeneidad de los municipios capitalinos.

CUADRO 2.1 SUPERFICIE OCUPADA POR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LAS ALCALDÍAS, 2000 A 2015

Alcaldías	2000		2006		2010			2012		2015			2000-2015	
	Km ²	% ¹	Km ²	% ¹	Km ²	% ¹	AHI	Km ²	% ¹	Km ²	% ¹	% ²	Km ²	TGV (km ²) ³
Xochimilco	4.7	4.1	5.7	5.0	6.3	5.5	314	6.9	6.1	9.1	8.0	32.8	4.49	96.6%
Tláhuac	0.8	1.0	1.3	1.5	4.3	5.0	93	2.1	2.5	2.9	3.4	10.3	2.06	251.4%
Tlalpan	5.3	1.7	7.3	2.3	9.8	3.1	186	8.8	2.8	9.0	2.9	32.4	3.71	69.7%
Cuajimalpa	1.1	1.5	1.7	2.3	2.6	3.6	68	1.9	2.6	1.9	2.7	7.0	0.86	79.7%
La Magdalena Contreras	0.7	1.1	0.9	1.4	0.3	0.4	16	1.0	1.5	1.0	1.6	3.6	0.31	46.0%
Milpa Alta	1.7	0.6	2.3	0.8	4.0	1.4	122	2.8	0.9	2.9	1.0	10.4	1.20	70.5%
Álvaro Obregón	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	14	0.5	0.5	0.5	0.5	1.9	0.40	332.2%
Gustavo A. Madero	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	16	0.2	0.3	0.2	0.3	0.8	0.05	24.1%
Iztapalapa	0.2	0.2	0.2	0.2	0.5	0.5	38	0.2	0.2	0.3	0.2	0.9	0.09	50.3%
Ciudad de México	14.7	1.2	19.8	1.6	28.2	2.3	867	24.6	2.0	27.9	2.2	100.0	13.17	89.3%

Notas: ¹ Para cada año, este porcentaje calcula el área ocupada por los asentamientos humanos irregulares (AHI), sobre la superficie total de la alcaldía. ² Distribución porcentual del área ocupada por los AHI de cada alcaldía respecto del total del área ocupada por los AHI en la Ciudad. ³ La tasa global de variación (TGV) se estima como el incremento porcentual, entre 2000 y 2015, en la superficie ocupada por los AHI en cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Evolución Espacio-Temporal de Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México* (Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015^a) y, para el año 2010, PAOT, *Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación. Problemática y planteamientos*, 2016 (E. Roa Márquez).

Según información sobre el número de AHI existentes en la Ciudad, en el año 2010 había 867 asentamientos de estas características, en los que existían aproximadamente 50,703 viviendas (Roa Márquez, 2016) y (Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015a). Una gran parte de estos asentamientos estaban ubicados en Xochimilco (314), ocupando (en el año 2015) el 8% del territorio de esa alcaldía. Otras alcaldías con un elevado número de AHI eran Tlalpan (186) y Milpa Alta (122), aunque la superficie ocupada por este tipo de poblaciones era mucho más reducida que en el caso de Xochimilco: 2.9 y 1.0%, respectivamente.³ Es importante notar que a excepción de Gustavo A. Madero e Iztapalapa, alcaldías con poca superficie clasificada como suelo de conservación, en el resto de las demarca-

³ Los “Programas delegacionales de desarrollo urbano” pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda: <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales> (recuperado el 26 de julio de 2019).

ciones este tipo de terreno representa una parte importante de toda su superficie, lo que sin duda eleva la propensión a la instalación de asentamientos de este tipo.

Una aproximación a la comprensión sobre el origen de los asentamientos humanos irregulares

El conocimiento acerca del desarrollo histórico de estos asentamientos irregulares nos permite dar cuenta de que este tipo de ocupación del suelo, y la vivienda precaria que predomina en él, no corresponden a decisiones individuales cuyo objetivo deliberado es la invasión de terrenos en partes de la Ciudad de México donde el ordenamiento local no lo permite. Se trata, más bien, de necesidades que históricamente han sido atendidas recurriendo a mecanismos en los que participan organizaciones civiles y actores gubernamentales en una suerte de arreglo corporativo. De manera sintética, es posible afirmar que las causas estructurales subyacentes a este problema urbano de la capital de la República están relacionadas con las necesidades de acumulación de capital. Necesidades que implican la creación de una sobrepoblación relativa que, además, debe ser cada vez mayor para enfrentar la ley de la caída tendencial de la tasa de ganancia, mediante lo que tradicionalmente se conceptuó como la generación de un ejército industrial de reserva que, con su existencia, empuja a la baja los salarios de la población empleada total.

Esta dinámica tiene su correlato en la proletarización del campo y la necesidad del desplazamiento del campesinado empobrecido a las grandes ciudades. De esta manera, el proceso de urbanización expone las contradicciones sociales que implica la conformación de estos nuevos poblamientos urbanos y la lucha de clases, en tanto reproduce la segregación social y espacial que generan las ciudades capitalistas. Lo anterior no implica que la dinámica de acumulación de capital pueda explicar por sí misma la complejidad del problema urbano de la Ciudad, pero sí que esta situación estructural se resuelve, en los hechos, con procesos específicos instrumentados de manera intencional por personas que buscan ‘distinguirse’ recurriendo a la separación física del espacio que habitan, o de personas que buscan ‘sobrevivir’ mediante las redes sociales que son capaces de desplegar en su espacio habitacional/laboral.

Precisamente desde esta perspectiva se han desarrollado trabajos antropológicos que, a partir del estudio clásico de Jorge Alonso (1980), indagan en la explicación de la formación de los asentamientos irregulares de la Ciudad de México como un fenómeno donde los pobladores no sólo no están marginados de la economía urbana, sino que son incorporados a ésta a través de su sobreexplotación, posibilitada a su vez por sus condiciones socioeconómicas precarias.

En el caso del trabajo realizado por Alonso se investiga el caso de una de las invasiones más antiguas de la Ciudad, la colonia Ajusco, en la ahora alcaldía de Coyoacán, y contra las conclusiones del trabajo clásico de Larissa Lomnitz y las teorías de la marginalidad (Lomnitz, 1975), sus hallazgos sugieren una respuesta a la pregunta ‘¿cómo sobreviven los explotados?’, subrayando la importancia de la categoría ‘red social’ para entender los mecanismos desplegados por esta población para su supervivencia

(en lugar de verlos aislados de la estructura capitalista del país), y señalando que estos mismos mecanismos contribuyen a la organización política de colonos mediante el uso de relaciones de parentesco, paisanaje y compadrazgo, lo que, bajo ciertas condiciones, contribuye a generar una suerte de ‘conciencia de clase’ y línea política adecuada para la defensa de sus reivindicaciones económicas.

Para entender el problema urbano de la Ciudad de México y la manera en que históricamente se han generado patrones de desarrollo urbano que producen desigualdad en las condiciones de calidad y habitabilidad de la vivienda, es importante reconocer que la mayor parte de sus colonias populares han sido originadas por invasiones de terreno a orillas de la Ciudad (invasiones de ‘paracaidistas’, como se les suele decir en la jerga de las organizaciones populares), que son consecuencia de este intenso fenómeno migratorio rural-urbano y de las características socioeconómicas precarias de esa población, que se ve imposibilitada para acceder a la compra de vivienda, o de terreno para la construcción de vivienda, en áreas centrales de la Capital del país.

También es necesario reconocer la capacidad de organización política que se genera a partir de este tipo de ocupación colectiva de la tierra; un nivel de organización difícil de imaginar para quien no lo ha vivido, pero que se expresa en negociaciones y acuerdos de diversa índole con las instancias de gobierno. En la ‘gestión’ de los servicios y los apoyos demandados se suele encontrar en el centro de la participación política a la que convoca una ‘sobre oferta’ de líderes locales.⁴ Y, sobre todo, las redes de sobrevivencia se convierten en redes laborales, culturales y familiares, de tal manera que las ‘condiciones objetivas de la vivienda’ (medida por indicadores de calidad, como los materiales con que está construida) son relevantes para dar cuenta de las condiciones de vida de esta población, aunque sean insuficientes.

La existencia de asentamientos humanos irregulares es expresión, finalmente, de una desigualdad relacionada con el tipo de suelo donde habita la población, en una ciudad donde más de la mitad de su territorio (59%) es suelo de conservación (Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015b), y donde la mayor parte de éste se ubica al sur del área urbana. Estas circunstancias facilitan la aparición y reproducción de dos efectos: a) la creación y ampliación de asentamientos irregulares como vías para el crecimiento poblacional hacia el sur de la capital, y b) la canalización del crecimiento no ilegal y la concentración habitacional hacia el norte y el oriente (principalmente hacia los munici-

⁴ Este solo fenómeno merecería un análisis particular, pues históricamente el Gobierno del Distrito Federal incentivó la reproducción de una dinámica que confirió a las organizaciones vecinales el ser sujetos de un derecho que, formal y legalmente, le pertenece a cualquier ciudadano de manera individual: el derecho a gestionar algo a través de una queja o demanda presentada ante la ventanilla del Cesac (Centro de Servicios y Atención Ciudadana) de la alcaldía correspondiente. Esta dinámica generó una suerte de ‘profesionalización’ de líderes dedicados a resolver problemas ciudadanos mediante su intermediación como gestores o representantes de alguna organización vecinal. Con el tiempo, esta profesionalización derivó en una mayor eficacia en el logro de los recursos demandados, en relación con los resultados que podía alcanzar un/a ciudadano/a a título individual, lo que, paulatinamente, fue generando la preferencia de recurrir a dichos líderes para la atención de los problemas y, en última instancia, el surgimiento de ‘clientelas’.

pios conurbados del Estado de México), incrementando la densificación de Gustavo A. Madero e Izta-palapa.

Como es evidente, la desigualdad social en el espacio urbano se expresa también en la escasa (o incluso nula) dotación de servicios básicos, y en la mala calidad de los materiales utilizados en la construcción de las viviendas. Sin duda todo ello contribuye a elevar la vulnerabilidad de la población que reside en estos inmuebles, a cuya vulnerabilidad geográfica (por su ubicación en zonas propensas a deslaves e inundaciones) se añade la debilidad estructural de su arquitectura.

2.2 Las viviendas y sus condiciones de habitabilidad

Viviendas, hogares y calidad de sus materiales

En el año 2015, en la Ciudad de México había 2,601,323 viviendas (EIC, 2015), la mayor parte de las cuales eran casas únicas en terreno (856,704 o 32.9%), casas en terreno compartido con otras viviendas (774,917 o 29.8%) o departamentos en edificios (776,370 o 29.8%). Una parte de la población residía en otro tipo de inmuebles, aunque en proporciones mucho más reducidas: las viviendas en vecindad o cuartería (106,238) representaban el 4% del total, las casas dúplex, triple o cuádruple (48,087) menos del 2%, y el resto de las modalidades (local no construido para habitación, vivienda móvil o refugio) tenía una incidencia inferior a 1%. La concentración de los inmuebles en casas y departamentos se observaba también en la población que residía en ellos, de tal manera que la mayoría de los habitantes de la capital del país vivía en este tipo de construcciones (CUADRO 2.2).

El análisis sobre el tipo de hogar de referencia de la población permite conocer las configuraciones o los arreglos sociodemográficos en los procesos de reproducción cotidiana de las personas, y arroja información distinta a la de las viviendas. En el año 2015, 9 de cada 10 habitantes de la capital de la República pertenecían a dos tipos de hogares (según la tipología de la EIC): hogares nucleares (4,731,163) o ampliados (3,314,124), mientras que una parte mucho más reducida estaba en otro tipo de hogares familiares (compuestos y no especificados) y no familiares (unipersonales y de corresidentes). Esto significa que la mayoría de los habitantes de la Ciudad (algo más de 8 millones de personas) convivía cotidianamente en unidades domésticas formadas por 2 integrantes o más vinculados mediante lazos de parentesco, que habitualmente residían en la misma vivienda. De esta población, el 53% pertenecía a hogares nucleares y el 37% a hogares ampliados.⁵

⁵ Según el glosario de la Encuesta Intercensal 2015 el hogar nuclear es un “hogar familiar conformado por la jefa o el jefe; jefa(e) y sus hijas(os); jefa(e), su cónyuge y sus hijas(os)”, y el hogar ampliado es un “hogar familiar conformado por un hogar nuclear y al menos otro pariente, o por una jefa o un jefe y al menos otro pariente” (<https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=eic2015#letraGloH> recuperado el 9 de julio de 2019). A diferencia de otras encuestas sociodemográficas en hogares aplicadas por INEGI, la EIC no considera como criterio de definición del hogar la existencia de un gasto u “olla” común para el sostenimiento diario de quienes cohabitan, sino únicamente la posibilidad de que las personas estén vinculadas o no por lazos de parentesco, y

CUADRO 2.2 VIVIENDAS Y POBLACIÓN SEGÚN TIPO DE INMUEBLE DE RESIDENCIA, 2015

Tipo de inmueble	Viviendas		Personas	
	Número	%	Número	%
Casa única en el terreno	856,704	32.9%	3,421,736	38.4%
Casa que comparte terreno con otra(s)	774,917	29.8%	2,698,725	30.3%
Casa dúplex, triple o cuádruple	48,087	1.8%	152,319	1.7%
Departamento en edificio	776,370	29.8%	2,189,914	24.6%
Vivienda en vecindad o cuartería	106,238	4.1%	330,538	3.7%
Cuarto en la azotea de un edificio	6,925	0.3%	17,465	0.2%
Local no construido para habitación	1,808	0.1%	4,281	0.0%
Vivienda móvil	25	0.0%	66	0.0%
Refugio	409	0.0%	1,486	0.0%
No especificado	29,840	1.1%	102,123	1.1%
Total	2,601,323	100.0%	8,918,653	100.0%

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Las viviendas, en su ubicación y en sus condiciones de habitabilidad, son expresión de desigualdad. El análisis de algunas características de su construcción —como los materiales empleados en pisos, techos y paredes— hace posible la distinción de las diferencias sociales a partir del espacio íntimo de residencia de las personas. De acuerdo con las definiciones utilizadas en la EIC (2015), la precariedad en los pisos está asociada con la tierra; la de los techos, con material de desecho y láminas de cartón; y la de los muros, con embarro o bajareque, carrizo, bambú, palma, lámina de cartón o metálica, asbesto o material de desecho.

El número de viviendas con materiales precarios en pisos, paredes o techos es muy reducido para el conjunto de la Ciudad de México (su incidencia representa 0.4, 0.3 y 1.0%, respectivamente), por lo que, teniendo en cuenta las definiciones adoptadas, es posible afirmar que la gran mayoría de los inmuebles destinados al uso privado de los hogares gozan de cierta calidad en los materiales empleados en su construcción (CUADRO 2.3). Este resultado no es sorprendente si tenemos en cuenta que el análisis se refiere al espacio urbano de una gran metrópoli, significativamente distinto a lo que cabría esperar en contextos rurales. En el caso de los pisos, en 63 de cada 100 viviendas capitalinas es posible observar mosaicos, madera u otro recubrimiento, y en 35 de cada 100 cemento o firme. En términos comparativos, la precariedad de los techos estaría más extendida que la de los pisos y las paredes.

Las características de los muros, al igual que las de los techos, presentan una concentración incluso mayor en las respuestas de las personas: el 98% de las viviendas tienen muros de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto, todos ellos materiales sólidos, resistentes y que procuran aislamiento frente a eventuales temperaturas extremas. Asimismo, el 93% de estos inmuebles tienen

residan o no ‘habitualmente’ en la misma vivienda. A nuestro juicio, esta última condición de ‘habitual’ introduce un amplio margen de ambigüedad en la definición de esta categoría analítica.

techos de losa de concreto o viguetas con bovedilla, y el 3.2% de lámina de asbesto. Este último dato, pese a ser reducido en valor numérico (equivale a 83,190 viviendas en las que residen 310,440 personas) es revelador del tamaño de la población que actualmente sigue expuesta a los riesgos asociados con el asbesto.

CUADRO 2.3 TAMAÑO E INCIDENCIA DE LAS VIVIENDAS Y LA POBLACIÓN SEGÚN MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN DE LAS VIVIENDAS, 2015

Materiales utilizados en la construcción	Viviendas		Personas	
	Número	% ¹	Número	% ¹
Pisos				
*Tierra	10,859	0.4	41,975	0.5
Cemento o firme	921,557	35.4	3,491,203	39.1
Mosaico, madera u otro recubrimiento	1,646,910	63.3	5,317,341	59.6
No especificado	19,755	0.8	62,301	0.7
Total	2,601,323	100.0	8,918,653	100.0
Paredes				
*Material de desecho, lámina de cartón, lámina de asbesto o metálica; carrizo, bambú o palma; barro o bajareque	8,486	0.3	30,356	0.3
Madera	6,802	0.3	25,935	0.3
Adobe	7,485	0.3	26,020	0.3
Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	2,557,737	98.3	8,771,349	98.3
No especificado	18,571	0.7	59,160	0.7
Total	2,601,323	100.0	8,918,653	100.0
Techos				
*Material de desecho y lámina de cartón	25,690	1.0	99,196	1.1
Lámina metálica	42,928	1.7	160,013	1.8
Lámina de asbesto	83,190	3.2	310,440	3.5
Lámina de fibrocemento	2,918	0.1	11,000	0.1
Palma o paja	12	0.0	48	0.0
Madera o tejamanil	1,913	0.1	6,302	0.1
Terrado con viguería	823	0.0	2,504	0.0
Teja	1,918	0.1	5,751	0.1
Losa de concreto o viguetas con bovedilla	2,419,669	93.0	8,254,585	92.6
No especificado	20,020	0.8	62,981	0.7
Total	2,601,323	100.0	8,918,653	100.0

Notas: ¹ La incidencia se calcula respecto del total de viviendas o de personas, según corresponda. * Se señala con asterisco la categoría correspondiente a los materiales precarios. En las tres variables (pisos, paredes y techos) hay 2,242 casos perdidos en las viviendas y 5,833 en la población, que deben ser añadidos en la suma del total de viviendas y de personas, respectivamente. En ambos casos (viviendas y personas) la incidencia de los casos perdidos es 0.1%, cantidad que debe ser también sumada al resto de los porcentajes para obtener 100%. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Es importante realizar dos consideraciones sobre los criterios establecidos por la EIC (2015) para definir la precariedad de los pisos, paredes y techos de las viviendas: la primera se refiere al carácter poco restrictivo de las normas elegidas (por ejemplo, no incluir lámina metálica o de asbesto como material precario en los techos, pero sí incluirlos en las paredes); la segunda corresponde a la calidad asociada con los materiales (por ejemplo, la existencia de paredes de adobe o de madera no implica, en sí mis-

ma, mala calidad en su construcción, acabados y mantenimiento; lo mismo podría afirmarse de la palma o el cemento).

Una aproximación más rigurosa (y apropiada desde nuestro punto de vista) sobre las características del espacio habitacional adecuado, debería abarcar otras opciones, de manera tal que la calidad de paredes, techos y pisos correspondería al uso de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto (para los muros); teja, losa de concreto o viguetas con bovedilla (para los techos) y mosaico, madera u otro recubrimiento (para los pisos). La aplicación de estos criterios a la información de la EIC (2015) arroja varios resultados perceptiblemente distintos a los mostrados en el CUADRO 2.3; a saber: 1) el número de viviendas con materiales precarios en paredes se eleva a 22,773 (0.9% de todas las viviendas de la Ciudad); 2) la precariedad de los techos afecta a 157,474 casas (6.1%) y 3) los materiales precarios en pisos se presentan en 932,416 viviendas, lo que resulta en que 39 de cada 100 casas de la Ciudad de México han sido construidas con elementos deficientes en esta parte del inmueble (CUADRO 2.4 y GRÁFICA 2.1).

CUADRO 2.4 VIVIENDAS CON MATERIALES PRECARIOS EN PAREDES, TECHOS Y PISOS SEGÚN ALCALDÍA, 2015

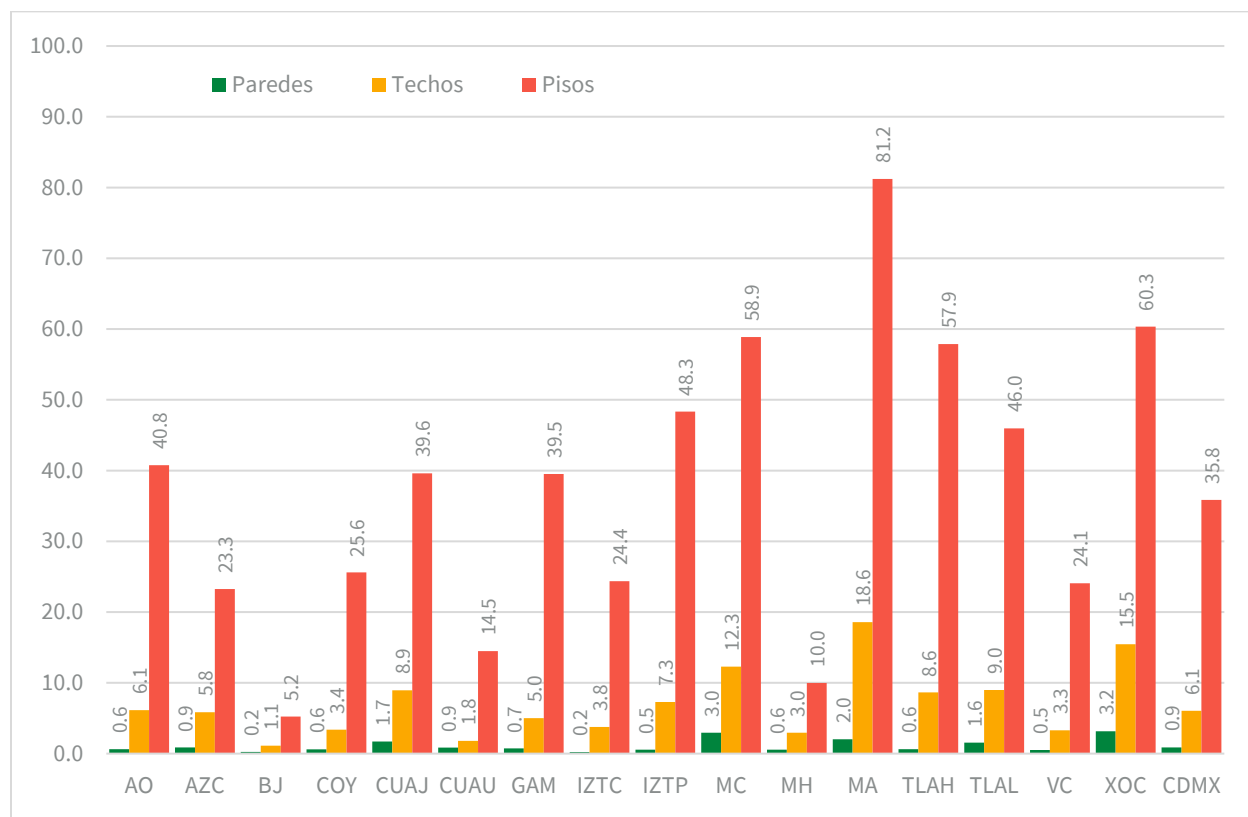
Alcaldía	Viviendas con materiales precarios en... ^{/1}			Total de vi- viendas en la alcaldía	Personas que residen en viviendas con materiales precarios en...						Total de habitantes en la alcal- día
	Paredes	Techos	Pisos		Paredes		Techos		Pisos		
					N	% ^{/2}	N	% ^{/2}	N	% ^{/2}	
AO	1,353	13,206	87,582	214,895	4,531	0.6	50,432	6.7	331,849	44.2	749,982
AZC	1,033	6,954	27,682	119,027	2,973	0.7	23,412	5.9	99,446	24.9	400,161
BJ	374	1,806	8,359	159,700	1,087	0.3	4,957	1.2	26,663	6.4	417,416
COY	1,137	6,292	47,697	186,317	4,063	0.7	23,775	3.9	174,382	28.7	608,479
CUAJ	943	4,961	21,973	55,478	4,309	2.2	19,187	9.6	86,660	43.5	199,224
CUAUH	1,601	3,368	27,234	188,135	5,631	1.1	12,963	2.4	90,559	17.0	532,553
GAM	2,397	16,257	128,297	324,587	8,517	0.7	59,916	5.1	479,292	41.2	1,164,477
IZTC	241	4,146	26,842	110,174	1,004	0.3	15,504	4.0	102,075	26.1	390,348
IZTP	2,715	36,111	239,546	495,665	10,903	0.6	137,416	7.5	921,603	50.4	1,827,868
MC	1,973	8,200	39,254	66,676	6,872	2.8	29,819	12.2	148,680	61.0	243,886
MH	714	3,789	12,792	128,042	2,008	0.6	12,286	3.4	40,843	11.2	364,439
MA	688	6,330	27,683	34,086	2,849	2.1	24,951	18.1	112,556	81.6	137,927
TLAH	592	8,187	54,805	94,678	1,853	0.5	31,359	8.7	217,771	60.2	361,593
TLAL	2,975	17,126	87,608	190,591	11,223	1.7	64,840	9.6	336,445	49.7	677,104
VC	649	4,153	30,330	126,002	1,730	0.4	14,605	3.4	104,111	24.4	427,263
XOC	3,388	16,588	64,732	107,270	12,758	3.1	64,081	15.4	260,243	62.6	415,933
CDMX	22,773	157,474	932,416	2,601,323	82,311	0.9	589,503	6.6	3,533,178	39.6	8,918,653

Notas: ^{/1} La precariedad en las paredes corresponde a todos los materiales distintos a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto. La de los techos a elementos diferentes a teja, losa de concreto o viguetas con bovedilla. Y la de los pisos a la utilización de tierra, cemento o firme. ^{/2} Porcentajes calculados sobre el número total de personas que residen en la alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

La precariedad en los pisos está muy extendida tanto en el conjunto de las viviendas de la capital como en cada una de sus alcaldías, si bien existen diferencias significativas entre algunas de ellas (GRÁFICA 2.1). En demarcaciones como Milpa Alta, Xochimilco, La Magdalena Contreras y Tláhuac —todas ellas ubicadas en la mitad meridional de la Ciudad de México, donde predomina suelo de conserva-

ción—, es notable el elevado porcentaje de viviendas con piso de tierra, cemento o firme, materiales de calidad inferior a la norma definida (mosaico, madera u otro recubrimiento). En el otro extremo destacan Benito Juárez y Miguel Hidalgo, donde este tipo de viviendas representa una parte muy pequeña del total de las casas localizadas en cada una de estas demarcaciones.

GRÁFICA 2.1 PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON MATERIALES PRECARIOS EN PAREDES, TECHOS Y PISOS, SEGÚN ALCALDÍA, 2015



Notas: los porcentajes se calculan sobre el total de viviendas de cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Son igualmente notorias las brechas en los porcentajes de las viviendas cuando se compara la calidad de los materiales empleados en los pisos contra la de paredes y techos: en todas las alcaldías, la distancia entre estos indicadores es muy amplia, en particular entre la precariedad de pisos y paredes. Al respecto destacan también Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco y La Magdalena Contreras como las demarcaciones donde la diferencia entre el porcentaje de viviendas con precariedad en los pisos y en paredes es muy elevada. Es decir, estas demarcaciones sobresalen por el elevado porcentaje de viviendas particulares con pisos precarios, sin que ello implique precariedad en otras partes de la vivienda, como paredes.

Si se define la precariedad de las viviendas a partir de la baja calidad en los materiales utilizados simultáneamente en pisos, paredes y techos según la norma de la EIC (2015), se estima un total de 951

viviendas (el 0.04% del total), la mayor parte de las cuales (626 o 66.8%) son casas únicas construidas en un terreno, y el resto (322 o 33.9%) casas que comparten terreno con otras casas (además hay 3 residencias cuya clase de vivienda no se especifica) (CUADRO 2.5). Estas viviendas, cuya vulnerabilidad es especialmente aguda dada la baja calidad en sus materiales, se localizan en 10 de las 16 alcaldías capitalinas, aunque su presencia es más elevada en Xochimilco (306), Tlalpan (265) y La Magdalena Contreras (111). Según estos criterios no se tiene registro de la existencia de estas viviendas en Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Iztacalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

CUADRO 2.5 VIVIENDAS CON PRECARIEDAD SIMULTÁNEA EN PAREDES, TECHOS Y PISOS, SEGÚN ALCALDÍA, 2015

Alcaldías	Frecuencia	Porcentaje ¹	Total de viviendas	Incidencia ²
Álvaro Obregón	781	5.6	214,895	0.4%
Azcapotzalco	456	3.3	119,027	0.4%
Benito Juárez	67	0.5	159,700	0.0%
Coyoacán	374	2.7	186,317	0.2%
Cuajimalpa de Morelos	664	4.8	55,478	1.2%
Cuauhtémoc	746	5.4	188,135	0.4%
Gustavo A. Madero	1,084	7.8	324,587	0.3%
Iztacalco	42	0.3	110,174	0.0%
Iztapalapa	1,562	11.3	495,665	0.3%
La Magdalena Contreras	1,664	12.0	66,676	2.5%
Miguel Hidalgo	167	1.2	128,042	0.1%
Milpa Alta	600	4.3	34,086	1.8%
Tláhuac	418	3.0	94,678	0.4%
Tlalpan	2,127	15.3	190,591	1.1%
Venustiano Carranza	243	1.8	126,002	0.2%
Xochimilco	2,877	20.7	107,270	2.7%
Ciudad de México	13,872	100.0	2,601,323	0.5%

Notas: ¹ Porcentajes calculados sobre el total de viviendas con precariedad simultánea en paredes, techos y pisos (13,872). ² Porcentajes calculados sobre el total de viviendas de cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

La clasificación de las viviendas de acuerdo con la calidad de los materiales empleados en pisos, paredes y techos aplicando los umbrales más restrictivos arroja un total de 13,872 construcciones privadas (el 0.5% de todas las viviendas de la Ciudad de México) con características inadecuadas en estas dimensiones de manera simultánea. Poco más de la quinta parte de ellas (el 20.7%) se localiza en Xochimilco, y 60 de cada 100 en ésta o alguna de las siguientes alcaldías: Tlalpan, La Magdalena Contreras e Iztapalapa. Son precisamente Xochimilco y La Magdalena Contreras las demarcaciones con mayor probabilidad, en términos comparativos, de hallar viviendas triplemente precarias: 2.7 y 2.5%, respectivamente. Frente a ellas, destacan Benito Juárez e Iztacalco como las alcaldías donde dicha probabilidad es prácticamente nula.

Desigualdad en los regímenes de tenencia y acceso a la vivienda

Las diferencias en las rentas urbanas y en la dinámica del mercado inmobiliario tienden a reproducir condiciones de desigualdad de oportunidades en el acceso a ciertos tipos de tenencia de la vivienda, pero también a espacios dotados de servicios y equipamientos urbanos (Flores Miranda, 2018). Quienes habitan en viviendas precarias y buscan mejorar su nivel de bienestar mediante la adquisición de mejores residencias, localizadas en zonas de la Ciudad con condiciones y servicios de mayor calidad, se enfrentan a un contexto de marcada segregación respecto de quienes tienen acceso a créditos hipotecarios o servicios financieros para este mismo fin.

Una variable relevante para el análisis de las diferencias en la titularidad o régimen de propiedad de la vivienda es el nivel de ingresos del hogar, al que nos aproximamos desde los quintiles del ingreso. Según resultados de la ENIGH 2016, en la Ciudad de México hay 2,685,459 viviendas y 2,734,158 hogares, por lo que existen aproximadamente 48,700 viviendas con más de un hogar. Si bien la mayor parte de los hogares se localizan en viviendas que son propiedad de alguno de sus integrantes (54.2% de todos los hogares de la Ciudad), existen algunas diferencias asociadas con el nivel de ingreso que permiten destacar dos tendencias: el porcentaje de viviendas en propiedad aumenta conforme lo hace el ingreso de los hogares, y las viviendas en propiedad tienden a concentrarse en los quintiles superiores, en particular III, IV y V (CUADRO 2.6).

CUADRO 2.6 HOGARES DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN PROPIEDAD DE LA VIVIENDA OCUPADA Y QUINTIL DE INGRESOS, 2016

Quintil	La vivienda es propiedad del hogar			La vivienda no es propiedad del hogar			Otra situación		Total
I	248,031	45.4% ^{/1}	16.7% ^{/2}	282,129	51.7% ^{/1}	23.2% ^{/2}	15,842	3% ^{/1}	546,002
II	285,774	52.2%	19.3%	254,997	46.6%	21.0%	6,426	1%	547,197
III	322,578	59.1%	21.8%	216,631	39.7%	17.8%	6,816	1%	546,025
IV	299,569	54.7%	20.2%	240,448	43.9%	19.8%	8,019	1%	548,036
V	326,359	59.7%	22.0%	220,539	40.3%	18.2%	0	0%	546,898
Total	1,482,311	54.2%	100.0%	1,214,744	44.4%	100.0%	37,103	1%	2,734,158

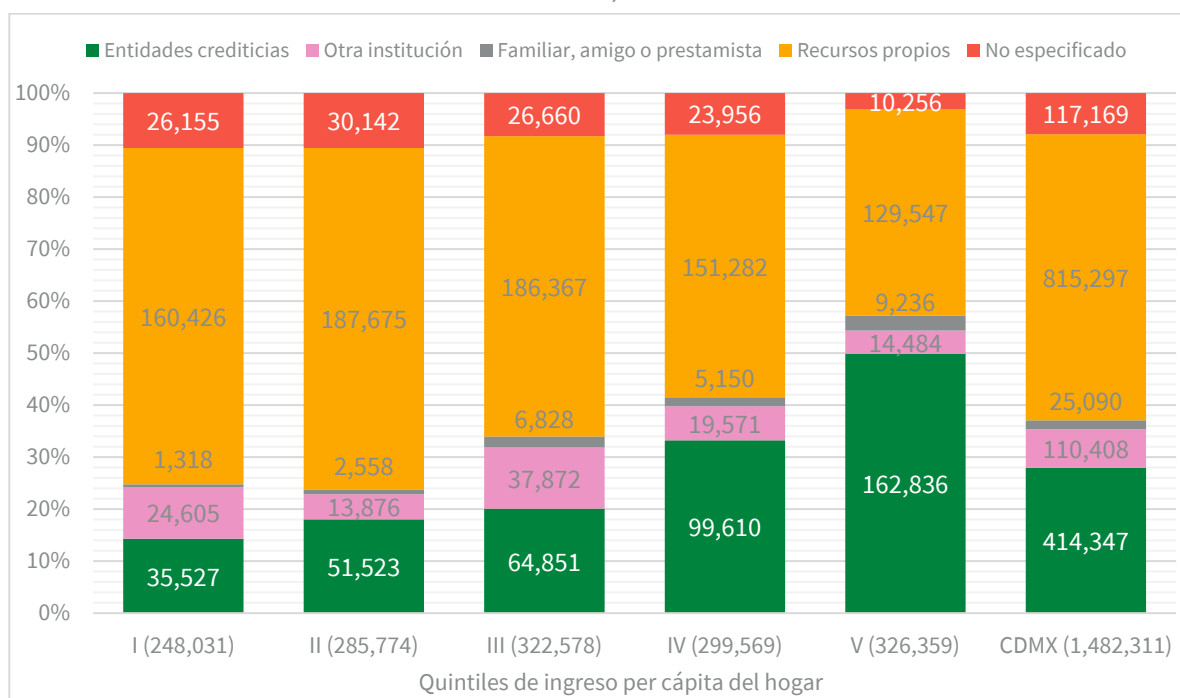
Notas: ^{/1} Porcentajes calculados sobre el total de hogares de cada quintil. Para cada quintil, la suma de estos porcentajes es 100%. ^{/2} Porcentajes calculados sobre el total de hogares en viviendas en régimen de propiedad o no, según corresponda. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

La mayor parte de los hogares que residen en viviendas en régimen de propiedad han financiado el inmueble principalmente con sus propios recursos, una regularidad que se observa para el conjunto de los hogares propietarios de vivienda en la Ciudad de México, pero también para cada uno de los quintiles. Otra modalidad de financiamiento de la vivienda propia que posee un gran peso específico es la adquisición mediante préstamos concedidos por entidades crediticias de diversa índole, como

bancos y financieras privadas, Infonavit, Fovissste, Fonhapo, Sofol y otro tipo.⁶ Existe también una parte de los hogares que no especifican los medios a los que recurrieron para la compra de la casa donde residen, y un porcentaje de respuestas, mucho más reducido, que mencionan el apoyo recibido por familiares, amigos o prestamistas (GRÁFICA 2.2).

Como es posible observar en la GRÁFICA 2.2, en los quintiles I y II (que engloban el 40% de los hogares con el menor ingreso), predominan los hogares que ocupan viviendas en propiedad adquiridas principalmente con recursos propios, y en mucha menor medida con fondos procedentes de entidades crediticias. Conforme aumenta el ingreso per cápita del hogar lo hace también el peso relativo del financiamiento de estas entidades (comerciales o no), en claro detrimento de los recursos propios. Estos resultados ponen de manifiesto las notables diferencias en las formas de adquisición de la vivienda, asociadas con el ingreso disponible en el hogar, expresadas en la inequidad en el acceso a servicios y productos para el financiamiento y en la mayor dependencia de los hogares de estratos económicos inferiores respecto del ahorro y de los apoyos procedentes de familiares y amigos.

GRÁFICA 2.2 HOGARES PROPIETARIOS DE VIVIENDA SEGÚN TIPO DE FINANCIAMIENTO PARA LA ADQUISICIÓN Y QUINTIL DE INGRESO, 2016



Notas: las cifras entre paréntesis corresponden al total de hogares en viviendas que son de su propiedad. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

⁶ Infonavit es el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Fovissste es el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Fonhapo es el Fondo Nacional de Habitaciones Populares. Sofol son Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

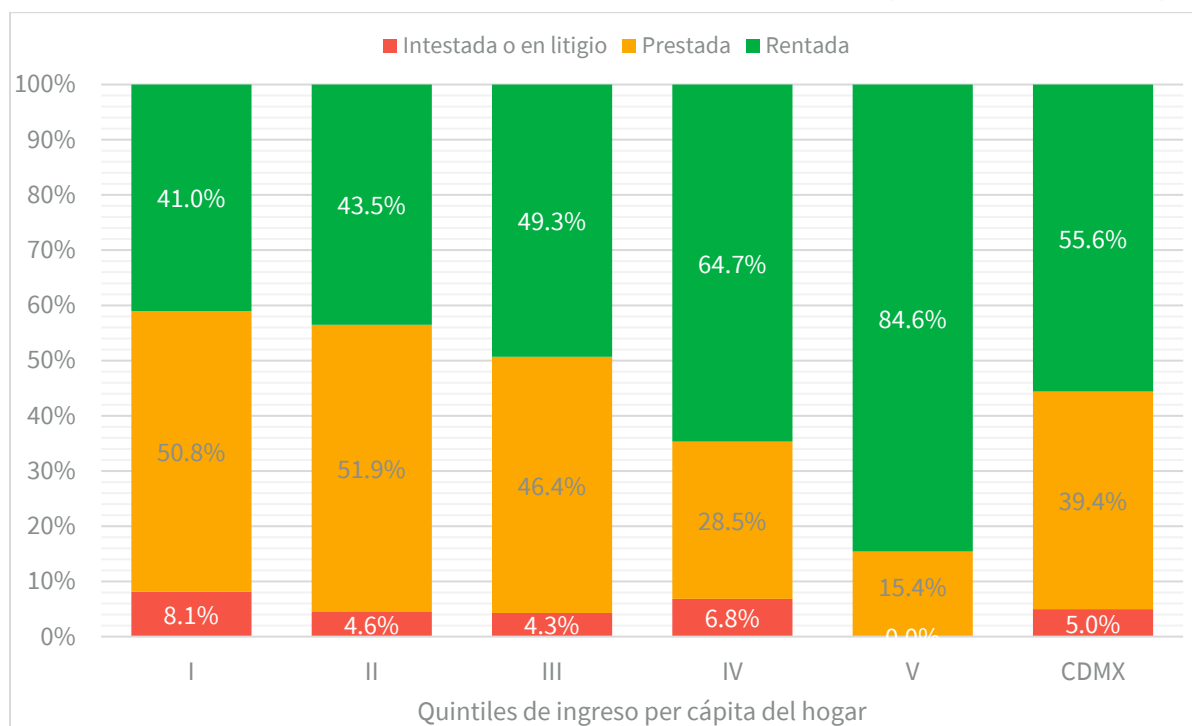
El tipo de tenencia de la vivienda de los hogares que no la tienen en propiedad es otra de las expresiones de desigualdad en las condiciones de habitación según los niveles de ingreso: 56 de cada 100 hogares de la Ciudad de México que residen en viviendas que no tienen en propiedad declaran rentarla; 39 de cada 100 afirman tenerla en préstamo; y en 5 de cada 100 casos el inmueble está intestado o en litigio. Estos porcentajes, relativos al total de la Ciudad de México, varían perceptiblemente en los quintiles superiores (IV y V), donde predomina la renta como forma de tenencia (CUADRO 2.7 y GRÁFICA 2.3).

CUADRO 2.7 HOGARES NO PROPIETARIOS DE LA VIVIENDA SEGÚN TIPO DE TENENCIA Y QUINTIL DE INGRESO, 2016

Quintiles	Intestada o en litigio		Rentada		Prestada		Total
I	22,960	8.1%	115,796	41.0%	143,373	50.8%	282,129
II	11,700	4.6%	110,944	43.5%	132,353	51.9%	254,997
III	9,271	4.3%	106,842	49.3%	100,518	46.4%	216,631
IV	16,440	6.8%	155,503	64.7%	68,505	28.5%	240,448
V	0	0.0%	186,528	84.6%	34,011	15.4%	220,539
Ciudad de México	60,371	5.0%	675,613	55.6%	478,760	39.4%	1,214,744

Nota: los porcentajes se calculan sobre el total de hogares de cada quintil. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

GRÁFICA 2.3 PORCENTAJES DE HOGARES NO PROPIETARIOS DE VIVIENDA DE CADA QUINTIL, SEGÚN TIPO DE TENENCIA, 2016



Nota: los porcentajes se calculan sobre el número total de hogares no propietarios de las viviendas de cada quintil. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

La comparación entre las cifras mostradas en el CUADRO 2.7 y en la GRÁFICA 2.3 revelan la preponderancia de la renta como forma de tenencia en los hogares (no propietarios de viviendas) del quintil superior, y la inexistencia, en este mismo quintil, de hogares en inmuebles intestados o en litigio. Resultados como los expuestos estarían asociados a una menor vulnerabilidad de los grupos domésticos situados en las posiciones superiores de la distribución del ingreso, pues la presencia de un contrato de renta confiere protección frente a eventuales conflictos con la persona física o moral propietaria de la casa o departamento. Por otro lado, los hogares con menor nivel de ingresos (donde el porcentaje de viviendas prestadas, intestadas o en litigio es más elevado), son más propensas a las consecuencias de la incertidumbre legal en esta relación.

El análisis efectuado proporciona elementos para sustentar la asociación entre el nivel del ingreso del hogar y la vulnerabilidad en las condiciones de habitación, expresadas en las formas de acceso a la propiedad de la vivienda y en el régimen de tenencia de ésta.

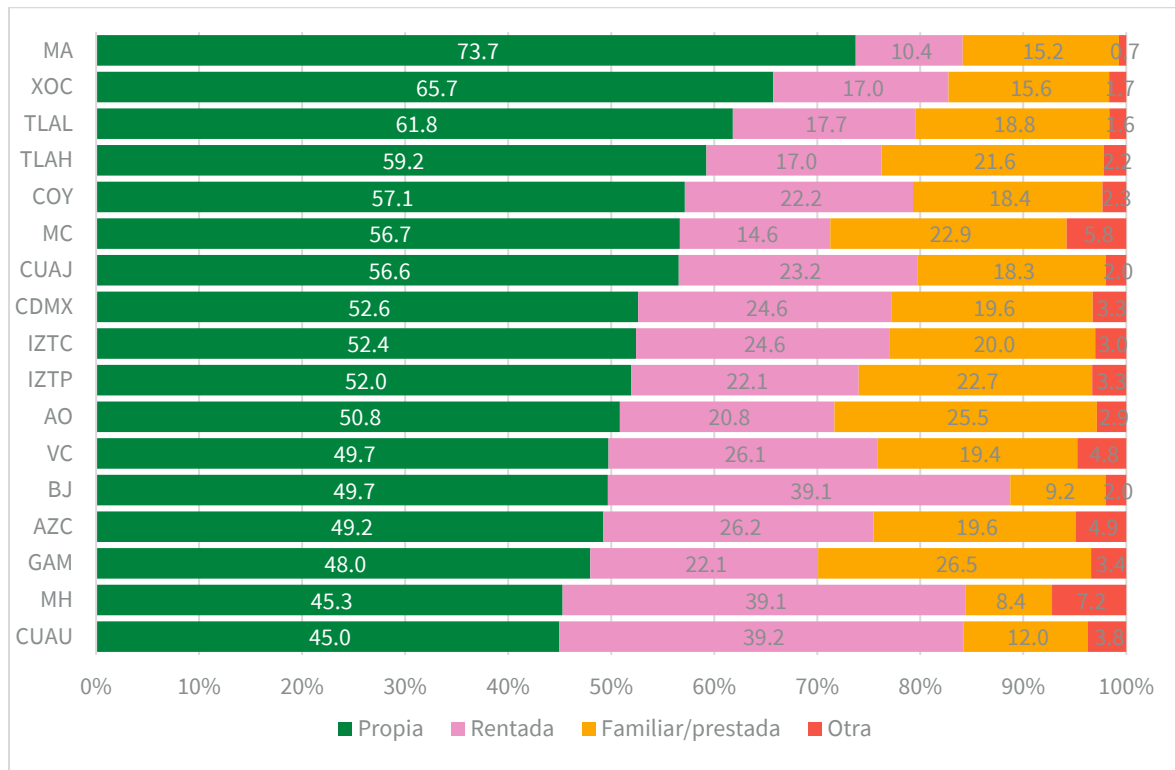
Diferencias en los regímenes de tenencia según alcaldía

La mirada a la desigualdad local en el tipo de tenencia de la vivienda evidencia las disparidades en el porcentaje de inmuebles de uso residencial en régimen de propiedad y la heterogeneidad en la titularidad de las residencias (GRÁFICA 2.4). En el primer caso destacan Milpa Alta, Xochimilco, Tlalpan y Tláhuac como las alcaldías con los mayores porcentajes de viviendas en propiedad, una situación que podría estar asociada con el tamaño de la superficie que ocupan los asentamientos humanos irregulares en esa parte de la Ciudad y con el elevado ritmo al que ha crecido dicha área en los últimos 15 años.

Es probable que el precio del suelo en esta zona, inferior al de otras alcaldías, esté también relacionado con la mayor presencia relativa de viviendas en propiedad, máxime tratándose de demarcaciones con índice de desarrollo social bajo y medio. En cualquier caso, conclusiones más firmes al respecto deberían emanar de análisis más detallados sobre las diferencias al interior de cada una de las demarcaciones. En el otro extremo se ubican Venustiano Carranza, Benito Juárez, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc como las alcaldías donde las viviendas en propiedad representan menos de la mitad de todas las residencias de uso privado.

La heterogeneidad local en el régimen de tenencia de las viviendas es especialmente notable cuando se compara la composición entre las distintas alcaldías. Frente a las demarcaciones donde prevalecen las viviendas en propiedad destacan otras con una mayor fragmentación en su composición, como Benito Juárez, con porcentajes más cercanos entre las viviendas propias y las rentadas. E incluso otras alcaldías con elevadas proporciones de viviendas prestadas por alguna persona, familiar o no.

GRÁFICA 2.4 PORCENTAJE DE VIVIENDAS DE CADA ALCALDÍA, SEGÚN TENENCIA DE LA VIVIENDA, 2015



Nota: los porcentajes se calculan sobre el total de viviendas de cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015).

Características de un mercado inmobiliario desigual

La dinámica del mercado inmobiliario responde a necesidades de acumulación de capital, pero también a requerimientos de índole cultural, como las barreras urbanas y arquitectónicas que actúan como mecanismos de segregación o auto-segregación de ciertas poblaciones, expresándose en asentamientos (condominios y áreas residenciales similares) con características y servicios cuyos precios restringen el acceso a grupos socioeconómicos particulares. Las limitaciones en el acceso a las fuentes de financiamiento de la vivienda, asociadas con los bajos niveles del ingreso familiar, condicionan también las posibilidades reales de elección del lugar de residencia, y se ven obligados a incurrir en más costos y tiempos para la obtención de servicios y el desplazamiento a los lugares de trabajo y estudio.

Desde la perspectiva de algunos autores (Flores Miranda, 2018) es posible afirmar que se ha creado y fomentado un mercado inmobiliario que ha fracturado el espacio urbano, generando la existencia de una considerable cantidad de viviendas abandonadas (por los altos costos del transporte entre el lugar de residencia y de trabajo, por ejemplo) y provocando una cierta desafiliación de las personas respecto del territorio habitado, que es transitado de manera intensiva y distante al mismo tiempo. La movilidad intensiva y el uso extensivo del espacio no irían acompañados, en última instancia, por su

reconocimiento o por la identificación del habitante con aquél. Los argumentos al respecto profundizan, incluso, en el efecto que estas dinámicas de segregación y diferenciación de espacios habitacionales tienen sobre las relaciones sociales, afectadas también por las fronteras físicas o simbólicas que derivan de la dinámica inmobiliaria. Una clara manifestación de estas barreras o fronteras corresponde a las viviendas de lujo y al precio del suelo donde se localizan.

La denominación ‘vivienda de lujo’ se refiere a un amplio rango de precios en las residencias para uso privado, por lo que al interior de este segmento habitacional hay también diferencias significativas. Una exploración a los precios de mercado en distintas zonas de la Ciudad de México donde existen desarrollos inmobiliarios de estas características permite destacar la disparidad en los precios por metro cuadrado de construcciones dirigidas a un sector muy restringido, y también desigual, de la población capitalina. Así como la quinta parte con mayores ingresos de la población (el quintil superior en la distribución del ingreso) abarca un amplio recorrido, el precio del metro cuadrado en inmuebles de lujo varía entre los 135,000 pesos de la colonia Juárez (en la alcaldía Cuauhtémoc) y los 58,000 de la colonia Contadero (en Cuajimalpa) (CUADRO 2.8).⁷ Si utilizamos estos parámetros como referencia, un departamento de 100 metros cuadrados oscilaría entre 16.2 millones de pesos (en la colonia Juárez) y 6.9 millones (en Contadero), mientras que uno de 300 metros variaría entre 40.5 y 17.4 millones, respectivamente.

El ejercicio de exploración sobre los precios de venta de departamentos con ciertas dimensiones permite destacar algunas expresiones de la desigualdad del mercado inmobiliario en la Ciudad de México a partir de resultados observados: por el costo de un departamento penthouse de 267 m² sobre la avenida Reforma, o por el precio de un departamento de 314 m² en la colonia Xoco de la alcaldía Cooyoacán, sería posible adquirir cinco departamentos nuevos en la colonia Roma, una de las zonas de mayores rentas de la capital de la República.⁸ Los datos presentados sobre el precio de venta de los departamentos localizados en estas zonas de la Ciudad muestran la concentración del mercado inmobiliario de lujo en alcaldías como Miguel Hidalgo, Cuajimalpa y Cuauhtémoc —específicamente en las zonas cercanas a Polanco, Santa Fe (Contadero), Paseo de la Reforma, Periférico Sur y Xoco—, y permiten dibujar un escenario claramente contrastante con otras zonas de la capital del país.

⁷ Según información de la ENIGH 2016, el quintil superior incluiría a la población en hogares cuyo ingreso corriente total per cápita es igual o superior a 10,403 pesos mensuales.

⁸ El precio del departamento en la avenida Reforma procede de «Be Grand® Reforma», s. f. Recuperado 15 de marzo de 2019, de <https://propiedades.com/inmuebles/be-grand-reforma-5887831>. El del departamento en la colonia Xoco se ha tomado de Alcántara (2018). El precio medio del departamento en la colonia Roma (4,906,950 pesos al 12 de marzo de 2019) ha sido tomado de “Valores de departamentos en venta en Zona Roma”, s.f. Es importante mencionar que, si bien las fuentes utilizadas en este ejercicio no tienen carácter oficial, facilitan una aproximación a los precios de referencia que satisface el propósito de la exploración.

Una aproximación general a las diferencias en los precios de las viviendas entre alcaldías pone de manifiesto las grandes brechas que existen al interior de la Ciudad:⁹ las residencias para uso particular de menor costo se ubican en Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Azcapotzalco y Xochimilco—donde los precios varían entre 12,400 y 19,000 pesos por metro cuadrado, aproximadamente—, mientras que los departamentos de mayor precio se ofrecen en Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo, con un rango de precios de compra entre 36,500 y 52,600 pesos por metro cuadrado.

CUADRO 2.8 APROXIMACIÓN A LAS DIFERENCIAS EN LOS PRECIOS DE LA VIVIENDA DE LUJO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019

Identificación del desarrollo inmobiliario	Alcaldía	Colonia	Precio por m ²
The University Tower	Cuauhtémoc	Juárez	\$135,218
T 111	Miguel Hidalgo	Polanco IV Sección	\$108,571
Be Grand Reforma	Cuauhtémoc	Tabacalera	\$108,392
Dumas 327	Miguel Hidalgo	Polanco IV Sección	\$98,073
Blas Pascal Polanco	Miguel Hidalgo	Polanco I Sección	\$87,701
Mitikah Torre Residencial	Benito Juárez	Xoco	\$87,196
Livix	Miguel Hidalgo	Granada	\$78,624
Etre	Miguel Hidalgo	Granada	\$70,432
Desarrollo Centro Insurgentes Reforma	Cuauhtémoc	Juárez	\$66,000
Parque Plaza Nuevo Polanco	Miguel Hidalgo	Anáhuac I Sección	\$65,253
Be Grand Alto Pedregal	Coyoacán	Pedregal de Carrasco	\$58,161
Be Grand Contadero	Cuajimalpa de Morelos	Contadero	\$57,867

Nota: se incluyen desarrollos inmobiliarios (a marzo de 2019) cuyas viviendas superan 50,000 pesos por metro cuadrado. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de «Valores de departamentos en venta en el Distrito Federal», 2019.

La información mostrada permite concluir, con las reservas señaladas sobre el alcance de las fuentes de información, que la vivienda de menor costo no es siempre la ubicada en las alcaldías periféricas, como la de mayor precio no es la localizada en las demarcaciones de la zona centro. A pesar de que en la Ciudad de México prevalecen la heterogeneidad y diversidad de costos entre alcaldías y al interior de éstas, es posible identificar algunos sectores desde la aproximación al precio del suelo: vivienda de lujo en Polanco y en ciertas colonias de la alcaldía Cuauhtémoc, residencias de bajo costo en la mayor parte de Iztapalapa, y zonas donde conviven precios elevados y medios.

⁹ Esta aproximación se realiza consultando la información disponible en “Valores de departamentos en venta en el Distrito Federal” para cada alcaldía. Es importante señalar que se utiliza el precio de venta de los departamentos, pues en esa opción se cuenta con un mayor número de registros que en la venta de casas y en la renta de departamentos o casas. Asimismo, es importante mencionar que la base de datos consultada no satisface criterios de representatividad estadística (pues su fin es estrictamente comercial), de manera tal que los datos presentados solo permiten esbozar algunas tendencias. Por este motivo, dado el reducido tamaño de los departamentos en venta en algunas alcaldías, se omiten las cifras para Tláhuac, Xochimilco, La Magdalena Contreras y Tlalpan.

2.3 La dotación de servicios y los equipamientos urbanos

La Ciudad de México provee servicios e infraestructura para garantizar la adecuación de ciertas condiciones de las viviendas y de habitabilidad del espacio urbano. Una vivienda adecuada debe cubrir necesidades de aprovisionamiento de agua, drenaje y energía, pero también debe acceder a servicios para la recolección y el manejo de residuos sólidos. La satisfacción de estos requerimientos depende tanto de infraestructura pública como de instalaciones en la propia vivienda, por lo que es importante prestar atención a ambas dimensiones.

Los resultados de la gestión del gobierno local en la dotación de servicios urbanos son insuficientes, en particular en áreas de la Ciudad donde la construcción de viviendas antecede a la planeación de dichos servicios y podría afirmarse que la política pública interviene a manera de respuesta o reacción a las demandas generadas por los habitantes. En términos generales algunas alcaldías, como Milpa Alta, se sitúan siempre por encima del promedio capitalino en el porcentaje de viviendas con carencias, o en los indicadores de infraestructura.

Los servicios de aprovisionamiento de agua

Para entender la problemática referente a la provisión de agua en la Ciudad de México es necesario conocer de dónde proviene el agua que consumen los capitalinos y cómo se coordinan las acciones para su abastecimiento con otras políticas públicas, como la de los suelos de conservación. Los bosques catalogados de dicha manera prestan el servicio ecosistémico más importante para la Ciudad, ya que proveen, mediante la recarga de acuíferos, más del 70% del total de agua utilizada en la entidad. El resto procede de ríos y manantiales (3% del total), reutilización de agua (7%) y grandes obras de infraestructura para el tratamiento de aguas residuales y su canalización mediante los sistemas Cutzamala (que aporta 17%) y Lerma (5%).

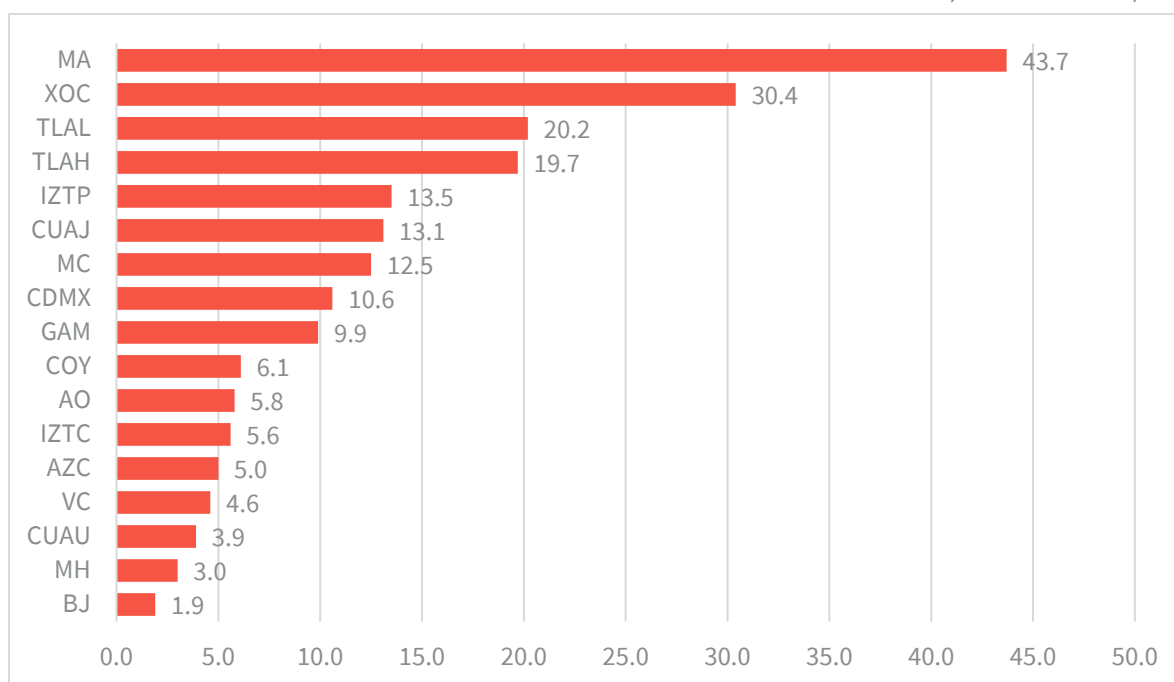
Existen diversos cuestionamientos sobre la efectividad del sistema Cutzamala que apuntan al elevado costo del agua que proporciona (debido al necesario uso de la electricidad requerida para elevar el agua hasta por encima de los 300 metros en algunos casos), a los problemas que surgen con los grupos indígenas y otros habitantes originarios de las zonas que rodean la Ciudad (dado que la provisión de agua en el Valle de México provoca desabasto en las poblaciones de donde se extrae), y a las diferencias en la presión y suministro de agua en ciertas alcaldías. Los cálculos sobre el elevado consumo por habitante fortalecen los argumentos que califican a la Ciudad de México como insostenible en este sentido, dado que, según se estima, se requieren más de 340 litros de agua al día por persona, y de éstos, sólo 200 son renovables. Asimismo, se valora en un 40% la pérdida de agua por fugas en el sistema Cutzamala, en un 70% el porcentaje de población que recibe agua menos de 12 horas al día, y en 18% el de la población que tiene que esperar varios días para obtener este servicio durante una o dos horas al día (Watts, 2015).

La información publicada por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) permite corroborar las afirmaciones sobre el carácter insostenible de la provisión de agua en la Ciudad, dado que el

volumen concesionado (autorizado para la explotación, uso o aprovechamiento del recurso con fines de abastecimiento público urbano y uso doméstico) es casi el doble del agua renovable (la cantidad máxima de agua que es factible explotar anualmente sin alterar el ecosistema, y que se renueva por medio de la lluvia).¹⁰

Los problemas mencionados en el sistema de abastecimiento de agua se expresan en la baja valoración que realizan los habitantes sobre la gestión pública de este servicio. Según datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del año 2017, el servicio de agua potable en las viviendas es de los peor calificados: 44 de cada 100 personas entrevistadas se encuentran insatisfechas ante el suministro de agua inconstante, 45 de cada 100 ante su calidad y pureza, y 77 de cada 100 reprueban su grado de potabilidad. La información publicada en esta Encuesta destaca las fugas de agua, y el desperdicio correspondiente, como uno de los principales problemas en el abastecimiento.

GRÁFICA 2.5 PORCENTAJE DE VIVIENDAS QUE NO CUENTAN CON SERVICIO DE AGUA ENTUBADA, SEGÚN ALCALDÍA, 2015



Nota: la carencia incluye no contar con agua entubada al interior de la vivienda o en el terreno donde ésta está construida. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

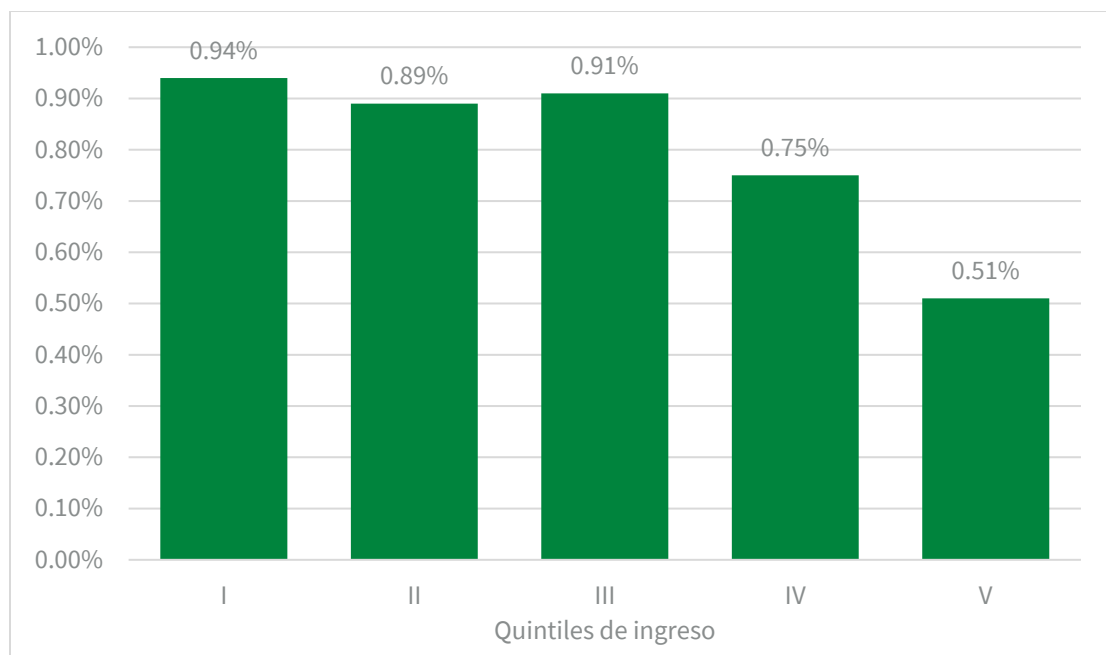
Existen diferencias en el suministro del recurso hídrico asociadas con la alcaldía de residencia y con el nivel de ingreso del hogar. En el primer caso es importante señalar que, si bien 10 de cada 100 viviendas de la Ciudad de México no tienen toma de agua, esta carencia es 4 veces más probable en las viviendas de Milpa Alta, 3 veces más probable en Xochimilco y 2 veces más probable en Tlalpan y

¹⁰ Ambos indicadores medidos como número de metros cúbicos por habitante al año.

Tláhuac. Las residencias particulares en Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza presentan niveles carenciales mucho menores en este servicio.

En segundo lugar, es posible afirmar que las diferencias en el acceso a este bien tienden a reproducir otras desigualdades, pues en los hogares con menor nivel de ingreso el gasto en agua representa un porcentaje mucho más elevado de los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades cotidianas. Al comparar los quintiles de hogares respecto de dicho gasto se aprecia una clara tendencia descendente que es particularmente perceptible en los quintiles IV y V (GRÁFICA 2.6): si los hogares del primer quintil dedican 0.94% de su gasto corriente total al pago de este servicio, los del cuarto destinan 0.75% y los del quintil superior 0.51%.

GRÁFICA 2.6 PORCENTAJE DE GASTO EN AGUA RESPECTO DEL GASTO CORRIENTE TOTAL, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO DE LOS HOGARES, 2016



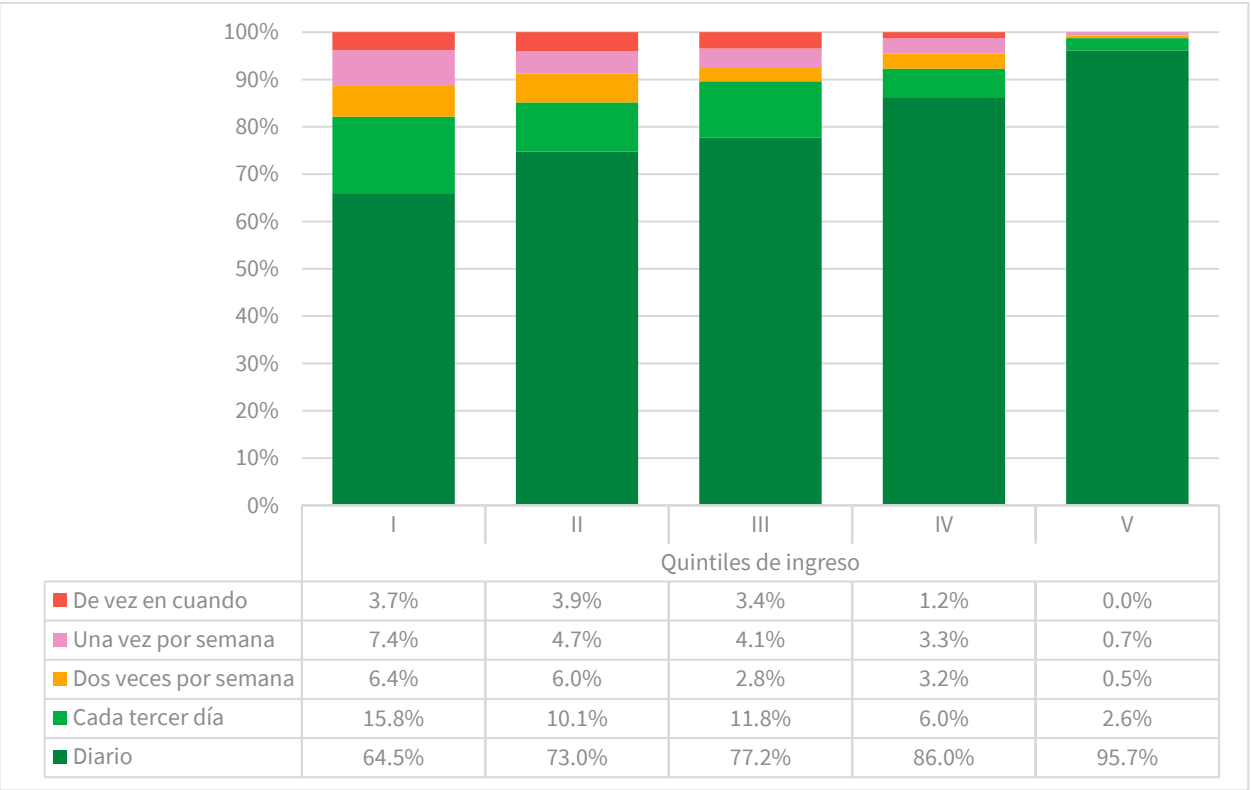
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

En sentido estricto, al gasto dedicado al pago por el agua debería agregarse un gasto adicional, no monetario, equivalente al tiempo que destinan los integrantes del hogar de 12 años y más en acarrearla cuando el servicio es interrumpido o no se proporciona con la frecuencia suficiente. Como es lógico, el nivel de ingreso del hogar está inversamente relacionado con el tiempo destinado a este acarreo, de

manera tal que el tiempo que dedican las personas del primer quintil (aproximadamente 1:30 horas a la semana) supera en cinco veces el que dedican las del quintil superior (menos de 20 minutos).¹¹

Además, si se tiene en cuenta que los hogares del primer quintil reciben un servicio de peor calidad, con frecuentes interrupciones (GRÁFICA 2.7), es altamente previsible que parte del gasto que dedican a la obtención de agua los hogares con menos recursos esté destinado a pagar medios de abastecimiento alternativos al agua entubada (habitualmente más caros que ésta) como la contratación de pipas. Según información de la ENIGH 2016, existe una tendencia a la mayor probabilidad en la interrupción del servicio de abastecimiento de agua en las viviendas de los quintiles inferiores, sobre todo los dos primeros, donde es perceptible el porcentaje de residencias de uso particular en las que dicho servicio no es diario: a 36 de cada 100 viviendas del primer decil no llega agua todos los días, situación que afecta igual a 27 de cada 100 viviendas del segundo. En contraste, casi la totalidad de los hogares de mayores ingresos (96 de cada 100) reciben diariamente agua de la red pública, y una parte muy reducida (3 de cada 100) cada tercer día.

GRÁFICA 2.7 PORCENTAJE DE VIVIENDAS DE CADA QUINTIL SEGÚN FRECUENCIA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, 2016



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

¹¹ Debe tenerse en cuenta que, en la ENIGH 2016, la pregunta sobre el tiempo dedicado al acarreo de agua se dirige también a captar el tiempo dedicado al acarreo de leña, por lo que estos resultados expresan tendencias generales.

La manera en la que la ENIGH plantea la pregunta sobre la frecuencia en el abastecimiento doméstico de agua incluye una opción que merece especial atención por la vulnerabilidad que implica para las personas: la dotación eventual de agua (el agua llega ‘de vez en cuando’), sin que exista certeza sobre su frecuencia. Esta situación presenta una mayor probabilidad en los hogares con menor nivel de ingresos, reflejando una vez más la incertidumbre en el acceso al agua a la que se enfrentan sus integrantes, quienes habrán de considerar otras opciones para evitar, o subsanar, las carencias en este bien.

El drenaje

El abastecimiento de agua se complementa con un sistema de drenaje y saneamiento. Sobre este servicio, de acuerdo a la ENCIG 2017, 87 de cada 100 habitantes de la Ciudad están satisfechos con la conexión y descarga del mismo, aunque 7 de cada 100 considera que dicho sistema no cuenta con mantenimiento frecuente ni con limpieza constante. Al igual que en el caso del agua entubada que llega a las viviendas, sigue habiendo residencias que carecen de drenaje, con los consiguientes problemas que ello ocasiona por la mayor exposición a riesgos sanitarios.

CUADRO 2.9 VIVIENDAS CON CARENCIAS DE DRENAJE Y SERVICIO SANITARIO SEGÚN ALCALDÍA, 2015

Alcaldías	Carencia de...				Total viviendas
	Drenaje		Servicio sanitario		
Álvaro Obregón	191	0.1%	404	0.2%	214,743
Azcapotzalco	33	0.0%	90	0.1%	118,922
Benito Juárez	48	0.0%	85	0.1%	159,504
Coyoacán	285	0.2%	74	0.0%	186,283
Cuajimalpa de Morelos	89	0.2%	195	0.4%	55,439
Cuauhtémoc	30	0.0%	64	0.0%	187,722
Gustavo A. Madero	440	0.1%	679	0.2%	324,207
Iztacalco	36	0.0%	78	0.1%	110,118
Iztapalapa	412	0.1%	516	0.1%	495,523
La Magdalena Contreras	136	0.2%	150	0.2%	66,674
Miguel Hidalgo	16	0.0%	32	0.0%	127,922
Milpa Alta	469	1.4%	246	0.7%	34,050
Tláhuac	283	0.3%	81	0.1%	94,569
Tlalpan	633	0.3%	523	0.3%	190,545
Venustiano Carranza	98	0.1%	146	0.1%	125,636
Xochimilco	1,102	1.0%	464	0.4%	107,224
Ciudad de México	4,301	0.2%	3,827	0.1%	2,599,081

Nota: las preguntas sobre características de las viviendas en la EIC no son aplicadas a las viviendas clasificadas como ‘local no construido para habitación’, ‘vivienda móvil’ y ‘refugio’, por lo que el total de este Cuadro difiere de los mostrados en apartados previos. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Según los resultados de la EIC (2015), la ausencia de drenaje es un problema que afecta a 4,301 viviendas en la Ciudad de México (que carecen de desagüe conectado a la red pública, fosa o tanque séptico, o tubería dirigida a alguna barranca, grieta, río, lago o mar), mientras que la falta de servicio sanitario se presenta en 3,827 viviendas (que no cuentan con excusado, sanitario, pozo u hoyo). Existen diferencias reseñables entre alcaldías cuando se analiza el comportamiento de ambos indicadores. Aunque la carencia en uno de los servicios no va acompañada necesariamente de la carencia en el otro, las cifras disponibles permiten sostener que en Cuauhtémoc y en Miguel Hidalgo ambos problemas son prácticamente inexistentes, mientras que Xochimilco destaca en el porcentaje de viviendas sin dotación de servicios sanitarios y en Milpa Alta ambos problemas son elevados, en términos comparativos con el resto de las alcaldías capitalinas (CUADRO 2.9).

Los servicios sanitarios y de drenaje de las viviendas deben estar articulados con un sistema urbano que permita la disposición final de las aguas residuales. En la región hidrológica administrativa Aguas del Valle de México se estima que menos de la cuarta parte de todas las aguas residuales generadas, domésticas y no domésticas, son tratadas (SEMARNAT y CNA, 2018), y de este reducido porcentaje, el 64% es atendido en la planta Cerro de la Estrella, localizado en Iztapalapa (Controla tu Gobierno AC, Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y de la Compañía, & Atzin AC, 2017). La carga de más de la mitad del total de aguas residuales en una misma planta tratadora representa un riesgo casi catastrófico ante la posibilidad de que se presente un fallo, por lo que es altamente recomendable definir estrategias para la redistribución de dichas cargas en un mayor número de plantas de menor tamaño, de manera congruente con las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.

La energía eléctrica

La provisión de energía en las viviendas cumple con las expectativas de 70 de cada 100 personas adultas residentes en la Ciudad de México, quienes dicen estar satisfechas con este servicio público. Nueve de cada 10 (92.2%) mencionan que se trata de un servicio continuo, sin apagones frecuentes, mientras que 8 de cada 10 (82%) de uno estable, pues no presenta variaciones de voltaje. Asimismo, 7 de cada 10 personas entrevistadas afirman que, en caso de apagón, el servicio se reinstala inmediatamente (ENCIG 2017).

Casi la totalidad de las viviendas de la Ciudad de México cuentan con servicio eléctrico (99.8% del total), pero existen todavía 1,311 residencias de uso particular que carecen de éste y 3,335 cuya respuesta es ambigua al respecto (EIC, 2015). La mayor parte de estos inmuebles que no disponen de luz eléctrica son casas únicas en el terreno (706), o casas que comparten terreno con otras (462), y se localizan en Iztapalapa (345), Xochimilco (205), Tlalpan (159), Gustavo A. Madero (148) y Milpa Alta (126), alcaldías donde se ubica el 75% de todas las casas de la capital de la República que no disponen de luz. En tres demarcaciones de la Ciudad la cobertura de energía eléctrica en las viviendas estaría plenamente cubierta: Cuauhtémoc, Iztacalco y Miguel Hidalgo.

Si bien la incidencia de las viviendas que carecen de este servicio es muy reducida, es importante prestar atención a su número y localización, dada la relevancia de la electricidad en la vida cotidiana de las personas, en particular porque esta fuente es altamente necesaria para la adecuada conservación de los alimentos.

Los servicios de recolección de basura

El acceso a servicios de desecho de materiales orgánicos e inorgánicos generados por las viviendas es tan importante como la provisión de agua o electricidad. La información disponible en la ENCIG del año 2017 revela que el servicio público de recolección de basura de la Ciudad de México cuenta con la satisfacción del 65% de la población adulta, un porcentaje superior al de quienes dicen deshacerse de la basura sin necesidad de dar cuotas o propinas (62%). En la capital de la República, a diferencia de lo que sucede en otras entidades del país, existe una elevada proporción de personas (84%) que dicen tener que separar los residuos sólidos antes de entregarlos al camión de la basura.

Si ponemos atención a la población que debe dedicar parte de su ingreso al pago del servicio de recolección de basura al momento en el que éste se presta, se observan diferencias notables por quintiles, lo que expresa la desigualdad en los costos que deben asumir los hogares para la satisfacción de esta necesidad. Con información de la ENIGH 2016 es posible apreciar cómo el quintil superior de la distribución destina una menor proporción de su ingreso a ello (0.21%), mientras que los dos inferiores dedican más del doble de este porcentaje (0.49% en cada uno de ellos).¹² El hecho de que la población de los quintiles más bajos deba incurrir en gastos para tener acceso a la correcta disposición de residuos, considerando que dicha disposición no debiera implicar costos para la población por tratarse de un servicio público, puede estar asociado con la localización de esta población en áreas periféricas de la Ciudad, o en zonas donde la organización y operación de este servicio escapan al control de la gestión pública.

En la Ciudad de México, la disposición final de los residuos recolectados en los hogares debe dar salida a 4,370 toneladas de basura en promedio al año, un volumen que se ha mantenido casi constante desde principios de esta década: 4,595 toneladas en el año 2010, 4,620 en 2011, 4,098 en 2012, 4,035 en 2013, 4,335 en 2014 y 4,555 en 2015 (datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, INEGI, s.f.). Los volúmenes de residuos son heterogéneos entre alcaldías, con los extremos en Cuauhtémoc y en Milpa Alta, 2.5 kilogramos por persona y día en el primer caso, y 0.8 en el segundo. Esto significa que un habitante de Cuauhtémoc genera al día casi 2 kilogramos más de basura que un residente en Milpa Alta, mientras que la media para el conjunto de la capital es 1.4 kilogramos por persona y día (CUADRO 2.10).

Las diferencias locales en el volumen de residuos sólidos pueden estar asociadas con varios factores, como el número de personas que residen en cada alcaldía, la existencia de plantas industriales gene-

¹² El tercer quintil destina 0.46% de su ingreso al pago de servicios por la recolección de basura y el cuarto 0.40%.

radoras de este tipo de basura, el predominio de actividades económicas comerciales y de servicios (restaurantes y hoteles, por ejemplo) e incluso la adopción, o no, de patrones socioculturales de aprovechamiento o reciclado. Esa heterogeneidad podría explicar que, en demarcaciones con poblaciones pequeñas (en términos comparativos), y con predominio de actividades comerciales y de servicios (como Cuauhtémoc), los niveles de generación de basura sean más elevados que en otras zonas más pobladas de la Ciudad de México, como Gustavo A. Madero o Iztapalapa.

CUADRO 2.10 KILOS DE BASURA GENERADOS POR HABITANTE AL DÍA SEGÚN ALCALDÍA, 2015

Alcaldías	Población	Residuos estimados (T/día)	Residuos per cápita (kg/día)
Cuauhtémoc	532,553	1,325	2.5
Miguel Hidalgo	364,439	806	2.2
Venustiano Carranza	427,263	855	2.0
Benito Juárez	417,416	686	1.6
Gustavo A Madero	1,164,477	1,709	1.5
Coyoacán	608,479	812	1.3
Azcapotzalco	400,161	519	1.3
Iztapalapa	1,827,868	2,274	1.2
Tlalpan	677,104	839	1.2
Iztacalco	390,348	472	1.2
Xochimilco	415,933	444	1.1
La Magdalena Contreras	243,886	254	1.0
Tláhuac	361,593	366	1.0
Cuajimalpa de Morelos	199,224	180	0.9
Álvaro Obregón	749,982	650	0.9
Milpa Alta	137,927	117	0.8
Ciudad de México	8,918,653	12,308	1.4

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Dirección General de Servicios Urbanos, en Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016-2020 (Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015). *No se encuentran registrados los residuos generados por la Central de Abasto de la Ciudad de México.¹³ Los datos sobre número de habitantes por alcaldía proceden de EIC (2015).

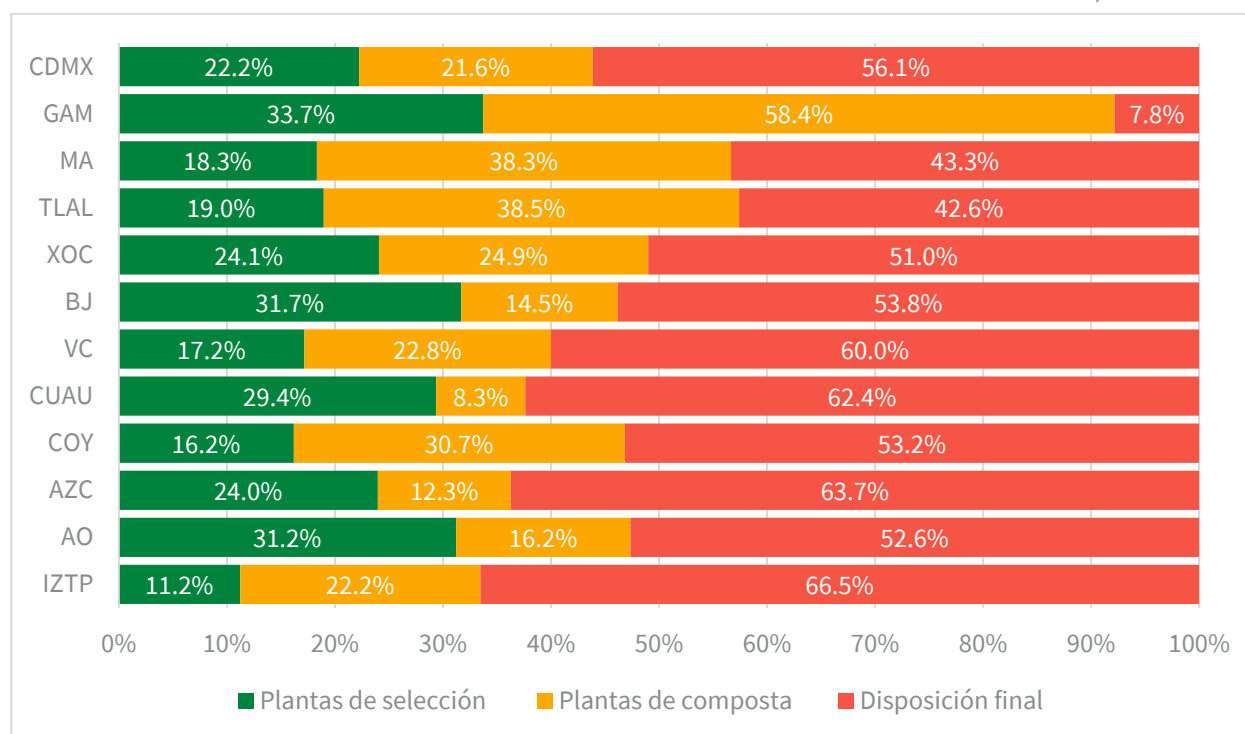
Antes de terminar en un sitio de disposición final (vertederos o rellenos sanitarios) la basura recolectada debe pasar a través de una planta de transferencia, donde los residuos son seleccionados y separados para reciclaje y composta, de acuerdo con su funcionalidad. Estas plantas están localizadas en 11 de las 16 alcaldías capitalinas, y su capacidad instalada supera la generación estimada de basura en la Ciudad de México. Además, existen diferencias entre ellas asociadas con la eficiencia y el trabajo de

¹³ Los volúmenes estimados para cada una de las alcaldías proceden de la Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE), por conducto de la Dirección General de Servicios Urbanos (DGSU), que realiza anualmente una estimación de la generación de residuos de cada demarcación territorial, utilizando índices para la generación de residuos en domicilios, establecimientos mercantiles y de servicios, así como otras fuentes de generación, calculados con base en estudios realizados con anterioridad.

selección de residuos, así como con las características de su infraestructura, el número de trabajadores, el tipo de organización e incluso la naturaleza de los residuos que reciben.

Un indicador sobre las diferencias en el modo de funcionamiento de las plantas o centros urbanos de transferencia de basura es la distribución de los residuos según el destino final que se les da: reciclaje, composta o descarte (GRÁFICA 2.8). La planta localizada en la demarcación Gustavo A. Madero es, sin duda, la que presenta un mayor porcentaje de aprovechamiento de la basura recibida, pues 92 de cada 100 toneladas recibidas diariamente son transformadas en composta o en materiales que pueden ser reutilizados con otros fines. Los centros de tratamiento de residuos ubicados en Milpa Alta y Tlalpan presentan también porcentajes elevados de aprovechamiento de basura, dado que en ambos casos se destina a disposición final menos de la mitad del volumen de la basura diaria recibida. En contraste con estas plantas destacan las que se encuentran en Iztapalapa, Azcapotzalco, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza: en cada una de ellas el porcentaje de reaprovechamiento de la basura es igual o inferior al 40%.

GRÁFICA 2.8 PORCENTAJE DE BASURA SEGÚN TRATAMIENTO EN CADA CENTRO DE TRANSFERENCIA, 2015



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Dirección General de Servicios Urbanos, 2015 (Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015).

Es necesario profundizar sobre el destino de la basura finalmente descartada, de toda la que se genera en la Ciudad de México; es decir, la no aprovechada como composta o como material reciclable para otros fines, pues más de la mitad de los residuos producidos diariamente en la capital del país (56 de

cada 100 toneladas) son clasificados como tales. Dado que la Ciudad carece de sitios de disposición final donde colocar este tipo de residuos, es importante conocer el destino de la basura que se genera en ella día tras día, pues toda es transportada a municipios del área conurbada. La mayor parte de la basura de disposición final originada en la capital de la República es recibida en vertederos o rellenos sanitarios ubicados en municipios del Estado de México: Cañada (donde llega el 40% de estos residuos), Milagro (que recibe 27%), Cuautitlán (donde se deposita 20%) y Tepotzotlán (que recibe menos de 1%). Un porcentaje de estos residuos capitalinos (2.4% del total) es enviado a Cuautla, en el Estado de Morelos (información correspondiente al año 2015, procedente de la Dirección General de Servicios Urbanos; Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015).

Estos resultados revelan la necesidad de analizar el problema de la disposición de la basura final generada en la Ciudad de México desde una perspectiva metropolitana, pues todos estos residuos originados en la capital de la República son trasladados a lugares ajenos a la entidad, en particular al Estado de México.

Servicios públicos de infraestructura: alumbrado público, banquetas, parques, árboles y espacios públicos

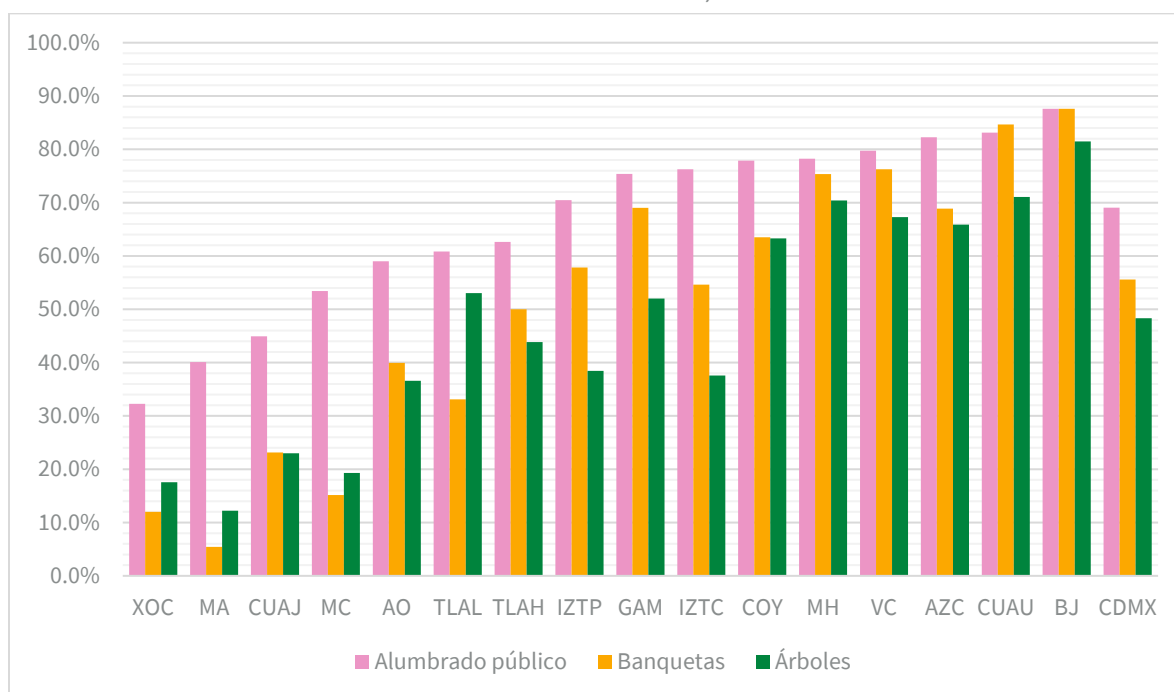
El alumbrado de vías urbanas, y la existencia y cuidado de banquetas, parques y áreas al aire libre, constituyen elementos importantes para valorar la calidad del espacio urbano. La Ciudad de México está lejos de presentar una cobertura completa en cada una de estas dimensiones, si bien las tareas pendientes en la existencia de árboles y de banquetas son mayores que las del alumbrado. Según la información disponible más reciente (2014), casi el 70% de las manzanas de la capital del país tienen alumbrado público en todas sus vialidades, el 56% de dichas manzanas cuentan con banquetas en todas sus vialidades y el 48% tienen árboles, igualmente en todas las vialidades que rodean a dichas manzanas (GRÁFICA 2.9).¹⁴

Las diferencias en la disponibilidad de estos servicios son notorias entre demarcaciones. Los niveles más elevados de cobertura en todas las vialidades de las manzanas corresponden al alumbrado, y en menor medida a la presencia de árboles y de banquetas. No obstante, en el caso del alumbrado es importante mencionar las carencias que se presentan en algunas zonas de la Ciudad. La primera situación corresponde a Xochimilco, donde menos de la tercera parte de las manzanas cuentan con alumbrado en todas sus vialidades; en el 58% de hay alumbrado en alguna de sus calles, y casi 6% carecen totalmente de dicho servicio. En segundo lugar, es importante citar a Tláhuac como la alcaldía con la mayor probabilidad de hallar manzanas donde ninguna de sus calles está alumbrada, pues el 6.5% de todas ellas carece de luz eléctrica en la vía pública. Cuajimalpa de Morelos es, junto a Xochi-

¹⁴ Para el cálculo de estos indicadores se considera el número de manzanas (del total de la Ciudad de México o de cada alcaldía, según corresponda), de manera que los porcentajes se obtienen dividiendo el número de vialidades de dichas manzanas que cuentan con cada uno de estos servicios, respecto de todas las vialidades o calzadas de dichas manzanas. Por lo tanto, la inexistencia de alguno de estos servicios (alumbrado, banquetas y árboles) en todas las vialidades de una manzana no significa su inexistencia en alguna de sus calles o calzadas.

milco y Milpa Alta, la tercera demarcación de la Ciudad con menos de la mitad de sus manzanas dotadas de alumbrado en la totalidad de sus calles. Estas situaciones contrastan claramente con Benito Juárez, una demarcación en la que 88% de las manzanas disponen de este servicio en la totalidad de sus calles, muy por encima del promedio capitalino.

GRÁFICA 2.9 PORCENTAJE MANZANAS CON TODAS SUS VIALIDADES CON COBERTURA DE ALUMBRADO PÚBLICO, BANQUETAS Y ÁRBOLES SEGÚN ALCALDÍA, 2014



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Características de las localidades y del entorno urbano* (INEGI, 2014).

Además de los problemas señalados sobre la falta de cobertura de alumbrado público a nivel de las manzanas, la información recabada por la ENCIG 2017 permite afirmar que en la capital del país existe un problema de calidad en la provisión de este servicio, pues sólo 30 de cada 100 personas entrevistadas dicen estar satisfechas con él, 46 de cada 100 consideran que las calles y áreas públicas están iluminadas adecuadamente, 31% opina que el alumbrado público cuenta con mantenimiento, y 24% afirma que dicho servicio recibe atención inmediata de las fallas reportadas. Sin duda es importante prestar atención a las tareas pendientes en la ampliación y calidad de este servicio, máxime por las condiciones de seguridad que brinda a las personas para su tránsito en el espacio urbano.

Así como un servicio de alumbrado suficiente y adecuado es imprescindible para valorar la calidad de vida en los espacios públicos urbanos, la suficiencia y el buen estado de las calles, avenidas y banquetas es igualmente importante para evaluar las condiciones de las ciudades. Aun cuando la mayor parte del suelo de la Ciudad de México es calificado como urbano, existen numerosos aspectos de la capital de la República que reciben una muy baja valoración por parte de sus habitantes (según resultados de

la ENCIG 2017): solo el 17% de esta población se siente satisfecha o muy satisfecha con los servicios brindados por la administración pública local a las calles y avenidas; 14 de cada 100 personas consideran que las calles y avenidas se encuentran en buen estado (libres de baches y de coladeras hundidas o abiertas); 7 de cada 100 responde que las coladeras o los baches son reparados de manera inmediata cuando se presentan fallas; 60 de cada 100 opinan que los semáforos son funcionales; y menos de la mitad de los entrevistados (45%) valora que las calles y avenidas de la Ciudad cuentan con señalamientos claros.

La baja calificación que reciben las vías de comunicación capitalinas es otra expresión de las carencias señaladas al mencionar la existencia, pero sobre todo inexistencia, de banquetas en las manzanas. Poco más de la mitad de las manzanas de la Ciudad de México (56%) cuenta con banquetas en todas sus vialidades, pero la tercera parte (33%) solo dispone de este acotamiento en algunas de sus calles, y 8 de cada 100 manzanas no poseen aceras en ninguna de sus calzadas. El porcentaje de manzanas carentes de espacio para el tránsito de los viandantes es especialmente elevado en Tlalpan (19%), La Magdalena Contreras (24%), Xochimilco y Milpa Alta (35% en ambos casos).

La presencia y el cuidado de parques, árboles y espacios públicos tampoco es una dimensión altamente valorada por los capitalinos, pues solo 27 de cada 100 se sienten satisfechos o muy satisfechos con dichos servicios (ENCIG 2017). Si bien el horario de los parques y jardines, y la proximidad del lugar de residencia a ellos, son características altamente valoradas (71% y 75%, respectivamente), otros atributos son muy cuestionados, como las condiciones de limpieza y mantenimiento (59% de las personas entrevistadas consideran que no presentan el nivel adecuado), pero sobre todo la seguridad: menos de 20% de las personas entrevistadas afirman que los parques y jardines de la Ciudad de México revisiten condiciones de seguridad para ellas ni para sus familias.

La cercanía a parques y jardines, un rasgo valorado positivamente por tres cuartas partes de los capitalinos, contrasta con la ausencia de árboles en gran parte del tejido urbano: menos de la mitad de las manzanas de la Ciudad tienen árboles en todas sus calles, pero esta circunstancia presenta una alta disparidad entre alcaldías. Mientras que en algunas de ellas el porcentaje de manzanas con árboles en todas sus calles es muy elevado (en Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Azcapotzalco y Coyoacán supera el 60%), en otras esta proporción es inferior a 20% (La Magdalena Contreras, Xochimilco y Milpa Alta).

Es importante tener en cuenta que la estimación sobre la existencia de árboles en las manzanas capitalinas, y las diferencias locales que emergen de este análisis, son solo una aproximación muy general a la presencia de vegetación en las calles de la Ciudad y a los beneficios derivados de ésta, como la regulación térmica, la filtración de dióxido de carbono y la reducción de la filtración de agua al subsuelo. Es evidente que un examen más detallado al respecto debería incluir la proximidad de estas manzanas a parques y jardines, pero también a áreas de conservación que, como ya hemos afirmado reiteradamente, se concentran en las alcaldías del sur de la Ciudad.

3. Sistemas de transporte y costos privados de la movilidad

El diagnóstico sobre el sistema de transporte local debe considerar tanto las características de la red pública como la presencia de medios de transporte privados. En una urbe del tamaño de la Ciudad de México, donde es altamente probable que las personas deban recorrer largas distancias día a día para trasladarse a los lugares de estudio y de trabajo, es fundamental que el transporte público brinde un servicio de calidad que garantice la seguridad y la puntualidad en la llegada al lugar de destino. No obstante, los medios disponibles y utilizados para el traslado de las personas pueden implicar también situaciones de desigualdad social que es importante revelar.

3.1 La red pública del transporte local

Una heterogénea red de transporte público local

La red de transporte público de la Ciudad de México está conformada por una gran infraestructura que incluye medios de transporte que discurren sobre calles y carreteras. Una de las características de dichos medios es su heterogeneidad, que se hace visible en la diversidad de las formas de traslado, organización y gestión. Al respecto es importante mencionar los siguientes: 1) el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STCM), integrado por 12 líneas y 195 estaciones; 2) los autobuses de tránsito rápido conocidos como Metrobús, que cuentan con siete líneas; 3) el conjunto de autobuses, microbuses y vagonetas o ‘combis’ concesionados; 4) los autobuses (o ‘camiones’, en sentido genérico) que conforman la Red de transporte de pasajeros (RTP) o sistema de movilidad M1; 5) el sistema de transporte eléctrico, del que forman parte el tren ligero que discurre por el sur de la Ciudad y los trolebuses; 6) la red de medios de transporte, en particular automóviles, a los que el usuario puede acceder mediante la contratación directa en aplicaciones móviles, en sitios autorizados o directamente en la vía pública; y 7) el sistema de bicicletas compartidas, o ecobicis, que cuentan con estaciones en distintos puntos de la capital.

Cada una de las anteriores modalidades del transporte público puede cubrir requerimientos de traslado específicos (en condiciones de movilidad, horarios, rutas...) que los usuarios eligen de manera individual o combinada para satisfacer sus necesidades de acuerdo con sus propios trayectos y rutinas. En el intento por ofrecer una imagen integrada del sistema de transporte urbano, la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México ha realizado una representación gráfica que contribuye a apreciar la complejidad de dicho sistema (GRÁFICA 2.10).

Asimismo, el MAPA 2.1 permite una aproximación geográfica general a la red de transporte unificado de la Ciudad de México, pues incluye las 6,021 estaciones (o paradas georreferenciadas) de los medios de transporte público concesionado, Metrobús, STCM, RTP, sistema eléctrico y ferrocarriles suburbanos, así como servicios específicos (‘Regresa seguro a casa’, de RTP, y ‘Nochebús’, de los medios concesionados). Al tratarse de un mapa de calor es posible observar la concentración del conjunto de los medios de transporte público en determinadas zonas de la Ciudad, entre las que destacan Cuauhté-

noc y sus áreas colindantes con Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, y una parte de Iztapalapa. La intensidad cromática permite constatar la concentración del transporte público masivo en sectores de la capital caracterizados por la elevada oferta de establecimientos comerciales y de servicios, como restaurantes, hoteles, tiendas, museos e instituciones del gobierno federal y local. Es importante tener presente que la ubicación de la capital de la República en un contexto metropolitano requiere ampliar la mirada más allá de los límites territoriales de la capital del país, a fin de comprender el volumen y la naturaleza de los flujos diarios (de personas y mercancías) que se producen en el Valle de México.

Desde una perspectiva más amplia es posible comprender la numerosa presencia, en la red del transporte urbano, de personas residentes en la Zona Metropolitana (en particular en municipios del Estado de México), de donde cotidianamente se desplazan a centros de trabajo localizados en las alcaldías céntricas de la Ciudad, como Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo e incluso Benito Juárez. Es importante señalar que esta disposición centro-periferia entre el lugar de trabajo y residencia, con elevados costos de tiempo y transporte para quienes deben cubrir los trayectos correspondientes, pone de relieve situaciones de desigualdad en el acceso a la vivienda en zonas próximas a los lugares de destino diarios (cuyas rentas son más elevadas que en la periferia), al tiempo que tiende a reproducir condiciones de desigualdad en el ingreso (precisamente por el elevado gasto que puede implicar el costo del transporte, público o privado).

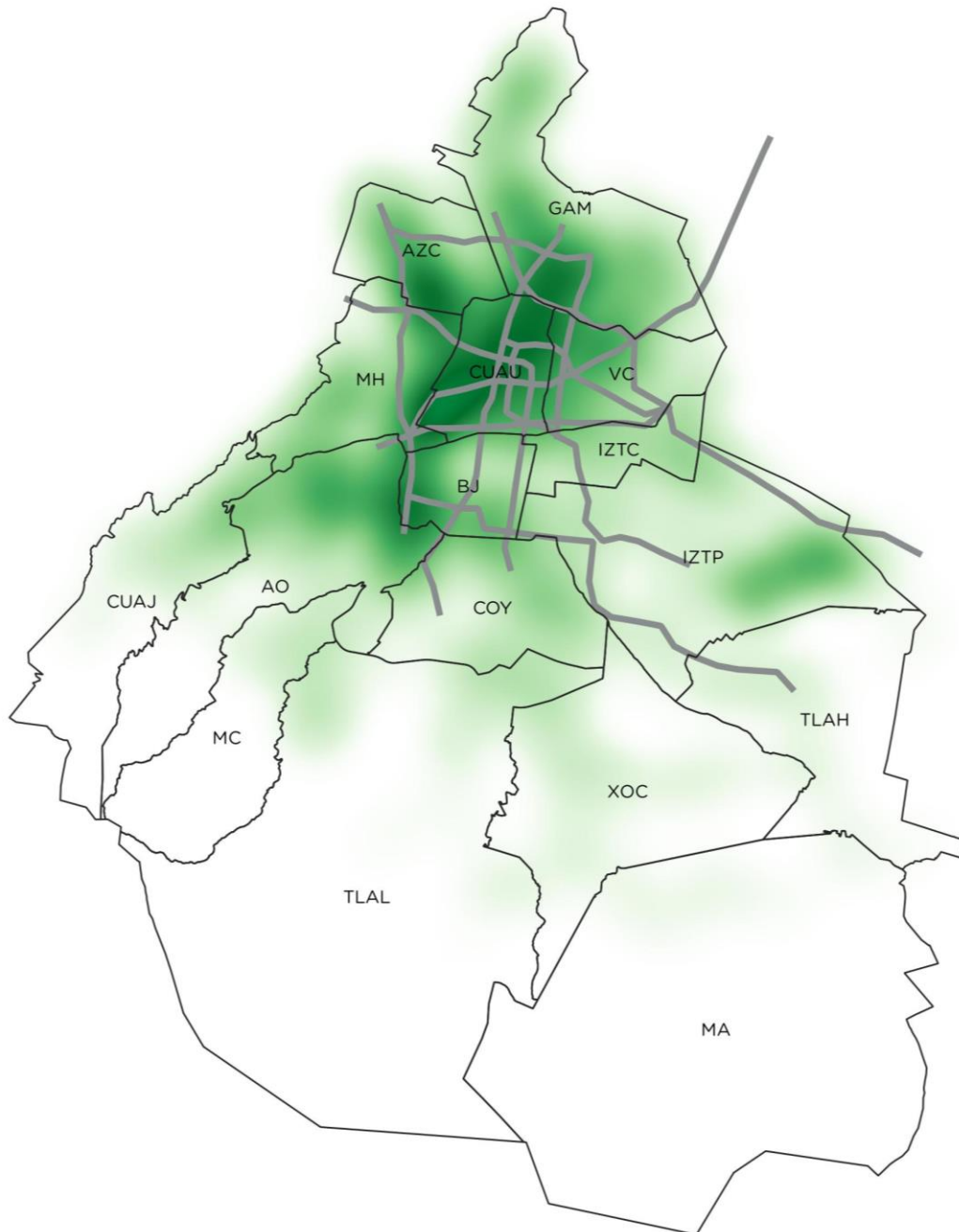
Es igualmente importante tener presente que el modelo centro-periferia entre el lugar de trabajo y el de residencia no es referente exclusivo para aludir a los desplazamientos cotidianos entre las zonas conurbadas de la Ciudad de México y sus alcaldías, sino que se aplica también a los capitalinos que deben recorrer largas distancias dentro de la Ciudad. El análisis sobre la desigualdad asociada con los costos y el tiempo de traslado se retoma en un apartado posterior.

GRÁFICA 2.10 MOVILIDAD INTEGRADA DE MEDIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Mapa%20MI%20CDMX%20JPG.jpg> (recuperado el 24 de julio de 2019).

MAPA 2.1 MAPA GENERAL SOBRE LA RED DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019



Notas: la intensidad del color corresponde a la concentración de paradas del transporte público unificado (Metro, Metrobús, RTP, tren ligero, M1, trolebús). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Datos Abiertos Ciudad de México* (recuperado el 24 de julio de 2019) <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/estaciones-paradas-y-terminales-del-sistema-de-transporte-unificado/information/>

El transporte público: un sistema deficiente para una demanda insatisfecha

La red local de transporte público presenta numerosos problemas para sus usuarios, como es fácil advertir a partir de los resultados publicados en la ENCIG y en diversas fuentes (CUADRO 2.11). En el año 2017, menos de la quinta parte de la población residente en la Ciudad de México (19.7%) afirmó sentirse satisfecha o muy satisfecha con el transporte público utilizado en sus desplazamientos (incluyendo en dicha valoración los autobuses urbanos, las combis, los microbuses y los medios similares), por lo que la mayor parte de las respuestas se ubicaban en alguna posición intermedia entre la poca satisfacción y el máximo grado de descontento. Esta baja puntuación reflejaría, en realidad, la disparidad en las valoraciones otorgadas a distintas características y elementos del sistema de transporte público: solo 15 de cada 100 personas responden que los operadores de estos medios suben a los pasajeros en las paradas oficiales; igual porcentaje afirma que en dichas paradas existen las correspondientes tablas con la información necesaria para conocer los horarios y las estaciones de subida a estos autobuses; 17% opina que los conductores de este sistema manejan respetando las señales viales; 22 de cada 100 personas afirman que dichos autobuses cuentan con espacio suficiente, y poco menos de la cuarta parte está conforme con el buen estado y la limpieza de los mismos.

Las valoraciones son más elevadas cuando las personas son preguntadas por la frecuencia en el paso de los autobuses (58% dice que transcurre poco tiempo entre una unidad y otra), la suficiencia de las rutas para llegar a sus destinos (67% está de acuerdo con esta afirmación) o el trato recibido por los trabajadores de estos medios de transporte: 32 de cada 100 personas entrevistadas dicen que los choferes mantienen un trato respetuoso y amable hacia los usuarios.

RECUADRO 2.1 INDICADORES SOBRE LA RED DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

- 27% de los trenes del Metro están fuera de operación. En el año 2017 hubo 22,195 fallas operacionales.
- En el Sistema de Transportes Eléctricos (STE), hay 300 trolebuses que superan los 20 años de servicio. Su parque vehicular se ha reducido en 12% desde el año 2017.
- Un tercio de los trenes del tramo del "tren ligero" se encuentra fuera de operación.
- El 27% de los autobuses del sistema RTP (Red de transporte de pasajeros), ahora sistema M1, se encuentra fuera de operación.
- El Metrobús presenta problemas de saturación en estaciones y autobuses, que aumentan los tiempos de espera y reducen significativamente la calidad de los viajes.
- El transporte concesionado, que traslada al 67% de los pasajeros de la Ciudad y al 82% de los de la metrópolis, opera sin planeación formal ni con una flota adecuada.

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Plan maestro del metro 2018-2030* (Ciudad de México: Sistema de Transporte Colectivo Metro, 2018), *Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017* (México: INEGI, 2017) y Plan estratégico de movilidad de la Ciudad de México 2019. Una ciudad, un sistema (Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Movilidad).

Dada la relevancia del Metro (y del tren ligero) en los recorridos que tienen lugar en la Ciudad de México es importante conocer las opiniones de los capitalinos sobre su funcionamiento. Si bien 37 de cada

100 personas que residen en la capital del país se sienten satisfechas o muy satisfechas con estos servicios, se observan diferencias notables en la calificación de algunos de sus atributos. Sin duda los mayores niveles de aprobación corresponden a las preguntas sobre la suficiencia de las líneas de la red de Metro y la frecuencia en el paso de los trenes, con porcentajes de satisfacción de 81% y 56%, respectivamente. Frente a ellos, la puntualidad en la llegada de los trenes, la comodidad del espacio de viaje o el estado de conservación de los vagones son aspectos con los que las personas se sienten menos conformes (22%, 25% y 36%, respectivamente). Pese a la evaluación negativa que reciben algunos elementos del Metro, los resultados de la ENCIG permiten concluir que esta red subterránea es valorada positivamente por un mayor porcentaje de los capitalinos que los medios que transcurren por el exterior de la vía pública.

Viajes por tipo y modo de transporte

De acuerdo con la Encuesta Origen Destino del año 2017 (EOD 2017), uno de cada dos viajes realizados por las personas que residen en la Ciudad de México incluyen un medio de transporte público (53.4%), siendo el Metro y el sistema de transporte colectivo RTP los más utilizados: 36 de cada 100 viajes hechos en la red pública de transporte y 69 de cada 100, respectivamente (CUADRO 2.11).¹⁵ Por otro lado, sólo uno de cada cuatro viajes efectuados por los habitantes de la capital se hacen mediante transporte privado, en cuyo caso predomina el uso del automóvil, utilizado en 93 de cada 100 viajes efectuados con dichos medios privados.

Los trayectos realizados a pie están presentes en 67 de cada 100 viajes llevados a cabo por los habitantes de la Ciudad, un resultado lógico si tenemos en cuenta que en esta categoría están incluidos los desplazamientos que se producen en el primer o último kilómetro (es decir, para acceder al medio de transporte o retirarse de éste), y los definidos como intermodales (o de comunicación entre medios de transporte). El uso de la bicicleta, pública o particular, sigue siendo muy reducido, pues representa menos de 2% de todos los traslados efectuados semanalmente por los capitalinos.

¹⁵ La Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México es aplicada por el INEGI en un área más extensa que la ocupada por la propia Ciudad de México, y su representatividad es para el conjunto de la ZMVM. Los datos que se presentan en este apartado han sido generados para la población residente en la capital del país, por lo que deben ser interpretados como tendencias, sin propósitos de generalización estadística.

CUADRO 2.11 VIAJES REALIZADOS POR LA POBLACIÓN RESIDENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN TIPO Y MODO DE TRANSPORTE, 2017

Tipo y modo de transporte	Población	Porcentaje
Total	6,934,720	
Transporte público ^{/1}	3,705,012	53.4
Colectivo ^{/2}	2,546,901	68.7
Taxi de sitio, calle o aplicación	592,693	16.0
Metro	1,333,248	36.0
Metrobús o Mexibús	347,965	9.4
Otro transporte público	576,153	15.6
Transporte privado	1,746,909	25.2
Automóvil	1,619,084	92.7
Motocicleta	66,742	3.8
Transporte escolar	68,910	3.9
Transporte de personal	6,738	0.4
Caminar en la calle	4,677,044	67.4
Bicicleta (pública o privada)	110,739	1.6
Otro medio	11,405	0.2

Notas: ^{/1} Los porcentajes sobre tipo de transporte (público, privado, caminar, bicicleta u otro medio) han sido calculados sobre el total de la población de 6 años y más residente en la Ciudad de México según estimación de la EOD 2017 (6.9 millones de personas). ^{/2} Los porcentajes sobre modos de transporte han sido calculados respecto del total de viajes realizados con medios públicos o privados, según corresponda. Dado que las personas pueden utilizar más de un modo de transporte por viaje, las sumas de las cifras absolutas y relativas no corresponden al total de la población ni a 100%. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EOD 2017.

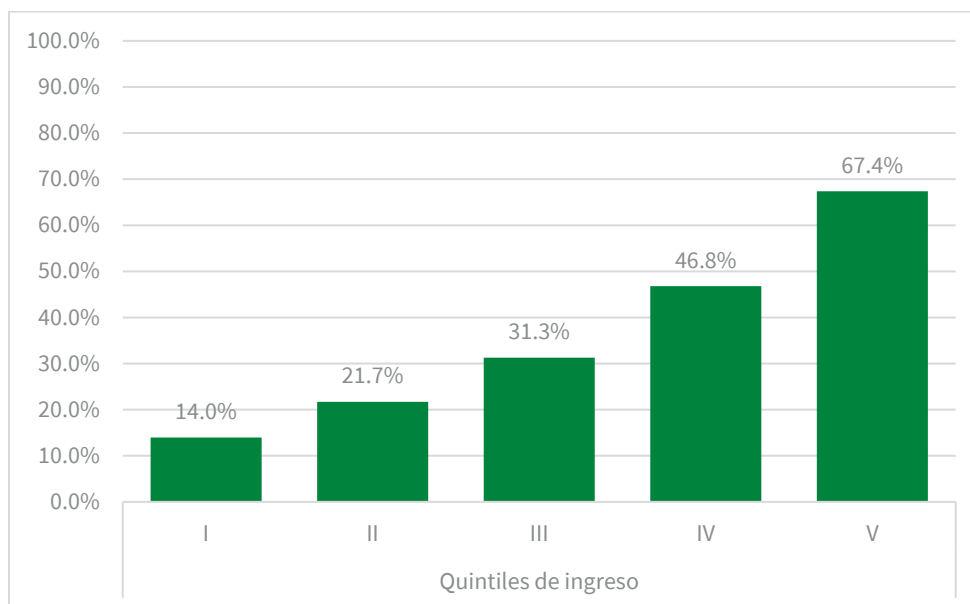
3.2 El transporte privado

El transporte privado —en particular el que utiliza automóviles, motocicletas y camionetas— está condicionado a la adquisición de un bien por parte de los hogares, o a la disponibilidad de su uso en forma de préstamo, donación o regalo. Aun cuando este tipo de bienes no son exclusivos de los hogares con mayores niveles de ingreso, se observan diferencias significativas en la concentración de los automóviles particulares entre los estratos superiores e inferiores de la distribución del ingreso. Como es previsible, el mayor porcentaje de hogares con al menos un automóvil en propiedad corresponde al quintil superior, donde 67 de cada 100 hogares cuentan con un coche (GRÁFICA 2.11), en claro contraste con el resto de los quintiles y, sobre todo, con el primero de ellos: el número de hogares del quintil V que tiene al menos un automóvil es 5 veces superior al número de hogares del quintil I que dispone de uno. De manera congruente con lo esperado, la mayor parte de los hogares que poseen al menos un coche (63 de cada 100) pertenece a los quintiles IV y V.

El análisis de la información disponible en registros administrativos ofrece algunos indicadores para la aproximación al conocimiento sobre la desigualdad entre las alcaldías en el acceso a los medios pri-

vados de transporte, como vehículos y motocicletas. Según los datos más recientes del Sistema estatal y municipal de bases de datos de INEGI (2017), en la Ciudad de México hay poco más de 5 millones de vehículos (5,008,455) y casi 350,000 (347,851) motocicletas. De los primeros, aproximadamente 140,000 son taxis, lo que representa un porcentaje ínfimo respecto del total.¹⁶

GRÁFICA 2.1 PORCENTAJE DE HOGARES CON AL MENOS UN AUTOMÓVIL SEGÚN QUINTIL, 2016



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

Entre los años 2010 y 2017 el número de vehículos registrados en la Ciudad de México ha crecido en 980,000 unidades, un incremento equivalente casi a la cuarta parte del tamaño del parque vehicular al inicio de la década (4,028,300 automóviles), o a una tasa media interanual de 3.5%. Este elevado aumento pone de manifiesto la relevancia que los capitalinos siguen concediendo a la utilización de medios privados de transporte, aun cuando los viajes realizados con ellos tienen un peso relativo menor al de los traslados en medios públicos (CUADRO 2.11). Es evidente que la ampliación del padrón de automóviles de uso privado agudiza los problemas de congestionamiento y demora en el espacio urbano de la capital.¹⁷

Considerando que el parque móvil privado está formado por 5 millones de vehículos y 350,000 motocicletas, se obtiene una relación de 562 vehículos y 39 motocicletas por cada 1,000 habitantes; la dis-

¹⁶ El número de taxis es una estimación, para el año 2017, a partir de la cantidad de taxis registrados en el Padrón de taxis de la Ciudad de México, según información obtenida de la página de transparencia de la SEMOVI.

¹⁷ Durante los últimos años ha aumentado el tiempo que una persona debe pasar en el transporte para realizar el mismo trayecto que antes recorría en un lapso más reducido. Este tiempo aumenta notablemente en las horas pico de la mañana, e incluso más en las de la tarde. Al respecto pueden verse las estimaciones realizadas por Mexico City traffic congestion statistics / TomTom Traffic Index (s.f.).

tribución de estos bienes presenta notables diferencias entre las alcaldías (CUADRO 2.12). En el caso de los automóviles, los valores máximos corresponden a Miguel Hidalgo y Benito Juárez, donde la relación entre coches y población es de 1,273 y 1,069 (automóviles por cada 1,000 personas), respectivamente. En el otro extremo aparecen Tláhuac, Milpa Alta e Iztapalapa, alcaldías en las que esta ratio se sitúa entre 303 y 355. La relación entre el número de motocicletas y el tamaño de la población es más elevada en Álvaro Obregón e Iztapalapa, y tiene su valor más bajo en Milpa Alta.

CUADRO 2.12 VEHÍCULOS Y MOTOCICLETAS POR CADA 1,000 HABITANTES SEGÚN ALCALDÍA, 2017

Alcaldía	Vehículos	Motocicletas
Azcapotzalco	690	42
Coyoacán	720	35
Cuajimalpa de Morelos	695	19
Gustavo A. Madero	442	17
Iztacalco	568	31
Iztapalapa	355	119
La Magdalena Contreras	486	30
Milpa Alta	355	5
Álvaro Obregón	497	135
Tláhuac	303	103
Tlalpan	538	18
Xochimilco	371	45
Benito Juárez	1,069	63
Cuauhtémoc	822	92
Miguel Hidalgo	1,273	68
Venustiano Carranza	593	25
Ciudad de México	562	39

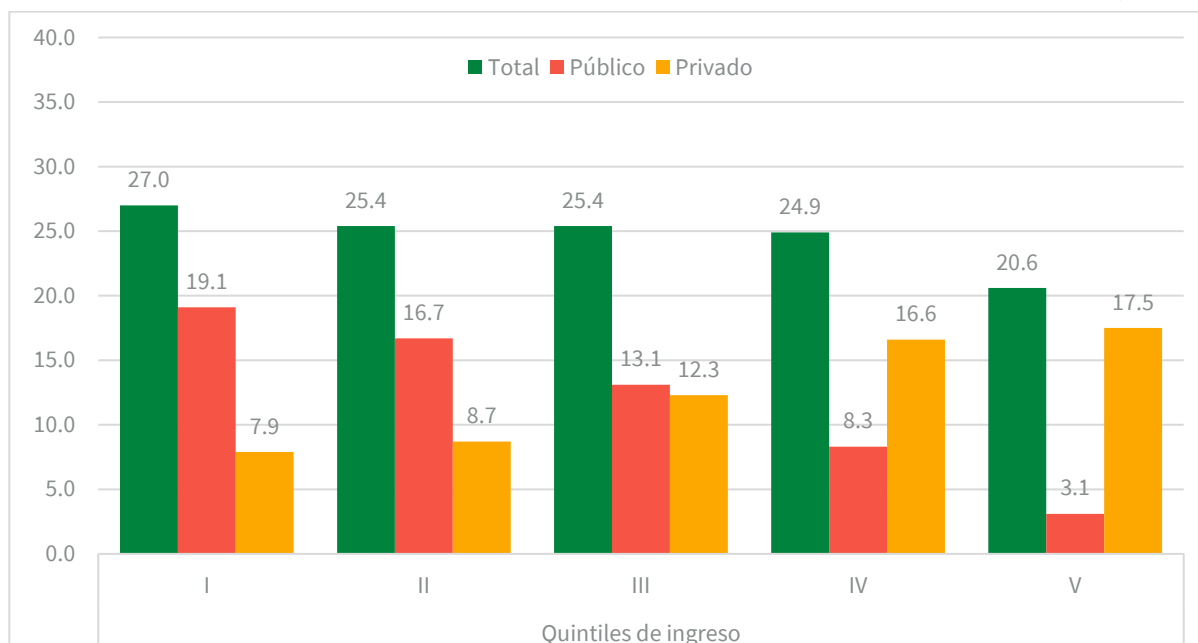
Nota: para el cálculo de los indicadores se utiliza la población estimada en la EIC (2015). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del *Sistema estatal y municipal de bases de datos* (INEGI, s.f.).

La mayor presencia de automóviles en relación con la población residente en las demarcaciones capitalinas corresponde precisamente a dos de las alcaldías donde la oferta de servicios de transporte público es elevada (Miguel Hidalgo y Benito Juárez), por cuyo territorio discurren corredores de Metrobús, abundan los taxis, se puede acceder a un gran número de estaciones de la red de transporte subterráneo y se localizan muchos puntos para la utilización del servicio de bicicleta (eco bici). Aunque para algunas personas el uso del automóvil puede ser una necesidad, dado que residen en zonas periféricas de la Ciudad o alejadas de las vías por donde transitan los principales medios de transporte público, el transporte privado (en particular los automóviles) se concentra en los hogares con mayor nivel de ingresos y, desde la perspectiva geográfica, en las alcaldías con mejores condiciones de acceso a opciones de movilidad colectiva.

La desigualdad social también se expresa en los costos privados de la movilidad

El análisis sobre el uso de los medios privados de transporte deja ver expresiones de la desigualdad en la movilidad de la población que reside en la Ciudad de México. Las características del sistema de movilidad urbana, las elevadas distancias que muchas personas deben recorrer diariamente entre su lugar de residencia y el de trabajo o la escuela, y el esfuerzo económico que representa para ciertos hogares el mantenimiento del automóvil son dimensiones relevantes en las que es posible observar esta desigualdad.

GRÁFICA 2.12 PORCENTAJE DEL GASTO DEL HOGAR DESTINADO AL TRANSPORTE SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, 2016



Notas: se utiliza el trimestre como periodo de referencia para la estimación del gasto en transporte privado. El gasto en transporte privado incluye el efectuado en la adquisición de vehículos, refacciones, accesorios, mantenimiento y reparaciones, y combustible. El gasto en transporte público es el efectuado en el pago de pasajes de autobuses (incluidos los foráneos), Metro, tren ligero, trolebús, Metrobús, colectivos, combis, microbuses y taxis. El gasto total equivale a la suma del público y del privado. Los porcentajes se calculan respecto del gasto que realizan los hogares en todos los rubros, excepto en alimentación. El valor máximo del eje se fija den 40% para facilitar la observación de las diferencias. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

Las disparidades entre los quintiles del ingreso, asociadas con la existencia de vehículos particulares en los hogares capitalinos (GRÁFICA 2.12), emergen de nuevo al analizar el porcentaje del gasto doméstico destinado al transporte. Como es previsible, a medida que aumenta el nivel del ingreso del hogar este porcentaje disminuye, de tal suerte que los hogares del decil I dedican 27 de cada 100 pesos al pago del transporte y los del decil V casi 21 de cada 100 pesos. Estas tendencias, pero sobre todo las brechas por quintiles, se invierten y se agudizan cuando se compara el porcentaje del gasto doméstico destinado al transporte privado.

En los primeros dos quintiles el gasto doméstico en transporte está conformado principalmente por gasto en transporte público: 19 de cada 27 pesos en el quintil I, y 17 de cada 25 en el quintil II, son dirigidos al pago de pasajes de medios de transporte públicos. En el tercer quintil se observa una participación porcentual casi igual en el gasto en transporte público y privado, mientras que en los dos siguientes grupos (quintiles IV y V) es evidente el mayor peso de los gastos en privado respecto del público. Especialmente significativa es la brecha en pagos por tipo de transporte del quintil superior: casi 18 de cada 21 pesos que dedican los hogares de este grupo a sus traslados están dirigidos a cubrir los costos por la adquisición de vehículos y su mantenimiento, en los que se incluyen accesorios, refacciones, reparaciones y combustible.

Las diferencias en la duración de los viajes entre el lugar de residencia y los centros de trabajo y estudio son también expresión de la desigualdad social. La lógica del mercado inmobiliario urbano tiende a reducir los precios de adquisición y renta de las viviendas situadas en las alcaldías periféricas, convirtiendo estas zonas de la Ciudad en lugares de residencia a los que pueden acceder las personas con menor nivel de ingresos. Por otro lado, muchos de los lugares de trabajo tienden a localizarse en las zonas céntricas de la capital del país, como es habitual en oficinas del sector público y privado, comercios y establecimientos de servicios al consumidor, y hogares de ingresos medios y altos que emplean a personas en el trabajo doméstico, en las actividades de mantenimiento de la vivienda (jardinería, reparaciones de plomería y electricidad, entre otras) y en el cuidado de miembros del hogar que requieren atención especial (niños y niñas, personas adultas mayores o con algún tipo de discapacidad o enfermedad).

La EIC (2015) proporciona información sobre los tiempos de traslado a los centros de estudio y de trabajo, dos de los destinos a los que diariamente acude gran parte de la población que reside en la capital del país. Según esta encuesta, en la Ciudad de México hay 2.3 millones de personas que se desplazan todos los días de su lugar de residencia al centro de estudios, incluyendo 124,353 que no especifican el tiempo que invierten en dicho traslado. De la población que respondió a la pregunta, casi tres cuartas partes (72%) dijo dedicar menos de una hora al día a realizar estos trayectos (sumando el tiempo de ida y vuelta), aproximadamente 19 de cada 100 personas invirtieron en estos viajes entre 1 y 2 horas, y 8 de cada 100 pasaron entre 2 y 4 horas; un grupo mucho más reducido (1%) requería dedicar más de 4 horas diarias para recorrer, ida y vuelta, la distancia que separa la casa y la escuela.

Si se analiza el comportamiento de este indicador por quintiles (GRÁFICA 2.13) puede observarse una tendencia: las personas de los estratos inferiores de la distribución dedican menos tiempo a los traslados casa-escuela-casa que las de los estratos superiores, mientras que la población de los quintiles IV y V tiende a concentrarse en mayor medida en el rango de 1 a 2 horas. Alrededor del 46% de las personas clasificadas en los quintiles I y II pasan diariamente menos de 30 minutos en los trayectos de la casa a la escuela, un porcentaje que contrasta con el de la población que invierte entre 1 y 2 horas en estos traslados diarios (23.4% en el quintil IV y 20.4% en el V). Los viajes de más de 2 horas, e incluso

de más de 4, representan una parte reducida en cada uno de los estratos, sin que puedan ser destacadas diferencias significativas entre ellos.

GRÁFICA 2.13 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE CADA QUINTIL SEGÚN TIEMPO DE TRASLADO AL TRABAJO Y A LA ESCUELA (VIAJES DE IDA Y VUELTA), 2015



Notas: los tiempos de traslado al trabajo y a la escuela corresponden a viajes redondos (ida y vuelta). Los quintiles han sido calculados con el ingreso por trabajo recabado por la EIC (2015). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

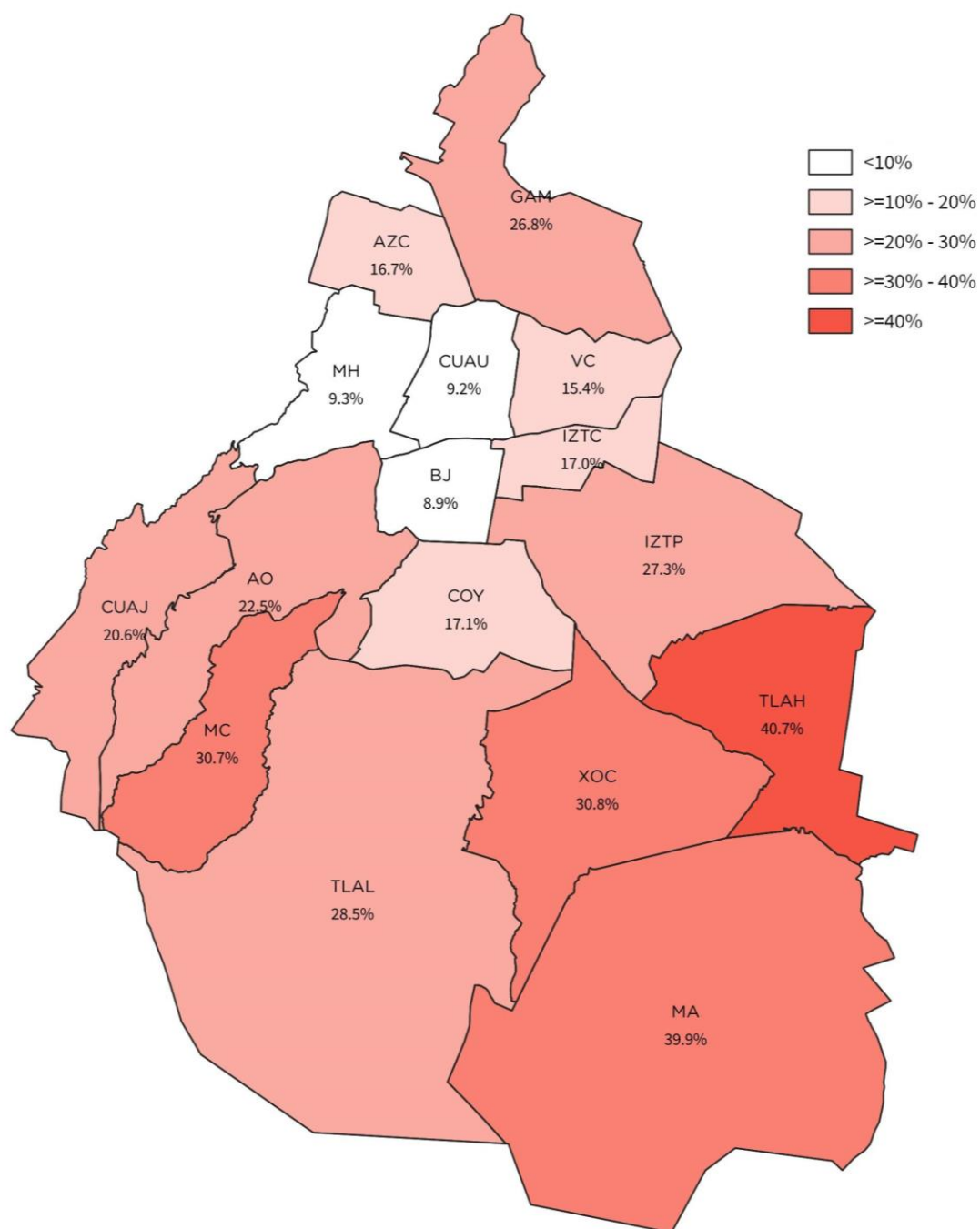
Las diferencias entre quintiles en la distribución de los tramos horarios llevan a plantear dos hipótesis: los mayores porcentajes de los quintiles I y II en los rangos más cortos (menos de 30 minutos en el viaje completo casa-escuela-casa) estarían asociados con una localización cercana de los centros escolares públicos a las viviendas de esta población; los mayores tiempos de desplazamiento de la casa a la escuela, observados en los quintiles IV y V, podrían deberse a la elección de escuelas particulares, no necesariamente próximas a los lugares de residencia.

La distribución de los tiempos de traslado al trabajo por quintiles permite destacar dos resultados, observados en todos los estratos: una mayor concentración en el rango de 30 minutos a 2 horas, en detrimento de los trayectos inferiores a media hora, y de los viajes de 2 horas y más. La mayor parte de las personas de cada quintil dedica todos los días entre 30 minutos y 2 horas al transporte de la casa al trabajo (considerando el tiempo total de ida y vuelta), en porcentajes que van aumentando conforme sube el estrato: 55% en el primer quintil, 56% (II), 57% (III), 61% (IV) y 62% (V). Igualmente se aprecia una tendencia inversa entre el quintil y el porcentaje de la población que requiere dedicar más de 2 horas (e incluso 4) a desplazarse de la casa al trabajo, de manera tal que las personas con menor nivel de ingresos se ven afectadas también por un mayor esfuerzo en los tiempos del traslado.

Las diferencias locales entre los tiempos de desplazamiento al trabajo ponen en evidencia las desigualdades en las condiciones de vida de los capitalinos, en este caso relacionadas con el lugar de residencia. En este sentido, son destacables las brechas en los porcentajes de población que invierte más de 2 horas diarias en recorrer la distancia que separa su casa del trabajo (considerando el tiempo total requerido en la ida y el regreso) entre las personas que viven en las demarcaciones ubicadas en el sur de la Ciudad, en particular en Tláhuac y Milpa Alta, y las que habitan en alcaldías situadas en la mitad meridional. Así, aproximadamente el 40% de los trabajadores que viven en Milpa Alta, y el 41% de quienes viven en Tláhuac, deben dedicar día tras día más de 2 horas para llegar a sus centros de trabajo y regresar a casa, mientras que en Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Benito Juárez este porcentaje es del 9% (MAPA 2.2).

Una parte importante de la población trabajadora que vive en Tlalpan, Xochimilco y La Magdalena Contreras, alcaldías igualmente alejadas de las zonas urbanas con mayor densidad, debe asumir también costos de transporte elevados para llegar al trabajo, sobre todo por parte de quienes residen en las colonias periféricas de estas demarcaciones. Es importante recordar que la mayor duración del tiempo de traslado entre la casa y el trabajo está asociada con el desgaste físico que implica el transporte, así como con el ingreso que es necesario destinar para el pago de pasajes o combustible.

MAPA 2.2 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE DEDICA MÁS DE DOS HORAS DIARIAS EN LOS TRAYECTOS CASA-TRABAJO-CASA SEGÚN ALCALDÍA, 2015



Notas: los porcentajes han sido calculados respecto de la población total que especifica el tiempo invertido en estos trayectos. El tiempo de traslado se refiere a viajes de ida y vuelta. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

CAPÍTULO 3

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Capítulo 3

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

El diagnóstico sobre la Ciudad de México como espacio de producción de bienes y servicios se realiza desde una doble aproximación. La primera, de carácter estructural, proporciona un análisis sobre la magnitud y las características de la estructura productiva capitalina, poniendo de relieve el peso que ha adquirido el sector terciario —en particular los servicios financieros y el comercio— durante los últimos años. La segunda perspectiva corresponde al examen de la participación de la población en la producción de bienes y servicios económicos (para la venta en el mercado y el autoconsumo) y no económicos (servicios domésticos no remunerados).

1. La estructura macroeconómica de la Ciudad de México: análisis desde los sectores productivos

La generación de bienes y servicios —mediante la extracción, la producción, la distribución y el consumo— se registra anualmente como la suma de su valor monetario y equivale al Producto Interno Bruto (PIB), una variable que incluye también los bienes y servicios procedentes del sector informal (INEGI, 2017).¹ Por lo tanto el PIB, como indicador del desempeño macroeconómico, permite conocer el valor que agregan los agentes económicos al proceso productivo y la capacidad de producción de los distintos sectores o actividades económicas, y con ello dar cuenta de la estructura económica de la entidad. Un análisis estructural parte de la definición clásica de los sectores económicos (primario, secundario y terciario), así como de las actividades que pertenecen a cada sector y subsector, como se detalla en el CUADRO 3.1.²

A partir de este marco es posible examinar, y valorar, la relevancia que los diferentes sectores y actividades económicas tienen en la Ciudad de México como sistema de producción, tanto desde una pers-

¹ El concepto de informalidad tiene diferentes acepciones que se han transformado con el tiempo, pero todas ellas suelen remitir a dos dimensiones: cuando se refieren a la población sin prestaciones (particularmente sin servicio de salud) se habla de *relación laboral informal*, mientras que cuando aluden a las unidades económicas no registradas (específicamente las que no pagan impuesto al fisco) se habla de *sector informal* (véase De la Garza, 2017). Si bien en el PIB son contabilizados los bienes y servicios generados en el sector informal de la economía, no lo son los producidos en la ilegalidad (por ejemplo, narcotráfico).

² Cabe mencionar que la clasificación de las actividades o subsectores al interior de cada sector no está exenta de debate entre las teorías económicas neoclásicas y la economía política (véase, por ejemplo, Garza, 2008: 75-83). Sin menoscabar la importancia que tiene llevar a cabo una revisión de dichos referentes teóricos como fundamento para la elaboración de una tipología sobre los distintos subsectores, a lo largo de este documento adoptamos la definición congruente con el Sistema de Cuentas Nacionales y con los censos económicos elaborados por INEGI, que constituyen el marco analítico para la recopilación y el análisis de la información macroeconómica.

pectiva histórica reciente como en relación con el volumen y la estructura productiva del país. La capital de la República, con menos del 1% del territorio nacional y 7.5% de su población, es la entidad con mayor participación económica, pues concentra el 17% del PIB nacional (INEGI, s. f.-a), un porcentaje que no presenta diferencias a lo largo del periodo 2013-2017 (GRÁFICA 3.1). Esto significa que por cada 100 pesos producidos en el conjunto de la República —correspondientes a la extracción, la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios de diversa naturaleza— aproximadamente 17 proceden de las actividades productivas locales.

CUADRO 3.1 CLASIFICACIÓN DE SECTORES Y SUBSECTORES ECONÓMICOS

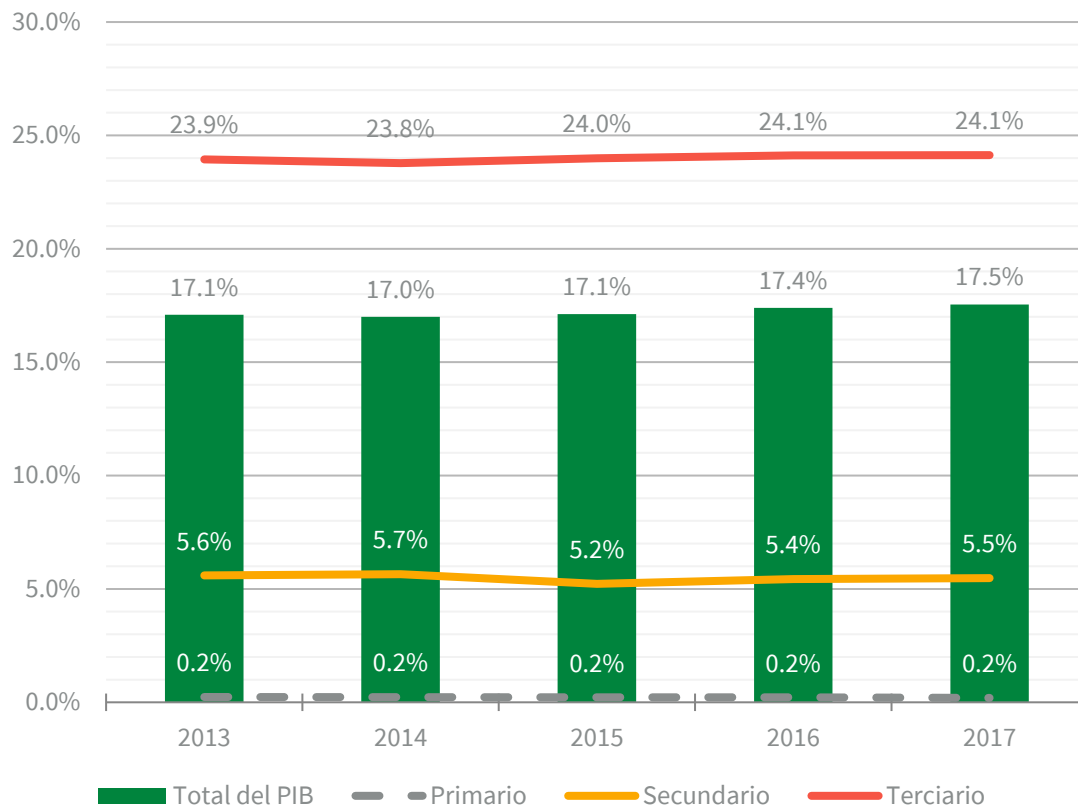
Sectores	Subsectores
Primario	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza
Secundario	Industrias manufactureras
	Construcción
	Minería
	Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final
Terciario	Comercio al por mayor
	Comercio al por menor
	Transportes, correos y almacenamiento
	Información en medios masivos
	Servicios financieros y de seguros
	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles
	Servicios profesionales, científicos y técnicos
	Corporativos
	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación
	Servicios educativos
	Servicios de salud y de asistencia social
	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos
	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas
	Otros servicios excepto actividades gubernamentales
	Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de INEGI (2018). *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte*, México SCIAN 2018. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825099695.pdf

Si se observa la producción por sectores, es evidente el gran peso relativo del sector terciario local en relación con el nacional: en todos los años de la serie, aproximadamente la cuarta parte del PIB terciario nacional procede de la capital de la República, donde se generan 24 de cada 100 pesos correspondientes a bienes y servicios clasificados en este sector. El peso relativo del PIB local de los sectores

secundario y primario, respecto del PIB nacional secundario y primario, es mucho más reducido: en el primer caso representa, en promedio, el 5.5%; en el segundo caso el porcentaje se mantiene inamovible en 0.2%. Es notable, por lo tanto, la relevancia que las actividades locales del sector terciario poseen en la estructura productiva nacional, especialmente cuando se comparan con los otros sectores de la economía.

GRÁFICA 3.1 LA INCIDENCIA DEL PIB LOCAL EN EL PIB NACIONAL SEGÚN SECTOR, 2013-2017



Nota: los porcentajes se calculan para cada sector y año de manera independiente, como el cociente entre el PIB de la Ciudad de México y el PIB nacional. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, s. f.-a). Recuperado el 9 de julio de 2019.

La elevada importancia de la producción de la Ciudad en el conjunto del país es uno de los factores que explican que el crecimiento económico nacional y el local presenten una fuerte correlación. Durante el lapso entre 2004 y 2017, en la mayoría de los años las tasas de variación interanual de la producción de la Ciudad de México superaron las nacionales (GRÁFICA 3.2). La Ciudad tuvo una tasa de crecimiento anual promedio del 2.6%, muy cercana al 2.4% de toda la República. Sin embargo, estos promedios ocultan las diferencias que se presentan en algunos años, sobre todo en torno a la crisis de 2008-2009, que fue de -5.2% en el caso nacional y -3.6% en la Ciudad de México.

El crecimiento económico promedio local del 2.6% anual (para 2004-2017) proviene del sector terciario, cuya tasa media de crecimiento anual es del 2.9% (contra 3.1% del nivel federal). Dado que este sector constituye la mayor parte de la producción de la Ciudad de México (representa entre 86 y 90%), su dinámica de crecimiento anual tiene un peso significativo en la producción total capitalina, a pesar de las fluctuaciones experimentadas por los sectores primario y secundario. Asimismo, si se tiene en cuenta que las actividades terciarias locales representan una parte importante en el sector terciario nacional (GRÁFICA 3.2), podría afirmarse que la dinámica de este último se vería afectada por el desempeño de los servicios en la capital del país.

A partir del análisis comparativo entre el PIB local y el nacional para cada sector, es posible realizar tres afirmaciones en relación con la asociación entre las tasas de variación interanual en cada caso. Por un lado, la dinámica del sector primario en la Ciudad presenta una muy baja asociación, de signo negativo, con el comportamiento de este indicador para el conjunto nacional, dado el reducido valor de su coeficiente de correlación (-0.6). Este resultado fortalece la hipótesis de una cierta independencia en la variación del PIB primario entre ambas categorías (la Ciudad de México y la República en su conjunto), una tendencia que se puede apreciar también en términos gráficos (FIGURA 3.1).

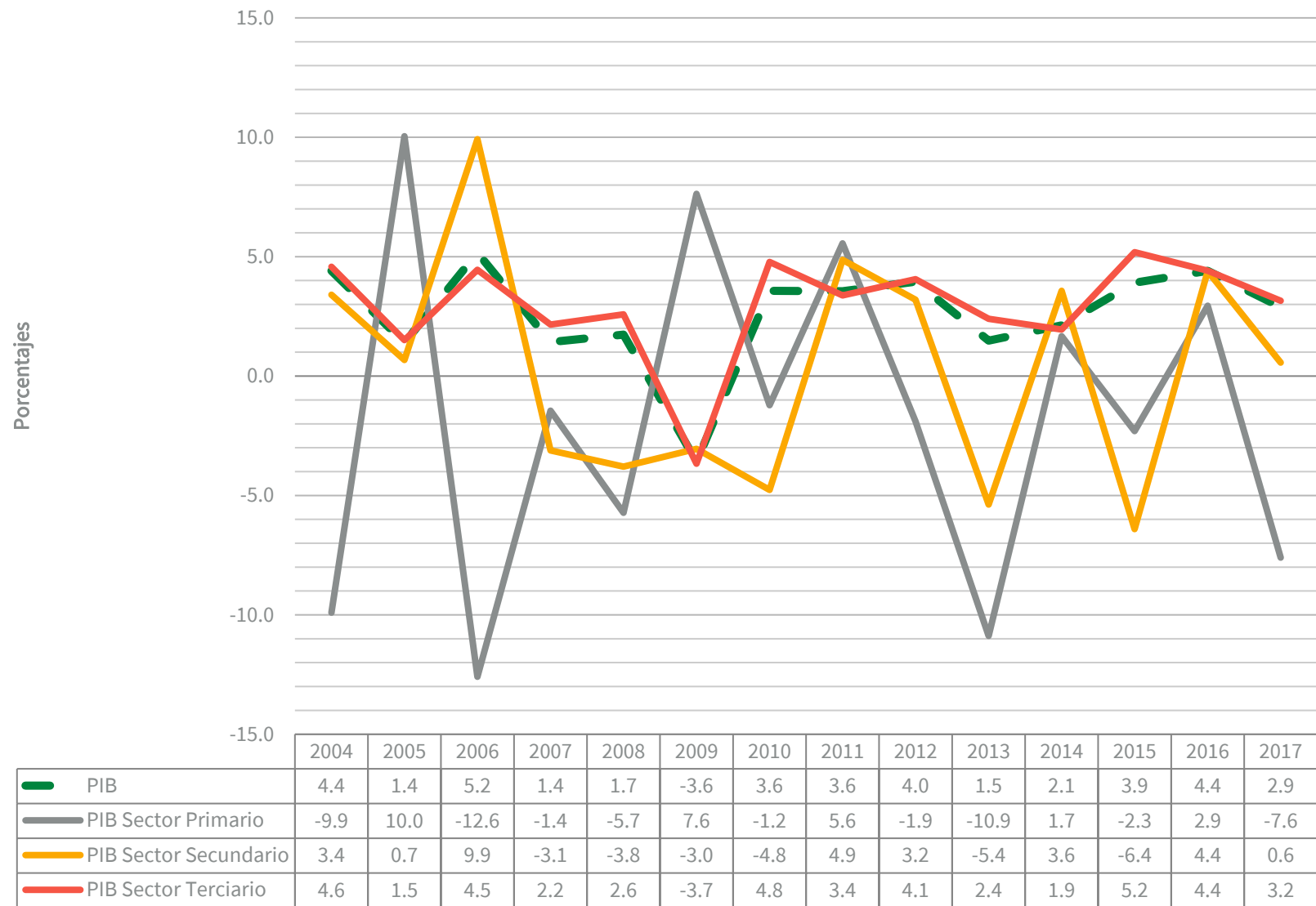
Los resultados correspondientes al coeficiente de correlación entre las tasas de variación del PIB local y nacional conducen a otras conclusiones en el caso de los sectores secundario y terciario. Si bien en ambos casos dichos coeficientes son positivos (es decir, los crecimientos en uno de ellos estarían asociados con crecimientos en el otro, y viceversa), difieren en valor absoluto, pues la asociación en el sector terciario es mucho más fuerte que en el secundario (0.95 y 0.42, respectivamente). La evidencia empírica permite sustentar las tendencias que también es posible apreciar en las dos gráficas inferiores de la FIGURA 3.1. Hay que tener en cuenta que la fuerte asociación en el comportamiento del PIB terciario, al comparar la capital de la República con el país, se ve afectada por el mayor peso del PIB local de este sector en relación con el PIB nacional terciario.

GRÁFICA 3.2 TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL PIB NACIONAL Y LOCAL, 2004–2017



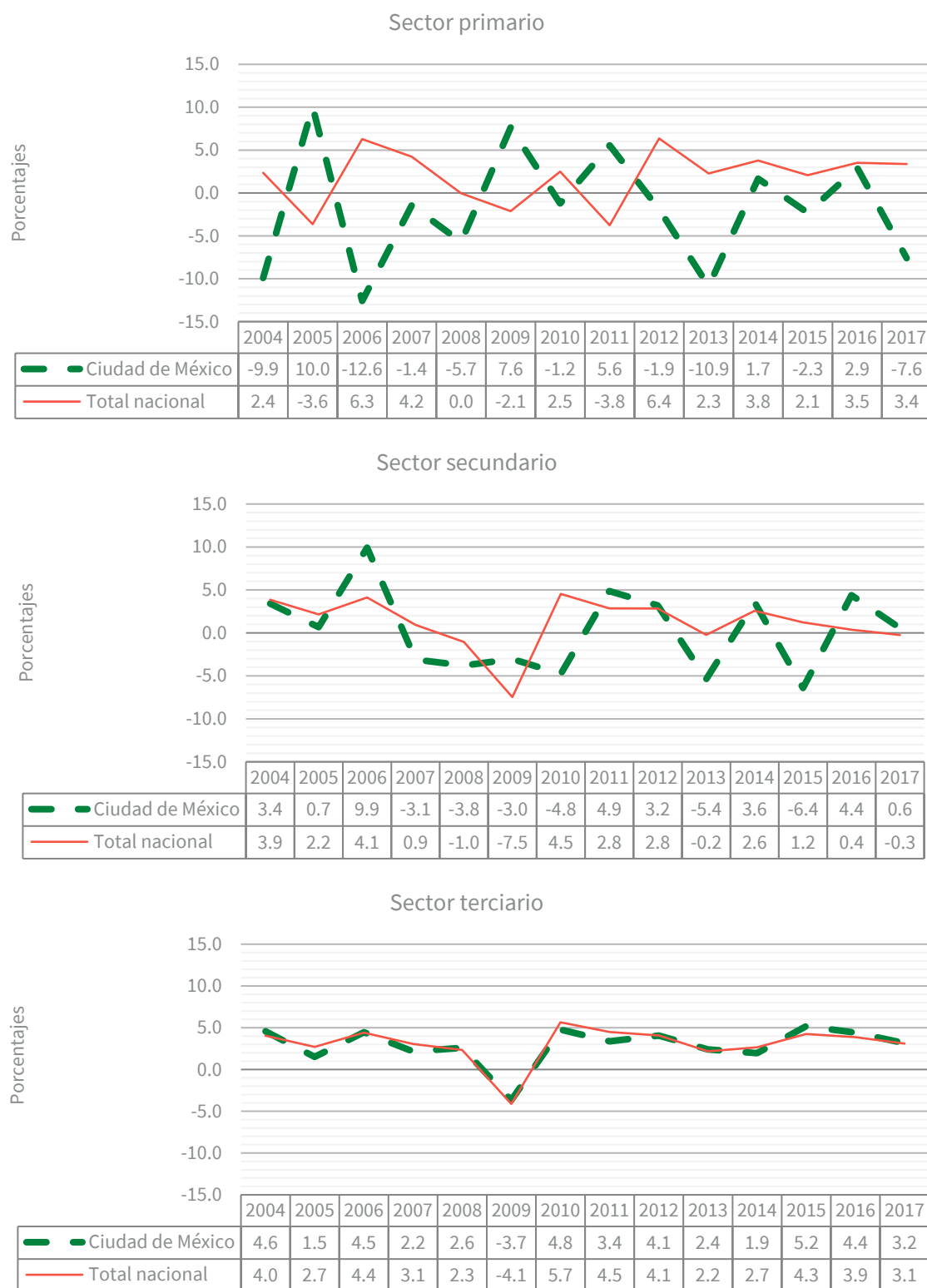
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, s. f.-a). Recuperado el 9 de julio de 2019.

GRÁFICA 3.3 TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL EN EL PIB DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN SECTOR ECONÓMICO, 2004-2017



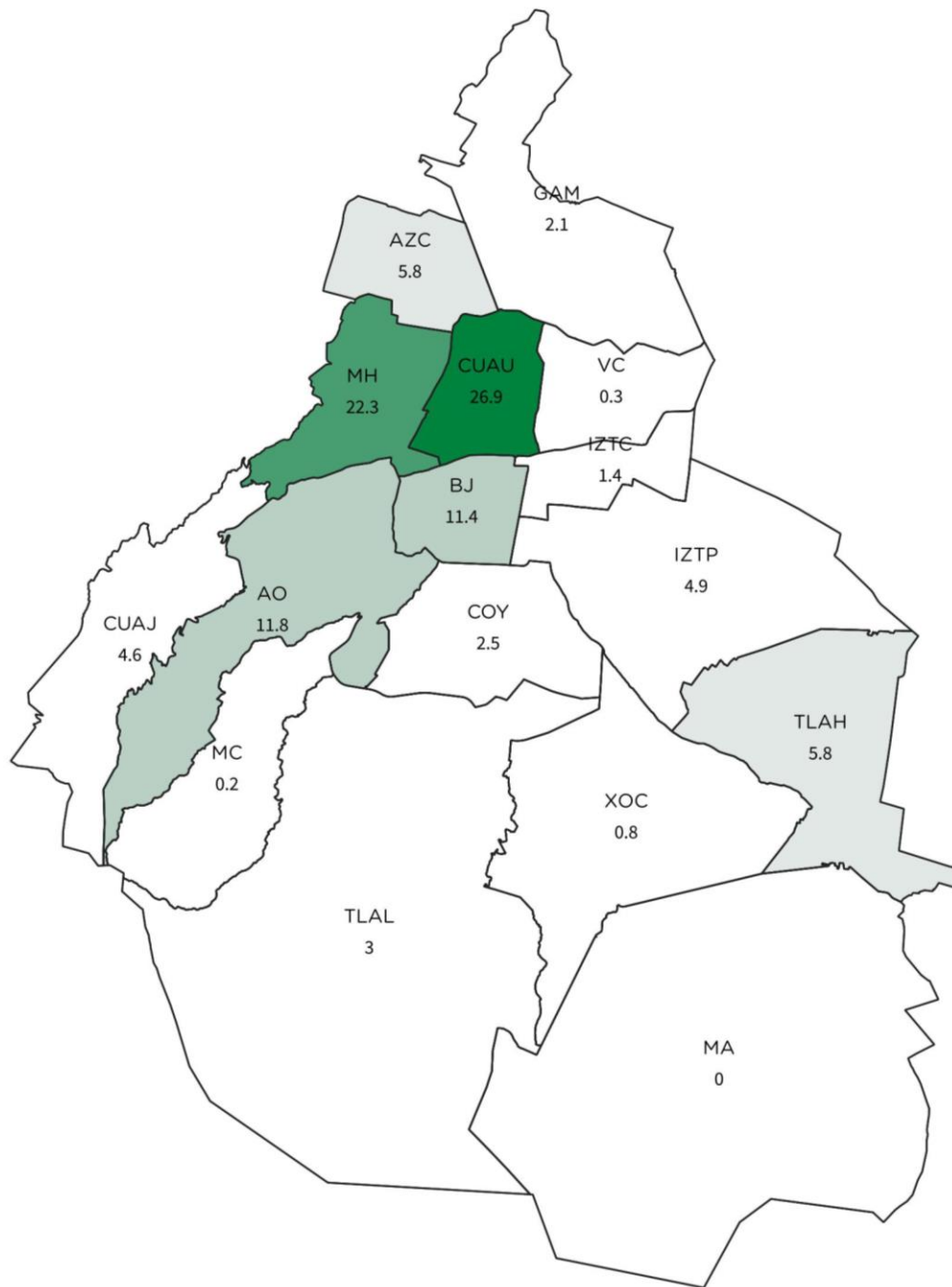
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, s. f.-a). Recuperado el 9 de julio de 2019.

FIGURA 3.1 TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL PIB LOCAL Y NACIONAL SEGÚN SECTOR, 2004-2017



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, s. f.-a). Recuperado el 9 de julio de 2019.

MAPA 3.1 LA CONCENTRACIÓN TERRITORIAL DEL PIB LOCAL, 2013



Notas: a mayor intensidad de color mayor concentración del PIB. La suma de los valores es igual al 100% del PIB total de la Ciudad de México. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Censos Económicos 2014. Ciudad de México (INEGI, 2016a). En

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/CE_2014/702825083205.pdf (Recuperado el 8 de agosto de 2019).

La producción de bienes y servicios en la Ciudad también se expresa territorialmente. En 2013, las alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa concentraron más de la mitad del valor de la producción total local (el 53.5%), aunque sólo tenían el 12.3% de la población (según datos de la EIC 2015). Se trata de demarcaciones con unidades productivas que generan alto valor agregado, y a las cuales acude a trabajar población procedente de otras zonas de la capital del país. Es importante mencionar que estos desplazamientos diarios ocasionan flujos de tránsito intensos, y las consiguientes repercusiones en los costos (de tiempo y gasto) de traslado (MAPA 3.1).

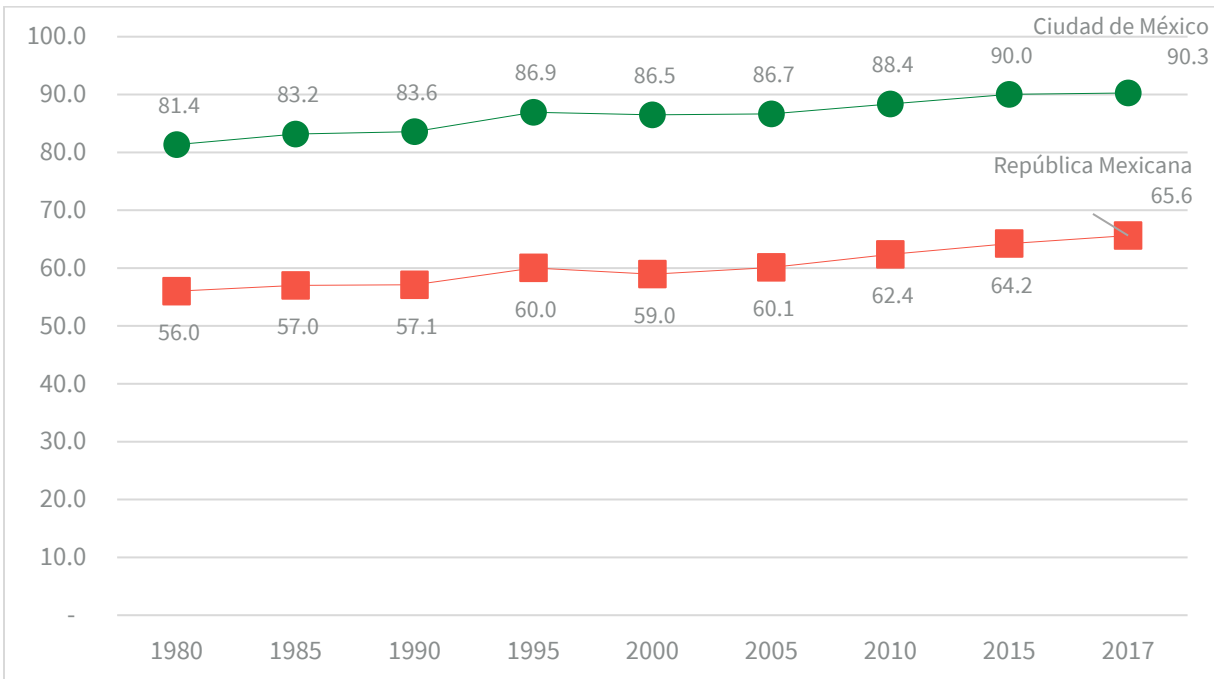
La clasificación cromática de los municipios de la capital según su participación en el PIB local muestra diferencias territoriales notables. Por un lado, destacan las alcaldías cuya contribución supera la décima parte del total, e incluso la quinta parte, pues en conjunto aportan más de 72 de cada 100 pesos generados en la Ciudad de México: Cuauhtémoc (26.9%), Miguel Hidalgo (22.3%), Álvaro Obregón (11.8%) y Benito Juárez (11.4%). Por otra parte, hay cuatro alcaldías cuya contribución individual es inferior al 1% del PIB capitalino (y 1.3% en conjunto): Magdalena Contreras (0.2%), Venustiano Carranza (0.3%), Xochimilco (0.8%) y Milpa Alta. En este último caso, el peso específico en el PIB local es tan reducido que la fuente de información de donde proceden estas cifras se refiere a éste como ‘no significativo’.

1.1 Estructura económica de la Ciudad de México: concentración de las actividades en los servicios financieros y el comercio

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994) fue seguida por un proceso de desindustrialización (o disminución del peso de la industria) a nivel nacional, que condujo a un incremento de la participación del sector terciario en el PIB (véase Dussel & Ortiz Velásquez, 2016). Si antes de que iniciara este proceso la Ciudad de México ya presentaba una elevada concentración del PIB en las actividades generadoras de bienes y servicios del sector terciario, la adopción y consolidación del TLCAN convirtieron a la capital del país en un actor pionero en dicho proceso. Cuando se compara el peso porcentual del PIB terciario en el total, tanto en la Ciudad como en el conjunto del país, es fácil apreciar la amplia distancia entre ambos indicadores a lo largo del tiempo, con brechas promedio de 26 puntos porcentuales a favor de la Ciudad (GRÁFICA 3.4). Es decir, el predominio del PIB terciario en el PIB local es mucho más elevado que su valor correspondiente para el país, y estas diferencias se observan, al menos, desde la década de 1980.

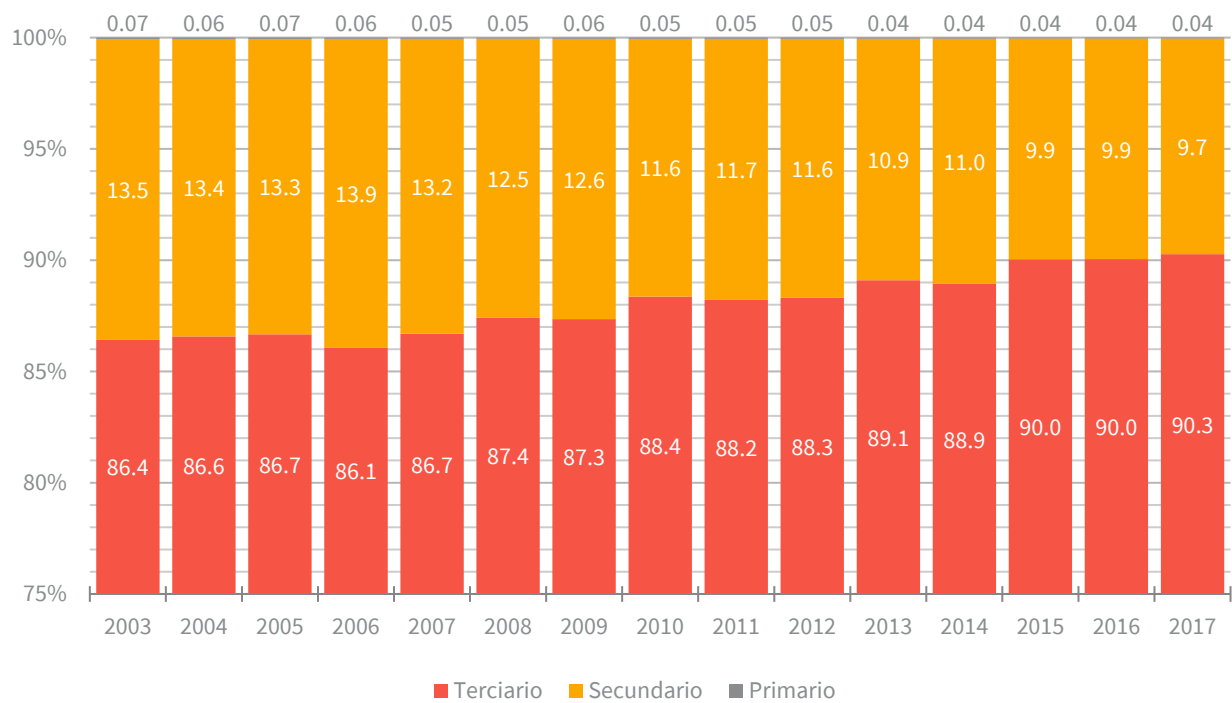
A nivel local, esta constante de concentración de la actividad en el sector terciario de la economía se acentúa en la transformación reciente de la distribución del PIB capitalino según sectores (GRÁFICA 3.5). Si en 2003 la participación relativa de las actividades terciarias de la Ciudad representaba el 86.4% del PIB local, en 2017 dicha participación había aumentado al 90.3%. Esta diferencia de 3.8 puntos es idéntica a la disminución experimentada en la participación del sector secundario —que durante estos 14 años pasó del 13.5 al 9.7%—, por lo que el crecimiento del primero se produjo en detrimento del segundo (dado que la incidencia del sector primario apenas se redujo unas centésimas).

GRÁFICA 3.4 INCIDENCIA DEL PIB TERCIARIO EN EL PIB TOTAL, EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y EN LA REPÚBLICA MEXICANA 1980-2017



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, s.f. -a). Recuperado el 9 de julio de 2019.

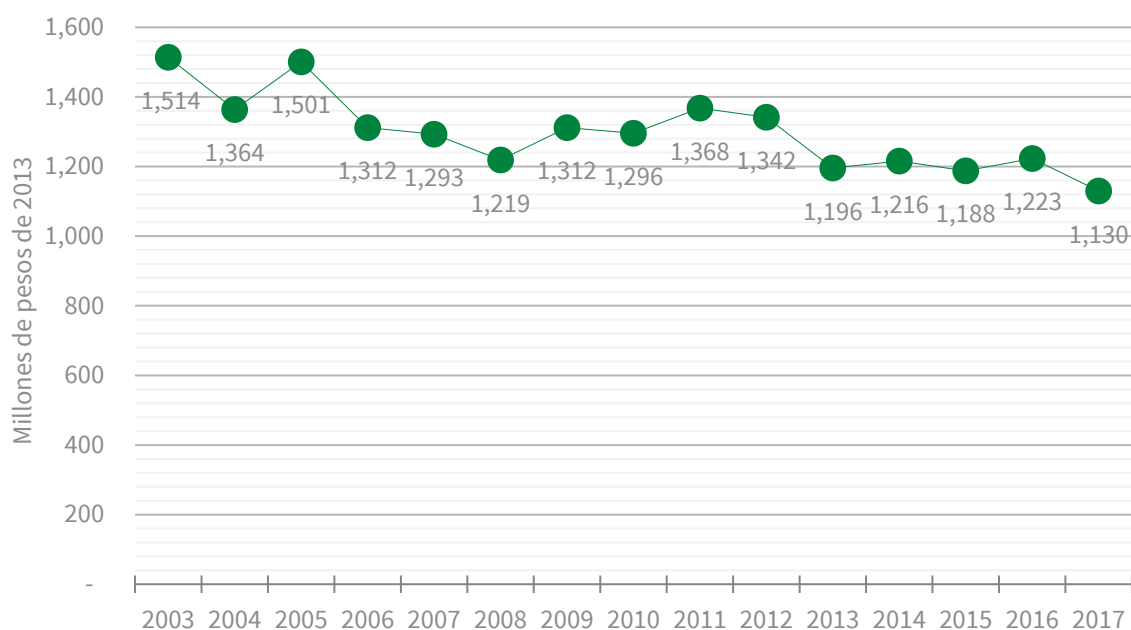
GRÁFICA 3.5 ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PIB EN LA CIUDAD DE MÉXICO POR SECTOR, 2003-2017



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, s. f. -a). Recuperado el 9 de julio de 2019.

Es importante analizar con mayor detenimiento la evolución del PIB capitalino por sector, tanto en términos absolutos como relativos. En el caso de las actividades del sector primario, la disminución de 0.03 puntos en su incidencia en el PIB local entre los años 2003 y 2017 corresponde a una diferencia de 384 millones de pesos a precios de 2013, al pasar de 1,514 a 1,130 (GRÁFICA 3.6); un resultado equivalente a una disminución de -25.4% en el periodo y a una tasa media de variación interanual de -2.1%. Igualmente es importante hacer notar que el Sistema de Cuentas Nacionales no permite identificar la participación de cada rama de actividad al interior del sector primario (agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza) en el total de éste para cada entidad federativa, por lo que una posibilidad para conocer el peso relativo de la agricultura capitalina en su sector primario es estimar el valor de la cosecha. El resultado de este ejercicio exploratorio permite inferir, para el año 2017, un predominio de las actividades agrícolas en la producción generada por el sector primario en la capital del país.³

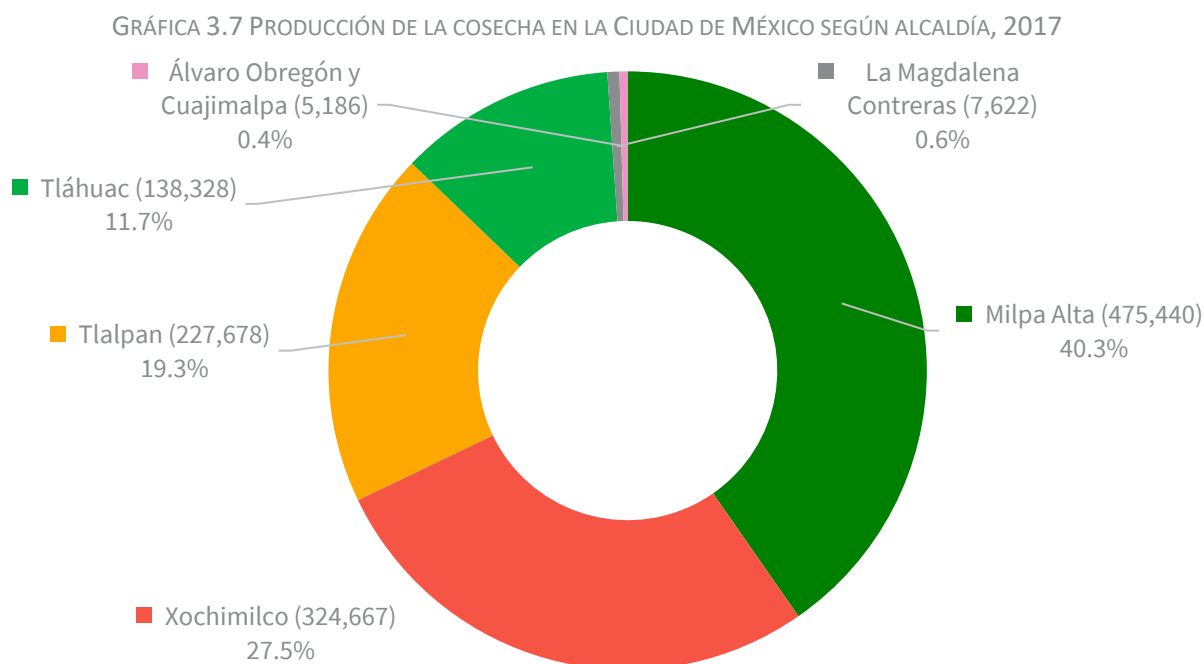
GRÁFICA 3.6 VALOR DE LA PRODUCCIÓN DEL SECTOR PRIMARIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2003-2017



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, s. f.-a). Recuperado el 9 de julio de 2019.

³ Es importante aclarar que la estimación sobre el valor de los bienes y servicios agrícolas en la Ciudad de México para el año 2017 (1,179 millones de pesos a precios corrientes) procede del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP s. f.), mientras que el valor agregado del sector primario local en ese mismo año (1,130 millones de pesos) procede del Banco de Información Estadística de INEGI, de manera tal que el valor de la cosecha sería superior al del sector primario. Estas diferencias pueden deberse a distintos criterios aplicados en la medición, por lo que se sugiere revisar las fuentes originales para obtener más detalles al respecto. En particular puede verse SAGARPA (2013).

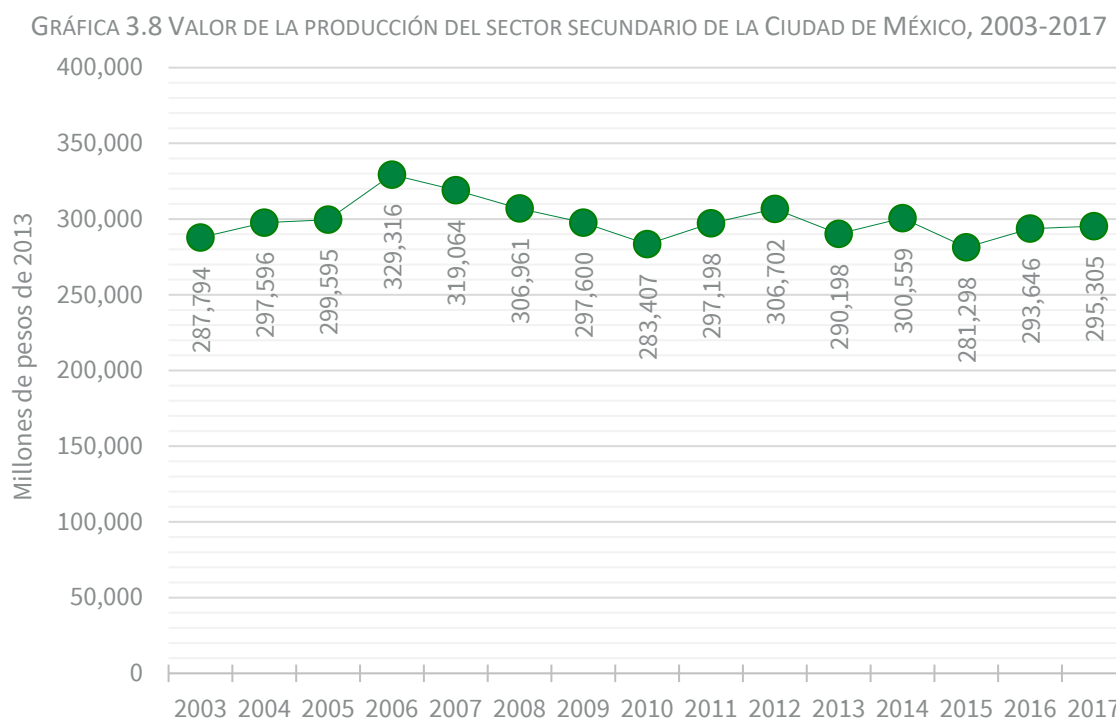
Dados los usos del suelo de la capital del país, la producción del sector primario se localiza en las alcaldías ubicadas en el sur de la Ciudad (MAPA 1.1, Capítulo 1). De hecho, la casi totalidad de la cosecha agrícola de la Ciudad de México (98.9%) se produce en cuatro demarcaciones —Milpa Alta (40.3%), Xochimilco (27.5%), Tlalpan (19.3%) y Tláhuac (11.7%)—, como puede apreciarse en la GRÁFICA 3.7, donde se presenta el detalle del volumen de la producción a nivel demarcación y su peso relativo.



Notas: las cantidades de la producción están expresadas en millones de pesos a precios corrientes. Los porcentajes se han calculado respecto del total de la cosecha de la Ciudad de México en el año 2017 (1,179 millones de pesos a precios corrientes). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de datos de producción agrícola (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), s.f.). Recuperado el 23 de agosto de 2019, de <http://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>.

Por otra parte, aunque la participación del sector secundario ha perdido peso en el PIB capitalino total (del 13.5 al 9.7% entre 2003 y 2017, GRÁFICA 3.5), su valor en términos absolutos ha experimentado tasas de variación reducidas pero positivas: un incremento global de 2.6% —al pasar de 287,794 a 295,305 millones de pesos en este periodo (GRÁFICA 3.8) —y una tasa media de crecimiento interanual de 0.2%—. Sin embargo, en la evolución del PIB del sector secundario hay algunos lapsos especialmente relevantes por sus tasas negativas, que no se presentan únicamente en torno a la crisis de 2009. De hecho, en el bienio 2012-2013, y sobre todo en 2014-2015, la producción procedente de este sector presenta disminuciones en su magnitud (-5.4 y -6.4%, respectivamente), inclusive más elevadas que las registradas entre 2008 y 2009 (-3.0%), o entre 2009 y 2010 (-4.8%). Igualmente hay que destacar que el máximo observado en este intervalo histórico se presenta en 2006, cuando el PIB secundario de la Ciudad supera los 329,000 millones de pesos (de 2013).

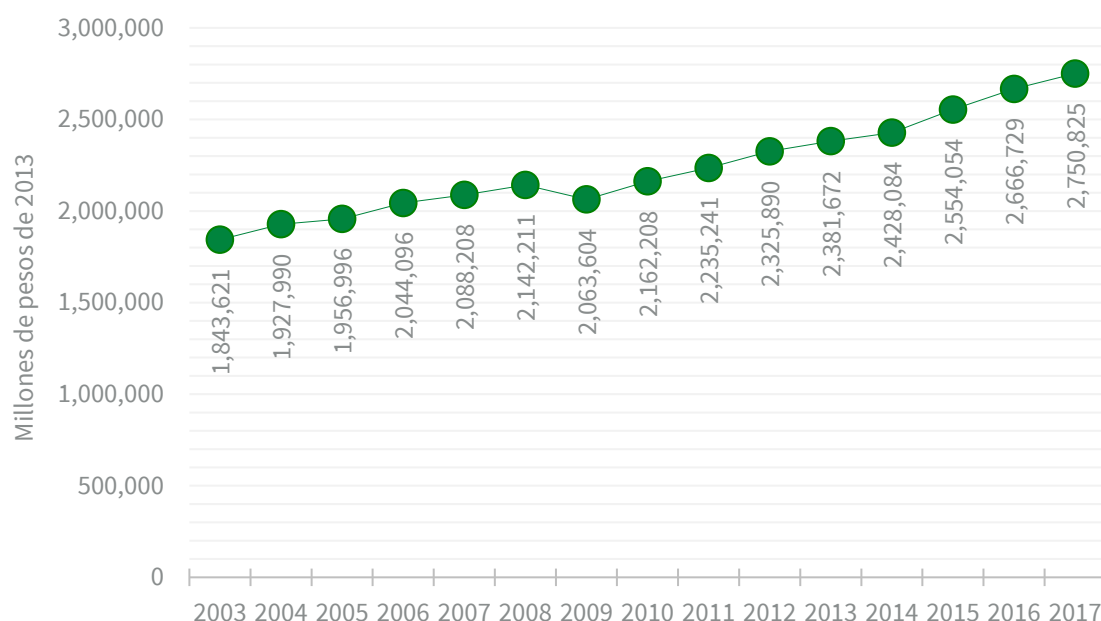
Las tendencias descendentes en el peso del PIB primario y secundario respecto del total capitalino, así como el reducido crecimiento del secundario e incluso la disminución en el primario, contrastan con el significativo aumento del sector terciario entre los años 2003 y 2017. En este periodo, el valor de la producción terciaria generada en la capital de la República ha aumentado 49.2% en términos absolutos —de 1,843,621 a 2,750,825 millones de pesos (a precios de 2013)— y experimentando una tasa media de crecimiento interanual de 2.9% (GRÁFICA 3.9).



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, s. f.-a). Recuperado el 9 de julio de 2019.

A diferencia de los dos primeros sectores, el terciario es heterogéneo en su composición por el número y diversidad de subsectores que lo integran (CUADRO 3.1); entre éstos destacan notablemente el comercio y los servicios por su peso específico en estas actividades. En el año 2017, el primero de estos subsectores concentra 18.5% del PIB terciario capitalino y se distribuye de manera equitativa entre el comercio al por mayor (9.5%) y el comercio al por menor (9.0%). La prestación de servicios representa 81.5% del total del sector terciario de la Ciudad, y aproximadamente tres cuartas partes (73.6%) de todo el PIB generado en la capital. La actividad comercial en la Ciudad de México revela, en primer lugar, una notable segmentación entre el comercio tradicional y otro de carácter más moderno (Simmons, Kamikihara y Garrocho, en Aguilar (2016). El primero se caracteriza por la presencia de mercados establecidos en construcciones, pero también por mercados ambulantes (o sobre ruedas) que discurren en las calles de la Ciudad. Las expresiones más modernas del comercio capitalino corresponden a centros comerciales ubicados en grandes superficies, donde es posible encontrar establecimientos de diversa índole (incluso supermercados), restaurantes y servicios para el ocio y la recreación —como cines y casinos—.

GRÁFICA 3.9 VALOR DE LA PRODUCCIÓN DEL SECTOR TERCIARIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2003-2017

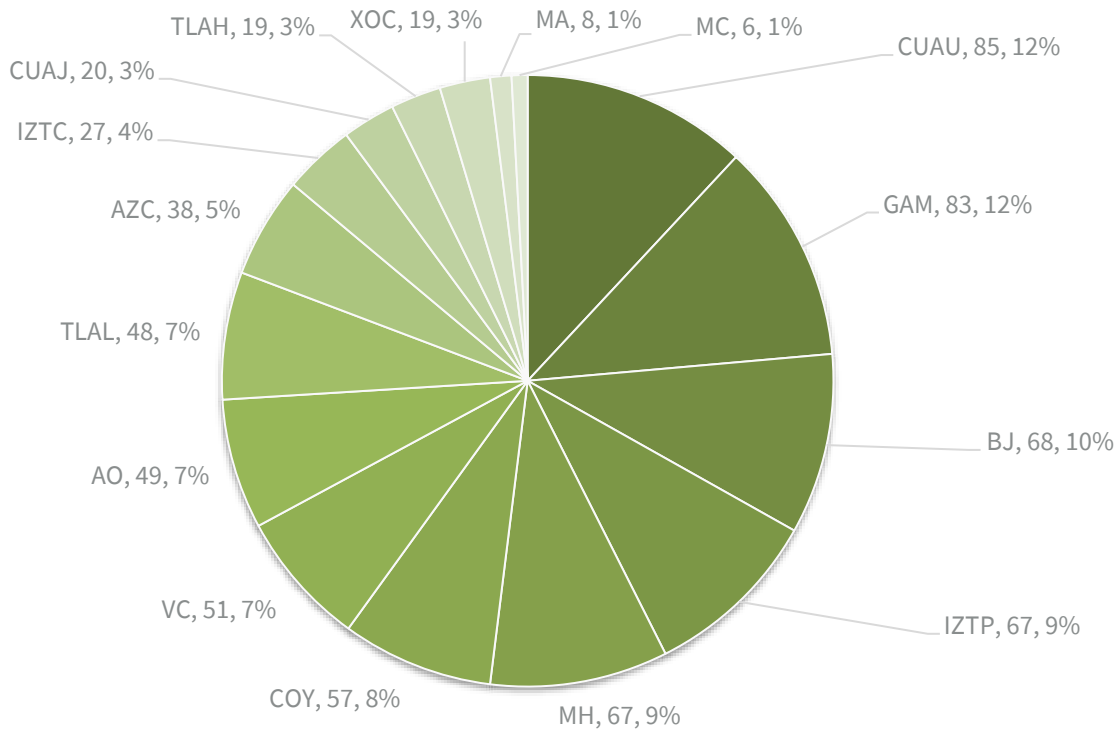


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, s. f.-a). Recuperado el 9 de julio de 2019.

Por la función que desempeñan los establecimientos comerciales al por menor, en la oferta y distribución de bienes para la satisfacción de las necesidades cotidianas de las personas, conocer su localización en la Ciudad permite valorar las posibles desigualdades socio territoriales en el acceso de la población a ellos. Según la información más reciente disponible (correspondiente al año 2014), en la Ciudad de México hay 712 establecimientos comerciales al por menor (383 supermercados y 329 mercados públicos), repartidos de manera muy dispar entre las alcaldías (GRÁFICA 3.10). El examen de la ubicación por demarcación de estos establecimientos resalta diferencias importantes en su localización, con alcaldías donde se concentra casi la cuarta parte de todos los supermercados y mercados (como sucede en Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc) y otras (como Milpa Alta y Magdalena Contreras) donde la presencia relativa de estos comercios es 2% del total.

La aproximación a partir del tipo de establecimiento —mercado o supermercado— (GRÁFICA 3.11) refleja disparidades significativas a nivel local. Por un lado, las alcaldías situadas al sur de la Ciudad (donde predomina el área rural, según se muestra en la Figura 1.1, Capítulo 1), no reportan la existencia de supermercados antes del año 2013, como sucede en Tláhuac, Milpa Alta y Magdalena Contreras. Por otra parte, la mitad de los supermercados (193, 50.4%) se encuentran en cuatro demarcaciones: Cuauhtémoc, Iztapalapa, Benito Juárez y Miguel Hidalgo. En las tres últimas, además, la diferencia entre el número de supermercados y de mercados públicos es elevada.

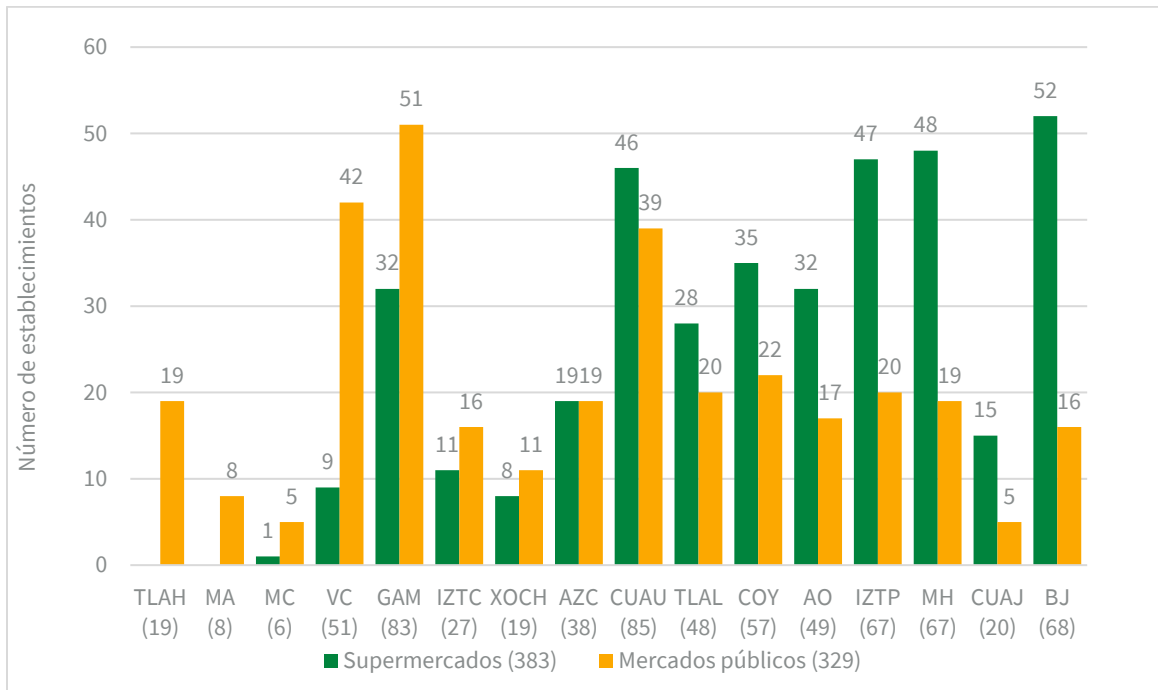
GRÁFICA 3.10 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES SEGÚN ALCALDÍA, 2013



Notas: los porcentajes se calculan como el cociente entre el número de establecimientos comerciales de cada alcaldía respecto del total de la Ciudad (712). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, 2014b) (recuperado el 8 de agosto de 2019) y de información de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (para el año 2013).

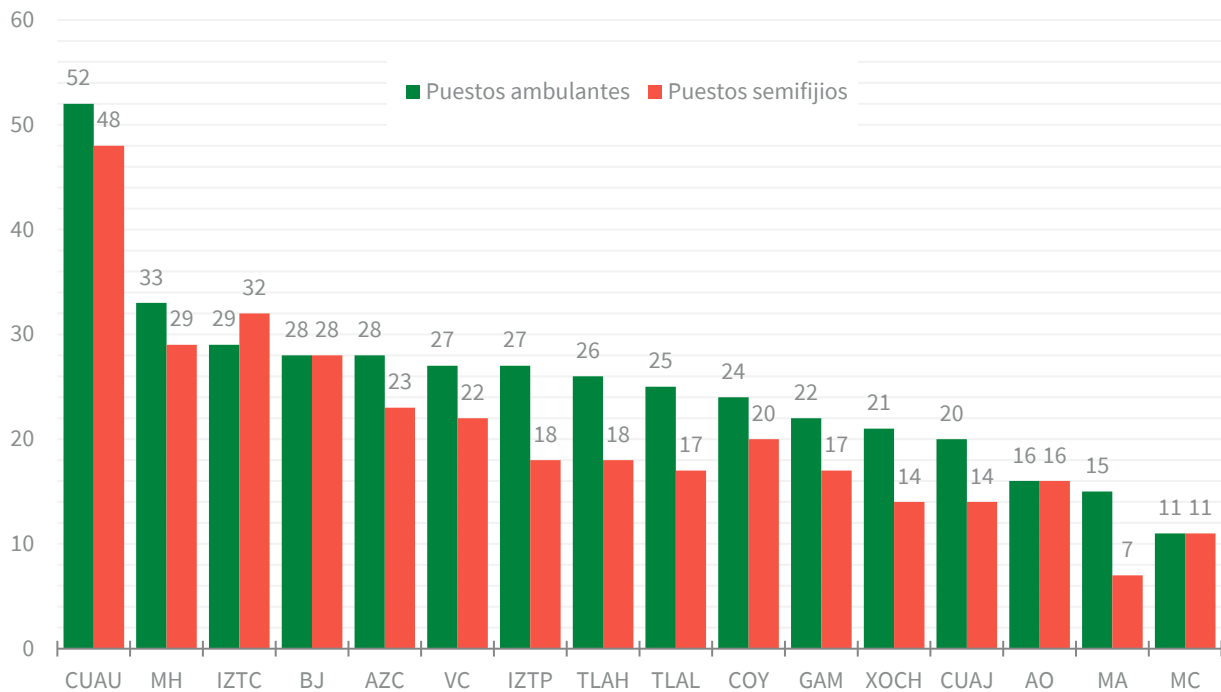
La información proporcionada por el INEGI respecto de las características del entorno urbano facilita la mirada a la expresión informal del comercio capitalino: al analizar el porcentaje de viviendas situadas en manzanas con presencia de puestos ambulantes o semifijos (GRÁFICA 3.12) es posible destacar Cuauhtémoc, donde más de la mitad de sus manzanas (52%) cuenta con puestos ambulantes y en un porcentaje no menor de ellas (48%) se registra la existencia de puestos semifijos. En el otro extremo, las actividades del comercio informal están menos extendidas entre las manzanas de Magdalena Contreras y Milpa Alta. Es relevante notar que, en todas las alcaldías capitalinas, con independencia de su localización geográfica, existen manzanas con presencia de establecimientos comerciales de naturaleza informal.

GRÁFICA 3.11 NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES POR ALCALDÍA SEGÚN TIPO, 2013



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, 2014b) (recuperado el 8 de agosto de 2019) y de información de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (para el año 2013).

GRÁFICA 3.12 PORCENTAJE DE MANZANAS CON PUESTOS AMBULANTES Y SEMIFIJOS SEGÚN ALCALDÍA, 2014



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir (INEGI, 2014a). Recuperado el 9 de septiembre de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/cleu/2014/default.html#Tabulados>.

Financiarización de la economía capitalina

La información disponible sobre el valor agregado bruto por sector (VAB)⁴ del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2018 (SCIAN 2018) no solo permite observar, para el periodo 2003 a 2017, una concentración más aguda de las actividades en el sector terciario, sino también una tendencia a la financiarización de este proceso, como podría sustentarse a partir de los cambios experimentados en dos indicadores: primero, el incremento del VAB de los servicios financieros y de seguros, y el de los dedicados a la información en medios masivos (GRÁFICA 3.13); y segundo, el crecimiento consecuente en la participación relativa de dichos subsectores en el PIB terciario local (GRÁFICA 3.14).

En tres lustros, transcurridos desde el año 2003, el valor del PIB terciario generado en la capital ha experimentado un crecimiento global de 907,204 millones de pesos (a precios de 2013), lo que representa un aumento de 49% respecto de su valor al inicio del periodo, y una tasa media de crecimiento interanual de 3%, aproximadamente. Cuando se analizan las variaciones globales por subsector se observa un aumento en el valor agregado bruto de todos ellos (excepto de los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas), aunque en magnitudes muy distintas.

Sin duda, destaca el crecimiento del VAB de los servicios financieros y de seguros, y el de los servicios de información en medios masivos, con tasas globales de variación para 2003-2017 de 315 y 233%, respectivamente. Este crecimiento tan significativo implica que durante este periodo el valor de los servicios financieros y de seguros generados en la capital del país ha aumentado casi 11% año tras año, y el de los servicios por información en medios masivos lo ha hecho 9% en promedio anual, de manera tal que en 2017 el valor generado por el primer subsector era 4.2 veces superior al de 2003, y el del segundo 3.3 veces mayor. El comportamiento de estos indicadores para el resto de los subsectores del sector terciario pone en claro ritmos más reducidos en las variaciones del valor agregado bruto en éstos, tanto en las tasas globales de variación como en las tasas medias de variación interanual.

De la misma manera que ha aumentado notablemente el VAB de los servicios financieros y de seguros, y el de los de información en medios masivos, lo ha hecho su participación relativa en el PIB terciario de la Ciudad de México. En década y media estos subsectores han pasado de representar menos de la décima parte del PIB terciario (4.7% en el primer caso y 4.9% en el segundo) a casi la quinta parte (13.2 y 11%, respectivamente), alterando de manera muy significativa la participación relativa de estos subsectores en el total. Este notable crecimiento en el peso relativo de ambos subsectores ha impactado la participación porcentual del resto (excepto de los servicios corporativos, que apenas ha variado), en particular de las actividades legislativas, el comercio al por menor, los servicios educativos, los de apoyo a negocios y manejo de residuos y desechos, los profesionales y los inmobiliarios. En

⁴ El valor agregado bruto mide el valor total creado por sector, es decir, el conjunto de bienes y servicios que se producen (INEGI, 2017: 14-15).

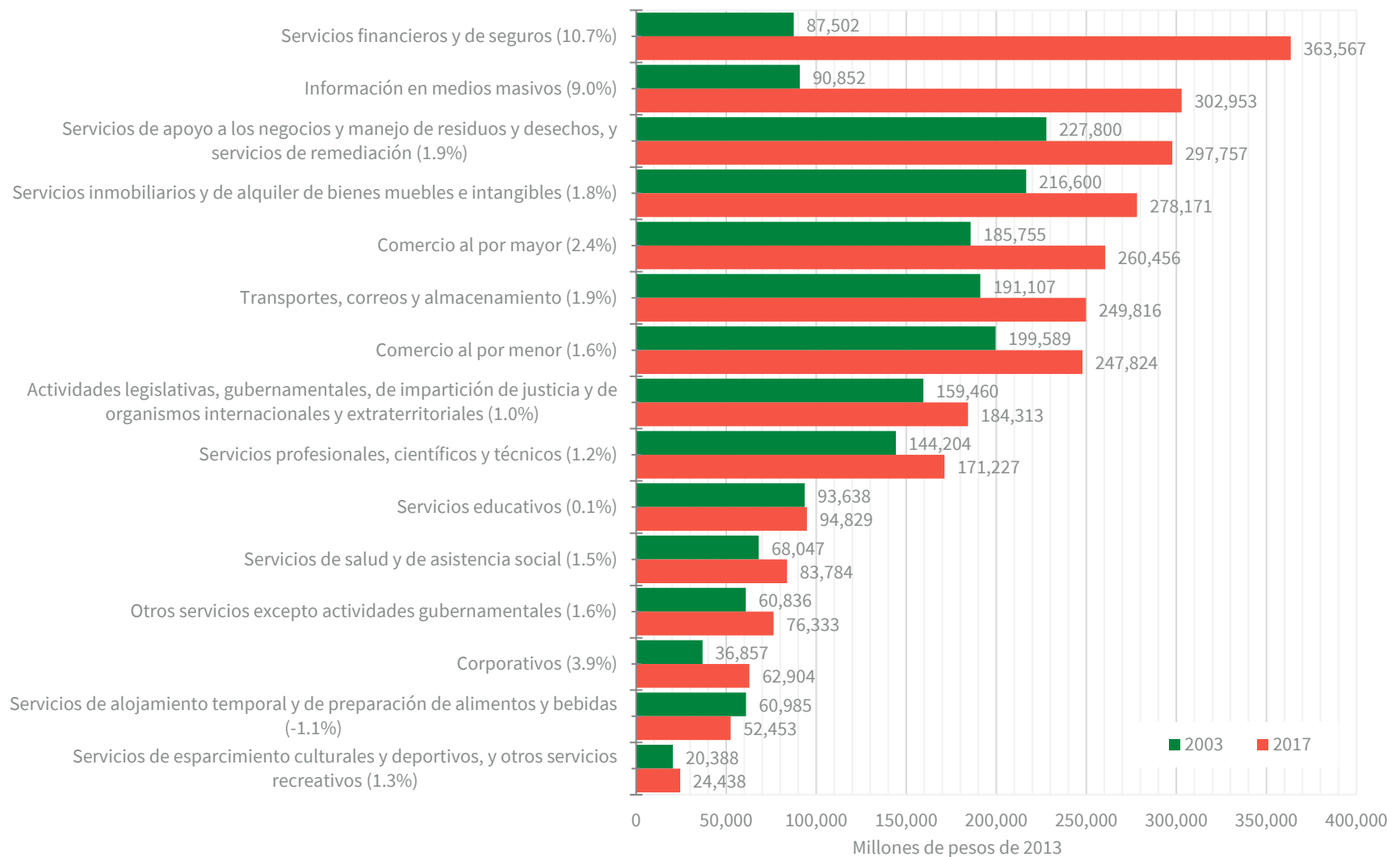
suma, si bien el valor agregado bruto de todos los subsectores que integran el sector terciario en la capital ha crecido entre 2003 y 2017,⁵ el aumento en las actividades correspondientes a los servicios financieros y de seguros, y en la información en medios masivos, ha sido tan elevado, que en este periodo ha modificado la estructura del PIB terciario local.

Como sugieren algunos autores, la afirmación sobre el proceso de concentración de las actividades en el sector terciario (o tercerización), y en particular de financiarización de la economía capitalina, debe ser entendido en un contexto más amplio sobre la dinámica económica de la Ciudad de México y del país (véase, por ejemplo, Dussel & Ortiz Velásquez, 2016). Desde esta perspectiva, la importancia que han adquirido las actividades relacionadas con los servicios financieros estaría relacionada con el aumento generalizado de los servicios al productor (como servicios financieros y de seguros, servicios inmobiliarios y de alquiler, y servicios de apoyo a los negocios), y en ese sentido dichos servicios serían demandados en los procesos de integración de los enclaves productivos en los encadenamientos mercantiles globales. Lejos de concebir la tercerización o financiarización de la economía como un proceso independiente y alejado de la industria (o incluso como resultado del proceso de desindustrialización), la relevancia de los servicios al productor en el PIB capitalino debería ser entendida como expresión de la reconfiguración de la capital del país en la estructura productiva nacional. O, citando a los autores mencionados (*op. cit.*, 410-412):

... el proceso de tercerización (en la Ciudad de México y también a escala planetaria), no opera como un fenómeno independiente de la industria; por el contrario, se integra y subordina a ella... (...) Más allá de la visión simplista que reduce el fenómeno de la disminución de la industria en la Ciudad de México con respecto a la nacional, la Ciudad de México pareciera haber concentrado crecientemente segmentos de gestión y apoyo a las empresas, corporativos, crecientes procesos de ciencia y tecnología, etcétera, a la industria... (...) ... la Ciudad de México no sólo es una ciudad global que concentra la toma de decisiones de los EMG [encadenamientos mercantiles globales], sino que también concentra los servicios financieros, de seguros y de los corporativos de las empresas transnacionales que controlan los EMG en México.

⁵ A excepción de los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, como ya se ha comentado.

GRÁFICA 3.13 VALOR AGREGADO BRUTO DEL SECTOR TERCIARIO EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN SUBSECTOR, 2003 Y 2017

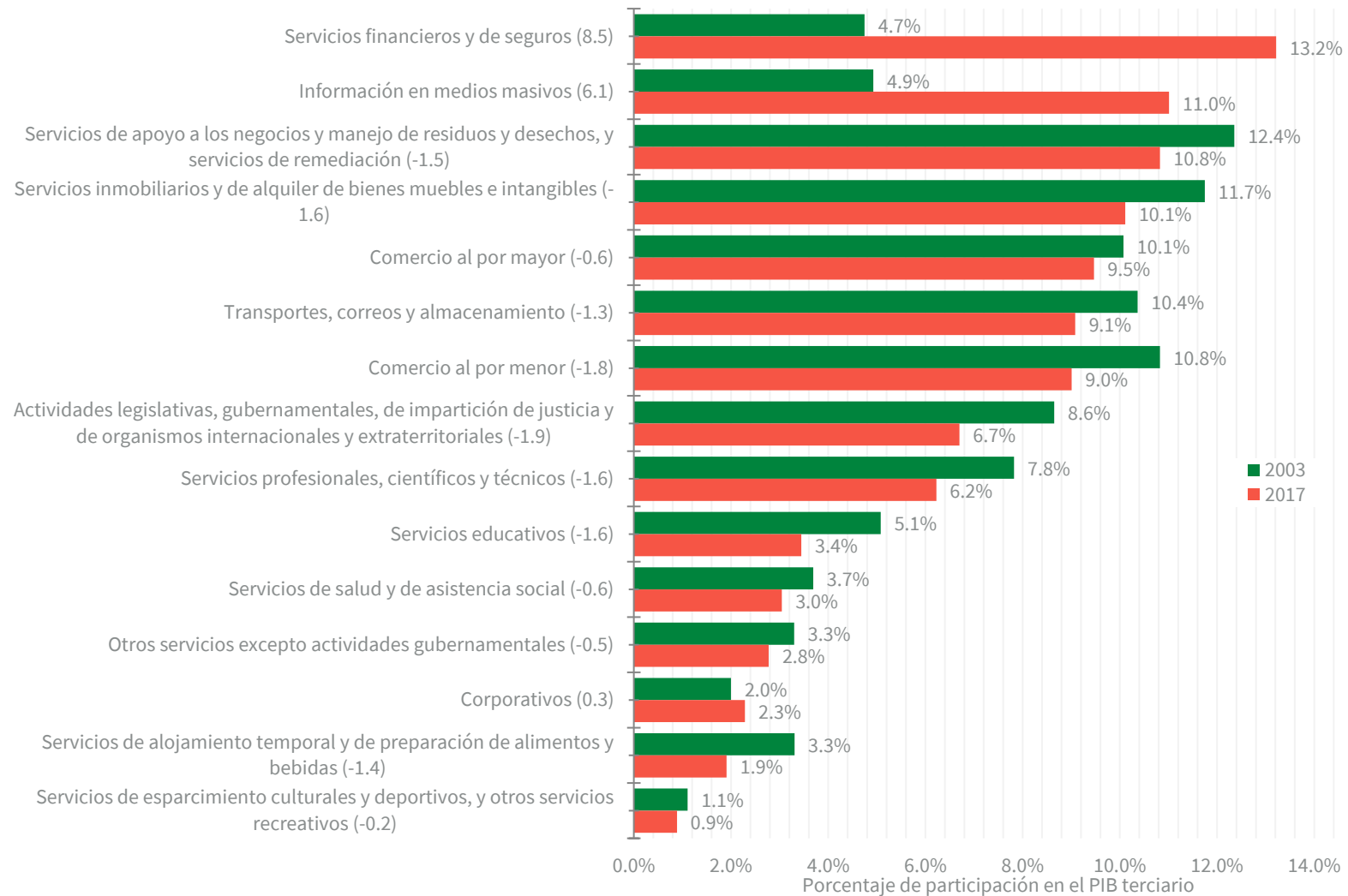


Notas: las cifras entre paréntesis corresponden a la tasa media de variación interanual, entre 2003 y 2017, del valor agregado bruto para cada subsector.

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de SCIAN. Recuperado el 5 de agosto de 2019, de

<https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/default.html#Tabulados>

GRÁFICA 3.14 ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL SECTOR TERCIARIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN SUBSECTOR, 2003 Y 2017

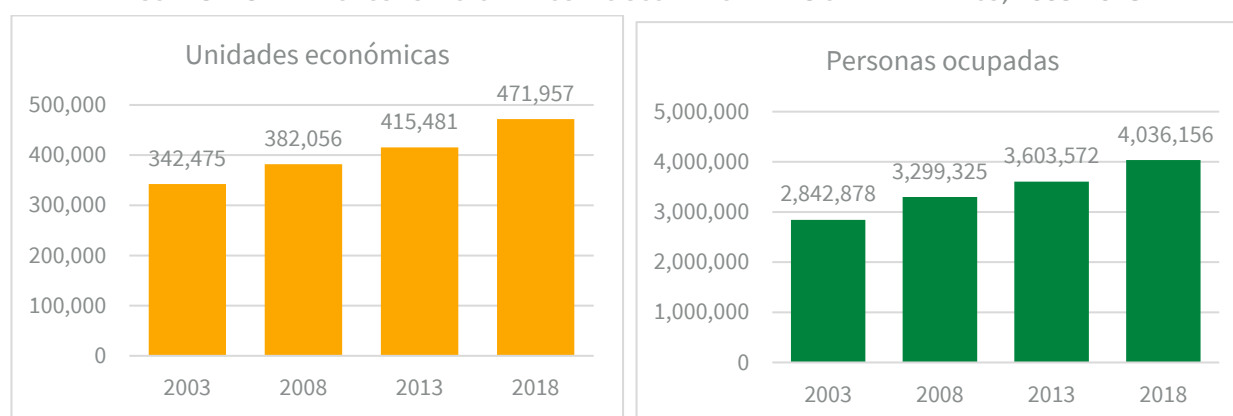


Notas: las cifras entre paréntesis corresponden a la diferencia en el porcentaje en que cada subsector participa en el PIB terciario local en 2003 y en 2017. Para cada año (2003 y 2017), los porcentajes suman 100%. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de SCIAN. Recuperado el 5 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/default.html#Tabulados>

1.2 Aproximación a la estructura productiva de la Ciudad de México a partir de las unidades económicas

Según la información más reciente, en la Ciudad de México existen 471,957 unidades económicas en las que laboran más de cuatro millones de personas. Tanto el personal ocupado como el número de estas entidades productoras de bienes y servicios presentan un crecimiento sostenido entre los años 2003 y 2018, con incrementos globales absolutos de 129,482 entidades y 1,193,278 empleos (FIGURA 3.2). La preponderancia del sector terciario en la Ciudad también se constata analizando el peso relativo de las unidades económicas de dicho sector respecto del total: entre los años 2003 y 2013, las entidades locales generadoras de bienes y servicios han representado más de 90% del total de las unidades productivas capitalinas.

FIGURA 3.2 UNIDADES ECONÓMICAS Y PERSONAS OCUPADAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2003-2018



Notas: la información para 2003, 2008 y 2013 procede del Censo económico más reciente (2014). La información recopilada por los censos económicos corresponde al año previo del levantamiento. Para el año 2018 los resultados son ilustrativos, dado que al momento de concluir este documento no había sido finalizado el Censo económico del año 2019. Por consiguiente, para estimar el número de personas ocupadas se utilizó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE 2018a II Trimestre) de INEGI, y para calcular el número de unidades económicas se recurrió al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) 11/2018 (INEGI, 2018b). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, 2016a) y las fuentes citadas para 2018.

Al realizar un análisis más detallado de acuerdo con las actividades económicas que se realizan en dichas unidades destacan el comercio al por menor —dado que las 194,923 unidades clasificadas en este subsector (en 2013) representan el 50.3% de todas las unidades del sector terciario de la capital (387,718)—, los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (12.7% de todas las unidades productivas del sector) y otros servicios excepto actividades gubernamentales (14.9%).⁶ Es ilustrativo relacionar el número de unidades productivas de las distintas actividades económicas con el total de personas ocupadas en ellas (GRÁFICA 3.15), pues se aprecia una diferencia significativa en el comportamiento de estas variables. Por ejemplo, los servicios de apoyo a los nego-

⁶ En este análisis se utiliza la información del año 2013 (recopilada en el censo económico 2014), por ser la más reciente disponible a la fecha.

cios, cuya medición se realiza juntamente con los servicios de manejo de desechos y servicios de remediación,⁷ presentan la mayor concentración de población ocupada (más de 673,000 personas) —es decir, de población con algún vínculo laboral con el sector—, aunque el número de unidades es muy reducido en términos comparativos (9,776).

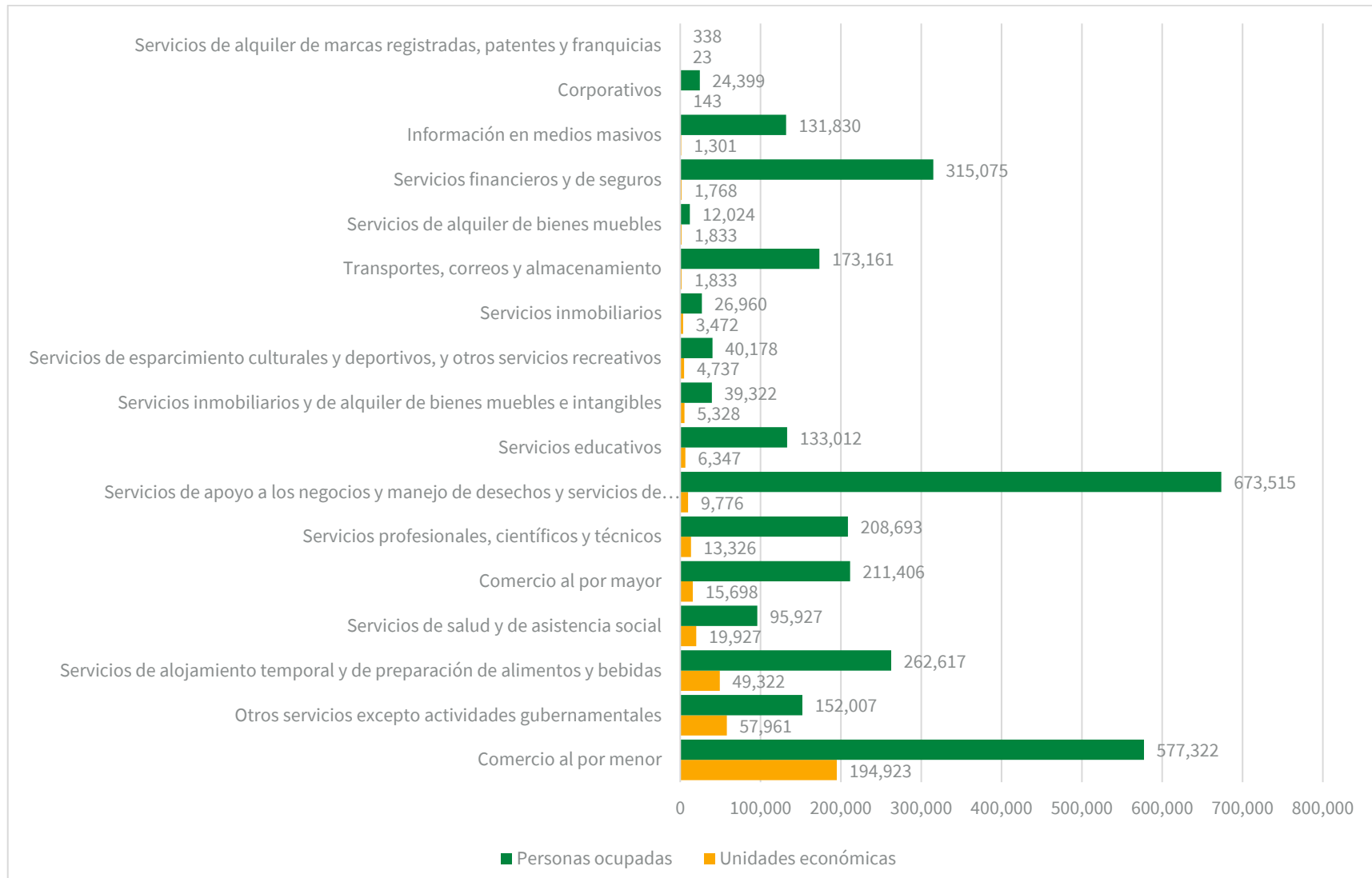
Si clasificamos las unidades económicas por tamaño (considerando para esto el número de personas que laboran en ellas), se pueden apreciar algunas situaciones contrastantes en la información mostrada en la GRÁFICA 3.16. En términos generales se observa una elevada concentración de las unidades en los intervalos con menor población ocupada, pues en casi todos los subsectores es posible constatar que más de la mitad de sus unidades tienen menos de 6 empleados. Las excepciones a esta tendencia se presentan en las entidades dedicadas a la información en medios masivos, en las actividades legislativas (gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales) y en los servicios educativos. Comparativamente esta última categoría es la que registra un menor grado de concentración de sus unidades por población ocupada en el intervalo de menos de 6 empleados.

Por otro lado, no parece existir asociación entre el número de unidades y su concentración en ciertos rangos de número de empleados. Por ejemplo, las más de 207,000 unidades del comercio al por menor tienen, en su mayoría, muy pocas personas empleadas (94 de cada 100 de estas unidades tienen menos de 6 empleados), mientras que las entidades de información en medios masivos, las de transporte, correos y almacenamiento, e incluso las de servicios corporativos —cuyo número es mucho más reducido— presentan una cantidad mayor en la variable ‘población ocupada’.

Al comparar la distribución de las unidades por rango de población empleada es notoria la menor entre los sectores primario y secundario en relación con el terciario (GRÁFICA 3.17). Así, en las entidades dedicadas a la industria manufacturera 80 de cada 100 entidades tienen menos de 6 personas empleadas, mientras que en el resto de los subsectores existen algunas diferencias destacables en el reparto entre los intervalos restantes: la tercera parte de las unidades dedicadas a la agricultura y la ganadería tienen entre 6 y 10 empleados, y en este mismo subsector no se registran unidades con más de 30 personas ocupadas; en las entidades dedicadas a la minería, la construcción, la energía eléctrica, el agua y el gas natural, tienen mayor peso las unidades con más empleados.

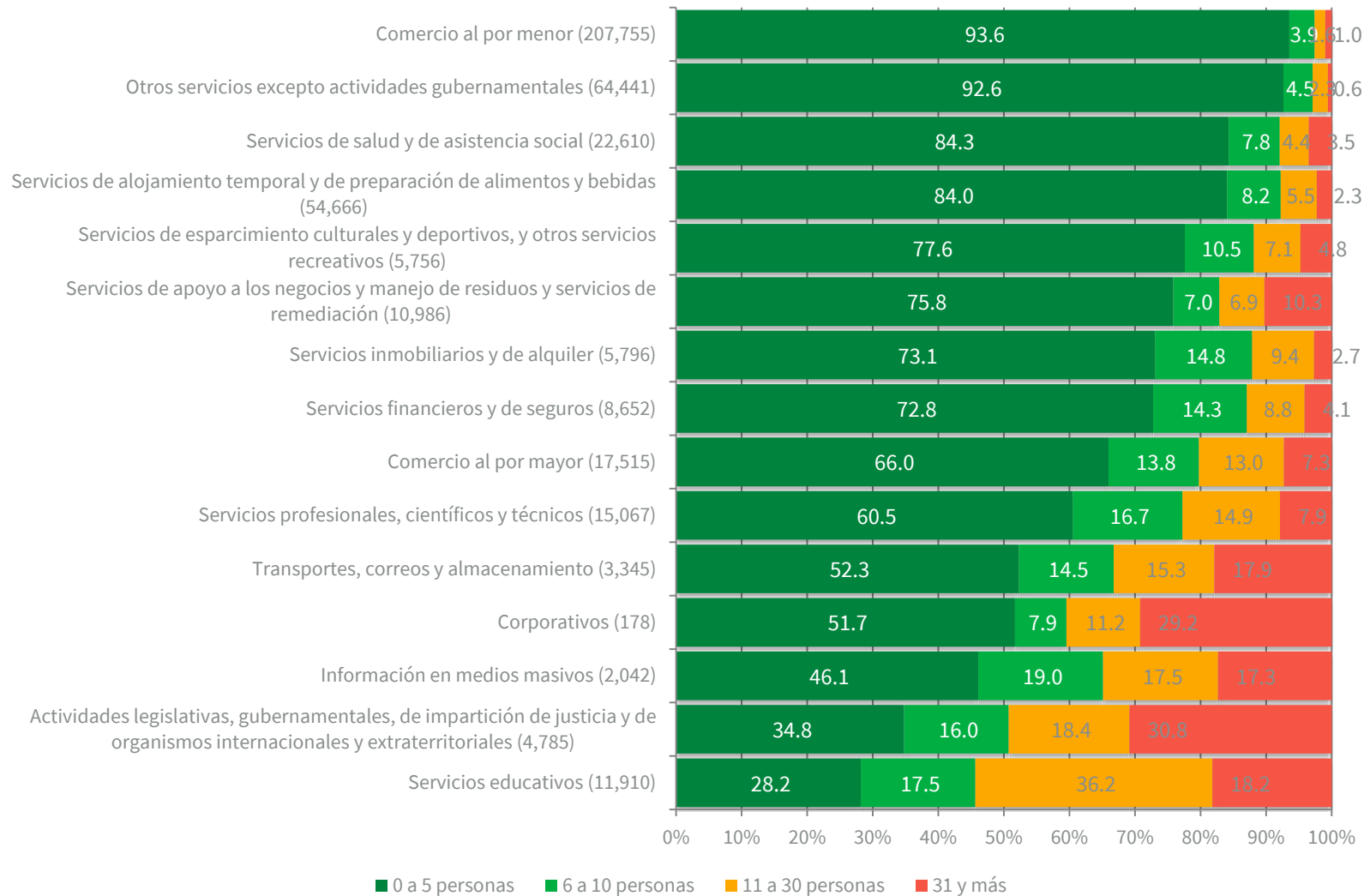
⁷ Los servicios de apoyo a los negocios, si bien suelen estar conceptuados como servicios al productor (p. ej. en Dussel & Ortiz Velásquez, 2016) pueden incluir actividades muy heterogéneas. Sin embargo, el INEGI no proporciona información desagregada de este tipo de actividades en su Banco de Información Económica del Sistema de Cuentas Nacionales.

GRÁFICA 3.15 NÚMERO DE UNIDADES ECONÓMICAS Y PERSONAL OCUPADO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL SECTOR TERCIARIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2013



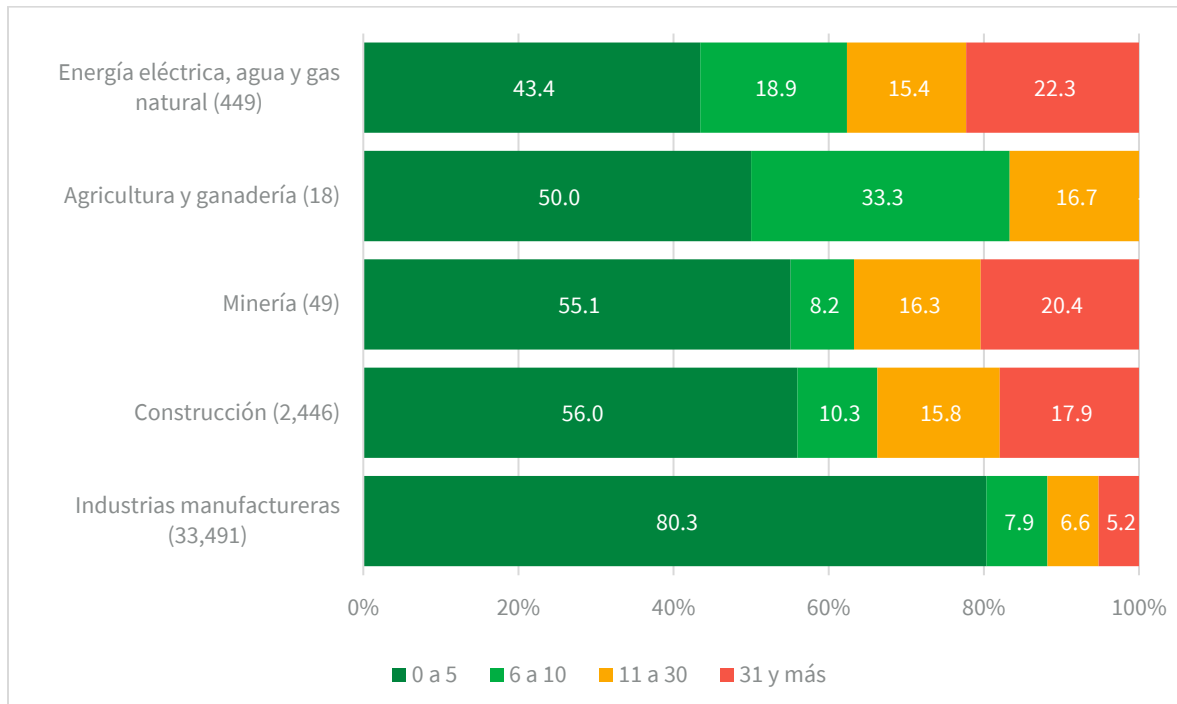
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, 2014b). En <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/default.html#Tabulados> (recuperado el 8 de agosto de 2019).

GRÁFICA 3.16 DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS DEL SECTOR TERCIARIO POR POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SUBSECTOR, 2018



Notas: las cifras entre paréntesis corresponden al número de unidades económicas de cada subsector; el total de unidades del sector terciario en la Ciudad de México, en 2018, es 435,504. Para cada subsector, el porcentaje suma 100%. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, 2018b). Recuperado el 20 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6>

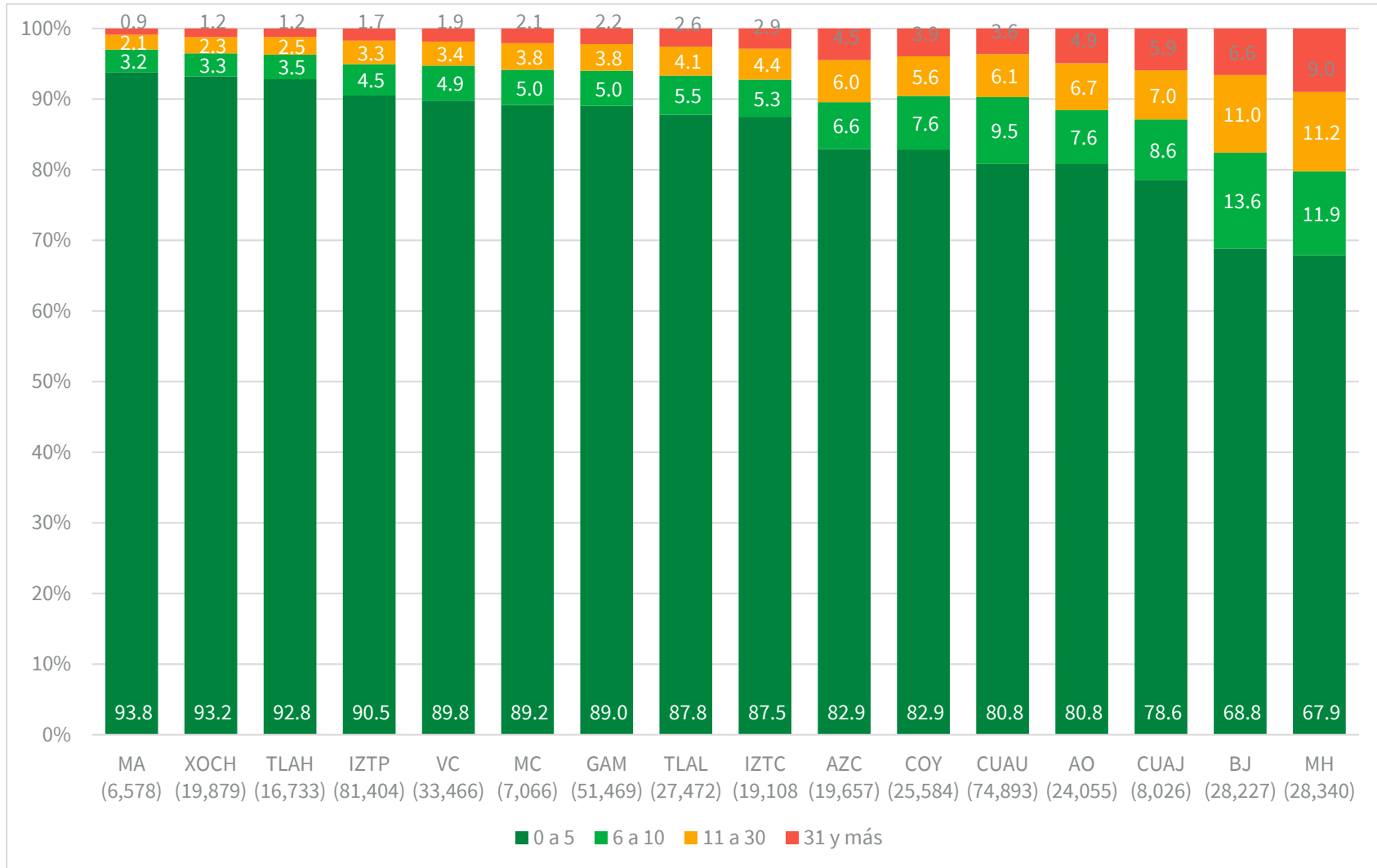
GRÁFICA 3.17 DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS POR NÚMERO DE PERSONAS EMPLEADAS SEGÚN SUBSECTOR, 2018



Notas: los números entre paréntesis indican la cantidad de entidades productoras. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, 2018b). Recuperado el 20 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6>

El predominio de las unidades económicas pequeñas se observa también en el análisis de su distribución por alcaldías (GRÁFICA 3.18). En general, en todas las demarcaciones de la capital es muy elevada la frecuencia de unidades productivas con pocas personas empleadas —en 13 de las 16 alcaldías más del 80% de sus unidades productivas tienen menos de 6 personas empleadas—, pero en términos comparativos el peso de esta categoría es mayor en cuatro demarcaciones, donde supera el 90%: Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa. Frente a ello, destacan Cuajimalpa, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, donde la proporción de unidades económicas de mayor tamaño (más de 30 personas) representa entre el 6 y el 9% del total.

GRÁFICA 3.18 DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2018



Notas: los datos entre paréntesis corresponden al total de unidades económicas del sector primario, secundario y terciario de cada alcaldía. El total para la Ciudad de México es 471,957 unidades. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (INEGI, 2018b). Recuperado el 20 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6>

2. La participación de la población en la producción de bienes y servicios

Desde una perspectiva amplia, la producción local de bienes y servicios abarca la generación de productos, tangibles o no, para la venta en el mercado, el autoconsumo y la satisfacción de las necesidades cotidianas de la población, por lo que bajo la categoría general de ‘lo productivo’ están incluidas actividades de diversa índole (OIT, 2008). En primer lugar, hay que mencionar las actividades económicas de mercado (origen de la producción primaria, secundaria y terciaria), llevadas a cabo por las personas ocupadas como asalariadas, titulares de unidades productivas o trabajadores sin remuneración. Por consiguiente, se trata de actividades extra domésticas cuyo valor económico se ve reflejado comúnmente, pero no de manera necesaria, en una remuneración por el trabajo realizado.

En segundo lugar, están las actividades productivas que se realizan en un contexto doméstico, sin recibir una remuneración, y pocas veces se reconocen como una actividad con valor económico, a pesar de formar parte de los flujos de activos productivos de la economía. Se trata de los quehaceres domésticos, de las tareas de cuidado de niños, adultos mayores, enfermos o personas con discapacidad, y en general de los servicios de consumo directo para el mantenimiento y la reproducción del hogar y de sus integrantes. Existen, en tercer lugar, las actividades de voluntariado y trabajo para la comunidad.

2.1 La población que participa en las actividades económicas

Principales características socio demográficas

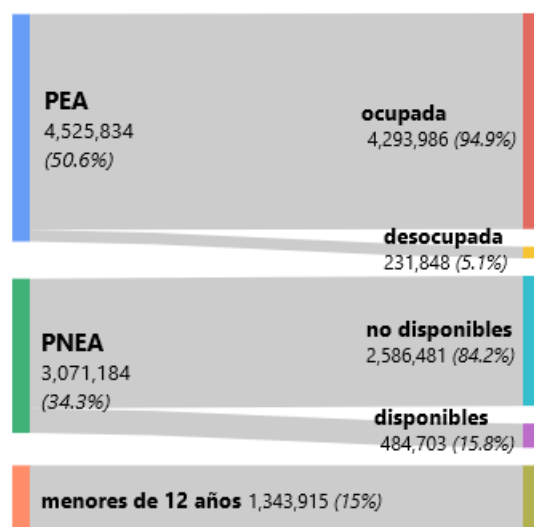
Según información procedente de la ENOE (FIGURA 3.3), en el año 2018 la mitad de la población de la Ciudad de México (4,525,834 personas, 50.6%) formaba parte de la población económicamente activa (PEA), es decir, tenía un vínculo con las actividades económicas dedicadas a la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios, o bien buscaba tener dicho vínculo. De todas ellas, 4,293,986 personas (el 94.9% de la PEA) eran ocupadas y 231,848 (el 5.1%) desocupadas. La mayoría de las personas desempleadas eran hombres (130,944, el 56.5%), habían concluido la educación media superior (29 de cada 100) o estaban cursando algún grado de educación superior (36.8%).

En ese mismo año, más de la tercera parte de las personas que residían en la Ciudad (3,071,184 personas, 34.3%) formaban parte de la población no económicamente activa (PNEA), que a su vez se clasificaban de acuerdo con su disponibilidad: las personas disponibles no trabajan ni tienen empleo ni se encuentran en la búsqueda de uno, pero están dispuestas a aceptar un trabajo si se les ofreciera, mientras que las no disponibles pueden estar dedicadas a los quehaceres del hogar o a los estudios, pueden estar jubiladas o pensionadas, tener alguna incapacidad que les impida trabajar, o pertenecer al grupo de otros inactivos (ociosos voluntarios, alcohólicos, etcétera).

Dentro de la primera categoría (disponibles) había casi medio millón de personas (484,703), que representaban el 15.8% del total de la PNEA y el 5.4% de toda la población en la entidad (8,940,933 según la ENOE del segundo trimestre de 2018), y en la segunda (no disponibles) había 2,586,484 perso-

nas, el 84.2% de la PNEA y el 29% de la población capitalina. Por lo tanto, si se considera el número de personas en situación de búsqueda de empleo y el de quienes están disponibles para incorporarse a uno (716,551), por cada 100 personas con empleo había en la Ciudad 17 desempleadas o dispuestas a aceptar uno. El resto de la población que habitaba en la capital de la República eran niños y niñas menores de 12 años, a quienes no se les aplican las preguntas para la medición de la condición de actividad económica.⁸ En el año 2018, el tamaño de este grupo era de 1,343,915 personas, el 15% de los habitantes de la Ciudad de México.

FIGURA 3.3 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA CON SUB CLASIFICACIONES, 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

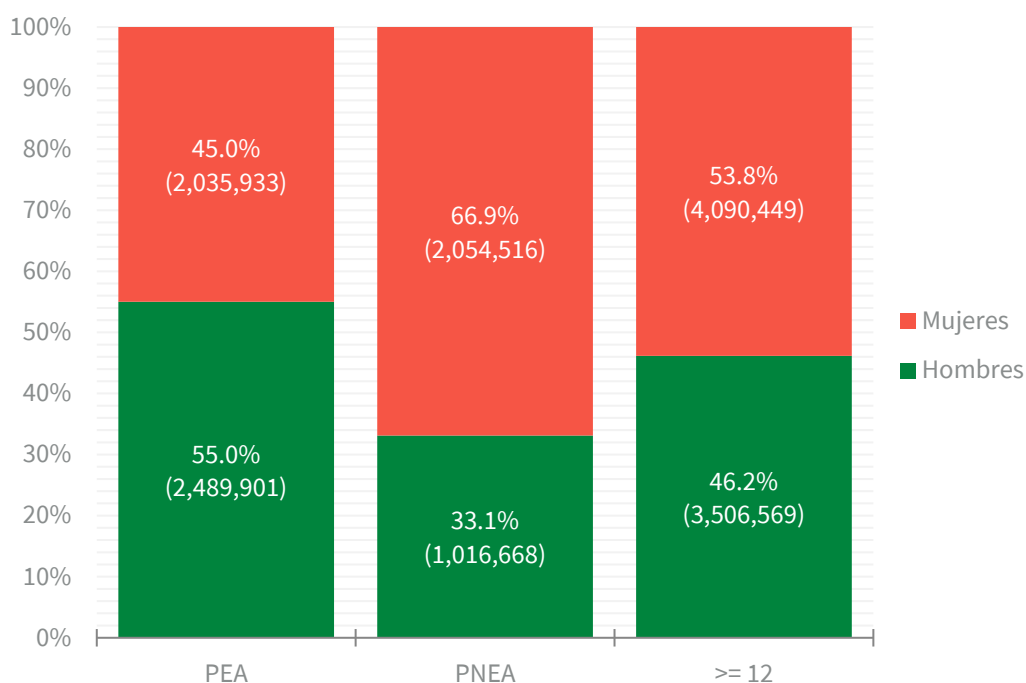
Hombres y mujeres

A pesar de que el número de mujeres superaba al de los hombres entre los habitantes de 12 años y más de la Ciudad (4,090,449 y 3,506,569, respectivamente), éstos representaban la mayor parte de la población ocupada (GRÁFICA 3.19): 55 de cada 100 personas ocupadas eran varones (2,489,901). Mientras que en la PEA había 122 hombres por cada 100 mujeres, en la PNEA había 202 mujeres por cada 100 hombres, pues ciertamente la probabilidad de pertenecer a la PNEA siendo mujer (50% de las mujeres con 12 años y más están en esta categoría) era mucho más elevada que siendo hombre (29% de los hombres de 12 años y más forman parte de la PNEA). El examen de la población ocupada y desocupada respecto de la PEA, y disponible y no disponible respecto de la PNEA, no presenta diferencias significativas por sexo: aproximadamente 5% de los hombres y 5% de las mujeres económica-

⁸ Excepto en el Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNA) que acompaña a la ENOE en el último trimestre de los años impares, a partir de 2007. Existen otras encuestas para la medición del trabajo durante la infancia y la adolescencia en México, pero son previas al MANNA.

mente activos estaban desocupados, y aproximadamente 15% de hombres no económicamente activos, y 15% de mujeres que tampoco lo eran, afirmaban estar disponibles para incorporarse a un empleo.

GRÁFICA 3.19 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN PEA Y PNEA POR SEXO, 2018



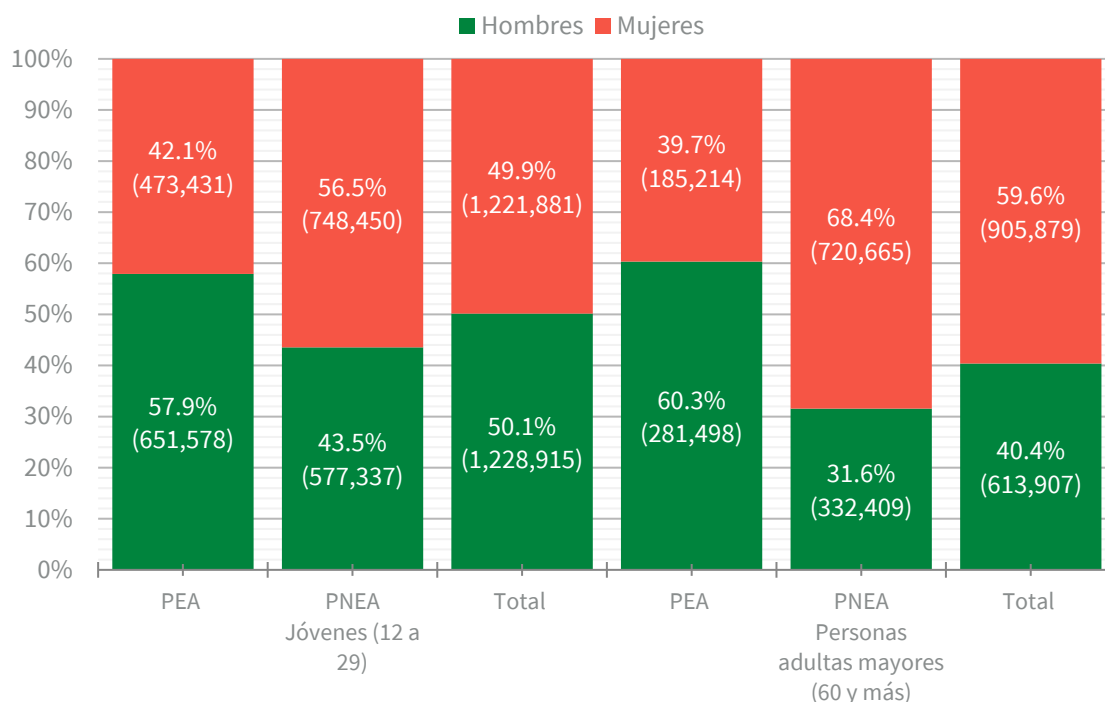
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

Jóvenes y adultos mayores

De acuerdo con la definición que proporciona la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud en su Artículo 2 (Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, 2015), en la Ciudad de México había 2,450,796 personas jóvenes (población entre 12 y 29 años), lo que significa que 27 de cada 100 habitantes de la capital del país estaban en este rango etario, en proporciones similares de hombres (1,228,915) y de mujeres (1,221,881). La participación de este grupo en las actividades económicas era menor que en el conjunto de la población (CUADRO 3.2): 46 de cada 100 personas entre 12 y 29 años formaban parte de la PEA (frente a 60 de cada 100 en el total de las personas de 12 años y más), con una distancia notable entre la PEA femenina (39 de cada 100 mujeres entre 12 y 29 años eran económicamente activas) y masculina (53 de cada 100 hombres). Además, la tasa de desempleo entre los jóvenes duplicaba a la del total de la población de 12 años y más (5.1%), pues 10.2% de la PEA entre 12 y 29 años se encontraba desocupada.

También existían diferencias notables en la composición de la PNEA por sexos cuando se compara el grupo de los jóvenes con el total de la población, pues entre los jóvenes no económicamente activos la presencia de las mujeres (56.5%) era mucho más elevada que la de los hombres (43.5%).

GRÁFICA 3.20 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS ETARIOS Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

CUADRO 3.2 CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPO ETARIO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2018

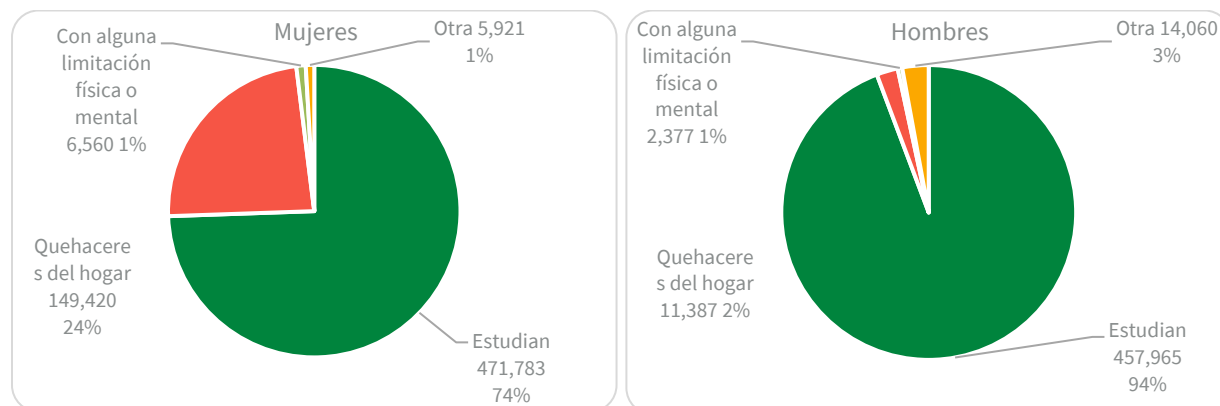
Grupo etario	Condición de actividad	Mujeres	Hombres	Total		Mujeres	Hombres
		Número	Número	Número	% ¹	% ²	% ²
Jóvenes (12 a 29)	PEA	473,431	651,578	1,125,009	45.9%	38.7%	53.0%
	PNEA	748,450	577,337	1,325,787	54.1%	61.3%	47.0%
	Total	1,221,881	1,228,915	2,450,796	100%	100%	100%
Personas adultas mayores (60 y más)	PEA	185,214	281,498	466,712	30.7%	20.4%	45.9%
	PNEA	720,665	332,409	1,053,074	69.3%	79.6%	54.1%
	Total	905,879	613,907	1,519,786	100%	100%	100%

Notas: ¹ Para cada grupo etario, los porcentajes se calculan respecto del total de la población de dicho grupo. ² Los porcentajes se calculan respecto del total de mujeres y de hombres de manera independiente. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

La población joven no económicamente activa y no disponible estaba formada por 1,119,473 personas, de las cuales 633,684 eran mujeres y 485,789 hombres. La mayor parte de todos ellos (83 de cada 100) eran clasificados como tales por dedicarse a estudiar, y un porcentaje más reducido (14.4%) por ocuparse de los quehaceres de su hogar; solo 0.8% presentaba alguna limitación física o psíquica permanente que les impedía trabajar, y 1.8% aducían otro tipo de razones. Existen diferencias muy elevadas en la composición por sexos de hombres y mujeres PNEA según los motivos de su no disponibilidad para el trabajo (FIGURA 3.4): 94 de cada 100 varones no lo eran por ser estudiantes, pero

entre las mujeres esta razón representaba aproximadamente el 75%, mientras que el 24% correspondía a la dedicación a las tareas domésticas. No solo es posible afirmar que la realización de las tareas domésticas era una razón de gran peso entre las mujeres no económicamente activas que decían no estar disponibles para el trabajo (más que entre los hombres), sino que el 93% de los jóvenes PNEA no disponibles para laborar por ocuparse de los quehaceres del hogar eran mujeres.

FIGURA 3.4 POBLACIÓN JOVEN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y NO DISPONIBLE SEGÚN MOTIVO, 2018



Notas: el número de mujeres PNEA no disponibles es 633,684 y el de hombres 485,789. La población total joven en esta categoría es 1,119,473. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

Los jóvenes entre 12 y 17 años cumplidos constituyen una población que requiere un análisis particular, pues se encuentran en el rango de edad normativa para cursar educación secundaria o educación media superior, niveles obligatorios según la normatividad vigente en México. En el año 2018, en la capital del país había 757,952 niños y niñas en este rango etario, de los cuales 64,367 formaban parte de la PEA. Es decir, 8.5% de la población residente en la Ciudad, en edad normativa de cursar algún grado de educación obligatoria, desempeñaban alguna actividad económica o buscaron hacerlo. Casi dos terceras partes de esta población trabajadora (65%) eran varones (42,109).

Si los jóvenes representan a la población de reciente incorporación en el mercado laboral, las personas adultas mayores (de 60 años o más, de acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal) se encuentran en proceso de jubilación o de cesantía por edad. Pese a ello, una parte de este grupo continúa trabajando a pesar de haber cumplido los 60 años. De manera particular, en el año 2018 había 1,519,786 personas adultas mayores (CUADRO 3.2), de las cuales 466,712 laboraban, es decir, el 30.7%. La mayor parte de la PEA adulta mayor eran hombres, de manera que por cada 100 mujeres adultas mayores que trabajaban lo hacían 152 varones. Los adultos mayores no económicamente activos son personas, mujeres en su mayoría, dedicadas a los quehaceres del hogar (46.7% de la PNEA de este grupo), o bien están ya pensionadas o jubiladas (42%). No obstante, una décima parte de todas ellas afirma tener otro motivo (distinto a los anteriores) para no incorporarse al mercado laboral.

Expresiones de la desigualdad socio territorial en la participación de la población en las actividades económicas

La EIC (2015) proporciona información sobre las actividades laborales realizadas por la población residente en las alcaldías capitalinas, por lo que es posible estimar los indicadores de la PEA, la PNEA y las tasas de desempleo a este nivel de desagregación. A partir de los datos procedentes de esta fuente es posible afirmar que en el año 2015 más de la mitad de la población residente en Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez era económicamente activa (53, 53.1 y 55.4%, respectivamente), mientras que las menores tasas correspondían a Milpa Alta (41.6%), Tláhuac (43.5%) y Xochimilco (44.2%).

CUADRO 3.3 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD SEGÚN ALCALDÍA, 2015

Alcaldía	PEA		PEA ocupada		PEA no ocupada (desempleo)		PNEA		Población menor de 12 años	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Azcapotzalco	189,107	47.3%	180,938	95.7%	8,169	4.3%	154,051	38.5%	56,316	14.1%
Coyoacán	291,336	47.9%	281,039	96.5%	10,297	3.5%	232,006	38.1%	76,209	12.5%
Cuajimalpa de Morelos	93,572	47.0%	91,071	97.3%	2,501	2.7%	69,467	34.9%	35,625	17.9%
Gustavo A Madero	521,883	44.8%	498,788	95.6%	23,095	4.4%	457,320	39.3%	183,017	15.7%
Iztacalco	183,663	47.1%	175,407	95.5%	8,256	4.5%	148,852	38.1%	57,178	14.6%
Iztapalapa	826,064	45.2%	786,750	95.2%	39,314	4.8%	675,252	36.9%	323,384	17.7%
Magdalena Contreras	111,284	45.6%	106,027	95.3%	5,257	4.7%	87,835	36.0%	42,621	17.5%
Milpa Alta	57,403	41.6%	55,337	96.4%	2,066	3.6%	51,432	37.3%	28,982	21.0%
Álvaro Obregón	362,721	48.4%	351,733	97.0%	10,988	3.0%	263,866	35.2%	119,163	15.9%
Tláhuac	157,141	43.5%	149,410	95.1%	7,731	4.9%	138,761	38.4%	64,897	17.9%
Tlalpan	319,796	47.2%	307,475	96.1%	12,321	3.9%	242,930	35.9%	112,834	16.7%
Xochimilco	183,746	44.2%	176,465	96.0%	7,281	4.0%	153,701	37.0%	77,586	18.7%
Benito Juárez	231,385	55.4%	223,944	96.8%	7,441	3.2%	141,488	33.9%	44,212	10.6%
Cuauhtémoc	282,129	53.0%	269,752	95.6%	12,377	4.4%	180,661	33.9%	68,707	12.9%
Miguel Hidalgo	193,393	53.1%	187,649	97.0%	5,744	3.0%	122,695	33.7%	47,468	13.0%
Venustiano Carranza	203,507	47.6%	194,371	95.5%	9,136	4.5%	159,810	37.4%	63,203	14.8%
Ciudad de México	4,208,130	47.2%	4,036,156	95.9%	171,974	4.1%	3,280,127	36.8%	1,401,402	15.7%

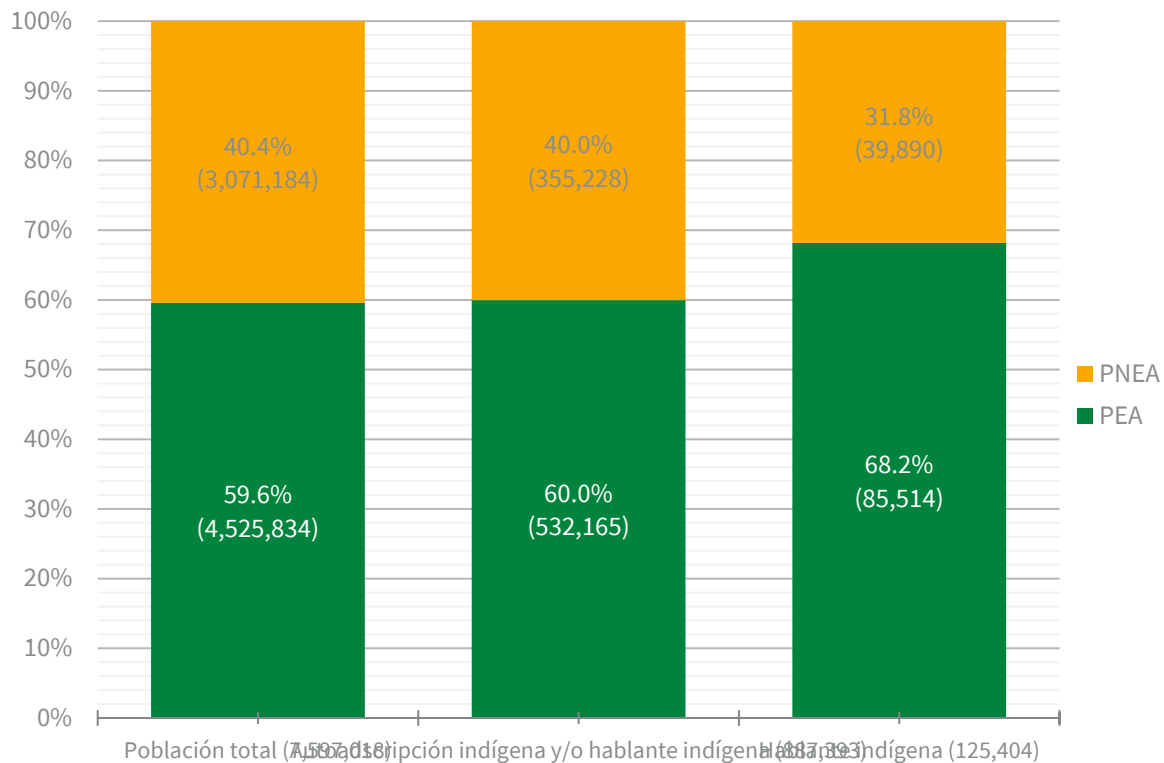
Nota: los porcentajes están calculados respecto del total de la población en cada alcaldía, por lo que la suma de la PEA, PNEA y los menores de 12 años es igual a 100%. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Tabulados Encuesta Intercensal* (EIC, 2015). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>

Los mayores porcentajes de población empleada se presentaban en Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo, demarcaciones donde el 97% o más de las personas económicamente activas tenían un empleo. No obstante, este indicador superaba el 95% en todas las alcaldías. Por otro lado, las tasas más elevadas de desempleo correspondían a Tláhuac, Magdalena Contreras e Iztapalapa, donde aproximadamente 5% de su PEA estaba buscando incorporarse a un trabajo. En Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón se registraban los niveles más bajos en este indicador, con 3% en cada caso.

Participación económica de la población perteneciente a pueblos indígenas

En el año 2015, en la Ciudad de México había más de un millón de personas clasificadas como pertenecientes a pueblos indígenas por alguno de los siguientes criterios: hablaban una lengua indígena o se consideraban como tales independientemente de que la hablaran o no. Al analizar la condición de actividad económica para las personas de 12 años y más pertenecientes a este grupo se obtiene un total de 532,165 personas clasificadas como PEA y 355,228 como PNEA, lo que equivale a una tasa de actividad de 60%, similar a la del total de la población capitalina en ese mismo año (GRÁFICA 3.21).

GRÁFICA 3.21 POBLACIÓN SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN INDÍGENA, 2015



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Tabulados Encuesta Intercensal*. Recuperado el 28 de agosto de 2019 de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>

Sin embargo, cuando se adopta el criterio de identificación a partir del dominio de una lengua indígena estos resultados varían perceptiblemente, tanto en términos absolutos como relativos: el número de personas de 12 años y más clasificadas como indígenas se reduce a 125,404, de las cuales 68.2% (85,514) son económicamente activas y algo menos de la tercera parte (31.8%) son clasificadas como PNEA.

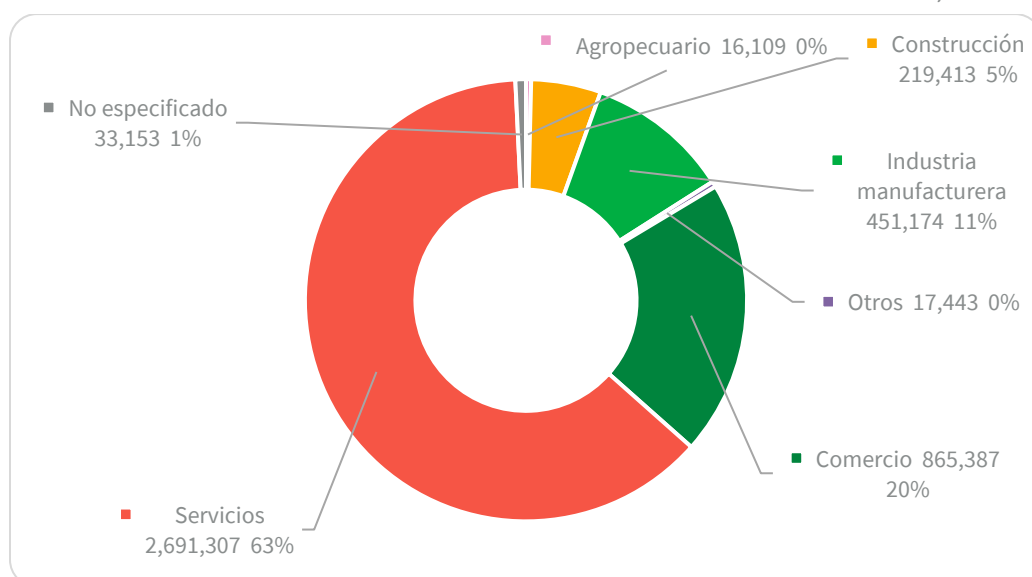
La mayor parte de las personas económicamente activas clasificadas como indígenas a partir del criterio de la lengua (85,514) eran empleadas u obreras (62%), algo más de la quinta cuarta parte (27%) trabajaban por cuenta propia, 7 de cada 100 eran ayudantes con pago, y aproximadamente 5 de cada 100 estaban ocupadas como jornaleros o peones, patrones o empleadores, o trabajadores sin pago.

La distribución de la PEA ocupada indígena por posición en la ocupación presentaba diferencias significativas respecto del total de la PEA ocupada (indígena y no indígena) en los ayudantes con pago, en los trabajadores sin pago y en los patrones o empleadores: la probabilidad de formar parte de las dos primeras categorías era más elevada entre los indígenas que en el conjunto de la población, situación inversa en el caso de los patrones.

La inserción de la población ocupada en ramas de actividad

Como se expuso en la primera sección de este Capítulo, en el PIB de la Ciudad de México tiene un peso mucho mayor el sector terciario que el primario y el secundario. Esta diferencia también se refleja en las brechas entre la población ocupada por sector: el 83% del total de la PEA ocupada lo está en el comercio y los servicios (GRÁFICA 3.22). La importancia del sector terciario contrasta con el menor peso de la construcción (que concentra a 5 de cada 100 personas ocupadas), de la manufactura (con 11 de cada 100 personas de la PEA ocupada) y por supuesto de las actividades agropecuarias, donde labora menos de 1% del total.

GRÁFICA 3.22 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR SECTORES Y SUBSECTORES, 2018

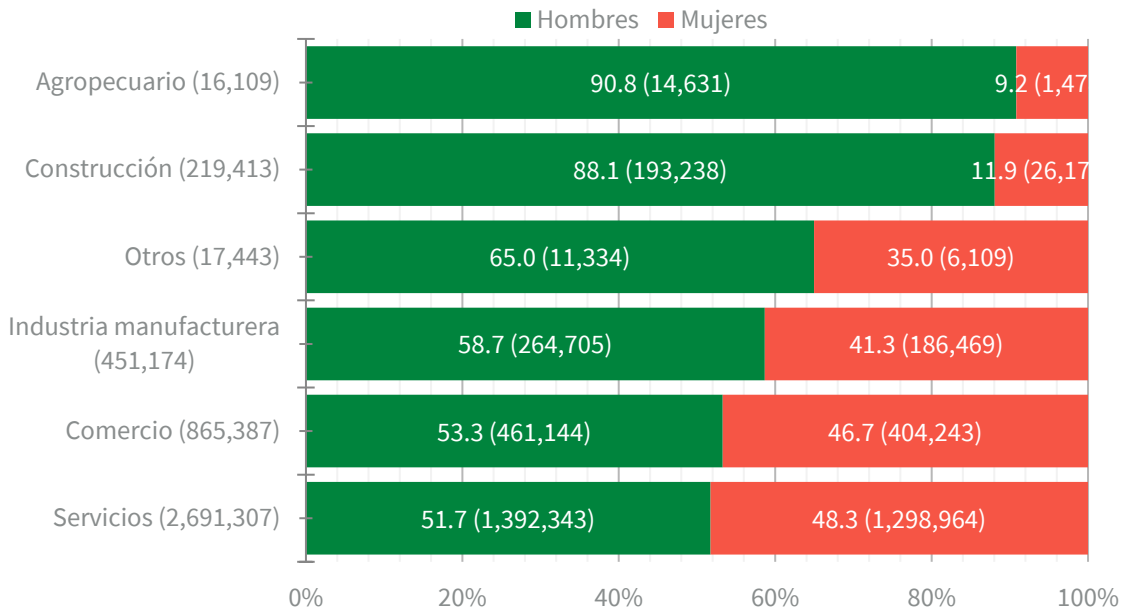


Notas: los porcentajes se calculan respecto de 4,293,986 personas ocupadas en la Ciudad en 2018, incluidas las que no especifican el sector o subsector de ocupación. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019 de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

La composición por sexos de la población ocupada por subsector revela grandes diferencias en la presencia entre hombres y mujeres en las actividades agropecuarias y en la construcción, donde el predominio de los varones ocupados es muy notorio (GRÁFICA 3.23): por cada 10 mujeres ocupadas en el sector agropecuario hay aproximadamente 100 hombres, mientras que por cada 10 mujeres ocupadas en la construcción hay 74 hombres. También las tareas relacionadas con la industria extractiva y la electricidad (agrupadas en la categoría “Otros”), y la industria manufacturera, están masculinizadas, aunque en menor medida que los dos primeros subsectores. Frente a las actividades de los

sectores primario y secundario, el comercio y los servicios se caracterizan por una distribución mucho más equitativa en el porcentaje de hombres y mujeres ocupados.

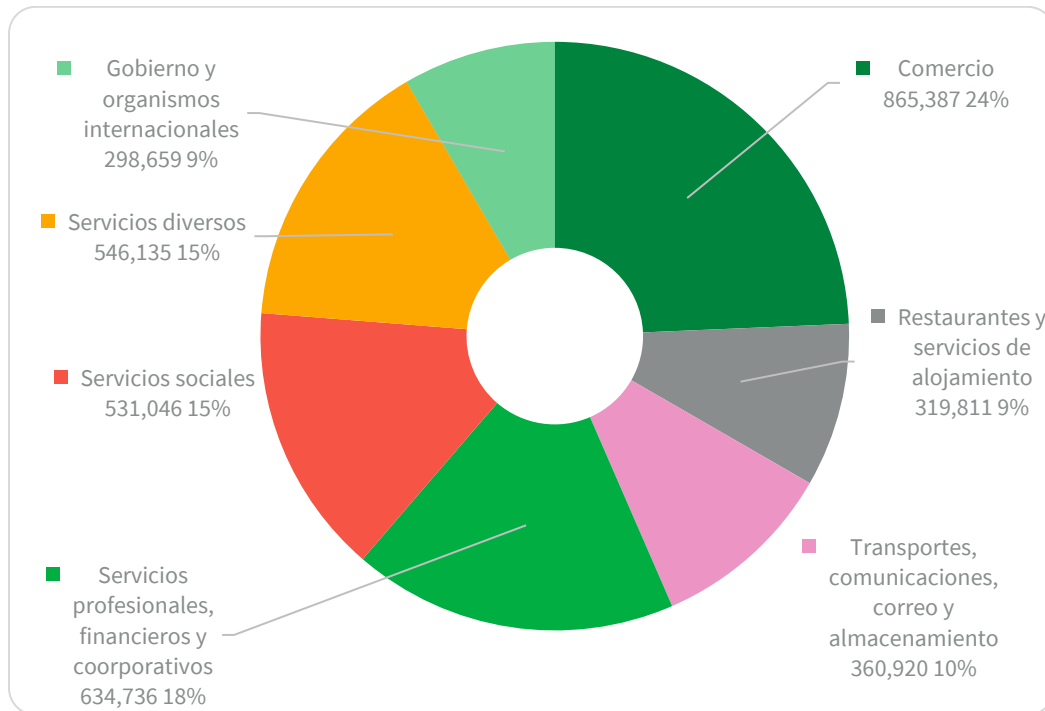
GRÁFICA 3.23 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS SEGÚN SEXO, 2018



Notas: la población total ocupada en la Ciudad de México es 4,260,833 (no se consideran los 33,153 casos no especificados en la variable subsector). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). La categoría 'otros' incluye industria extractiva y de la electricidad. Recuperado el 28 de agosto de 2019 de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

Sobre el sector terciario cabe realizar dos precisiones, pues no se trata de un sector homogéneo, sino diverso, donde participan distintas actividades con pesos dispares (GRÁFICA 3.24). En primer lugar, el comercio ocupa a una cuarta parte de la población empleada en el sector (865,387 personas, 24%), un porcentaje superior al del valor agregado bruto del comercio en el sector terciario (18.5% del PIB terciario de la capital, en 2017, corresponde al comercio al por mayor y al por menor, según se mostró en la GRÁFICA 3.14). Los servicios profesionales, financieros y corporativos ocupan, en conjunto, a 18 de cada 100 personas empleadas en el sector terciario, y representan (igualmente en conjunto), 21.8% del PIB terciario capitalino del año 2017.

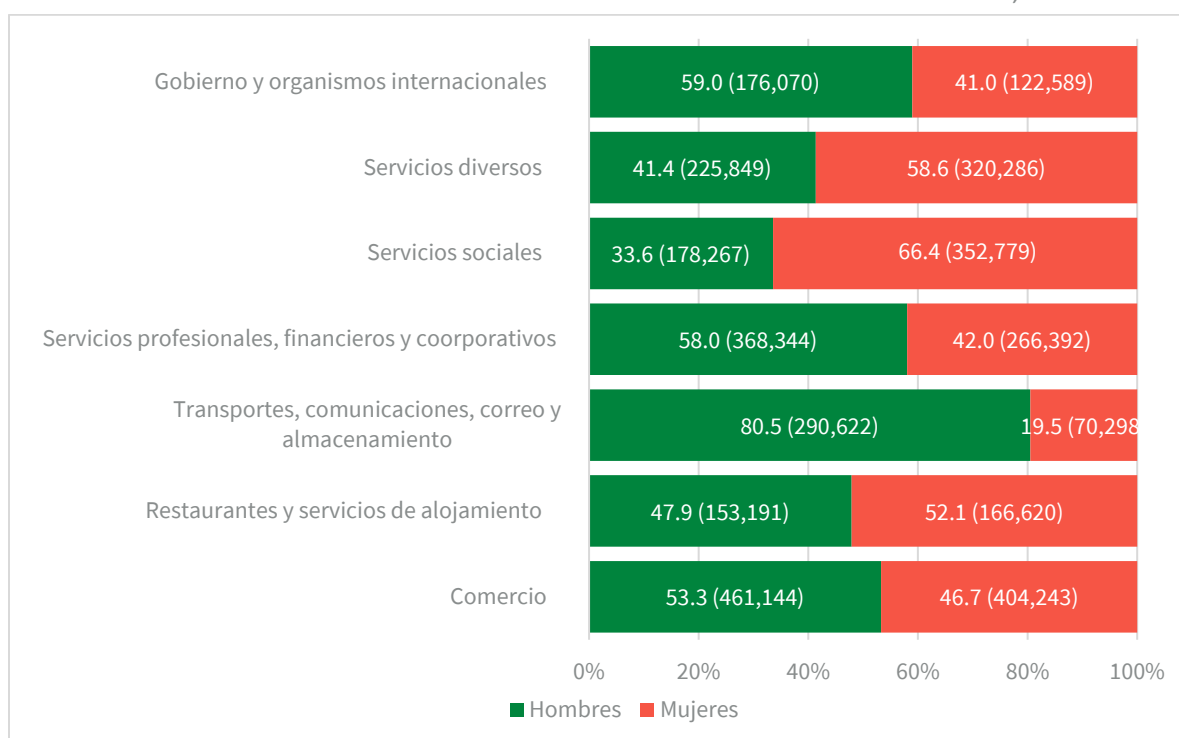
GRÁFICA 3.24 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR ACTIVIDADES DEL SECTOR TERCIARIO, 2018



Nota: en los ‘servicios diversos’ se incluyen las ocupaciones clasificadas por el Catálogo Mexicano de Ocupaciones (CMO 2009) en los códigos 7110 a 7199, y 8110 a 8199, tales como población encargada o responsable de un negocio con trato directo al cliente, despachadores y dependientes de comercio que no sean cajeros, demostradores, repartidores; agentes, representantes, distribuidores y proveedores de ventas; agentes de bienes raíces y trabajadores en el servicio de arrendamiento de bienes inmuebles; agentes de seguros; agentes de acciones, bonos y valores; valuadores; subastadores y rematadores. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

En segundo lugar, si bien la participación de hombres y mujeres en el sector terciario presenta menos variabilidad que en los otros, cuando se analizan los resultados entre subsectores se observan algunas diferencias que merecen ser destacadas: sin duda, la mayor disparidad se presenta en las actividades relacionadas con el transporte, las comunicaciones, el correo y el almacenamiento, donde la población ocupada masculina es 80.5% del total de este subsector. En el gobierno y los organismos internacionales, como en los servicios profesionales, financieros y corporativos, la proporción de ocupados varones es más elevada que la de las mujeres, aunque las distancias son más reducidas que en el subsector del transporte. En el otro extremo destacan los servicios sociales, y los servicios diversos, como las categorías ocupacionales donde la presencia de las mujeres es mayor que la de los hombres (GRÁFICA 3.25).

GRÁFICA 3.25 POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN ACTIVIDADES DEL SECTOR TERCIARIO Y SEXO, 2018



Notas: la población total de la Ciudad de México ocupada en el sector terciario en 2018 es 3,556,694 personas, de las cuales 1,853,487 son hombres y 1,703,207 son mujeres. Las cifras entre paréntesis corresponden al total de hombres y de mujeres ocupados en cada subsector. Para cada subsector, los porcentajes suman 100%. Fuente: Evalúa Ciudad de México, a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

Las condiciones de trabajo: una aproximación a la precariedad laboral

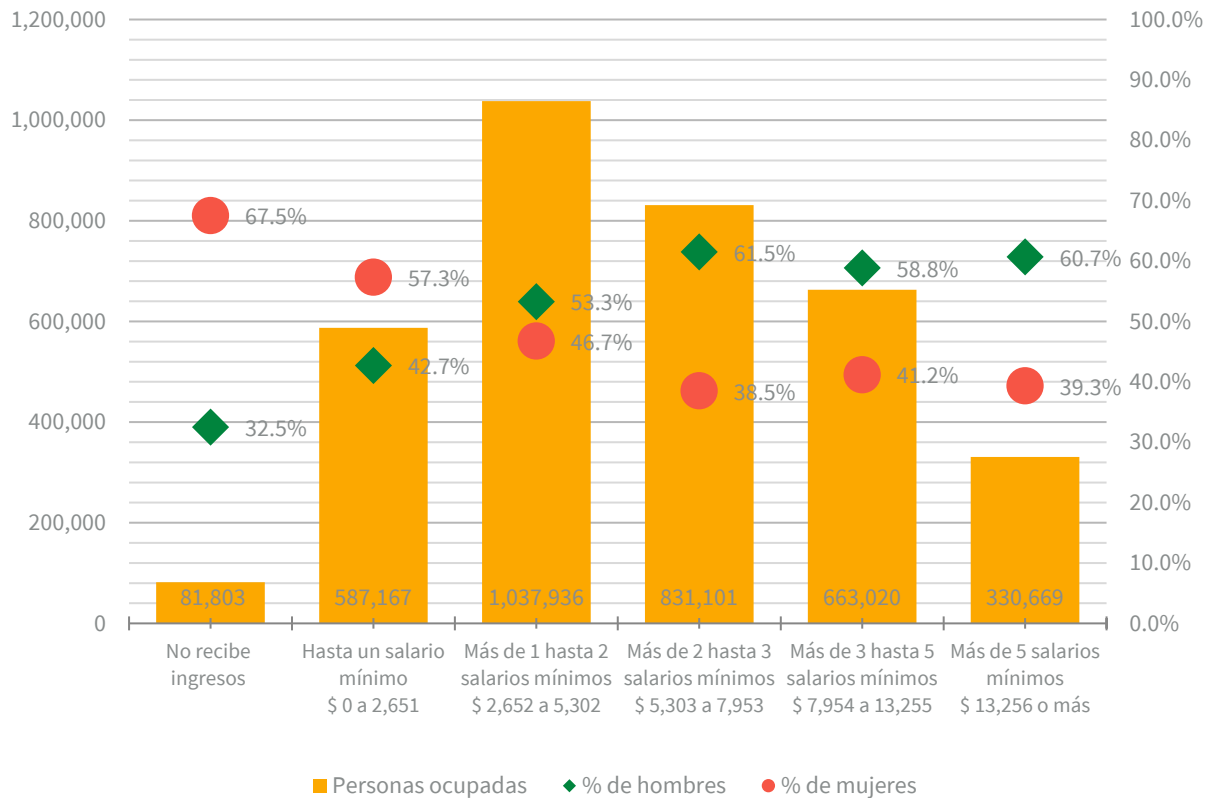
Al clasificar a las personas como ocupadas se da cuenta de su condición de empleo y de los vínculos laborales que puedan tener, pero se excluyen las condiciones en las que pueden estar laborando, una dimensión importante para conocer las características particulares de la participación de la población en el mercado laboral. La aproximación al análisis de la precariedad laboral se lleva a cabo desde tres ejes: el salario recibido, la duración de la jornada laboral y las condiciones de informalidad en que se realiza el trabajo.

Los salarios dan cuenta de la precariedad laboral de las personas ocupadas en la medida que permiten conocer si el monto de este ingreso es adecuado en relación con el trabajo realizado. La clasificación de las personas ocupadas según rangos de ingreso por trabajo hace posible ofrecer varios resultados sobre la desigualdad en esta variable entre la población capitalina (GRÁFICA 3.26).

En el año 2018, más de la mitad de los capitalinos con empleo —53 de cada 100 (1.9 millones de personas, aproximadamente)— recibían entre 1 y 3 salarios mínimos por su trabajo, lo que significa que mensualmente percibían entre 2,652 y 7,953 pesos por concepto de ingreso laboral; además, casi la tercera parte de toda la población ocupada (29.4%, poco más de 1 millón de personas) recibía menos

de 5,302 pesos mensuales (es decir, dos salarios mínimos o menos). Un porcentaje inferior a la quinta parte (18.8%, 663,020 personas) ganaba entre 7,954 y 13,255 pesos mensuales, y una proporción mucho más reducida (9.4%, 330,669) recibía más de 13,255 pesos al mes por su actividad laboral. Había también un grupo de personas que no recibía ingreso por su trabajo (81,803), aunque su peso en el total de la PEA ocupada era pequeño (2.3%).

GRÁFICA 3.26 POBLACIÓN OCUPADA POR RANGO DE INGRESO LABORAL MENSUAL SEGÚN SEXO, 2018



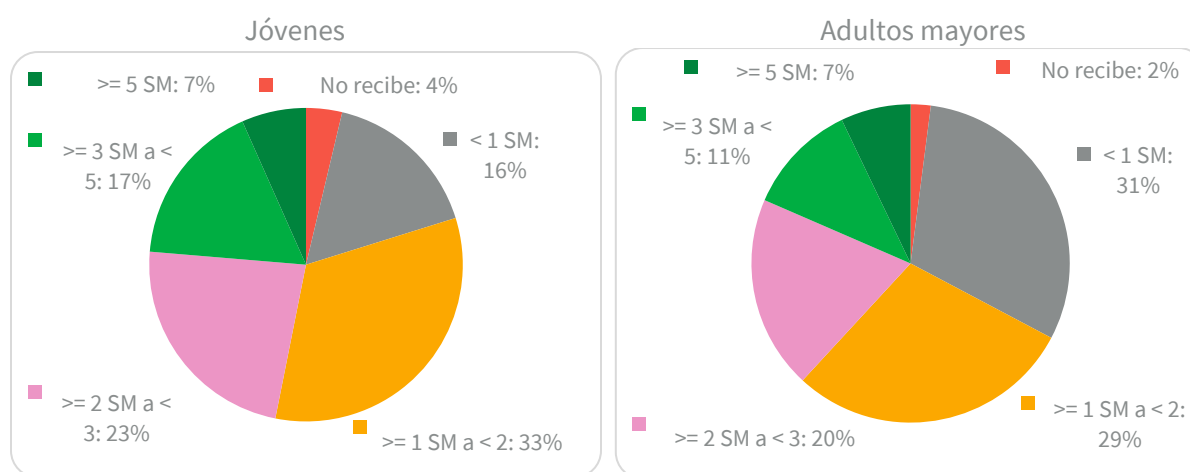
Notas: la suma de la población ocupada en los distintos rangos de ingreso equivale a 3,531,696, pues se excluye a 762,290 personas que no especifican el ingreso por trabajo. Los porcentajes de hombres y mujeres se calculan sobre la población total de cada rango de ingreso. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos. Los montos de los salarios mínimos vigentes a partir del 1° de enero de 2018 proceden de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI).

Según los resultados obtenidos del análisis de la ENOE de ese año (II trimestre), existe una asociación entre el rango del ingreso por trabajo y la participación de la población por sexos, que es particularmente visible al comparar los intervalos extremos de la distribución: siete de cada 10 personas ocupadas que no reciben ingreso por su trabajo son mujeres, pero solo lo son 4 de cada 10 de quienes reciben más de 5 salarios mínimos al mes por el desempeño de su actividad laboral. Por consiguiente, el peso relativo de los varones aumenta conforme lo hace el rango del ingreso laboral, sobre todo a

partir de la categoría ‘más de 2 hasta 3 salarios mínimos’, como se puede apreciar en las series correspondientes mostradas en la (GRÁFICA 3.26).

De igual manera es importante señalar las principales diferencias que surgen al comparar la presencia de jóvenes y de personas adultas mayores en la población ocupada según rango de ingreso (GRÁFICA 3.27): la probabilidad de que un joven con empleo no reciba ingreso por su trabajo (4%) es el doble que entre la población adulta mayor (2%) (y superior también al total de la PEA ocupada de la Ciudad, que es 2.3%); pero la probabilidad de que una persona de 60 años y más reciba menos de un salario mínimo por su trabajo (es decir, menos de 2,652 pesos al mes) es el doble que entre los jóvenes (31 y 16%, respectivamente). En suma, los adultos mayores se concentran en la categoría ‘hasta un salario mínimo’ en mayor medida que los jóvenes.

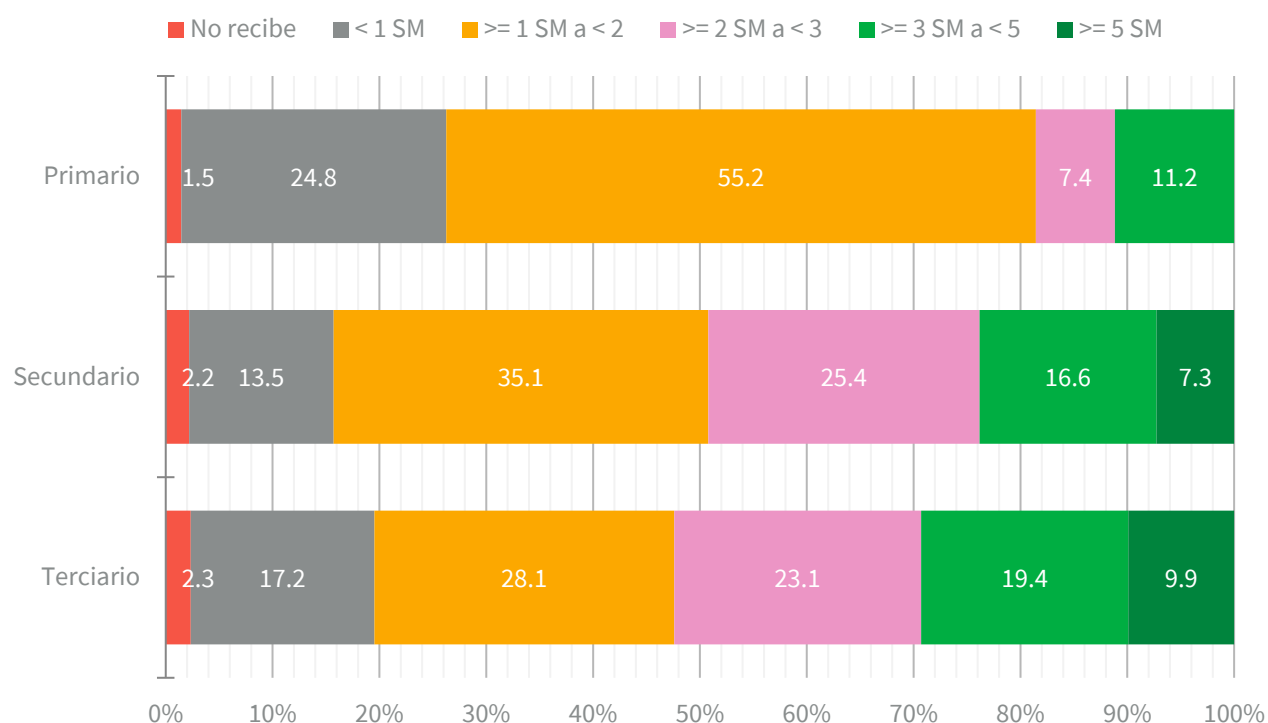
GRÁFICA 3.27 POBLACIÓN OCUPADA POR GRUPO DE EDAD Y RANGOS DE INGRESO POR TRABAJO, 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

La precariedad por ingresos se manifiesta de manera distinta entre los sectores productivos, en particular cuando se compara el primario con los otros dos (GRÁFICA 3.28). Por un lado, los sectores secundario y terciario concentran a un mayor porcentaje de su población ocupada en los intervalos con mayores salarios (5,303 pesos o más al mes), incluidos los tramos de ingreso mensual superior a 13,256 pesos: 49 de cada 100 personas ocupadas en las actividades de la construcción y de la industria manufacturera ganan mensualmente 5,303 pesos o más, una situación en la que se encuentran 52 de cada 100 trabajadores del comercio y los servicios. Por otra parte, entre la población capitalina ocupada en tareas agropecuarias predomina el número de personas que reciben menos de 5,303 pesos al mes —80 de cada 100 personas dedicadas a estas labores perciben un ingreso inferior a esta cantidad—, y no se registra ninguna que haya declarado remuneraciones laborales superiores a los cinco salarios mínimos. Estos resultados revelan diferencias perceptibles, en la distribución de la población capitalina ocupada según su nivel de ingreso laboral, entre quienes se dedican a las actividades agropecuarias y quienes trabajan en los sectores secundario y terciario.

GRÁFICA 3.28 POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR Y RANGO DE INGRESO POR TRABAJO, 2018

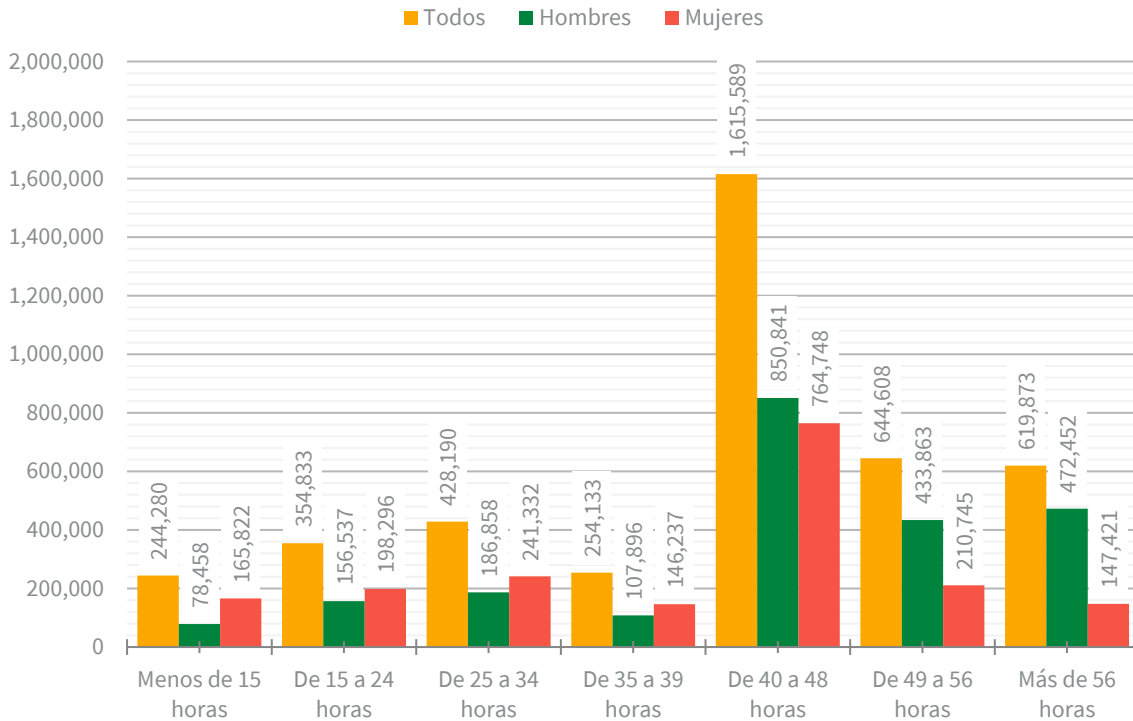


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

El estudio de la precariedad desde el enfoque de la duración de la jornada laboral puede tomar como referencia los umbrales normativos que establece la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 61, en virtud del cual la jornada máxima diaria debería ser de 8 horas en turno diurno, 7 horas en nocturno o 7.5 horas en mixto. De acuerdo con estos criterios (y considerando al menos un día de descanso por cada seis de trabajo; Artículo 69 de la citada Ley), el número de horas de trabajo a la semana variaría entre 35 y 48 horas. Según datos de la ENOE, en el año 2018 menos de la mitad de las personas de la capital del país que trabajaban (45 de cada 100, 1,869,722) lo hacía en este rango de horas, una cuarta parte (24.7%, 1,027,303) dedicaba a su trabajo menos de 35 horas a la semana y el 30.4% (1,264,481) laboraba más de 48 horas. Aproximadamente la mitad de este tercer grupo (el 14.9%, 619,873) superaba incluso las 56 horas de trabajo semanal (GRÁFICA 3.29).

Existían diferencias entre sexos en la distribución de la PEA ocupada según duración de la jornada de trabajo, que se expresaban en una mayor participación de las mujeres en los rangos inferiores a las 40 horas semanales, y en el predominio de los varones en los tramos de 49 horas y más. De hecho, 19% de los varones ocupados trabajaba entre 49 y 56 horas a la semana (frente a 11.2% de las mujeres) y 21 de cada 100 hombres ocupados dedicaban más de 56 horas a su trabajo (frente a 8 de cada 100 entre las mujeres).

GRÁFICA 3.29 POBLACIÓN OCUPADA POR DURACIÓN DE LA JORNADA LABORAL Y SEXO, 2018



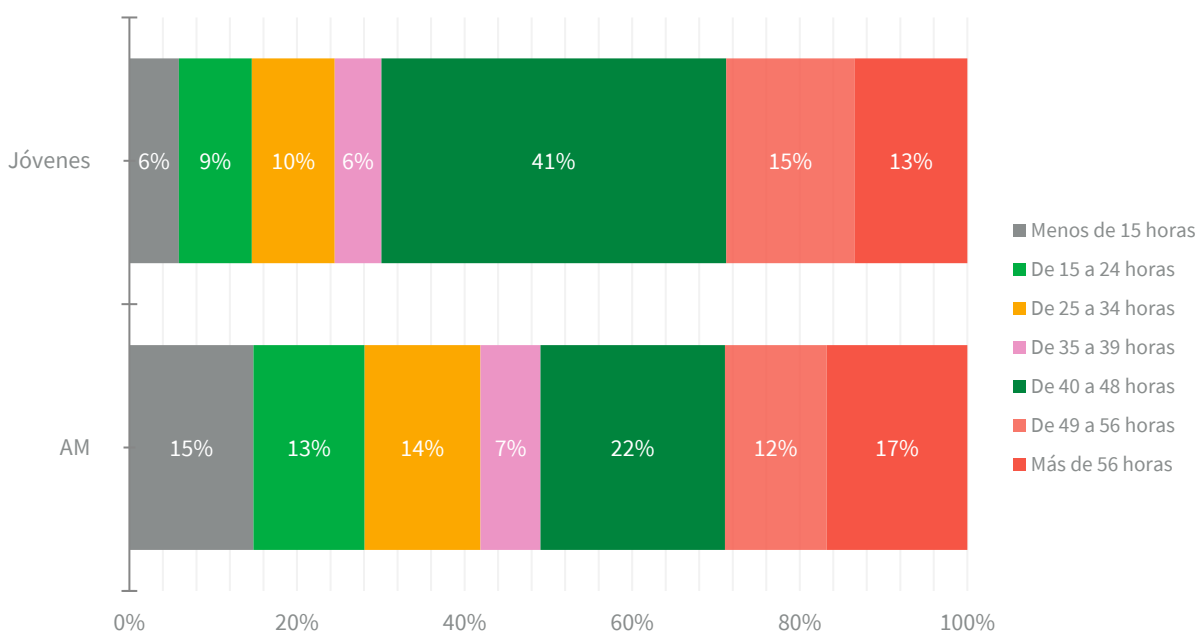
Notas: la suma de la población ocupada según duración de la jornada laboral es 4,161,506 personas, pues hay 17,842 que no especifican el tiempo de trabajo y 114,638 ausentes (es decir, tenían vínculo laboral pero no trabajaron durante el periodo de referencia). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

La clasificación de la población ocupada por duración de la jornada laboral semanal presenta diferencias relevantes entre los jóvenes y las personas adultas mayores: los primeros tienden a concentrarse en mayor medida que los segundos en el rango de 40 horas y más (70% de la población joven ocupada dedica a su trabajo más de 40 horas semanales), mientras que los ocupados que ya han cumplido 60 años se distribuyen de manera más equilibrada entre todos los intervalos: 51% trabaja 40 horas o más y 42% menos de 35 (GRÁFICA 3.30). No obstante, la comparación entre los porcentajes de ambos grupos etarios en jornadas superiores a las 48 horas semanales no arroja diferencias significativas, de manera tal que tanto jóvenes como adultos mayores tienen la misma probabilidad de trabajar por encima del umbral que establece al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 29% de ambos grupos se encuentran en esta situación.

La aproximación a la precariedad laboral desde la perspectiva de la informalidad implica considerar variables referidas a las características de la unidad productiva donde trabaja la persona (en particular cuando se trata de negocios o empresas que se manejan al margen de las normas fiscales), así como a la relación que se establece entre el titular de dicha unidad y el empleado (específicamente cuando éste carece de prestaciones que contribuyan a la satisfacción de derechos laborales como la

salud y la seguridad social).⁹ De acuerdo con la ENOE, la ocupación de una persona adquiere la cualidad de informal bajo dos posibilidades. La primera se refiere a la pertenencia al sector informal o de negocios en pequeña escala no registrados, con base en el tipo y la naturaleza de la unidad económica en la que se labora.¹⁰ La segunda corresponde, desde una perspectiva laboral, a todo trabajo que se esté realizando sin contar con el amparo del marco legal o institucional.¹¹

GRÁFICA 3.30 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR DURACIÓN DE LA JORNADA LABORAL Y RANGO ETARIO, 2018



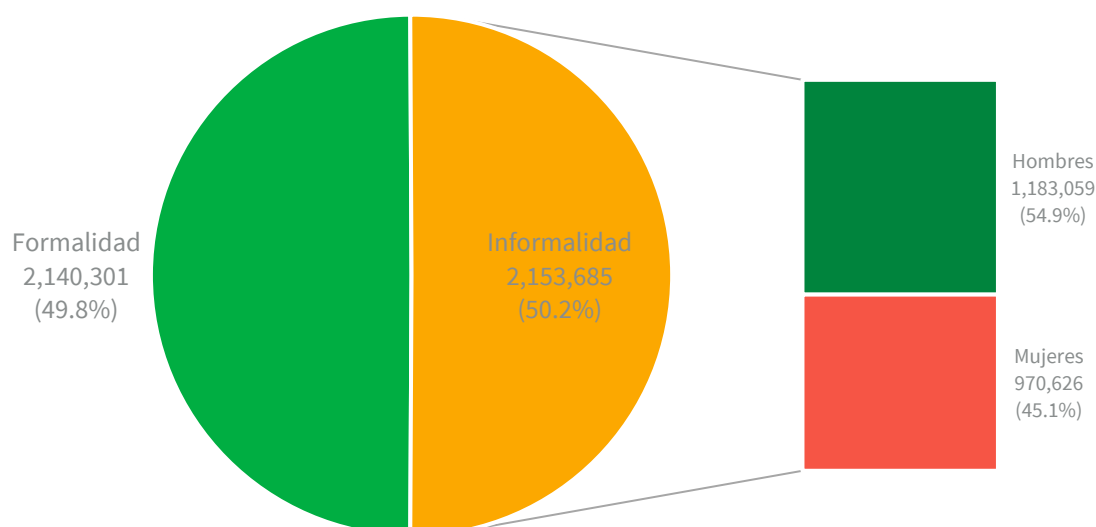
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

⁹ El campo de estudios sobre la informalidad es de larga data y profuso en resultados, por lo que una revisión de los principales aportes excedería el alcance de este documento. Dado que la fuente de información para la construcción de los indicadores sobre informalidad en la Ciudad de México es la ENOE, la acepción sobre informalidad que presentamos corresponde al marco conceptual de esta encuesta, y en particular a las definiciones operacionales que pueden ser revisadas en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/recons_var_15ymas.pdf.

¹⁰ Son incluidas en esta opción: a) las personas que trabajan en un negocio independiente, personal o familiar, sin establecimiento u oficina, que no cuente con un registro contable o solo utilice cuadernos y libretas de apuntes personales; b) las personas que se desempeñan como trabajadoras domésticas remuneradas o laboran en una actividad agropecuaria, en una unidad doméstica o como trabajadores de otros trabajadores (https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/recons_var_15ymas.pdf).

¹¹ Se incluye en esta posibilidad a los trabajadores por cuenta propia que realizan actividades agropecuarias, a quienes trabajan sin pago (independientemente de la rama) y a quienes carecen de seguridad social (https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/recons_var_15ymas.pdf).

GRÁFICA 3.31 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN CONDICIÓN DE FORMALIDAD Y SEXO, 2018



Notas: la PEA total ocupada de la Ciudad de México es 4,293,986. Los porcentajes de formalidad e informalidad se calculan respecto de este total, por lo que suman 100%. Los porcentajes para hombres y mujeres se calculan respecto del total de la PEA informal (2,153,685). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

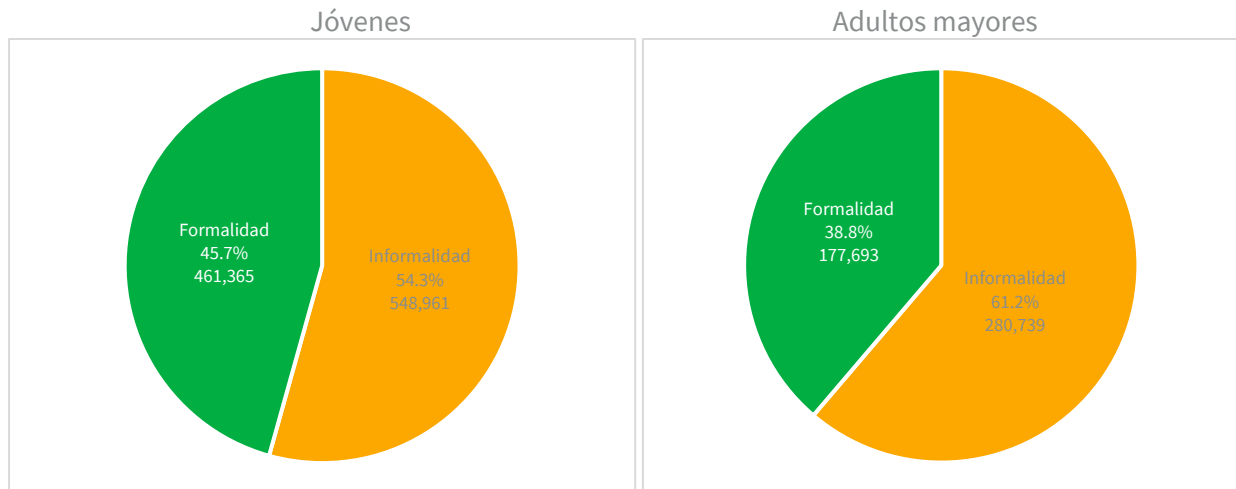
En el año 2018 la mitad de la población de la Ciudad de México que estaba ocupada desarrollaba sus actividades laborales en condiciones de informalidad, lo que significa que había 2,153,685 personas trabajando en esta situación (GRÁFICA 3.31). En este grupo predominaban los varones respecto de las mujeres, pues el 54.9% de la población informal eran hombres (había 122 ocupados informales por cada 100 ocupadas). Sin embargo, las comparaciones entre sexos no mostraban disparidades relevantes, dado que la probabilidad de ser informal era idéntica en ambos casos (50.2%), e idéntica también al total de la PEA capitalina.

La mirada a los grupos etarios de manera particular permite afirmar que este problema estaba más extendido entre los jóvenes y las personas adultas mayores, que en el total de la PEA ocupada (GRÁFICA 3.32): 54 de cada 100 personas entre 12 y 29 años eran trabajadores informales (548,961), frente a 61 de cada 100 personas adultas mayores (280,739). Por consiguiente, la probabilidad de laborar en circunstancias de informalidad era más elevada entre quienes estaban próximos a retirarse del mercado laboral (PEA con 60 años y más) que entre quienes tenían una trayectoria menos larga. Estos resultados ponen de manifiesto la vulnerabilidad de las personas adultas mayores ocupadas para asumir eventuales costos derivados de la atención a la salud, dada la carencia de prestaciones laborales para cubrir tales servicios.

La participación porcentual de los grupos etarios en la PEA según su condición de informalidad presentaba sus disparidades más notables precisamente en el rango de 30 a 59 años, población definida como no joven y no adulta mayor (GRÁFICA 3.33). Aun cuando este grupo era mucho más numeroso

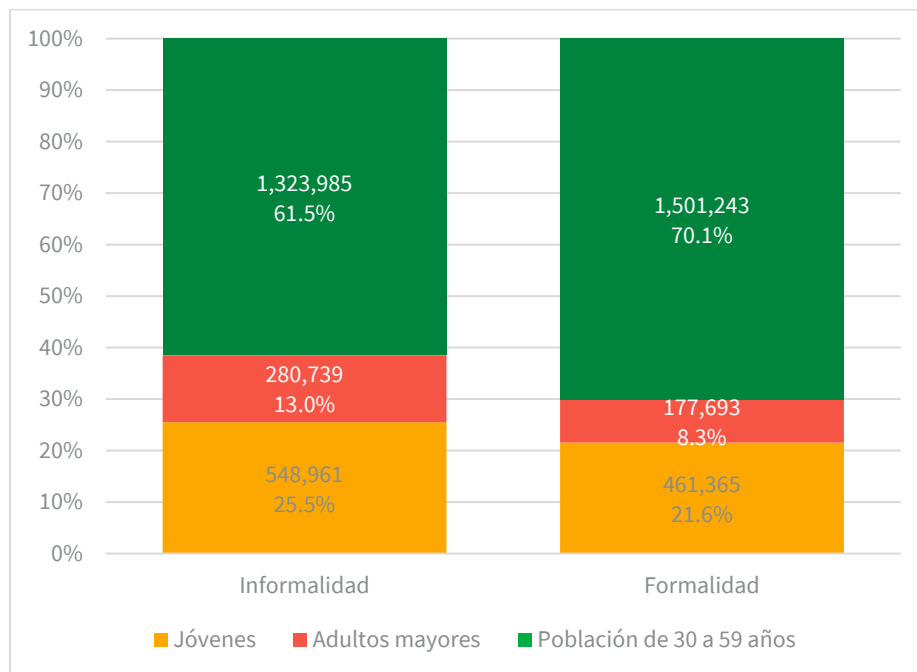
que el resto (estaba formado por 2,825,228 personas que representaban 66% de la PEA de la Ciudad), su presencia relativa variaba perceptiblemente entre la PEA informal y la formal. En el primer caso, 61.5% de la población ocupada en circunstancias de informalidad tenía entre 30 y 59 años (1,323,985 personas); en el segundo caso (formalidad) era 70.1% (1,501,243).

GRÁFICA 3.32 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN CONDICIÓN DE INFORMALIDAD Y RANGO ETARIO, 2018



Notas: el total de la PEA joven es 1,010,326 personas; el de la PEA adulta mayor 458,432. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

GRÁFICA 3.33 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN CONDICIÓN DE FORMALIDAD Y RANGO ETARIO, 2018



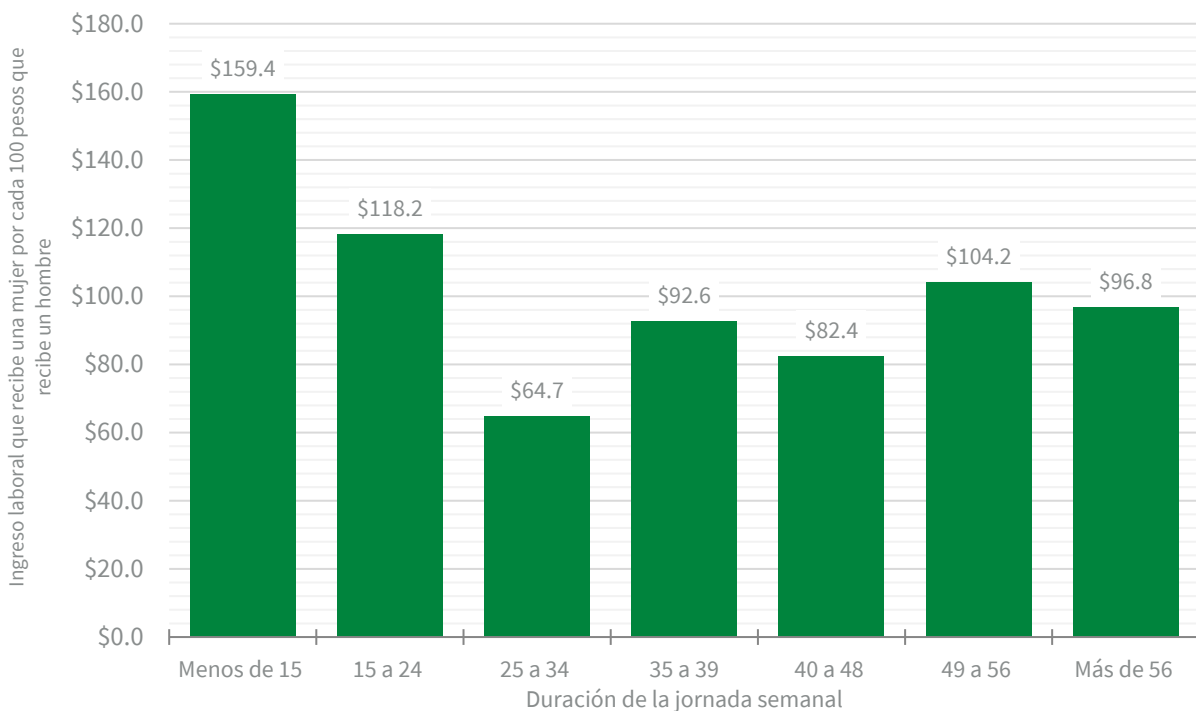
Notas: para informalidad y formalidad los porcentajes se calculan sobre el total de la PEA ocupada en cada caso: 2,153,685 y 2,140,301. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

Asimismo, la probabilidad de desempeñar actividades laborales en circunstancias de informalidad era distinta entre las personas ocupadas en el sector primario y el resto de los sectores. Aproximadamente 80 de cada 100 capitalinos ocupados en las actividades agropecuarias y forestales eran informales, mientras que los porcentajes de informalidad en el sector secundario y terciario se aproximaban al promedio de la PEA: 52.3 y 49.4%, respectivamente.

Brechas de ingreso laboral por sexos

Como se expuso en el apartado anterior, la proporción de mujeres es mayor cuando se considera el total de la población ocupada que recibe menos de un salario mínimo mensual (es decir, menos de 2,652 pesos, según los valores de referencia para el año 2018), y es también más elevada entre la PEA que dedica menos de 40 horas semanales a su trabajo. A partir de estos resultados podría concluirse que las diferencias de ingreso laboral entre sexos se deben, en parte, a las disparidades en la duración de las jornadas de hombres y de mujeres. Sin embargo, las brechas en las remuneraciones por el trabajo realizado no se explican únicamente por el tiempo dedicado a éste, pues las distancias persisten aun cuando en el análisis se considera el posible efecto de otros factores, como la propia extensión de dicha jornada.

GRÁFICA 3.34 BRECHA DE INGRESO ENTRE SEXOS SEGÚN DURACIÓN DE LA JORNADA LABORAL SEMANAL, 2018



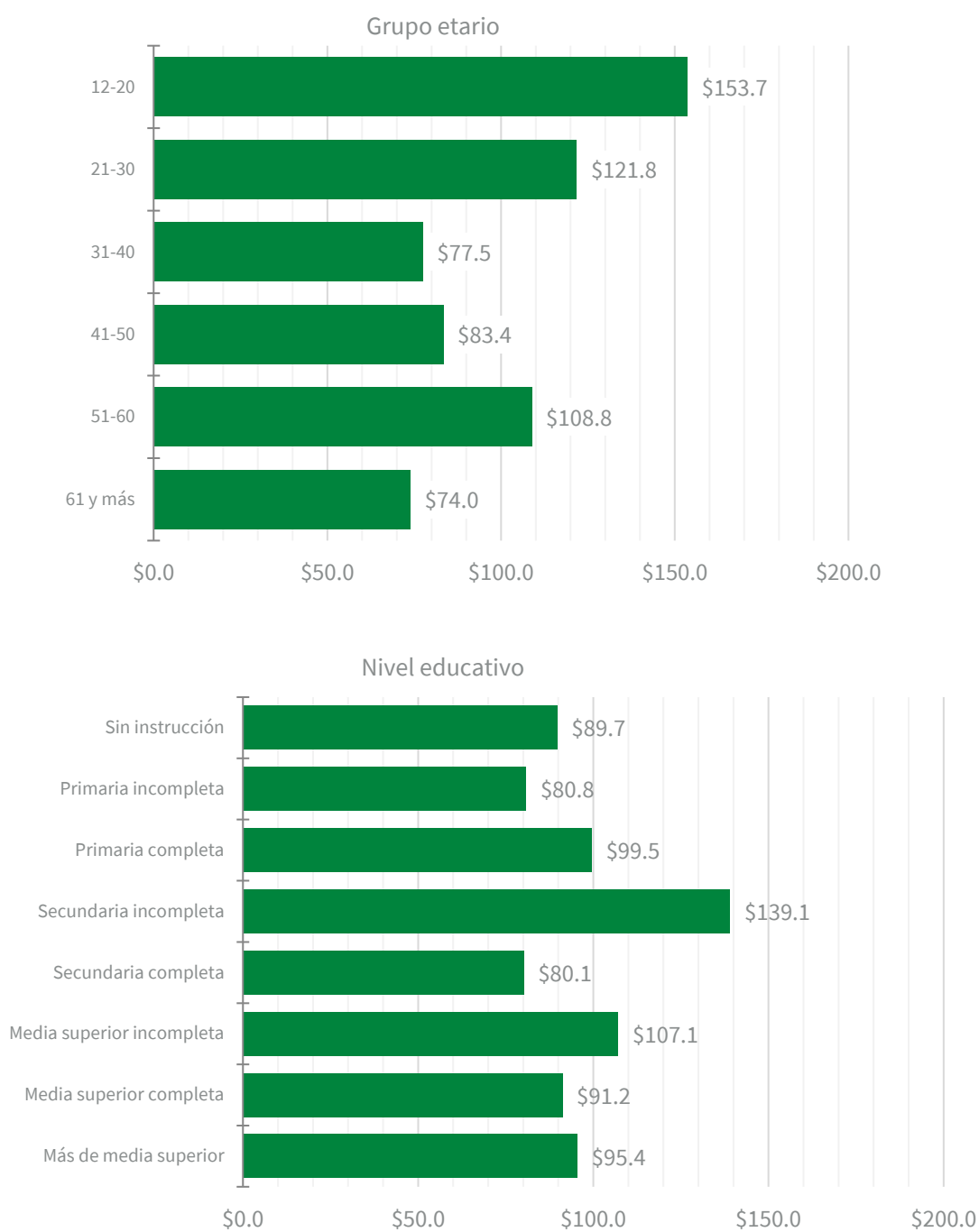
Nota: la brecha de ingreso por hora se define como el ingreso que recibe una mujer por cada 100 pesos que recibe un hombre, siendo clasificados ambos en el mismo rango de duración de la jornada laboral semanal. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

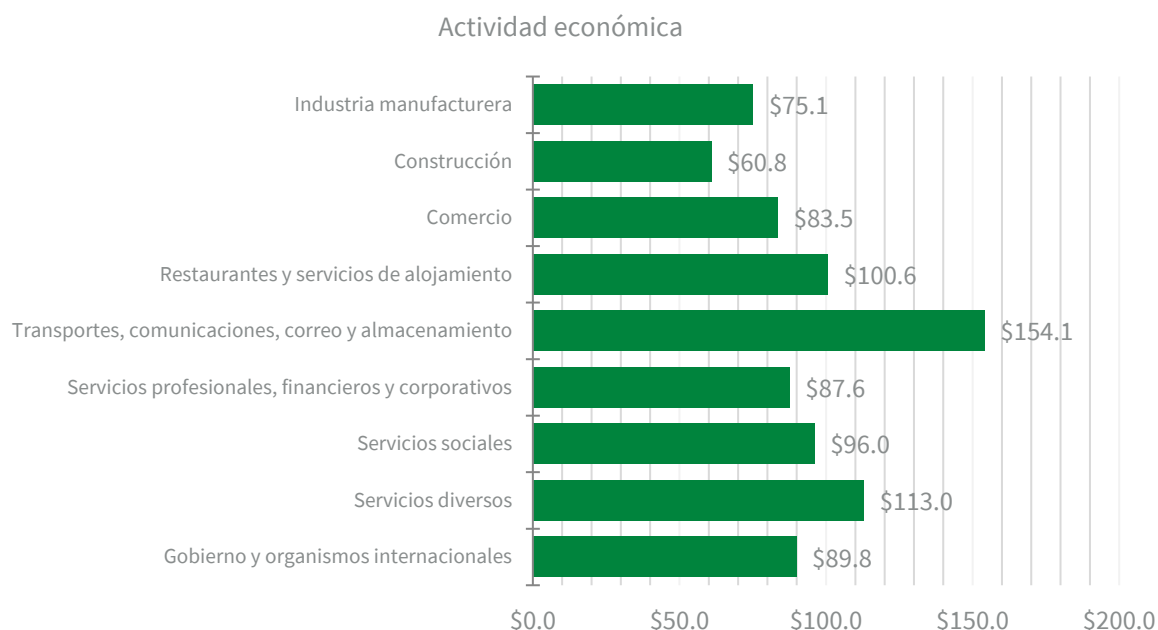
Con el propósito de profundizar en el examen de esta relación bivariada, a partir de la información del año 2018 se ha construido un indicador de brecha de ingreso (GRÁFICA 3.34) que pone en relación el monto del ingreso laboral que reciben hombres y mujeres que dedican el mismo tiempo semanal a trabajar. Los resultados revelan brechas más elevadas, y favorables a las mujeres, en los tramos de tiempo de trabajo más reducidos (menos de 24 horas a la semana), lo que significa que entre la PEA cuya jornada laboral semanal es inferior a las 24 horas, las mujeres tienden a recibir más ingreso por su trabajo que los hombres: 59 pesos más entre quienes dedican menos de 15 horas y 18 pesos más entre quienes lo hacen de 15 a 24 horas. Sin embargo, en el resto de los intervalos se invierte el sentido de dichas brechas (excepto entre 49 y 56 horas), reflejando un mayor ingreso masculino en relación con el femenino.

Si se observa el comportamiento de este indicador entre las personas ocupadas a tiempo completo (35 horas y más a la semana) la brecha de género favorable al ingreso masculino persiste, incluso al tener en cuenta la edad, el nivel de escolaridad y la ocupación por tipo de actividad económica (FIGURA 3.5). Los resultados hallados permiten constatar la tendencia a un mayor ingreso del hombre ocupado a tiempo completo, respecto de la mujer, aun cuando ambos se encuentren en el mismo rango etario, nivel de escolaridad o rama de actividad económica. No obstante, en esta tendencia generalizada es importante resaltar algunas situaciones excepcionales. Por un lado, las mujeres jóvenes (12 a 30 años) tienden a recibir mayor ingreso que los hombres jóvenes, pero en las edades intermedias e incluso en la población adulta mayor, la diferencia favorece a los varones. Por otra parte, las mujeres que no han concluido sus estudios de educación secundaria también reciben, en promedio, más ingreso que los varones en estas mismas circunstancias.

En el caso particular de las actividades económicas, las mujeres ocupadas a tiempo completo en transporte y comunicaciones ('transporte, comunicaciones, correo y almacenamiento') perciben un ingreso superior al de los hombres de este mismo grupo. En sentido inverso, las diferencias más profundas entre los sectores se dan en las tareas de producción, donde, en la actividad de la construcción y la industria manufacturera, existen diferencias de 39 y 25 pesos desfavorables para las mujeres, respectivamente, por cada 100 que gana un hombre. En suma, persiste una brecha de ingreso laboral entre sexos, favorable al varón, en la mayoría de las actividades del sector terciario.

FIGURA 3.5 BRECHA DE INGRESO ENTRE SEXOS EN LA POBLACIÓN QUE TRABAJA 35 HORAS O MÁS A LA SEMANA, 2018





Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

2.2 Actividades productivas

Las actividades relacionadas con la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios no se reducen a las efectuadas en una relación laboral, sino que incluyen también las desarrolladas por la población con otros fines, como el autoconsumo (producción sin propósitos comerciales), la satisfacción de las necesidades cotidianas (quehaceres del hogar y cuidado de sus miembros) e incluso la participación en tareas de voluntariado y servicio a otros hogares. Estas actividades, con frecuencia invisibilizadas, ofrecen servicios y productos cuyo valor puede ser estimado a precios de mercado, aun cuando no sean llevadas a cabo en el marco de una relación contractual.

La valoración económica de las actividades productivas permite dimensionar de manera más precisa el aporte de los hogares a la economía nacional. La estimación de dicha valoración económica suele realizarse desde dos aproximaciones generales: el costo de oportunidad y el de reemplazo. La primera se basa en el supuesto de que el trabajo no remunerado realizado para el hogar limita el tiempo disponible para desarrollar un trabajo remunerado en el mercado, por lo que representa la cantidad monetaria que un trabajador no remunerado habría obtenido en el mercado laboral por el mismo tiempo de trabajo invertido.¹² El cálculo a partir del reemplazo supone que el hogar se ‘ahorra’ la contratación o compra de los bienes y servicios correspondientes a los quehaceres del hogar, pues los

¹² Esta perspectiva presenta problemas cuando el tiempo que no se destina a trabajo no remunerado se dedica al ocio, en cuyo caso el costo de oportunidad sería nulo.

realizan sus propios integrantes, y utiliza como criterio para la estimación el salario por hora de las personas ocupadas en actividades similares en el mercado.¹³

De acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal 2015, 77 de cada 100 personas mayores de 12 años residentes en la Ciudad de México llevaban a cabo actividades de trabajo no remunerado, a las que dedicaban en promedio 32:20 horas a la semana. Teniendo en cuenta este resultado, y aplicando los criterios para la estimación del valor de mercado del trabajo no remunerado (TNR) por función híbrida (véase nota al pie 13 e INEGI, s.f.-b), el valor bruto de las horas que dedicaron los habitantes de la capital en el año 2015 a las tareas domésticas y de cuidado correspondería a 314,214 millones de pesos (a precios corrientes), un monto que equivaldría a 10.7% del PIB de la entidad de ese mismo año; es decir, el valor de mercado del tiempo dedicado por la población residente en la Ciudad, durante el año 2015, al trabajo no remunerado de sus hogares, representaría más de la décima parte del PIB local (CUADRO 3.4).¹⁴

Al realizar las estimaciones por sexo se puede concluir que la mayor parte del valor bruto del TNR procede de la actividad realizada por las mujeres, quienes contribuyen con 8.1% de la aportación al PIB local, y un porcentaje más reducido (2.6%) sería de los hombres. En ese mismo año, las cifras netas (es decir, el ingreso efectivo que habrían recibido las personas que llevaron a cabo trabajo no remunerado si hubieran efectuado dichas actividades en una relación contractual en el mercado), arrojaron un total, a precios corrientes, de 41,370 pesos promedio por persona (al año), con diferencia notable entre sexos: 52,681 pesos las mujeres y 24,214 pesos los hombres.

Es importante señalar que las diferencias por sexo se deben a las disparidades en la participación de hombres y de mujeres en las tareas del hogar y de cuidado, así como en las brechas de tiempo que dedican a ellas. Por un lado, el 87% de las mujeres de 12 años y más que habitan en la capital de la República llevan a cabo estas actividades, pero solo lo hace el 65% de los varones de este mismo grupo. Por otra parte, mientras que las mujeres dedican un promedio de 41 horas y media a la semana a estas tareas, los hombres invierten poco más de 18; es decir, aproximadamente 23 horas menos. Tomando como referencia estos valores, una mujer dedicaría cerca de 6 horas diarias a los quehaceres

¹³ La perspectiva de estimación por reemplazo es utilizada por el Sistema de Cuentas Nacionales mediante un costo de reemplazo o sustitución por función individual equivalente o híbrido. El primero sustituye cada una de las actividades por el salario de trabajadores especializados (es decir, preparar alimentos por el salario de un cocinero), mientras que el segundo sustituye todas las actividades realizadas normalmente por un ama de casa por el salario de un trabajador doméstico en hogares de terceros, y las restantes (las tareas excepcionales o menos frecuentes) por funciones específicas. Asimismo, calcula valores brutos y netos. Los primeros ‘reflejan el total de los costos en mano de obra que el mercado erogaría para producir dichos bienes y servicios, incluyendo las contribuciones a la seguridad social’, mientras que los segundos ‘reflejan el ingreso efectivo que podrían percibir los miembros del hogar por realizar una actividad similar en el mercado’ (INEGI, 2017: cap. III-52).

¹⁴ Todas las cifras que se presentan en este apartado proceden de Tabulados Encuesta Intercensal, por lo que las estimaciones para la Ciudad de México son resultado de un ejercicio, dado que INEGI no publica datos del valor del trabajo no remunerado a nivel estatal.

del hogar y al cuidado de sus integrantes (si lo hiciera todos los días de la semana), pero un hombre se ocuparía de estos mismos menesteres en torno a 2 horas y media diarias.

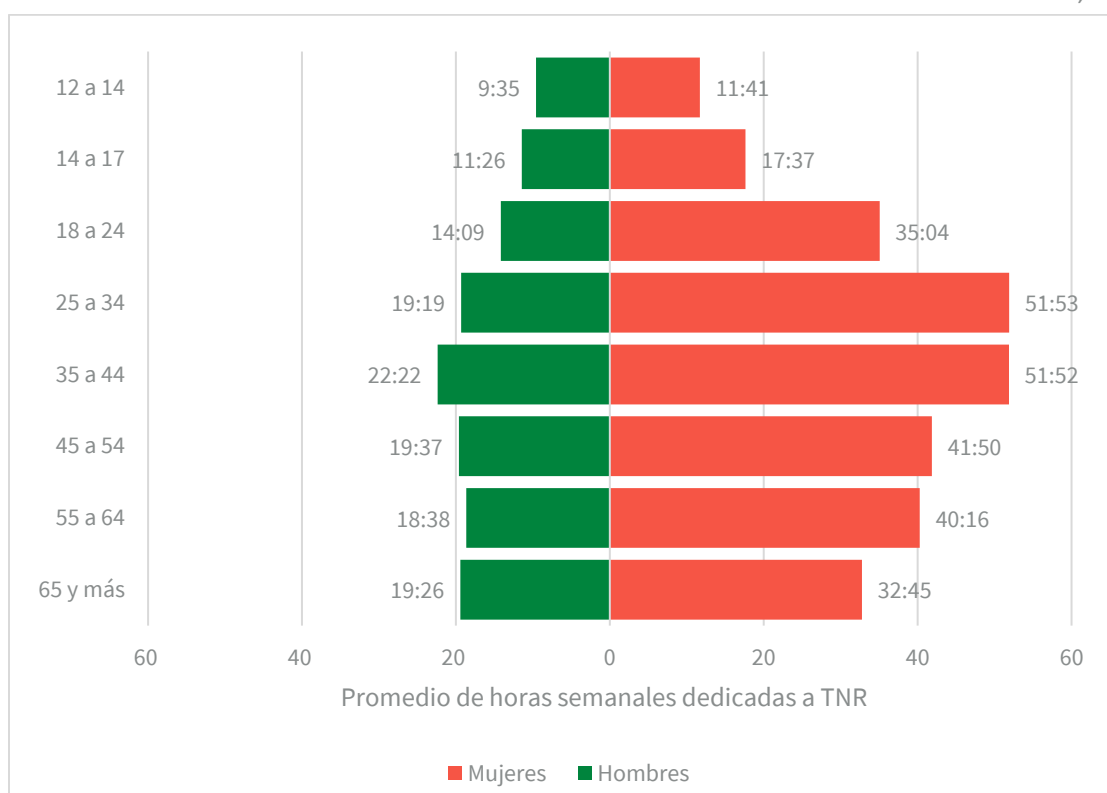
CUADRO 3.4 ESTIMACIÓN DEL VALOR DE MERCADO DEL TRABAJO NO REMUNERADO DE LOS HOGARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN SEXO, 2015

Grupos de población		Población de 12 años y más		Porcentaje de población que realiza TNR		Personas que realizan TNR ¹	
Total		7,507,406		77.1		5,785,382	
Mujeres		3,996,176		87.2		3,485,822	
Hombres		3,511,230		65.5		2,299,560	
Horas dedicadas al TNR y estimación del valor bruto							
Grupos de población	Horas y minutos por semana	Estimación hr TNR /año ²	Valor hr TNR ³	Valor bruto del TNR ⁴	TNR / PIB Ciudad de México	Hr TNR / persona / año ⁵	Valor neto TNR / persona / año ⁶
Total	32:20	9,751,447,816	\$32.2	\$314,214.2	10.7%	1,686	\$41,370
Mujeres	41:34	7,554,832,628	\$31.5	\$237,712.3	8.1%	2,167	\$52,681
Hombres	18:19	2,196,615,188	\$34.8	\$76,418.1	2.6%	955	\$24,214

Notas: ¹ los porcentajes de población que realiza trabajo no remunerado (TNR) son los publicados por INEGI (EIC, 2015), calculados sobre el total de personas de cada grupo. El número total de personas que realizan TNR es una estimación a partir de estos porcentajes y de la población total de cada grupo. ² Resultado de multiplicar el tiempo promedio semanal dedicado a los TNR por el número de personas que realizaron estas actividades durante 2015, y el número medio de semanas al año (52.1429). ³ Valor bruto corriente de la hora de TNR (para hombres y mujeres), según la aproximación por función híbrida (INEGI (s.f.-b)). ⁴ Valor bruto del TNR a precios corrientes, por función híbrida, en millones de pesos. El total no corresponde a la suma de mujeres y hombres por el redondeo de las cifras. ⁵ Número de horas promedio de TNR dedicadas al año por una persona. ⁶ Valor económico del tiempo de TNR realizado por las personas, según estimación neta. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Tabulados Encuesta Intercensal*. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>

El análisis del tiempo que dedican las personas que residen en la capital del país al TNR revela diferencias significativas por edad (GRÁFICA 3.35), si bien en todos los casos persisten las brechas entre sexos. La mayor carga horaria en la atención de las tareas domésticas corresponde a las mujeres entre 25 y 44 años, cuyo promedio semanal es 52 horas aproximadamente; o 7:30 horas al día, siete días a la semana (la norma que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en jornadas diarias en turno mixto). En este mismo rango etario, los varones pasan entre 20 y 22 horas a la semana en semejantes actividades. La información mostrada en la GRÁFICA 3.35 permite apreciar el notable crecimiento que se produce, a partir de los 18 años, en el tiempo semanal dedicado a los quehaceres domésticos, particularmente en las mujeres, y la caída igualmente perceptible a partir de los 45. No obstante esa disminución de la jornada promedio en estas labores, siguen siendo más de 32 horas y media entre las mujeres que ya han cumplido 65 años, muy por encima de su valor correspondiente entre los varones. La representación visual de estas cifras muestra sus valores máximos en los tramos etarios donde se concentran las edades de constitución de nuevas familias y de nacimiento y crianza de los hijos (18 a 44 años).

GRÁFICA 3.35 TIEMPO DEDICADO POR SEMANA AL TRABAJO NO REMUNERADO SEGÚN SEXO Y RANGO ETARIO, 2015

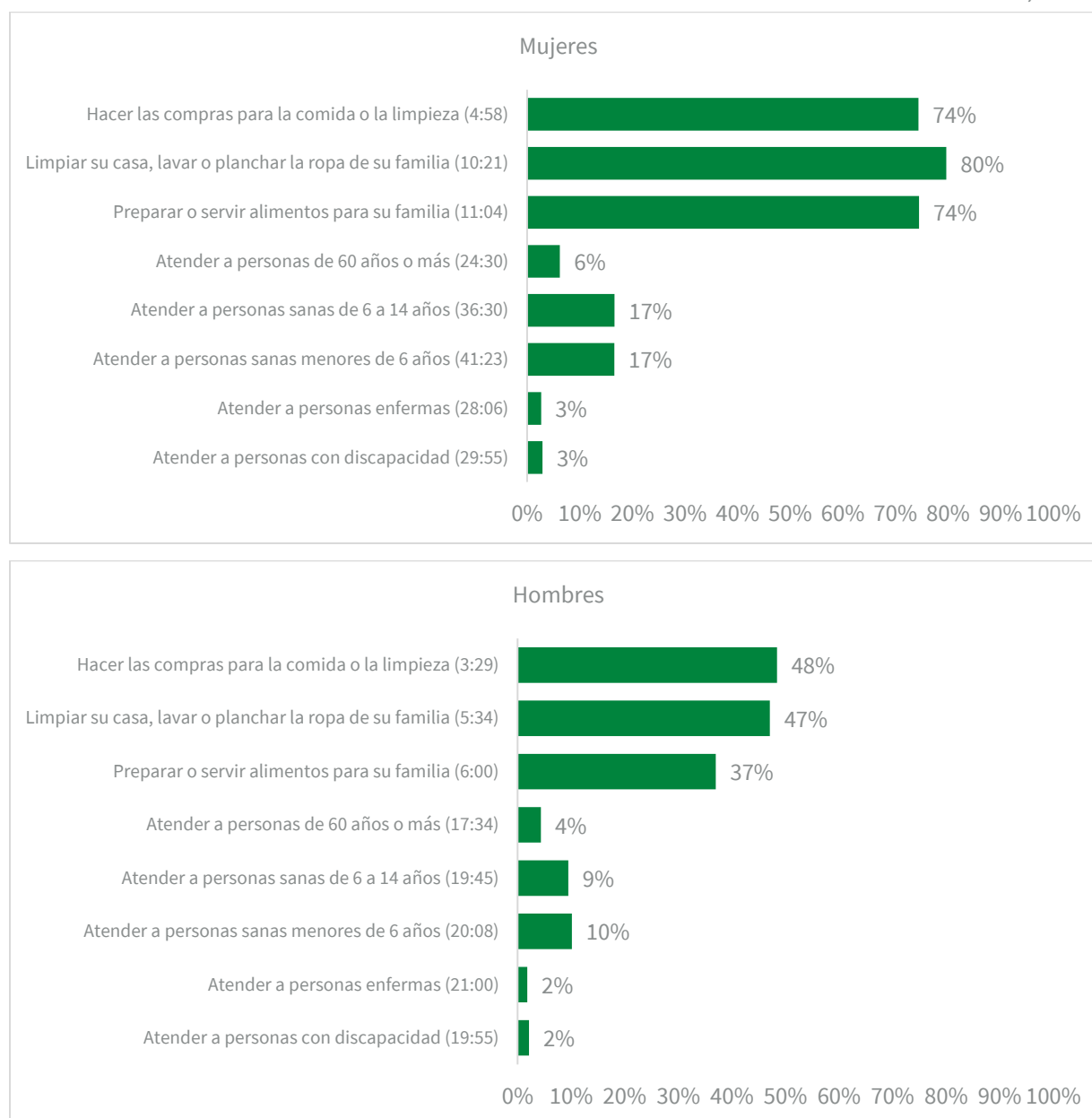


Nota: según la fuente de referencia, el promedio de horas a la semana se calcula considerando la suma de horas de todas las actividades no remuneradas (atender a personas con discapacidad que necesitan cuidados especiales, a personas enfermas que necesitan cuidados especiales, a alguna niña o niño sano menor de 6 años, a alguna niña o niño sano de 6 a 14 años, a alguna persona de 60 o más años que requiere cuidados continuos, a preparar o servir los alimentos para su familia, a limpiar su casa, lavar o planchar la ropa de su familia, a hacer las compras para la comida o la limpieza) entre el número de personas que dijeron haber destinado al menos una hora a alguna de estas actividades. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Tabulados Encuesta Intercensal*. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>

Las actividades definidas como trabajo no remunerado abarcan un conjunto amplio y diverso de tareas para la reproducción cotidiana de los grupos domésticos, como la preparación de los alimentos, la limpieza de la vivienda, el lavado y planchado de la ropa, la realización de compras y trámites, y el cuidado de personas dependientes del hogar (por su edad o por su condición de salud). Si bien 77 de cada 100 personas residentes en la Ciudad (con 12 años o más) dedican parte de su tiempo semanal a la ejecución de dichas tareas, existen diferencias entre los porcentajes de población que participa en ellas cuando en el análisis se considera la particularidad de las mismas. Así por ejemplo, la mayor parte de este 77% limpia su casa, lava o plancha ropa de su familia, hace las compras para el hogar y prepara o sirve los alimentos. Otras actividades frecuentes, aunque en menor medida que las anteriores, son las tareas de cuidado a la población infantil, sobre todo a niños y niñas menores de 14 años. Las labores menos referidas son la atención a familiares con problemas de salud física o mental, por enfermedad o discapacidad. Las diferencias en las menciones a las actividades que forman parte de

los quehaceres domésticos y de cuidado no varían cuando se examinan los resultados entre sexos (FIGURA 3.6).

FIGURA 3.6 PARTICIPACIÓN EN LAS ACTIVIDADES DEL TRABAJO NO REMUNERADO DE LOS HOGARES SEGÚN SEXO, 2015

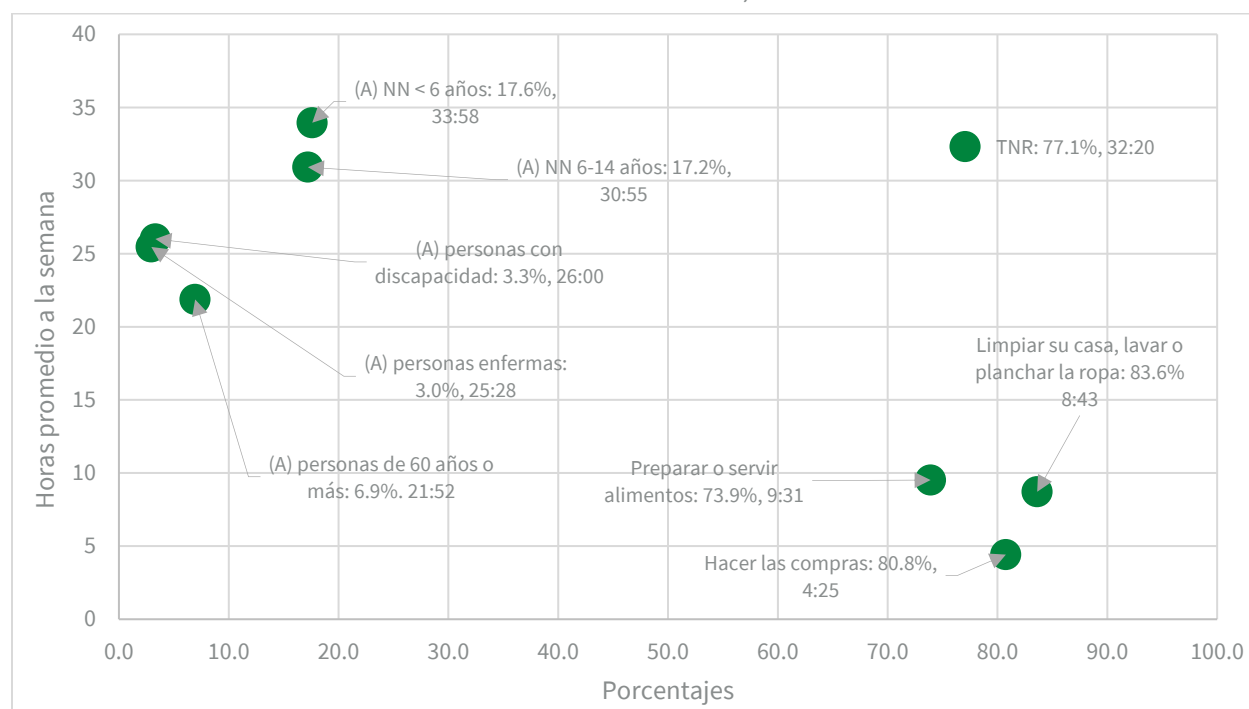


Notas: los cálculos corresponden a población de 12 años y más. El porcentaje de participación en cada actividad se calcula respecto del porcentaje de participación en el TNR, que es 65.5% para los hombres y 87.2% para las mujeres. Las cifras entre paréntesis equivalen al tiempo promedio semanal dedicado a cada actividad. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Tabulados Encuesta Intercensal*. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>

Por otro lado, la exploración conjunta de los indicadores sobre la participación de las personas en las actividades de TNR y el tiempo que invierten en ellas permitiría hablar de una tendencia inversa entre

el mayor número de personas que las realizan y el menor tiempo promedio dedicado a ellas. Esta asociación puede observarse en la información presentada en la GRÁFICA 3.36: limpiar la casa, lavar y planchar ropa, preparar y servir alimentos, y hacer las compras para el hogar son tareas en las que participan muchas personas, pero lo hacen, en promedio, pocas horas a la semana. Sin embargo, los trabajos de cuidado son más intensivos en el tiempo que requieren semanalmente (independientemente de si la atención es brindada a niños y niñas o a personas enfermas o con discapacidad), pero el porcentaje de personas que se ocupan de ellos es mucho más reducido que en el caso de las tareas anteriores. Esta regularidad no se modifica en el examen de los resultados entre sexos (FIGURA 3.6).

GRÁFICA 3.36 POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS, SEGÚN PARTICIPACIÓN EN LAS ACTIVIDADES DEL TRABAJO NO REMUNERADO Y TIEMPO DEDICADO A ELLAS, 2015

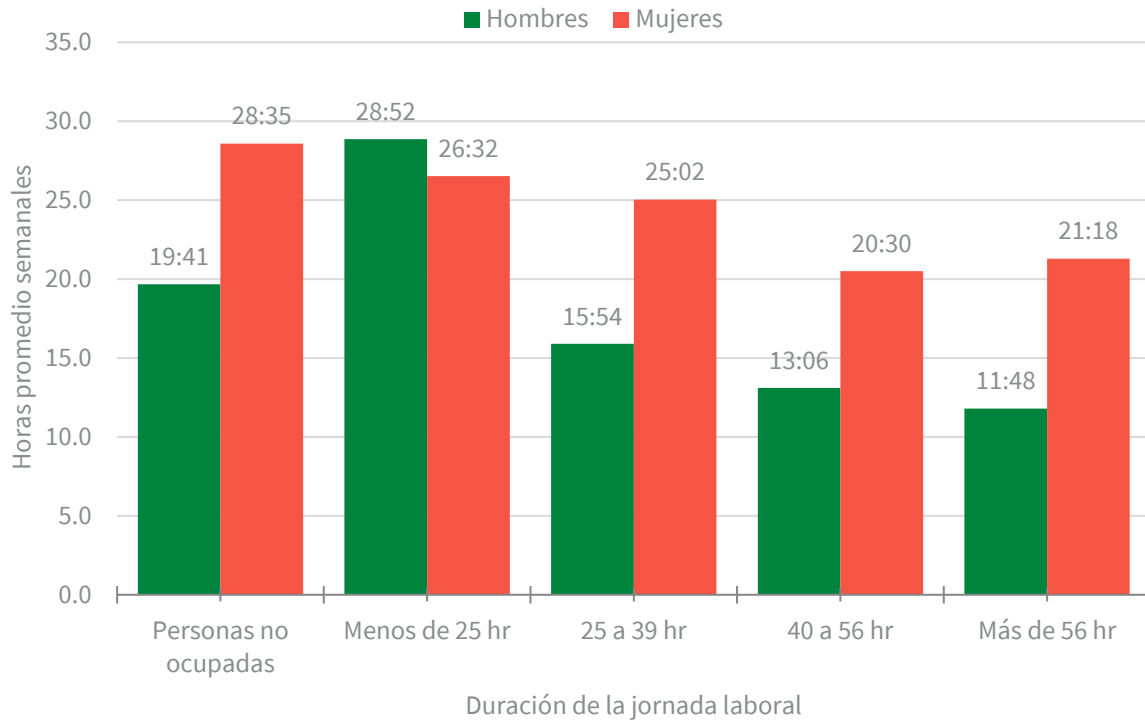


Notas: (A) se refiere a atención o cuidado de las personas. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Tabulados Encuesta Intercensal*. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>

Al tiempo destinado a los servicios domésticos no remunerados (quehaceres del hogar y cuidado de sus integrantes) hay que añadir, en el caso de las personas con empleo, el tiempo dedicado al desempeño de sus actividades económicas. Dado que la EIC (2015) no recaba información sobre las horas de trabajo extra doméstico, para calcular este indicador y el de las horas destinadas al TNR y de cuidado se utiliza la ENOE. Según la información correspondiente al II trimestre del año 2018 (Gráfica 3.), en general las mujeres ocupadas destinan más tiempo al cuidado y al trabajo doméstico que los hombres, aun cuando la duración de la jornada laboral sea la misma para ambos (con la sola excepción de quienes laboran menos de 25 horas a la semana), con brechas de hasta 9 horas que corresponden, precisamente, a las jornadas de trabajo extra doméstico más extensas. Esto significa que una mujer

empleada cuya jornada sea superior a las 56 horas a la semana deberá sumar a ese tiempo un promedio de 21 horas de TNR, de manera tal que el tiempo total en todas sus actividades aumentaría a 78 horas a la semana, u 11 horas al día. Un hombre en las mismas circunstancias laborales tendría un tiempo total de 69 horas, o casi 10 al día, todos los días de la semana.

GRÁFICA 3.37 TIEMPO DEDICADO POR SEMANA AL TNR SEGÚN SEXO Y DURACIÓN DE LA JORNADA LABORAL, 2015



Nota: las horas promedio corresponden a la suma del tiempo dedicado al cuidado y la atención, sin pago y de manera exclusiva, de niños, ancianos, enfermos o personas con discapacidad del hogar; así como a la realización de compras y trámites domésticos, incluidas las actividades de seguridad de la vivienda (como guardar el automóvil). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de (ENOE 2018a II Trimestre). Recuperado el 28 de agosto de 2019, de https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

En las personas no ocupadas se mantienen las distancias en el esfuerzo que realizan hombres y mujeres en la realización de las tareas del hogar y en la atención de sus integrantes dependientes: 19:41 y 28:25 horas a la semana, respectivamente. Sin duda estos resultados contribuyen a fortalecer las afirmaciones sobre la débil asociación entre la participación de los habitantes de la Ciudad de México en el mercado de trabajo y el tiempo dedicado a las actividades de reproducción y cuidado de sus hogares.

CAPÍTULO 4

POBREZA Y DESIGUALDAD

Capítulo 4

POBREZA Y DESIGUALDAD

La Ciudad de México ha sido depositaria de importantes avances, lo que ha permitido un mayor desarrollo económico; sin embargo, alberga contingentes numerosos de población en pobreza y las desigualdades se manifiestan con claridad en todos los ámbitos.

1. Introducción

Que todos los habitantes de la Ciudad gocen de una ciudadanía plena es una de las grandes aspiraciones del actual gobierno. Padecer pobreza limita las posibilidades del disfrute de los derechos y prerrogativas que todo ciudadano debe tener. El derecho a una vida digna (Artículo 9 de la Constitución Política de la Ciudad de México) supone la ausencia de pobreza, lo que implica lograr un nivel satisfactorio de bienestar, que de acuerdo con T.H. Marshall “debe cubrir todo el rango desde el derecho a un modicum de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a compartir la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad” (T.H. Marshall, 1964[1963]: 78).

De esta manera, la identificación de quienes viven en pobreza y el establecimiento de cuáles son los retos más relevantes en materia de desigualdad es fundamental, en la medida en que proporcionan los insumos básicos para el buen diseño de una política pública encaminada a garantizar la igualdad sustantiva y hacer efectivos los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Por ello, es relevante señalar que no se trata de establecer parámetros que sólo definan niveles de sobrevivencia mínima, que mantengan en una condición de precariedad “aceptable” a la población, sino de determinar cuáles son las condiciones de vida que permiten a las personas gozar un nivel de bienestar digno.

En el presente Capítulo se analiza en primer término la situación de la pobreza y, posteriormente, la de la desigualdad. Para ello se utiliza información elaborada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa) en materia de pobreza, calculada con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)¹ y, en lo que respecta a la desigualdad, se utilizarán los índices de Gini

¹ El MMIP, desarrollado por Boltvinik (1992, 1999), fue adoptado como método oficial de medición de la pobreza de la Ciudad de México. El Evalúa ha realizado recientemente diversas mejoras, entre las que destacan: 1) el ajuste del ingreso de los hogares a Cuentas Nacionales, 2) la actualización de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), con la que se mide la pobreza por ingreso y, 3) calcular la pobreza a nivel individual, en algunas dimensiones que con anterioridad se calculaban por hogar. Para ver los detalles consultar la Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y umbrales que utiliza. (Evalúa, 2019a). Disponible en <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d4/f7b/220/5d4f7b220e3a3400651751.pdf>.

y de Palma, para el periodo 2012-2018. En ambos casos, la información se elaboró con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), ajustando los datos del ingreso de los hogares a Cuentas Nacionales (CN).² Cabe destacar que el Evalúa es el único órgano de evaluación de las entidades federativas que tiene la atribución de definir, medir y evaluar la desigualdad y la pobreza, así como el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, como se señala en la Ley de Desarrollo Social local. Esto ha permitido que Evalúa utilice una metodología sustancialmente distinta a la del Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, organismo a cargo de la medición y evaluación de la política social en el ámbito federal), lo cual permite conocer con mayor precisión las distintas carencias que padece la población en la Ciudad de México. Por tanto, como veremos, las cifras de pobreza y desigualdad de Evalúa y de Coneval son de distinta magnitud.

1.1 El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) en el marco de los métodos multidimensionales

Existe una larga tradición de la medición de la pobreza según diversos criterios y umbrales comúnmente divididos en dos perspectivas, unidimensionales y multidimensionales. Los primeros se desarrollaron bajo dos vertientes: la del método de línea de pobreza (LP) y la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En la primera, por lo general, se estima el costo para cubrir las diversas necesidades de las personas y hogares (alimentación, vivienda, educación, transporte, vestido y calzado, salud, entre otras) y se considera a una persona en pobreza si su ingreso está por debajo del umbral o línea de pobreza así definido. Este método supone que la única forma en que la población tiene acceso a los distintos satisfactores es a través del ingreso, no obstante que existen otras fuentes de bienestar que permiten a los hogares lograr un nivel de vida adecuado, y que deben considerarse al medir la pobreza, como por ejemplo, los servicios públicamente proveídos, subsidiados o gratuitos (educación, salud, entre otros), así como el patrimonio básico (vivienda) y no básico (bienes durables) y el tiempo disponible para el trabajo extra doméstico, doméstico y cuidados, educación recreación y descanso.³

En lo que respecta al método de NBI, se establece un conjunto de necesidades específicas (vivienda, acceso a servicios de salud, de seguridad social, educación, entre otros) y, para cada una de ellas, se

² El ingreso de los hogares está, generalmente, subreportado en las encuestas, particularmente el de los hogares de los estratos más altos de la distribución. Esto ocurre en todos los países, pero en México la subdeclaración tiende a ser cada día mayor ante la desconfianza, los temores a la violencia y a la posible identificación de evasión por parte de las autoridades fiscales. Como plantea Villatoro (2015), la importancia de realizar el ajuste de los ingresos de los hogares a CN es que sin éste se puede sobreestimar la pobreza y subestimar la desigualdad.

³ Boltvinik (1992) identifica además otras dos fuentes de bienestar: los niveles educativos, y las habilidades destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingreso, sino como expresiones de las capacidades de entender y hacer; y la capacidad de endeudamiento del hogar. Por consiguiente, se identifican seis fuentes de bienestar.

definen umbrales de satisfacción. Con base en esos umbrales se clasifica a la población en pobreza como aquella que presenta carencia en una o más de las necesidades establecidas. Una de las principales limitaciones de las aplicaciones más comunes del método de NBI es que selecciona indicadores de satisfacción de necesidades que dependen básicamente de la posesión de bienes básicos (vivienda) o del acceso a los servicios públicos (agua entubada), e implícitamente no toma en cuenta otras fuentes de bienestar (ingreso corriente, ahorros del hogar o capacidad para obtener créditos, niveles educativos y tiempo libre disponible).

Las metodologías multidimensionales combinan, por lo general, los métodos de LP y NBI, y surgieron debido a las limitaciones que tienen ambos métodos para identificar, por sí mismos, la pobreza. De esta forma, podemos encontrar hogares que tienen ingresos iguales o superiores a la LP y que no serían considerados en el estrato de pobreza, pero que sus miembros carecen de servicios de salud, agua potable, drenaje, etcétera; es decir, no tendrían satisfechas todas sus necesidades básicas. Así, cuando se identifica a la población con pobreza sólo con el método de LP (por ingresos), y a ésta se dirigen exclusivamente los programas de lucha contra la pobreza, se estará excluyendo a esta población carenciada en las demás dimensiones o fuentes de bienestar.⁴ Por otra parte, si la identificación de los hogares con pobreza se realiza exclusivamente mediante el método de NBI, se dejará fuera a los hogares que son pobres sólo por ingresos, ya que tienen satisfechas todas sus necesidades básicas.⁵ En cambio, los métodos multidimensionales toman en cuenta las carencias por ingresos y NBI para clasificar a la población, pero como veremos más adelante, dependiendo del mecanismo de identificación de la pobreza multidimensional también se puede llegar a excluir a población que vive con carencias.

El MMIP es el único método que identifica a quienes padecen pobreza mediante la integración de tres dimensiones: LP, NBI y Tiempo. La LP se establece con una metodología innovadora que considera los requerimientos de ingreso, no por persona (como suelen hacer los demás métodos) sino por hogar (véase RECUADRO 4.1).

⁴ Esto suele ocurrir en hogares de reciente creación o bien que viven en ciudades como Tijuana o Acapulco, en los que la vivienda es precaria pero que los hogares suelen tener ingresos ligeramente superiores a la LP (véase Damián, 2010).

⁵ En este caso puede tratarse de hogares con adultos mayores o cuyo principal proveedor está fuera del mercado laboral y que, aun cuando sus necesidades básicas están satisfechas, su ingreso (por pensión o jubilación, o falta de empleo) es insuficiente y está por debajo de la LP (véase Boltvinik y Damián, 2003).

RECUADRO 4.1 DEFINICIÓN DE LA LÍNEA DE POBREZA

La **línea de pobreza** que utiliza el Evalúa tiene su antecedente en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), de COPLAMAR (1982) y consiste en un listado con el costo de los bienes y los servicios que los hogares requieren adquirir para satisfacer sus necesidades (alimentación, vestido y calzado, transporte, combustible, higiene, comunicaciones, recreación y cultura, gastos asociados a la vivienda, gastos asociados a la salud y la educación). Para estimar el costo de la CNSE se toma en cuenta el tiempo en que los bienes y servicios son consumidos por los hogares, por ejemplo, la alimentación es diaria, pero un refrigerador tiene una depreciación de diez años. El costo anual de la CNSE se divide entre doce para obtener el costo mensual.

La línea de pobreza del MMIP incorpora en su estimación *economías de escala* y un *ajuste por adulto equivalente*. En primer lugar, se establecen dos tipos de satisfactores: 1) bienes o servicios individuales que sólo pueden ser usados por cada individuo (zapatos); y 2) bienes o servicios familiares en los que el uso por una persona no excluye a otros. Estos últimos pueden ser fijos, que no aumentan con el tamaño del hogar (por ejemplo, cocina) o variables, que sí crecen, pero menos que proporcionalmente (recámaras). En segundo lugar, se estiman las diferencias en el consumo de bienes o servicios por edad y sexo. Por ejemplo, un niño no tiene los mismos requerimientos calóricos que un adulto, por lo que su consumo alimentario es menor (véase Boltvinik y Marín, 2003).

Fuente: Descripción del MMIP (Evalúa, 2019a) en

<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/2ef/613/5d52ef6138d95302216150.pdf>

Por otra parte, el MMIP incluye la dimensión de tiempo, componente fundamental para evaluar el bienestar de los hogares. En el indicador se consideran los requerimientos de tiempo para trabajo extradoméstico, doméstico y cuidado de personas, educación, y tiempo libre. El indicador de tiempo se combina con el de ingreso de los hogares antes de compararlo con la línea de pobreza. Esto permite expresar de manera indirecta la afectación en el bienestar de quienes carecen de tiempo libre: a medida que se carece de tiempo para el ocio, mayor será la afectación a la baja en el ingreso disponible (para mayor explicación véase Damián, 2014). Finalmente, en lo que respecta a los indicadores de NBI, en los métodos tradicionales se suele realizar una identificación dicotómica entre quienes cuentan o no con el atributo de satisfacción, mientras que el MMIP establece diversos niveles de satisfacción, dando un valor distinto a cada una de las soluciones, por ejemplo, el agua entubada dentro de la vivienda tiene un valor más alto que cuando sólo está en el terreno y, esta última atribución tiene un valor más alto que el de las viviendas en las que los miembros del hogar tienen que acarrear el agua de un pozo u otra vivienda. Por otra parte, en el procedimiento seguido por Evalúa se evita el error, identificado por Boltvinik (1992), de hacer dependiente la magnitud de la pobreza identificada, del número de variables incluidas en el NBI. Para ello, se establecen ponderadores que permiten estimar el peso relativo de cada variable dentro del conjunto del indicador de NBI (véase más adelante).

Dimensiones y umbrales del MMIP, y forma de identificar a la población en pobreza

El enfoque adoptado por Evalúa reconoce que la pobreza es un fenómeno multidimensional y que para identificar a quienes se encuentran en esta situación se requiere definir los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), así como los umbrales y parámetros con los que se considera que las personas gozan un acceso efectivo a estos derechos y, por tanto, disfrutan de una vida digna. Las definiciones oficiales de pobreza reflejan el reconocimiento, por parte de los gobiernos, sobre el acceso a los DESC que debería gozar toda la población, ya que en dichas definiciones se establece tanto el monto del ingreso corriente requerido para no ser pobre, como los mínimos de satisfacción para necesidades específicas.

Atendiendo al Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que “las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en [la] Constitución y en los tratados internacionales ... [y que] ... *las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán ... favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*”, el método utilizado por Evalúa considera umbrales de satisfacción acordes con estos principios, por lo cual éstos son más elevados que los utilizados por el Coneval (véase RECUADRO 4.2). Así, por ejemplo, mientras que Coneval califica como satisfactorio el contar con Seguro Popular, Evalúa no lo considera como indicador de satisfacción plena, sino parcial, de la necesidad de atención a la salud, dado que no ofrece una cobertura médica completa (sobre todo en cuanto atención de segundo y tercer nivel). El contar con el Seguro Popular equivale en el MMIP a tener una satisfacción parcial (66%) de la necesidad, mientras que la satisfacción completa (100%) del derecho a la salud se da cuando las personas cuentan con IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y otros sistemas como el de PEMEX y el de las Fuerzas Armadas.

Las diferencias en la magnitud de la pobreza entre Evalúa y Coneval se deben también a que el método de este último organismo no permite identificar diversas carencias que padece la población y que afectan su bienestar. Por ejemplo, en materia del derecho al agua establece como satisfactorio contar con una llave dentro del terreno sin considerar la frecuencia con la que llega el servicio, en cambio Evalúa supone esta condición como deficitaria, fijando como norma que los hogares cuenten con una llave dentro de la vivienda y que además la frecuencia de la dotación de agua sea diaria. Las dimensiones consideradas por Coneval y Evalúa son casi las mismas y las diferencias estriban sobre todo en los umbrales para cada dimensión, ajustándose, los umbrales que se utilizan en Evalúa, más a la idea de la posibilidad de llevar una vida digna.

RECUADRO 4.2 COMPARATIVO DE UMBRALES DE SATISFACCIÓN (NORMAS) UTILIZADOS POR EVALÚA Y CONEVAL PARA MEDIR LA POBREZA

DIMENSIÓN	MMIP	CONEVAL
Ingresos: LP 2018		
Urbana	4,763	3,001
Rural	4.273	1,941
Vivienda		
Hacinamiento	2.0 personas por dormitorio	2.5 personas por cuarto
	Cocina exclusiva y cuarto de usos múltiples	No lo incluye
Calidad de materiales	Piso: recubierto	Piso: cemento
	Techo: Teja, concreto, ladrillo, etcétera	Techo: lámina de asbesto o metálica
Derecho al agua y saneamiento		
Agua	Dentro de la vivienda y con abasto diario	En el terreno, sin frecuencia de abasto
Drenaje y sanitario	Excusado con conexión a drenaje	Excusado sin considerar conexión, o letrina
Educación	70 año o más (nacidos antes de 1949): Primaria	35 años o más (nacidos antes 1982): Primaria
	40 a 69 (nacidos entre 1950 y 1979): Secundaria	Nacidos después de 1982 y hasta 16 años: Secundaria
	19 a 39 (nacidos entre 1980 y 1999): Preparatoria	No considera necesaria la preparatoria
	3 a 18 años: Asistencia al nivel y grado que corresponde a la edad	3 a 15 años: Asistencia o sin asistencia, pero con secundaria completa
Salud	Norma: IMSS, ISSSTE, ISSFAM y cuando no, disponibilidad de ingreso para pagar seguro voluntario en IMSS	Norma: Seguro Popular y más
	Satisfacción parcial: Seguro Popular	
Seguridad social	Norma: IMSS, ISSSTE, ISSFAM	Norma PAM y más
	Satisfacción parcial Programa de Adultos Mayores (PAM)	

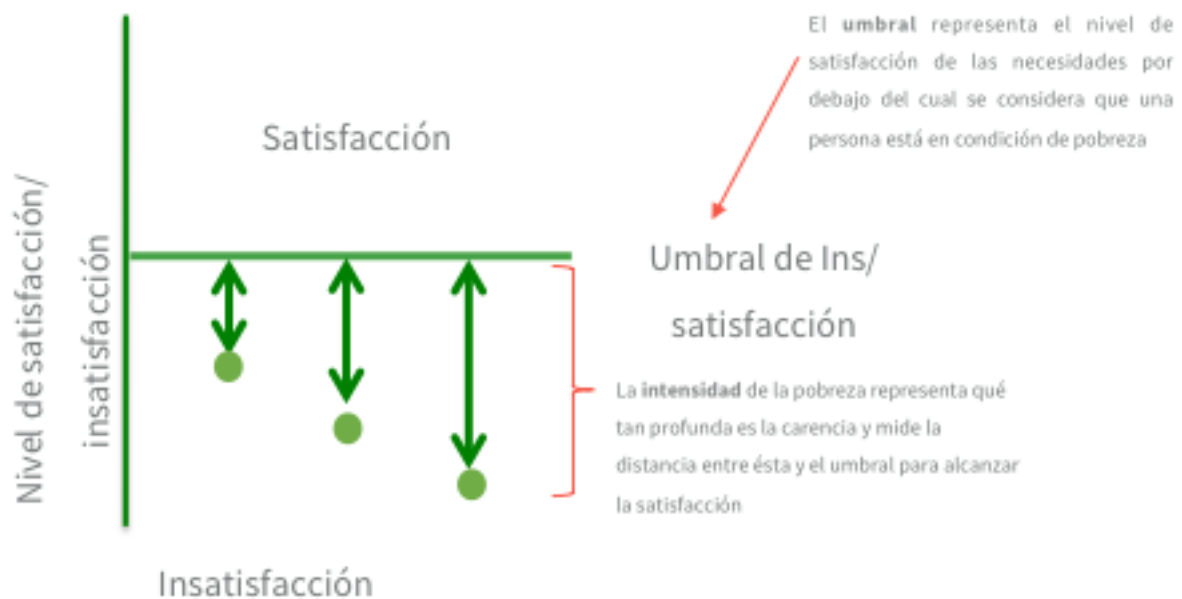
Fuente: Elaboración propia a partir de Evalúa (2019a) y Coneval (2010).

La identificación de la pobreza

Para cada dimensión del MMIP se identifica a la población pobre o con carencia, de acuerdo con la intensidad o brecha de la pobreza (I) que, como se muestra en la FIGURA 4.1, es la distancia que separa el umbral establecido de la condición o grado de satisfacción que presentan las personas o los hogares con respecto a la norma en cada dimensión. De esta forma, en el MMIP, en lugar de medir la pobreza por la vía dicotómica de satisfacción/insatisfacción de necesidades, como hace Coneval, se otorgan valores a todas las soluciones posibles de nivel de satisfacción/insatisfacción, pues esto supone un grado menor de error que el determinar la condición de carencia con dicotomías que dan un valor de 0 cuando hay satisfacción y 1 cuando no la hay. Así, para calcular la intensidad o brecha de la pobreza

es necesario identificar los distintos grados de satisfacción/insatisfacción; por ejemplo en educación algunos adultos tienen una carencia absoluta, al ser analfabetas, mientras que otros pueden cubrir parcialmente la norma educativa, por ejemplo, contar con primaria. Cuando para medir la pobreza se crean sólo dos categorías, como establece Coneval: con carencia/sin carencia (1/0) se pierde la información de los niveles intermedios de satisfacción/no satisfacción (Evalúa, 2019a, p. 16).

FIGURA 4.1 REPRESENTACIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA (I)

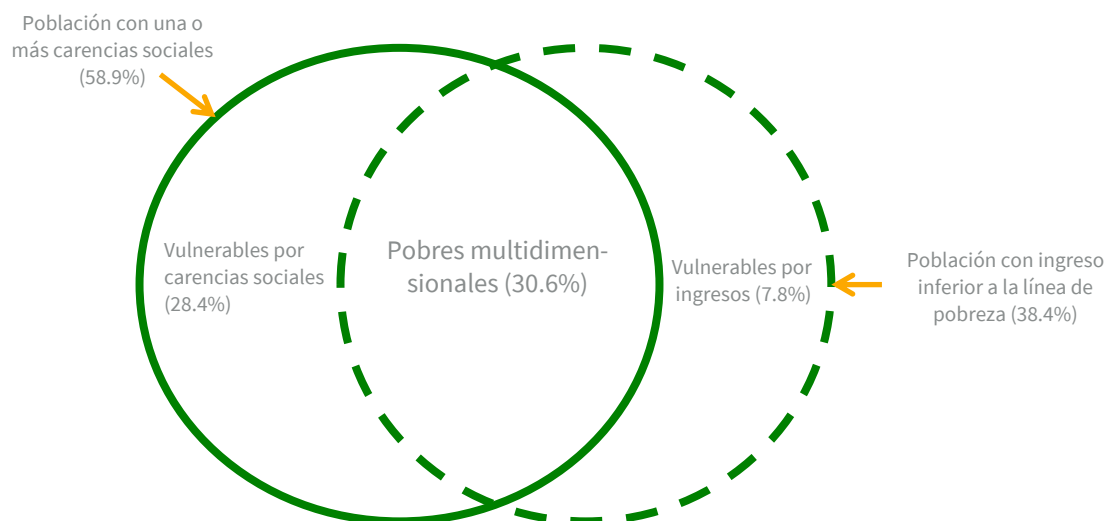


Otra de las diferencias importantes entre el método de Evalúa y el del Coneval, es que el primero usa un sistema de ponderadores, mientras que el segundo exige que la población presente carencia en ambas dimensiones: LP y NBI. Es decir, Coneval utiliza el principio de intersección de los conjuntos para identificar a la población en pobreza multidimensional, lo que provoca exclusión de personas que padecen diversas carencias o ingresos bajos, de su posible acceso a programas destinados a remediar la pobreza. Para ejemplificar lo anterior, la GRÁFICA 4.1 muestra que a pesar de que Coneval

señaló que, en 2018, 58.9% de la población de la Ciudad de México presentaba al menos una carencia en los indicadores de privación social (vivienda, agua y drenaje, educación, salud, alimentación y seguridad social) y que casi 40% tenía un ingreso inferior a la línea de pobreza, identificó sólo a 30.6% de población de la Ciudad en pobreza multidimensional, es decir, una cifra menor a la de cada uno de los dos conjuntos anteriores. Nótese en la GRÁFICA 4.1 que la población en pobreza multidimensional representa un poco menos de 80% de la que padece pobreza por ingreso y es de casi 50% menor de la que es identificada con al menos una carencia social (o con pobreza por NBI).

En cambio, con el MMIP se construye un indicador que integra todas las dimensiones, utilizando un sistema de ponderadores que permite identificar a quienes se encuentran en pobreza, de acuerdo con el grado de satisfacción/insatisfacción en el conjunto de dimensiones de ingreso, tiempo y NBI. De esta forma, la dimensión de ingreso-tiempo tiene un peso en el total del indicador del MMIP de 63%, mientras que NBI de 37% (véase FIGURA 4.2). Los ponderadores se determinaron de acuerdo con el valor relativo que cada uno de los componentes del MMIP tenía en la economía nacional (véase Coplamar, 1983), pero además, al otorgarle mayor peso al ingreso-tiempo, se refleja el hecho de que la satisfacción de las necesidades de los hogares se da predominantemente a través del mercado (compra y venta de bienes y servicios) o a través del trabajo doméstico, que incluye cuidados.

GRÁFICA 4.1 CIUDAD DE MÉXICO: IDENTIFICACIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN CONEVAL, 2018: PRINCIPIO DE INTERSECCIÓN DE LOS CONJUNTOS



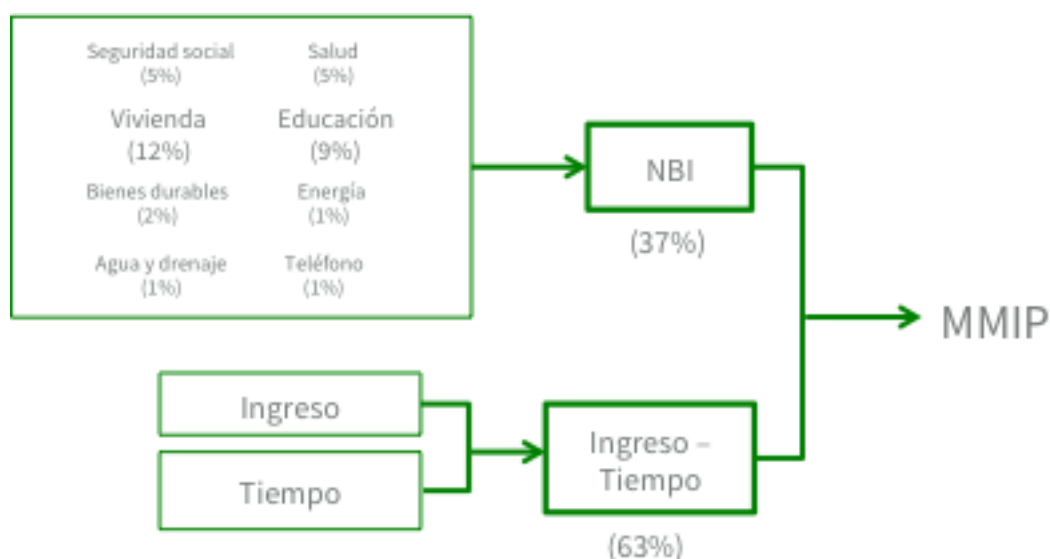
Fuente: Elaboración propia a partir de Coneval.

Con el MMIP, el grado de satisfacción en la dimensión de NBI se verifica directamente, es decir, se revisa si el hogar o la persona tiene acceso a los bienes o cuenta con ciertas características que denotan la satisfacción de sus necesidades (nivel y grado educativo, por ejemplo), pero, además, en los indicadores de salud y seguridad social se tiene un procedimiento mixto, ya que se asume que las personas pueden acceder mediante servicios públicamente proveídos o mecanismos de mercado. Los compo-

nentes de NBI en el MMIP tienen ponderadores distintos: vivienda es el de mayor peso (12%), seguido por educación (9%), salud y seguridad social (5% cada uno), bienes durables (2%) y agua y drenaje, teléfono (fijo o celular) y adecuación energética 1%, cada uno (véase FIGURA 4.2).

A partir de la evaluación de la situación observada para cada persona u hogar en las distintas dimensiones del MMIP, con base en los pesos específicos de cada indicador se procede a identificar a la población en pobreza. Con este procedimiento existe la posibilidad que algunos hogares que presenten carencias poco profundas en LPT o NBI no queden incluidos como pobres multidimensionales, puesto que existe la posibilidad de que se den ciertas compensaciones. No obstante, el porcentaje de personas no incluidas es relativamente bajo en el MMIP, en comparación con lo que ocurre con el método del Coneval. Así, en la Ciudad de México, se identificó que en 2018 el 51.1% de la población se encontraba en pobreza multidimensional, porcentaje ligeramente menor a los que presentaban una situación deficitaria en NBI (55.2%), pero mayor al que se tenía en el indicador de ingreso-tiempo (45.5%). Con este procedimiento se procura mantener el principio de indivisibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que la posible exclusión de los que padecen carencia se reduce sustancialmente, de manera opuesta a lo que ocurre con el método de Coneval.

FIGURA 4.2 COMPONENTES DEL MMIP Y SU PESO RELATIVO EN EL INDICADOR INTEGRADO



Nota: NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas. Fuente: véase *Descripción de MMIP* (Evalúa, 2019a).

Por otra parte, con el indicador del MMIP se cataloga a la población en seis estratos: tres de pobreza —muy alta, alta y moderada—; y tres de no pobreza —satisfacción mínima, estrato medio y estrato alto—.⁶ La población que es clasificada en pobreza muy alta es aquella que cubre, en promedio, menos

⁶ Coneval sólo clasifica a la población en pobreza extrema, moderada y sin pobreza, lo que limita el análisis de la información, no sólo en lo que respecta a la pobreza, sino también a las diferencias en el nivel de vida de la población que vive sin pobreza.

de la mitad de las normas definidas, tanto las de ingresos-tiempo, como las de necesidades básicas; la que padece pobreza alta es la que cumple entre la mitad y dos terceras partes de las normas y la pobreza moderada está constituida por quienes satisfacen entre dos terceras partes y menos de 100% de las normas. Se considera a la población en pobreza extrema, la suma de los que se clasifican con pobreza muy alta y alta, es decir que cubren menos de 66% de las normas. Para los estratos sin pobreza tenemos el de satisfacción mínima, que se refiere a la población que satisface sus necesidades básicas y requerimientos de ingresos y tiempo, pero en menos de 10% por encima de las normas; el estrato medio se refiere a quienes rebasan las normas entre 10 y menos de 50% y, el estrato alto es la población que rebasa en promedio las normas en 50% o más.⁷

La definición de pobreza y los umbrales adoptados por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (véase RECUADRO 4.2) han sido incorporados por el actual gobierno para la definición de política pública, lo que constituye un indicador del compromiso del Gobierno de la Ciudad con los derechos humanos. Se asume que la población que vive en pobreza tiene un claro déficit de ciudadanía y que el Estado debe contribuir a subsanar las carencias que limitan el goce pleno de derechos.

2. La pobreza multidimensional en la Ciudad de México, 2012 y 2018

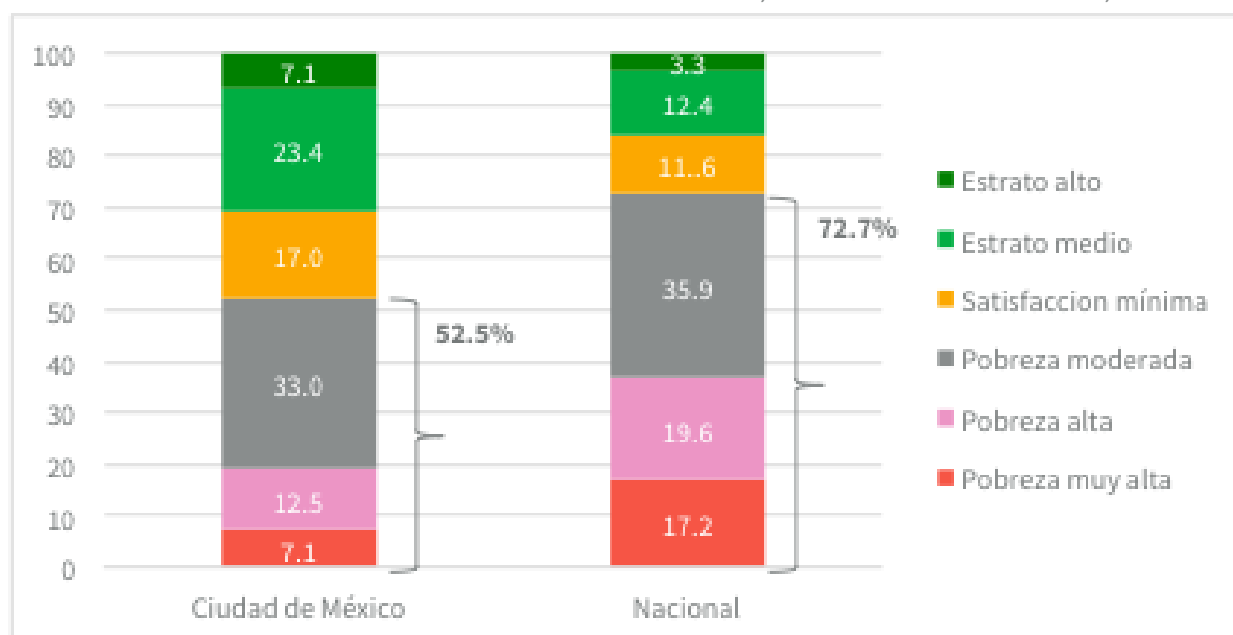
La Ciudad de México está llena de contrastes. Las diferencias se manifiestan en todos los aspectos de la vida y ámbitos en los que se desarrollan los habitantes de la Ciudad, en la escuela, en el lugar que habitamos, donde trabajamos, en los servicios de salud, en el grado de inseguridad y violencia en nuestras colonias, por mencionar algunos. Las personas tienen aparentemente el mismo estatus de ciudadanía, sin embargo, su condición puede ser muy distinta dependiendo del estrato socioeconómico al que pertenecen. Tal condición impone restricciones para cumplir con los diferentes roles que tienen las personas (padres, hijos, estudiantes, trabajadores, amigos, vecinos, etcétera). Esas diferencias se manifiestan tanto en el ámbito público como en el privado. Así, como veremos, las personas en pobreza tienen características demográficas, de vivienda, educativas y de acceso a los servicios de salud y seguridad social, sustancialmente distintas a quienes viven sin pobreza. Quien está en una condición de pobreza presenta, en términos de la propuesta de T.H. Marshall, un déficit de ciudadanía, al no contar con las condiciones socioeconómicas que le permitirían vivir de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.

Los resultados del MMIP correspondientes al año 2018 muestran que en la Ciudad de México la mitad de la población (52.5%) se encuentra en pobreza. Aunque ésta es una proporción muy elevada, este fenómeno es considerablemente menor al observado en el país (72.7%, véase GRÁFICA 4.2). La pobre-

⁷ Los límites y combinaciones para ser clasificado en un estrato u otro son explicados en el documento de Descripción del MMIP (Evalúa, 2019a).

za moderada constituye alrededor de un tercio en ambos ámbitos, no obstante, existe un mayor porcentaje de población en pobreza extrema (muy alta y alta) en el país, mientras que en la Ciudad son más elevados los porcentajes de población en los estratos sin pobreza, en comparación al promedio nacional. Lo anterior refleja el desigual desarrollo del país, en el que históricamente se ha concentrado en la Ciudad de México una importante proporción de las fuentes de empleo, así como de los servicios públicos (salud y educación) que permiten a la población acceder a los satisfactores necesarios.

GRÁFICA 4.2 PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR ESTRATOS DEL MMIP, CIUDAD DE MÉXICO Y NACIONAL, 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018 y Cuentas Nacionales, INEGI.

Para tener una mejor aproximación a la estructura por estratos del MMIP en la Ciudad, es importante mencionar que, de cada 100 habitantes, 33 se encuentran en pobreza moderada y casi 20 en pobreza extrema, de estos últimos, 12.5 en pobreza alta y 7 en pobreza muy alta. Respecto a la población sin pobreza, 17% de los habitantes de la Ciudad (17 de cada 100) se encuentra en el estrato de satisfacción mínima, mientras que en el estrato medio se agrupa casi una cuarta parte de la población (23.4%) y, por último, sólo 7 de cada cien residentes pertenecen al estrato alto.

Es importante mantener en mente el monto total de población en los distintos estratos del MMIP, lo que ayudará a dimensionar el volumen del problema de la pobreza en la Ciudad, para establecer políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de vida de quienes se ubican en los estratos más bajos. Así, cerca de 1.7 millones de personas se encontraban en pobreza extrema en 2018, lo que significa que, en promedio, satisfacían menos de 66% de las normas del MMIP (véase CUADRO 4.1). Dentro de este grupo se encuentran las personas que viven con *Pobreza muy alta*, cuyo monto ascendió a 622,138, y que en promedio satisfacen menos de 50% de los umbrales en todas las dimensiones del MMIP; asimismo, los que padecían *Pobreza alta*, que superaban el millón de personas, y cuya satisfacción era superior a 50% pero menor a 66% de las normas.

El estrato más numeroso en 2018 fue el de las personas en *Pobreza moderada*, con casi tres millones y que, en promedio, cubrían entre 66% y 99% los requerimientos normativos del MMIP, lo que permite suponer que de darse un mejoramiento del poder adquisitivo o una ampliación en la cobertura de servicios sociales, permitirá reducir significativamente el monto total de pobreza. En el otro extremo de la distribución social, es decir, de la población que vive sin pobreza, destaca por su tamaño el *Estrato medio*, cuya población es superior a 2 millones de personas; seguido por el de quienes tienen *Satisfacción mínima*, estrato constituido por personas que satisfacen las normas del MMIP, pero no más allá de 10%, y cuyo número asciende a casi 1.5 millones. El *Estrato alto*, cuyo total es de 620,191 personas, es el segundo estrato con menor concentración de población, pero con las mejores condiciones de vida (véase CUADRO 4.1).

CUADRO 4.1 CIUDAD DE MÉXICO: NÚMERO DE PERSONAS SEGÚN ESTRATOS DEL MMIP, 2018

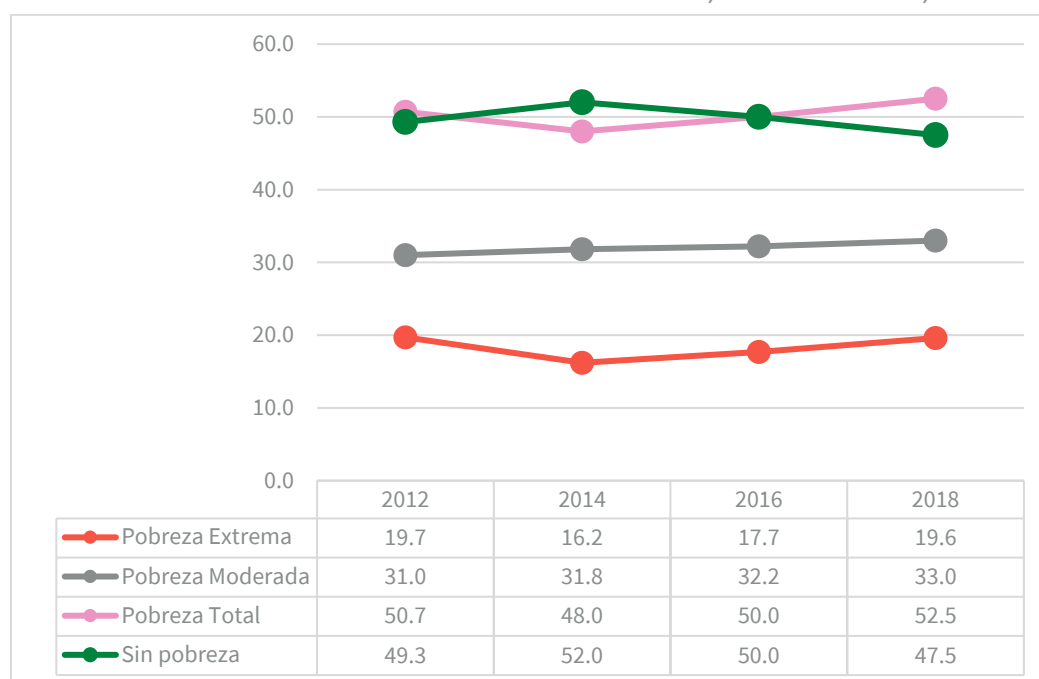
Estratos del MMIP	Absolutos
Pobreza muy alta	622,138
Pobreza alta	1,097,078
Pobreza extrema	1,719,216
Pobreza moderada	2,893,466
Población en pobreza	4,612,682
Satisfacción mínima	1,492,922
Estrato medio	2,055,520
Estrato alto	620,191
Población sin pobreza	4,168,633
Total de población	8,781,315

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018 y Cuentas Nacionales, INEGI

Los estratos del MMIP han presentado variaciones mínimas durante el periodo 2012-2018 en la Ciudad de México. El cambio más relevante es el aumento de la pobreza moderada, que pasa a representar un tercio de la población. Por otra parte, los datos muestran que 2014 fue el único año en el que bajó la pobreza, al punto en que el porcentaje de quienes no la padecen fue mayor al de los que sí viven en esta condición. A partir de 2016 la pobreza aumentó y, al final del periodo, ésta fue mayor que en 2012 (véase GRÁFICA 4.3).

Por otra parte, aunque el porcentaje de población e pobreza extrema se mantuvo sin cambios, la intensidad promedio de las carencias bajó 4% (véase CUADRO 4.2). Esta reducción se ve reflejada en la disminución de la intensidad de la pobreza global, que se redujo 7.7%, al pasar de 0.284 a 0.273 entre 2012 y 2018. Esto significa que aun cuando la pobreza total aumentó (de 50.7 a 52.5%), la profundidad de las carencias en promedio de la población en pobreza fue menor. Asimismo, se observa de nuevo que el nivel más bajo de la intensidad de la pobreza se observó en 2014 y tuvo un ligero repunte a partir de ese año.

GRÁFICA 4.3 PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGÚN ESTRATOS DEL MMIP, CIUDAD DE MÉXICO, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos de pobreza de Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

CUADRO 4.2 CIUDAD DE MÉXICO: INTENSIDAD (i) DE LA POBREZA DEL INDICADOR CONJUNTO DEL MMIP, 2012-2018

Estratos del MMIP/Año	2012	2014	2016	2018	Cambio 2012-2018
Pobreza extrema	0.491	0.475	0.479	0.472	-4.0%
Pobreza moderada	0.153	0.147	0.144	0.155	-2.0%
Pobreza total	0.285	0.257	0.263	0.273	-7.7%

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

En resumen, de cada dos habitantes de la Ciudad, uno presenta algún grado de pobreza, donde predomina la moderada. A continuación, analizaremos las carencias que se presentan en cada una de las dimensiones del MMIP, a fin de tener elementos para identificar posibles estrategias de política que permitan alcanzar un nivel de vida digno para todos los habitantes de la Ciudad.

2.1 La desigualdad en el acceso al ingreso y al tiempo libre, por estratos del MMIP

En primer lugar, nos referiremos a los cambios en la pobreza de ingreso y de tiempo, considerando que una gran parte del bienestar de los hogares está asociada con ambos recursos: para aumentar sus ingresos los hogares generalmente lo hacen a costa del recurso tiempo. El CUADRO 4.3 muestra que la evolución del indicador conjunto de ingreso-tiempo y sus componentes parciales, los cuales tuvieron un comportamiento similar al de la pobreza multidimensional analizado previamente, es decir, en 2014 estas dimensiones de la pobreza se redujeron, revirtiéndose la tendencia, por lo que en 2018 terminaron con niveles más elevados que en 2012.

CUADRO 4.3 CIUDAD DE MÉXICO: INCIDENCIA (H) E INTENSIDAD (I) DE LA POBREZA DE INGRESO-TIEMPO, 2018

	Incidencia (H) en %					Intensidad (I)			
Dimensiones	2012	2014	2016	2018		2012	2014	2016	2018
Ingreso-tiempo	42.8	38.7	40.8	45.5		0.359	0.341	0.344	0.350
Ingreso	38.6	34.8	35.3	41.1		0.326	0.324	0.326	0.318
Tiempo	45.2	43.3	51.6	47.6		0.320	0.328	0.338	0.330

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en las ENIGH 2012 a 2018.

Esto último es de llamar la atención, en la medida en que para la satisfacción de las necesidades requiere de manera fundamental tanto ingreso, como tiempo. Por tanto, la posibilidad de que los hogares logran un consumo adecuado, como la posibilidad de elaborar bienes y servicios al interior del hogar se vio afectada. Dicha producción contribuye al bienestar de los miembros del hogar e incluye la preparación de alimentos, el otorgamiento de servicios básicos de salud, la administración y limpieza, además del tiempo necesario para la socialización, cuidado, amor, esparcimiento, entre otros, por lo que en materia de política pública es fundamental observar de manera conjunta las interacciones que se dan entre ambas dimensiones (véase Damián, 2014).

Para combatir la pobreza de ingresos se requiere un fuerte impulso a la formalización laboral, ya que la Ciudad, a pesar de la relevancia de su actividad económica, tiene menor cobertura en seguridad social que otras entidades del país, como Coahuila, Nuevo León, Baja California, Sonora, entre otros, ocupando el lugar once en cobertura a nivel nacional.

En lo que respecta a la pobreza de tiempo es indispensable edificar una política en materia de cuidados, no sólo para menores, sino también para adultos mayores y personas con discapacidad, ya que el crecimiento de este tipo de pobreza puede estar reflejando el proceso de envejecimiento que ocurre en la Ciudad (véase Capítulo 1, *Población y territorio*). Una política amplia en la materia podría favorecer la incorporación al mercado laboral de las personas que ahora se dedican al cuidado, lo que a su vez podría mejorar el nivel de ingreso de los hogares.

En varios estudios se ha mostrado que mientras que en algunos hogares se padece pobreza por ambas dimensiones, es decir, de ingresos y de tiempo, en otros sólo se sufre carencia en alguna de éstas y, por tanto, el tratamiento que debe darse a los hogares debe considerar las distintas situaciones (véase Damián, 2014). El CUADRO 4.4 presenta una tabla de contingencia, en la que se ubican en los renglones los estratos de ingreso y en las columnas los de tiempo. En la celda marcada con la letra A se ubica la población que padece de ambos tipos de pobreza, es decir, se trata de personas viviendo en hogares que no cuentan con recursos humanos disponibles para todas las labores domésticas, de cuidados, estudio y de descanso, pero además toda la población en edad de trabajar extra domésti-

camente se encuentra laborando y en muchas ocasiones por arriba de las normas⁸ y, aun así, los ingresos del hogar son insuficientes para cubrir los gastos requeridos de acuerdo con su línea de pobreza. Este grupo poblacional es el que vive mayor precariedad desde el punto de vista de las dimensiones ingreso-tiempo, y está constituido por 27.9% de la población. De esta forma, su falta de ingreso los obliga a vivir en una precariedad generalizada, pero, además, su escasez de tiempo limita la socialización al interior del hogar, lo que puede derivar en problemas asociados a la transmisión intergeneracional de conocimientos, habilidades y capacidades y, ante el posible abandono de menores o personas dependientes de cuidados, así como del estrés asociado a la carencia en ambas dimensiones, se pueden incluso generar situaciones de violencia intrafamiliar. Para esta población, se requiere concentrar esfuerzos de política pública tanto en lo que respecta al mejoramiento del ingreso, como a estrategias públicas o subsidiadas en materia de cuidados.

CUADRO 4.4 CIUDAD DE MÉXICO: TABLA DE CONTINGENCIA DE LA POBREZA POR INGRESOS Y POR TIEMPO, 2018

Estratos de ingreso	Estratos de Tiempo		
	Pobreza	Sin pobreza	Total
Pobreza	27.9 (A)	24.7 (C)	52.5
Sin pobreza	19.8 (B)	27.7 (D)	47.5
Total	47.6	52.4	100.0

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Por otra parte, 19.8% de los habitantes de la Ciudad (celda marcada con la letra B) pertenece a hogares en los que, si bien no padecen pobreza de ingreso, sus recursos de tiempo son insuficientes para cubrir sus necesidades domésticas, de cuidado y ocio (educación, recreación y descanso), o bien que trabajan extra domésticamente en exceso. Aunque puede parecer que estos hogares viven en una situación económica adecuada, sus miembros están en riesgo de presentar problemas de salud por falta de descanso y, posiblemente, de tiempo para el cuidado personal, de menores y personas dependientes de cuidados en el hogar. Esta población se vería altamente favorecida con políticas de liberación de tiempo, a través de servicios públicos o subsidiados de cuidados.

En la celda C, se encuentra la población con pobreza de ingresos, pero no de tiempo (24.7%). Se trata de hogares que, potencialmente, podrían incorporar más personas (o más tiempo) al mercado laboral para mejorar sus ingresos; no obstante, como se ha visto en estudios previos (véase Damián, 2014), la dificultad de ampliar la participación laboral de los miembros de estos hogares se debe, por lo general, a problemas asociados con el mercado de trabajo y la falta de oportunidades de empleo. Para la superación de la pobreza de ingresos que padece esta población se requiere sobre todo la promoción del empleo, para que los miembros disponibles para el trabajo extradoméstico tengan oportunidad de laborar.

⁸ La jornada laboral máxima fue fijada en 48 horas a la semana de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 123).

2.2 La desigualdad en el acceso a la satisfacción del conjunto de Necesidades Básicas, por estratos del MMIP

Pasemos ahora a analizar la evolución de la dimensión de Necesidades Básicas Insatisfechas y sus componentes. Como se observa en el CUADRO 4.5, entre 2012 y 2018 el indicador conjunto de NBI sufrió variaciones mínimas. Si bien algunos de sus componentes mejoraron ligeramente (acceso a la seguridad social, educación, disponibilidad de bienes durables y de teléfono fijo o celular), en otros, como el de vivienda y salud no se observan cambios significativos entre 2012 y 2018, pero la privación en el indicador de Adecuación Sanitaria (agua, drenaje y excusado) aumentó de 37.2% a 40.5%, debido sobre todo al crecimiento en el porcentaje de hogares que no reciben agua diariamente. Por otra parte, las intensidades de las carencias tuvieron, por lo general, una disminución, aunque en la mayoría de los casos poco relevante.

CUADRO 4.5 CIUDAD DE MÉXICO: INCIDENCIA (H) E INTENSIDAD (I) DE LAS CARENCIAS EN LAS NECESIDADES BÁSICAS, 2018

Dimensiones	Incidencia (H) en %				Intensidad (I)			
	2012	2014	2016	2018	2012	2014	2016	2018
NBI	54.7	53.3	55.0	55.2	0.266	0.237	0.243	0.240
Vivienda (calidad y espacio)	49.4	47.0	49.8	49.2	0.388	0.367	0.388	0.369
Seguridad social	47.2	42.0	42.5	43.3	0.991	0.986	0.989	0.987
Adecuación sanitaria (agua, drenaje y excusado)	37.2	32.3	36.8	40.5	0.447	0.417	0.441	0.424
Educación	29.8	28.0	27.5	27.2	0.404	0.429	0.408	0.401
Salud	26.6	23.1	24.4	26.7	0.616	0.627	0.989	0.621
Bienes durables	21.7	15.7	16.4	18.6	0.276	0.223	0.262	0.261
Teléfono (fijo o celular)	7.5	7.1	3.9	2.8	1.000	1.000	1.000	1.000
Adecuación energética	0.8	0.2	0.7	0.5	0.200	0.200	0.200	0.201

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

El grado de satisfacción que se tiene en los distintos componentes que integran el NBI es muy variado. El porcentaje de carencia es mayor en la medida en que se requieren inversiones importantes por parte de los hogares, como en vivienda, siendo ésta la de menor satisfacción (49.2% de la población habitaba viviendas precarias en 2018). También la carencia en seguridad social es importante en la Ciudad de México, debido a que su acceso depende de la obtención y permanencia en un trabajo formal, lo que escasamente se logra por la precariedad e inestabilidad del mercado laboral. De igual forma, la carencia de servicios sanitarios (disponibilidad de agua, drenaje y excusado), tercer indicador con mayor carencia (40.5%), además de ser el único indicador que empeoró entre 2012 y 2018, presenta una elevada complejidad para su acceso y requiere de fuertes inversiones públicas, sobre todo en los asentamientos populares que se ubican en lugares donde es difícil introducir la infraestructura, ya sea por la irregularidad en la tenencia de la tierra, las características topográficas o por encontrarse en suelo de conservación, pero también por la falta de recursos en los hogares para tener instalaciones sanitarias y de agua apropiadas dentro de la vivienda; en consecuencia se requiere,

además de invertir para solucionar los problemas de abasto de agua y conexión de drenaje, un programa de apoyo al mejoramiento de las condiciones sanitarias en las viviendas.

La incidencia en la carencia en las dimensiones de educación y salud es más baja (27.2% y 26.7%, respectivamente), que las observadas en vivienda y servicios sanitarios. De igual forma, los indicadores con menor incidencia de la pobreza los encontramos en bienes durables en el hogar, que afecta a 18.6% y en la carencia de teléfono fijo o celular (2.8%), además que la inadecuación de combustible para cocinar y de electricidad es casi inexistente en la Ciudad.⁹

Conocida la incidencia o la proporción de personas afectadas por carencias, el indicador que nos permite conocer qué tan lejos se ubican las personas u hogares de satisfacer sus necesidades, es el de la intensidad de la pobreza: a medida que el valor de este indicador se acerca a uno, mayor es la precariedad. El indicador de acceso a servicios de telefonía es el único en el que la carencia es total, es decir, se trata de hogares en los que no se cuenta con teléfono fijo y ninguno de sus miembros tiene teléfono celular, por lo que la intensidad de la carencia es igual a uno, aunque el porcentaje de quienes se encuentran así es muy bajo (2.8% de la población). Por otra parte, la intensidad de la carencia en el indicador de seguridad social es muy elevada, 0.987, además de que también tiene un porcentaje de población afectada muy alto (43.3%), lo que denota no sólo amplitud de la carencia sino también profundidad de ésta.¹⁰ Compárense estas cifras con las que tenemos en vivienda: el porcentaje de población con pobreza en este componente es el más elevado (49.2%); no obstante, la intensidad de la carencia es de 0.369, lo que significa que en promedio quienes tienen privación en esta dimensión habitan en viviendas cuyas características están un poco más de un tercio por debajo de la norma. Por último, se observa que quienes carecen de acceso a salud son el 26.7% de los habitantes de la Ciudad, y tienen un déficit de satisfacción de alrededor de dos tercios, mientras que en educación y servicios sanitarios la intensidad es superior a 0.4 (véase CUADRO 4.5). A continuación, examinamos con mayor detalle las desigualdades en el acceso a algunos de los satisfactores que componen los indicadores de NBI, de acuerdo con los estratos del MMIP.

Pobreza y desigualdades en las condiciones de habitabilidad de la vivienda

La vivienda es un elemento fundamental para el bienestar de los hogares. Como vimos al analizar la información desagregada de la incidencia o porcentaje de población con carencia en los componen-

⁹ Es conveniente señalar que las encuestas y los censos por lo general carecen de información que podría mejorar la identificación de ciertas privaciones, como en el caso de la electricidad, en la que se sabe que los hogares reciben el servicio, sobre todo los que lo obtienen de manera precaria, con gran inestabilidad; además de que sus viviendas pueden estar construidas de manera inadecuada para las condiciones climáticas o de iluminación y, por tanto, pueden estar consumiendo más energía de la necesaria, lo que puede afectar la capacidad económica de los hogares para el pago de esos servicios o de otras necesidades.

¹⁰ El valor de la carencia no llega a uno porque los adultos mayores de 68 años y más cuentan con la pensión alimentaria, aunque su valor es muy bajo e insuficiente; además, la población que se ubica en el estrato alto de ingresos no se considera con carencia por esta dimensión.

tes del NBI, es ésta la necesidad con menor satisfacción: prácticamente la mitad de la población habita en casas con materiales precarios y o hacinadas. La amplitud y persistencia de la pobreza en materia de vivienda se debe a las formas precarias de producción, sobre todo en los asentamientos populares, y a políticas públicas de administraciones anteriores en materia habitacional, con escasa cobertura hacia los sectores de más bajos ingresos.

El indicador que mide la carencia en vivienda está compuesto por dos elementos muy importantes para la habitabilidad: la calidad de los materiales y el hacinamiento. El primer componente, el de la calidad de los materiales, tiene un nivel de precariedad relativamente bajo, dado que la intensidad de la carencia es de 0.109, lo que equivale a decir que la inadecuación en los materiales de las viviendas que presentan carencia está un 11% por debajo de las normas; el mayor problema a este respecto se encuentra en la calidad de los pisos, ya que la población que habita en viviendas con pisos sin recubrimiento, generalmente de cemento, es 35.6%, lo que refleja la falta de capacidad económica de los hogares para adquirir materiales como baldosas u otros, que facilitan la higiene y la capacidad de mantener condiciones térmicas adecuadas en la vivienda, sobre todo en invierno. Se detecta menor carencia en muros y techos, ya que respectivamente sólo 1.8 y 6.2% de la población habita en viviendas con este tipo de deficiencia; sin embargo, casi no existe y no se capta en las encuestas como la ENIGH, ni en los Censos, información sobre el estado de deterioro y precariedad de muros y techos, aun cuando estén contruidos de tabique, ladrillos y cemento; los datos al respecto son relevantes, en la medida en que la salud y la higiene en los hogares se ve afectada si los muros exteriores no están recubiertos, si éstos y los techos presentan humedad, o si las habitaciones no pueden ventilarse adecuadamente (véase Schteingart, coord., 1997). Para tener un acercamiento a esta problemática, en 2011 Evalúa llevó a cabo la Encuesta de Acceso a Satisfactores Básicos (ENCASB)¹¹, en la que se preguntó, entre muchos otros aspectos, cuáles eran las condiciones de los materiales de la vivienda. Se identificó que 20% de éstas no contaba con aplanado en muros exteriores y 40.5% presentaba humedad o filtraciones en muros o techos. Por otra parte, no todas las ventanas podían abrirse en el 12.7% de las viviendas e inclusive algunas pocas no contaban con ventanas (2.2%); asimismo, en el 18.5% de las viviendas algunos vidrios de las ventanas estaban rotos o no contaban con éstos y las cubrían con plástico, cartón o madera. Esta información está siendo de nuevo captada y en breve tendremos información referente a 2019-2020.

El problema más grave en materia de habitabilidad que se vive en la Ciudad es el hacinamiento. En esta dimensión la intensidad de la carencia es de 0.515. El CUADRO 4.6 muestra las desigualdades en distintos aspectos que se consideran para estimar el hacinamiento, por estratos del MMIP. Mientras que en el estrato de pobreza muy alta se tiene un promedio de 3.3 personas por dormitorio (la norma es dos personas por dormitorio), en el estrato alto es de 1.2; además, 27.1% de las personas en el es-

¹¹ El levantamiento de la encuesta quedó a cargo de Berumen y Asociados y puede consultarse en: <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/estudios-diagnosticos-investigaciones-y-analisis-en-materia-de-desarrollo-social/encuestas>

trato más pobre de la Ciudad habita viviendas sin cocina o que la utilizan también para dormir y 70.2% no cuenta con sala-comedor o si hay la utilizan además para dormir.

CUADRO 4.6 CIUDAD DE MÉXICO: NÚMERO DE PERSONAS POR DORMITORIO Y PORCENTAJE DE LAS QUE HABITAN EN VIVIENDAS SIN COCINA O DUERMEN EN ELLA Y O SIN SALA-COMEDOR O DUERMEN EN ELLA Y, POR ESTRATOS DEL MMIP, 2018

Estratos del MMIP	Personas por dormitorio	Sin cocina o también duermen en ella (%)	Sin sala-comedor o también duermen en ella (%)
Pobreza muy alta	3.3	27.1	70.2
Pobreza alta	2.7	16.5	51.7
Pobreza moderada	2.2	7.4	38.7
Satisfacción mínima	1.7	3.6	25.5
Estrato medio	1.4	5.8	14.8
Estrato alto	1.2	2.3	8.0
Total	2.0	8.6	32.6

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

En el CUADRO 4.6 se observa también que las privaciones asociadas al hacinamiento disminuyen a medida que mejora el estrato al que pertenecen los hogares; no obstante, aun en el estrato alto se observa la práctica de utilizar la sala-comedor como dormitorio (8%), pero por lo general se trata de hogares de dos personas en viviendas o departamentos con dos cuartos, cuestión que en términos de bienestar no se compara con la condición que se vive en hogares en situación de pobreza.

En contextos de pobreza, dormir en la cocina o en la sala-comedor, así como tener un elevado número de personas por dormitorio, puede afectar seriamente la convivencia familiar, impedir que algunos miembros del hogar descansen suficiente y estén más expuestos a accidentes por falta de sueño, o que los miembros del hogar que van a la escuela no tengan un lugar ni las condiciones para realizar tareas y, en casos extremos, pueden propiciar el abuso sexual, sobre todo de menores. Esto nos lleva a señalar que como parte de la política pública para reducir la violencia intrafamiliar y de género se necesitan ampliar los programas de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, sobre todo para reducir el hacinamiento, privilegiando a los sectores de más bajos recursos; programas de ‘auto-construcción’ o de apoyo comunal para ampliación o mejora de vivienda han demostrado buenos resultados con bajo costo y favorecen la solidaridad y cohesión social.

De igual forma, como mencionamos en lo concerniente a los materiales en muros y techos, existen algunas dimensiones del hacinamiento que no es posible captar con la información de las encuestas tradicionales. Dentro de los componentes de la habitabilidad que son fundamentales para el bienestar de los hogares, está la posibilidad de que las parejas gocen de privacidad y que las personas, a partir de ciertas edades cuenten con cama y o mobiliario adecuado para su descanso. Al respecto de las carencias en este tipo de satisfactores, la ENCASB, 2011, identificó que 20% de los hogares donde había al menos una pareja, las viviendas no contaban con un dormitorio propio para éstas, y que en 13% de los hogares, las personas de 10 años y más (y que no eran pareja) carecían de cama propia.

Tales condiciones de precariedad agudizan los problemas que señalamos con respecto al impacto en el bienestar y la dinámica al interior de los hogares.

Pobreza y desigualdades en el derecho al agua y el saneamiento

También se identifica una elevada carencia de los servicios sanitarios (agua, drenaje y excusado) en las viviendas de la Ciudad de México, debido particularmente a inadecuadas formas de dotación de agua y porque en un importante número de hogares ésta no llega diariamente. En 2018, por cada cien personas, 40 habitaban en viviendas con condiciones sanitarias deficientes.

La disponibilidad de agua dentro de las viviendas es soporte para la satisfacción de múltiples necesidades, no sólo para saciar la sed, sino para la preparación de alimentos, la higiene personal y de la vivienda, el mantenimiento de la salud, entre otros. Todo ello, a su vez, está asociado con la posibilidad de que los miembros del hogar participen plenamente en los ámbitos sociales, laborales, educativos, recreativos y de convivencia.

CUADRO 4.7 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS DE ACUERDO CON LA FORMA EN QUE DISPONEN DE AGUA EN SUS VIVIENDAS, POR ESTRATOS DEL MMIP, 2018

Estrato	Agua entubada dentro de:		Por pipa o acarreo de llave pública o de otra vivienda/ ¹
	la vivienda	el terreno	
Pobreza muy alta	59.9	31.6	8.4
Pobreza alta	76.6	19.1	4.3
Pobreza moderada	85.3	11.9	2.8
Satisfacción mínima	97.1	2.2	0.7
Estrato medio	99.6	0.3	0.0
Estrato alto	100.0	0.0	0.0
Total	88.8	9.0	2.2

^{1/} En esta opción también se incluyen las viviendas que obtienen su agua de cosecha de lluvia, acarreo de una llave pública, de otra vivienda, de pozo, río, lago, arroyo y de otras maneras. Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Como ocurre con la vivienda, en lo que concierne al acceso de los hogares al servicio de agua observamos fuertes desigualdades. El mayor porcentaje de los que no disponen de agua entubada y deben obtenerla mediante pipas y, en menor medida cosecha de lluvia o acarreo¹², se presenta en el estrato de pobreza muy alta (8.4% de la población en este estrato, véase CUADRO 4.7), por lo que estos hogares padecen no sólo fuertes restricciones para el consumo de agua, sino también costos más elevados, en términos de tiempo y dinero, ya que el suministro de pipas de agua es muy limitado, además que los hogares tienen que realizar trámites en las alcaldías para obtener el subsidio y, al no especificar hora de entrega, algún miembro del hogar tiene que permanecer en sus viviendas para recibirlas, lo que puede ocasionar ausentismo laboral y pérdida de ingresos familiares. Como se constata en el

¹² Incluye de llave pública, de vivienda, de pozo, río, lago o arroyo.

CUADRO 4.7, el suministro a través de pipas es casi inexistente en los estratos que no viven en pobreza.

Por otra parte, los hogares que no cuentan con agua entubada dentro de la vivienda se ven obligados a realizar diversas inversiones para almacenarla y, en muchas ocasiones, las soluciones son precarias (utilización de tambos o cubetas, por ejemplo), por lo que la calidad del agua para consumo humano se deteriora de manera importante. En este sentido, el estrato de pobreza muy alta también es el que tiene el mayor porcentaje de agua entubada en el terreno, no en la vivienda (31.6%), aunque también prevalecen porcentajes relativamente elevados con esta carencia en los estratos de pobreza alta y moderada (19.1% y 11.9%, respectivamente).

Este tipo de privaciones también implica un mayor esfuerzo de trabajo doméstico, ya que se requieren tareas adicionales para poderla usar o consumir, como acarrear el líquido al interior de la vivienda, hervirla para el consumo, calentarla para diversos usos, etcétera. Estas tareas generalmente son realizadas por las mujeres en el hogar, aun cuando participen en el mercado laboral, por lo que la falta de agua dentro de la vivienda afecta la pobreza de tiempo, sobre todo de las mujeres.

En lo que corresponde a la frecuencia en la dotación de agua en las viviendas que cuenta con una llave dentro de la vivienda o terreno, también son notables las desigualdades por estratos del MMIP (véase CUADRO 4.8). Mientras en los estratos medio y alto más del 80% de las personas cuentan con dotación diaria, en los de pobreza muy alta el porcentaje es de un poco más de 60%; además de que casi 30% de los que viven en pobreza muy alta y 15.5% de los de pobreza alta reciben el agua con una frecuencia de dos veces o menos por semana.

CUADRO 4.8 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS DE ACUERDO CON LA FRECUENCIA DE DOTACIÓN DE AGUA EN LAS VIVIENDAS, POR ESTRATOS DEL MMIP, 2018^{1/}

Estrato / dotación de agua	Diaria	Cada tercer día	Dos días por semana o menos
Pobreza muy alta	61.5	9.2	29.4
Pobreza alta	66.6	17.9	15.5
Pobreza moderada	69.8	16.7	13.5
Satisfacción mínima	76.1	14.7	9.2
Estrato medio	83.0	10.1	6.8
Estrato alto	85.3	9.1	5.6
Total	74.2	13.9	11.9

^{1/} Sólo incluye a las viviendas con agua entubada dentro de vivienda o terreno. Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Además de la importancia que tiene para el bienestar del hogar contar con agua diariamente, se requiere que de preferencia llegue a lo largo de todo el día; sin embargo, esta información tampoco se capta en las encuestas, mucho menos la calidad del agua. En 2011, según datos de la ENCASB, de los hogares que tenían una dotación diaria de agua en la Ciudad, en aproximadamente 40% de ellos llegaba sólo algunas horas. En cuanto a la calidad del líquido, no se cuenta con información confiable,

aunque se sabe que, en algunas colonias, sobre todo del oriente de la Ciudad, se dispone de agua de muy mala calidad.

Íntimamente ligado al derecho a disponer de agua potable está el derecho al saneamiento, que fue reconocido como tal por Naciones Unidas en 2010, y que quedó plasmado en la Constitución Política de la Ciudad de México como un derecho específico junto con el del agua (Artículo 9). Este derecho no es sinónimo de contar únicamente con drenaje, sino que de acuerdo con Naciones Unidas “las instalaciones sanitarias deben ser físicamente accesibles, asequibles, de calidad suficiente y culturalmente aceptable, y situadas en un lugar en que pueda garantizarse la seguridad física” (Naciones Unidas, 2007: 13). Como se observa en el CUADRO 4.9, los elementos para estimar la carencia en el componente de saneamiento develan fuertes desigualdades en el acceso entre los estratos con y sin pobreza. De esta forma, los porcentajes de personas en hogares que hacen uso compartido con otros hogares del sanitario y tienen que descargar el excusado con cubeta son notablemente mayores en los estratos con pobreza.

CUADRO 4.9 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS SEGÚN CARENCIA EN ALGUNOS COMPONENTES DEL SISTEMA DE SANEAMIENTO, POR ESTRATOS DEL MMIP, 2018

Estrato	Uso compartido del sanitario/ ¹	Echan agua al excusado con cubeta/ ²
Pobreza muy alta	20.5	58.7
Pobreza alta	19.9	40.9
Pobreza moderada	10.8	22.0
Satisfacción mínima	4.7	3.9
Estrato medio	4.5	1.1
Estrato alto	1.6	0.0
Total	9.5	17.4

^{1/} El complemento para el 100 por ciento son las viviendas con excusado que no comparten sanitario. ^{2/} El complemento para el 100 por ciento son las viviendas con excusado cuyo sanitario tiene descarga de agua o no se le puede echar agua. Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Pobreza y desigualdades en el acceso al patrimonio no básico

Una de las seis fuentes de bienestar identificadas por Boltvinik (1992), que permiten a los hogares satisfacer sus necesidades es el patrimonio no básico, el cual conceptualmente tiene dos elementos: 1) facilita las tareas domésticas, permite el esparcimiento y la posibilidad de llevar una vida civilizada y, 2) constituye un patrimonio que en momentos de crisis los hogares pueden vender o empeñar sin afectar el patrimonio básico (la vivienda) ni los componentes fundamentales del bienestar (alimentación y salud, por ejemplo). Entre las principales funciones de estos bienes están el facilitar el abastecimiento del hogar y la movilidad de sus miembros¹³, el trabajo doméstico¹⁴, el esparcimiento, el estudio y trabajo¹⁵.

¹³ Automóvil, camioneta (de cualquier tipo), motocicletas o bicicletas.

CUADRO 4.10 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS QUE NO CUENTAN CON ALGUNOS BIENES DURABLES SELECCIONADOS, POR ESTRATOS DEL MMIP, 2018

Estrato/tipo de bien	Auto o camioneta	Computadora	Microondas	Lavadora	Refrigerador
Pobreza muy alta	94.7	92.5	73.5	51.1	28.0
Pobreza alta	83.6	79.7	58.0	29.0	14.5
Pobreza moderada	69.2	62.8	44.8	20.9	6.4
Satisfacción mínima	55.2	43.0	29.3	11.0	1.7
Estrato medio	33.3	26.2	18.8	8.0	1.8
Estrato alto	21.8	13.5	11.9	3.8	0.8
Total	58.7	51.6	37.5	18.1	6.7

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

La carencia en el patrimonio no básico se identifica mediante el indicador de bienes durables, que es uno de los que presenta menor porcentaje deficitario, menos de una quinta parte de la población (18.6%, según vimos en el CUADRO 4.5) carece de bienes indispensables en la vida cotidiana. Aun así observamos, una vez más, fuertes diferencias, de acuerdo con el estrato del MMIP al que se pertenece (véase CUADRO 4.10). Así, mientras que 94.7% de la población en el estrato de pobreza muy alta carece de auto y un porcentaje similar de computadora, en el estrato alto la carencia representa sólo 21.8 y 13.5%, respectivamente. En el primer estrato, casi tres de cada diez personas pertenecen a hogares sin refrigerador, 51.1% no cuenta con lavadora y 73.5% no tiene horno de microondas; en contraste, en el estrato alto carecen de estos bienes 0.8%, 3.8% y 11.9%, respectivamente.

Es evidente la desigualdad en el acceso a bienes durables de los estratos más bajos de la estructura social de la Ciudad, lo que limita que tengan posibilidad de gozar de las condiciones de vida imperantes y socialmente aceptadas. Por otra parte, su escaso acceso a los bienes durables impone serias limitaciones para hacer frente a las crisis económicas, aspecto que se agudiza, como veremos en la siguiente sección, por no contar en su mayoría con seguridad social.

Pobreza y desigualdades en el acceso a la seguridad social y a los servicios de salud

La seguridad social permite que las personas y hogares estén protegidos ante los riesgos de la vida, tales como accidentes y enfermedades, profesionales y no profesionales, invalidez, vejez, orfandad y viudez. Éste es el segundo componente del NBI con mayor carencia, ya que, de cada cien habitantes, 44 no cuentan con este derecho (CUADRO 4.5). En México, el acceso a la seguridad social garantiza los servicios de salud, pero ante la falta de empleo formal y, por tanto de cobertura, se han creado mecanismos para permitir a la población sin seguridad social contar con servicios de salud. Así ocurre con

¹⁴ Estufa, refrigerador, licuadora, bomba agua, plancha, lavadora y aspiradora.

¹⁵ Computadora, algún aparato para escuchar música, pantallas, videojuegos, televisores, etcétera.

los estudiantes de educación media superior, superior y posgrado inscritos en escuelas públicas que pueden, a título gratuito, recibir los servicios de salud del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social).

Por otro lado, en materia de salud, existen algunos hogares con el ingreso suficiente para que, una vez cubierta la línea de pobreza del hogar, contraten voluntariamente los servicios del IMSS por su cuenta (seguro familiar), de igual forma, los estudiantes de educación media y superior de escuelas públicas reciben servicios de salud de esta institución, aspectos considerados en el MMIP. Por esta razón, la carencia en acceso a salud es menor que la de seguridad social, pero aun así más de una cuarta parte de la población no cuenta con cobertura médica o ésta es deficiente al tener sólo acceso al Seguro Popular, por tanto, 26.7% presenta carencia en esta dimensión (véase CUADRO 4.5).¹⁶

Por otra parte, la relación entre pobreza y falta de acceso a seguridad social es muy clara (véase CUADRO 4.11). Mientras que 81.0% de la población en pobreza extrema no cuenta con este derecho, entre la población que no la padece la relación casi se invierte, ya que 77.7% si cuenta con la cobertura.

CUADRO 4.11 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS POR ESTRATO DEL MMIP SEGÚN SI CUENTAN CON SEGURIDAD SOCIAL

Estratos del MMIP	Con seguridad social	Sin seguridad social
Pobreza extrema ^{1/}	19.0%	81.0%
Pobreza moderada ^{2/}	49.0%	51.0%
Sin pobreza	77.7%	22.3%

^{1/} Se presentan aquellos que tienen pobreza muy alta y alta. ^{2/} Se presentan aquellos que tienen satisfacción mínima, estrato medio o alto. Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

De igual forma, la pobreza está fuertemente asociada con el tipo de afiliación a los servicios de salud (CUADRO 4.12). Mientras que 83.3% de los inscritos en el Seguro Popular padece pobreza, sólo tiene esta condición 3.6% de los que tienen seguro privado. En lo que respecta a los distintos servicios de salud otorgados por las instituciones de seguridad social, es muy claro que la población inscrita en Pemex tiene la menor probabilidad de padecer pobreza (4.1%), tal condición aumenta de manera importante entre los trabajadores del ISSSTE (a 24.4%) y entre los afiliados al IMSS, que cubre a los trabajadores del sector privado, crece aún más (39.8%), pero en ningún caso se asemeja a la amplitud del nivel de pobreza que padece la población inscrita en el SP.

Ante la saturación y deficientes servicios de salud pública, una proporción importante proporción (15.9%) de las personas que presentan algún problema de salud y que requiere atención, acudieron a consultorios de farmacia. En 2018, 29% de la población en pobreza extrema que requirió atención a la salud, acudió a un consultorio de farmacia, frente a 9% de la población que no padecía pobreza. En

¹⁶ A partir del 1º de enero de 2020 el Seguro Popular (SP) fue sustituido por el INSABI (Instituto Nacional de Salud y Bienestar) que, como hacía el SP, cubrirá a población sin seguridad social, pero a diferencia de este último que sólo cubría parte de los padecimientos, el Gobierno Federal tiene proyectado cubrirlos todos con el INSABI.

contraste, 37% de los que pertenecen a este último grupo se atendieron en consultorios privados frente a 17% de los que viven en pobreza extrema.

CUADRO 4.12 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS EN POBREZA, DE ACUERDO CON EL TIPO DE AFILIACIÓN EN SALUD, 2018

Institución de afiliación en salud	Población en pobreza (%)
Sin cobertura	64.8
Seguro Popular	83.3
IMSS	39.8
ISSSTE	24.4
PEMEX	4.1
Seguro de salud privado	3.6

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Pobreza y desigualdades en educación

El último componente que analizamos en esta sección es el de la educación. En la Ciudad de México más de una cuarta parte (27.2%, según vimos en el CUADRO 4.5) de los habitantes tiene rezago educativo. Los logros en educación son mayores a medida que aminora la condición de pobreza. El CUADRO 4.13 incluye a la población de 25 años y más según el nivel máximo educativo alcanzado.

Se observa un cambio significativo en el porcentaje de pobreza cuando se pasa de secundaria completa a preparatoria y más fuerte aún es la reducción una vez alcanzada la universidad. Así, mientras que entre quienes cuentan con preparatoria incompleta o menos la pobreza supera 65%, llegando a 73.8% entre quienes tienen primaria incompleta o no tienen escolaridad, entre quienes tienen preparatoria o equivalente la pobreza baja a 44.0%, y es sólo de 8.7% cuando se cuenta con educación superior o más (véase CUADRO 4.13).

CUADRO 4.13 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS DE 25 AÑOS O MÁS EN POBREZA, DE ACUERDO CON SU NIVEL EDUCATIVO, 2018

Indicadores	Población en pobreza (%)
Primaria incompleta o sin escolaridad	73.8
Primaria completa y secundaria incompleta	68.7
Secundaria completa y preparatoria incompleta	65.7
Preparatoria o carrera técnica completa y superior incompleta	44.0
Educación Superior completa o más	8.7

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

De igual forma, en la medida en que se reduce la pobreza existen mayores posibilidades de continuar en el sistema educativo, reflejo de ello son las diferencias en el número de años acumulados de educación en la población de 15 años y más. Así, en 2018, los que se encontraban en pobreza extrema sólo contaban, en promedio, con 8.1 años acumulados (véase CUADRO 4.14), el equivalente a primaria

completa y dos años de secundaria; la población de 15 años y más del estrato de pobreza moderada contaba con secundaria completa y casi un año de preparatoria (9.7 años), mientras que la población del estrato sin pobreza tenía 13.2 años de educación acumulada, lo que significa que en promedio contaba con preparatoria y un poco más de un año de escuela superior.

Es importante señalar que la norma en el MMIP para los mayores de 18 y hasta los 39 años se ubica precisamente a nivel preparatoria o bachillerato y, para los adultos va disminuyendo conforme aumenta la edad, mientras que, para la población de 3 a 18 años, la norma consiste en que asistan a la escuela de acuerdo con el nivel educativo que corresponde según su edad (con un año de holgura).

CUADRO 4.14 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE PERSONAS EN POBREZA, DE ACUERDO CON AÑOS DE ESCOLARIDAD ACUMULADOS, 2018

Estratos del MMIP	Escolaridad acumulada promedio
Pobreza extrema	8.1
Pobreza moderada	9.7
Sin pobreza	13.2

*Sólo se incluye a población de 15 años o más. Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

3. Una mirada a la desigualdad socio demográfica desde la pobreza

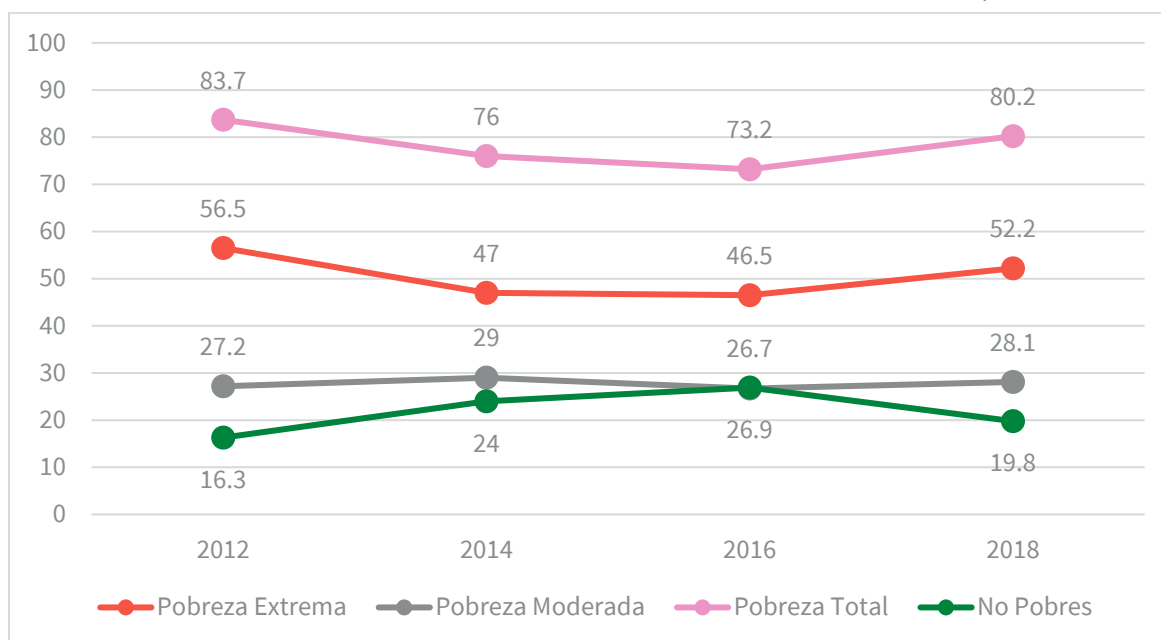
La pobreza tiene su origen fundamentalmente en la desigual distribución del ingreso, de la riqueza y del acceso a los bienes sociales para la satisfacción de las necesidades, es decir, tiene una base económica y social. No obstante, la estructura demográfica de los hogares impone restricciones que pueden influir en el grado y magnitud de la pobreza. Generalmente, los hogares pobres son de mayor tamaño, tienen un número más elevado de menores de edad, lo cual inhibe, en cierta medida, la participación laboral de las mujeres, por lo que la tasa de dependencia (personas por ocupado) tiende a ser mayor frente a quienes no viven en pobreza. A continuación, analizamos distintos aspectos de la demografía y su interacción con la desigualdad y la pobreza.

3.1 Profundización de la pobreza en grupos vulnerables

Población indígena

Algunos grupos de población específica pueden ser más vulnerables a la pobreza, como es el caso de los hablantes de lengua indígena. De esta forma, si bien, cinco de cada diez habitantes de la Ciudad vivían en pobreza en 2018, entre quienes hablan una lengua indígena la padecían ocho de cada diez; pero, además, la mayoría de esta población padece elevada intensidad de la pobreza, ya que casi la mitad (52.2%) se ubicaba en los estratos de pobreza extrema (véase GRÁFICA 4.4).

GRÁFICA 4.4 ESTRATOS DE POBREZA EN POBLACIÓN INDÍGENA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, 2012-2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en ENIGH 2012-2018.

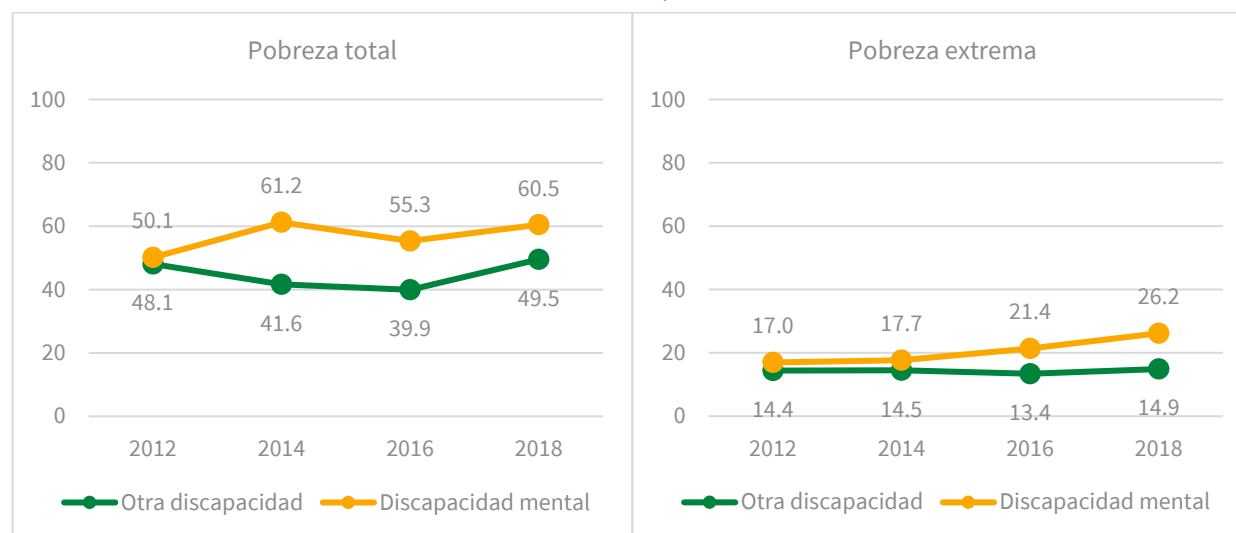
La pobreza en los hablantes de lengua indígena ha disminuido muy poco ya que, en 2012, por cada cien hablantes de lengua indígena, 84 vivían en pobreza, mientras en 2018 se registran 80 (por cada cien). Además, se ha desplazado la intensidad de la pobreza al disminuir la pobreza extrema e incrementarse la pobreza moderada.¹⁷ Por cada cien personas indígenas en 2012, 57 (56.5%) se encontraban en situación de pobreza extrema y 27 (27.2%) en pobreza moderada. En 2018, las personas indígenas en pobreza extrema disminuyeron a 52 (52.2%) y aumentaron las de pobreza moderada a 28 (28.1%, GRÁFICA 4.4).

Personas con discapacidad

Otro grupo vulnerable es el de personas que presentan algún tipo de discapacidad. Una persona con discapacidad está más expuesta, por sus limitaciones, al acceso a fuentes de ingreso y a servicios de salud y educativos. La falta de inclusión limita su participación en el mercado laboral. Al mismo tiempo, las condiciones socioeconómicas de la pobreza incrementan el riesgo a adquirir o nacer con una discapacidad, sobre todo cuando se trata de una discapacidad mental, que eleva la probabilidad de padecer pobreza. Así, mientras que como hemos señalado, cinco de cada diez personas en la Ciudad viven con pobreza, seis con discapacidad mental se encuentran en esta situación.

¹⁷ Pareciera observarse que ha acontecido un desplazamiento de la intensidad de la pobreza, de pobreza extrema a moderada, sin embargo, debido al tamaño de la submuestra, se sugiere proceder con cautela respecto a esta información que sólo tiene por objeto mostrar la posible existencia de una tendencia.

FIGURA 4.3 POBREZA TOTAL Y POBREZA EXTREMA EN POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD, SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2012-2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2012-2018.

Si bien llama la atención que, entre las personas con otro tipo de discapacidad, la incidencia de la pobreza es menor, cinco por cada diez, esto se debe, en parte, a que las personas que declaran tener alguna incapacidad son por lo general adultos mayores y estos padecen, en promedio, menor pobreza, como se puede observar en la FIGURA 4.3, aspecto que explicaremos más adelante. Ello no elimina las dificultades que enfrenta esta población para realizar sus actividades cotidianas. Cabe destacar, además, que su pobreza está subestimada porque los gastos asociados a la discapacidad no están incorporados en las líneas de pobreza.

Como ocurre con la pobreza en general, la de los habitantes con discapacidad no mental presentó pocos cambios entre 2012 y 2018. La total disminuyó ligeramente y aunque en 2014 y 2016 se perciben reducciones importantes, para 2018 la cifra es muy similar a la de 2012. Para este grupo de personas la pobreza extrema también presentó pocas variaciones, en 2018 el número de personas en esta situación fue de 15 (por cada cien), cantidad ligeramente superior a la de 2012 (FIGURA 4.3).

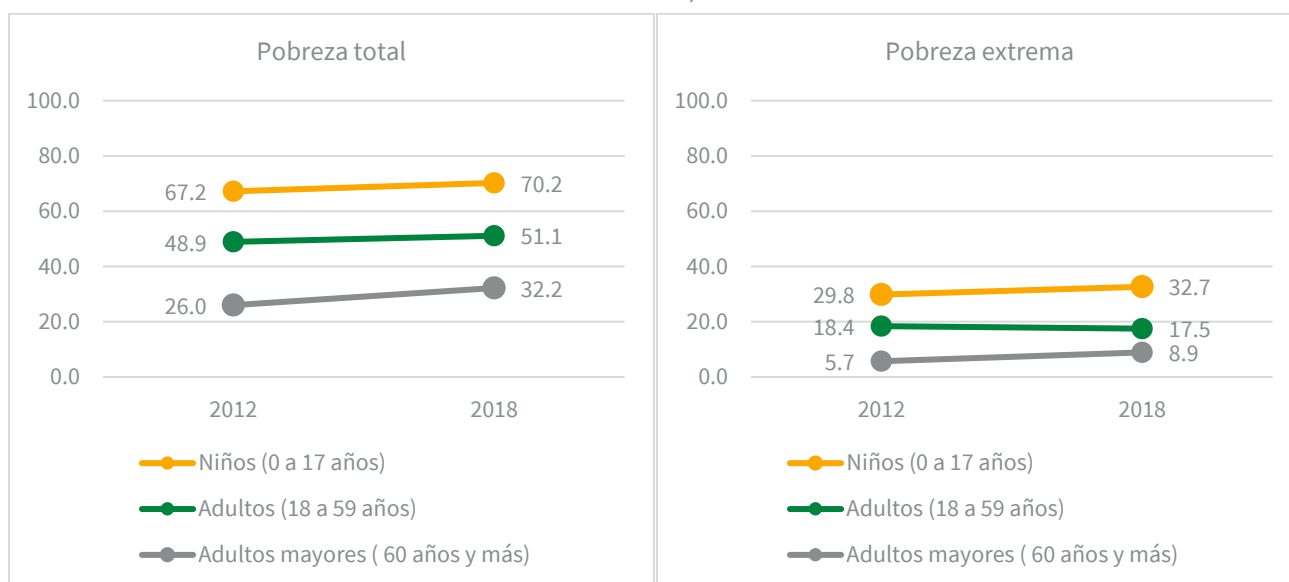
Los datos muestran que los habitantes con discapacidad mental pudieron haber padecido un empobrecimiento, además de un aumento en la intensidad de la pobreza durante los seis años de análisis.¹⁸ Por cada cien habitantes con discapacidad mental, en 2012, 50 vivían en pobreza, y en 2018 esta cifra aumentó a 61. También se incrementó la pobreza extrema, mientras en 2012 había 17 personas (por cada 100) en pobreza extrema, en 2018 se reportaban 26 en esta situación. Así, mientras la situación para las personas con discapacidad no mental parece disminuir, para aquellas con discapacidad intelectual empeora.

¹⁸ La información presentada sobre las personas con discapacidad mental y de otro tipo debe tomarse con cautela, dado que el número de casos en la muestra de la ENIGH es muy pequeño.

Infancia, jóvenes y adultos mayores

La pobreza muestra una relación inversa con la edad, siendo durante la infancia cuando más se padece. En 2018, por cada 10 niños, niñas y adolescentes, casi 7 se encontraban en pobreza, de los cuales casi la mitad en pobreza moderada y la otra mitad en extrema. En el periodo 2012-2018 se presentó un ligero aumento en la pobreza, tanto total como extrema en este grupo de edad (véase FIGURA 4.4). La misma tendencia al alza se puede notar en los demás grupos poblacionales. La GRÁFICA 4.5 presenta la distribución por estrato para cada uno de estos grupos poblacionales en 2018.

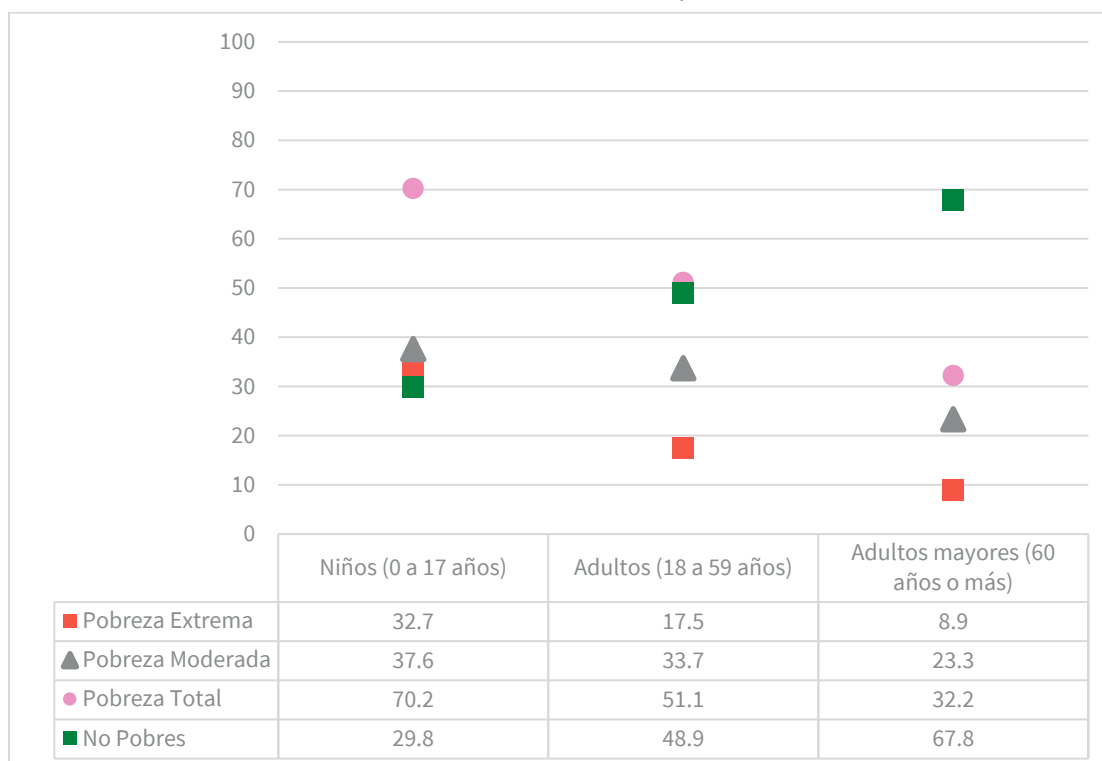
FIGURA 4.4 PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN ESTRATOS DE POBREZA TOTAL Y EXTREMA, POR GRANDES GRUPOS DE EDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2012 Y 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2012-2018.

El grupo de edad que presentó menor incidencia en la pobreza es el de adultos mayores, de 60 años o más. La tercera parte (tres de cada diez) vivía en pobreza en 2018; dos de cada diez se encontraban en pobreza moderada y menos de un adulto mayor (8.9%) en la extrema (FIGURA 4.4). A pesar del bajo nivel de pobreza entre los adultos mayores, ésta se incrementó de manera importante, ya que en 2012 un poco más de una cuarta parte (26%) la padecía, mientras que en 2018 su nivel alcanza casi una tercera parte (32.2%). La intensidad de la pobreza también aumentó ligeramente para este grupo, ya que el porcentaje de los adultos mayores que se ubicaban en el estrato de pobreza extrema pasó de 5.7% en 2012 a 8.9%, seis años más tarde.

GRÁFICA 4.5 CIUDAD DE MÉXICO: NIÑAS Y NIÑOS, ADULTOS JÓVENES Y ADULTOS MAYORES, PORCENTAJES DE POBLACIÓN SEGÚN ESTRATOS DE POBREZA, 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

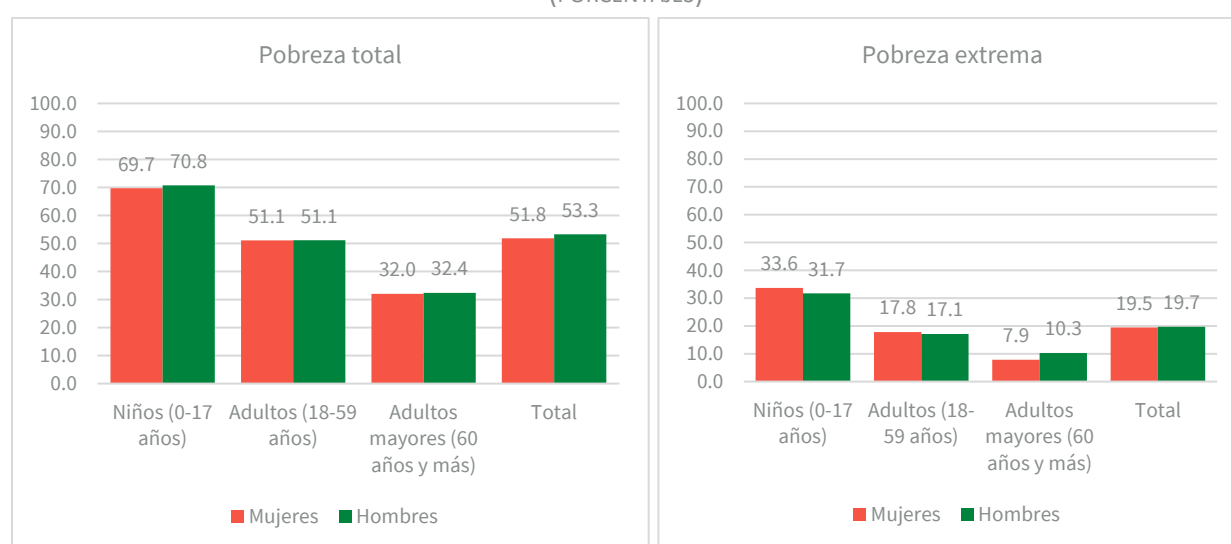
3.2 Las desigualdades en la pobreza por sexo, edad y condición de ocupación

Una dificultad para aproximarse a las diferencias en el grado de pobreza por sexo se debe al tratamiento que dan los métodos de medición a la distribución de recursos o bienes (ingresos, tiempo, alimentos, entre otros) al interior del hogar. Por ejemplo, se asume que los alimentos se distribuyen de acuerdo con los requerimientos nutricionales de cada miembro del hogar y que, en caso de existir escasez, todos presentan el mismo nivel de carencia. No obstante, en los hechos y de acuerdo con las relaciones de poder o requerimientos de reproducción en el hogar, algunos miembros se pueden quedar con hambre, mientras que otros logran un consumo adecuado o inclusive excesivo. Dichas diferencias no logran registrarse en las encuestas, por lo que al medir la pobreza se parte de que todos logran el mismo nivel de satisfacción/insatisfacción en diversas dimensiones del bienestar, siendo la variable más importante la de ingresos.

De esta forma, tradicionalmente en la medición de la pobreza se ha adoptado una concepción economicista, que supone que el hogar es una unidad, en la que las decisiones del jefe del hogar (o las tomadas al interior de éste), consideran el beneficio de todos, maximizando la utilidad de los miembros del hogar. Se asume que el ingreso, los alimentos y las tareas, por ejemplo, son distribuidos de acuerdo con los requerimientos de cada miembro del hogar, así como con las aptitudes de cada uno de ellos. Esta postura ha sido criticada por los estudios de género, que consideran que no se captura

la dinámica que realmente se vive al interior de los hogares, en la cual la distribución de los recursos entre sus miembros suele ser desigual y depende de una combinación de conflictos y actitudes muy diversas (altruistas, de reciprocidad, de cooperación, de explotación, de dominación y de negociación), que dan como resultado que algunos grupos poblacionales (mujeres, niños, ancianos, discapacitados), vivan condiciones de precariedad aun cuando sus hogares no estén clasificados con pobreza. Por ello, una de las modificaciones más relevantes realizadas al MMIP por el Evalúa recientemente, fue elaborar indicadores por persona para las variables con las que se puede realizar la medición de esta manera, sin embargo, existen fuertes restricciones para tener una medida que permita develar de mejor manera diversas desigualdades.¹⁹

GRÁFICA 4.6 CIUDAD DE MÉXICO: PERSONAS EN POBREZA Y POBREZA EXTREMA, POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 2018 (PORCENTAJES)



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Los resultados del MMIP muestran que la incidencia de la pobreza es ligeramente superior en los hombres (53.3%), que entre las mujeres (51.8%, véase GRÁFICA 4.6).²⁰ Este patrón varía de acuerdo con los grupos de edad. Así, en el de 18 a 59 años, mientras que la pobreza afecta a mujeres y hombres por igual (51.1%), cuando se trata de la extrema es ligeramente mayor para ellas (17.8% y 17.1% en hombres). Esto muestra que las diferencias no sólo tienen el componente transversal de género sino

¹⁹ Así, en su versión anterior el MMIP consideraba un indicador de rezago educativo construido con el promedio de la carencia/satisfacción de esta dimensión en el hogar. Ello llevaba a la subestimación o sobre estimación del grado de rezago educativo de algunos miembros del hogar. Actualmente, casi todos los indicadores parciales y el integrado del MMIP están contruidos de acuerdo con las características propias de los miembros del hogar, con excepción de ingreso, vivienda y tiempo.

²⁰ Hay que tener en cuenta que el tiempo es calculado a nivel hogar (de acuerdo con las características físicas de la vivienda y las particularidades sociodemográficas del mismo, que condicionan los requerimientos de cuidado y trabajo doméstico), y distribuido de manera equitativa entre hombres y mujeres.

también de edad y ciclo de vida. Podemos suponer que la situación de mayor pobreza extrema entre las mujeres de estas edades se puede deber a que algunas de ellas son mujeres solas con hijos pequeños.

Este hallazgo coincide en gran medida con el de CEPAL, para un grupo de edad muy similar, pero del conjunto de países latinoamericanos. De esta forma, según el último reporte de este organismo (2019), las mujeres en el grupo de 20 a 59 años presentan mayor pobreza extrema.

Condición de ocupación

En lo que se refiere a la tasa de participación, de la población de 12 años y más, el 58.5% en promedio en la Ciudad pertenece a la Población Económicamente Activa (PEA), y la tasa es ligeramente menor en el estrato de pobreza extrema (véase CUADRO 4.15), debido a la menor participación de las mujeres en este estrato del MMIP, lo cual se explica, en gran medida, por el mayor número de hijos pequeños en los hogares con pobreza extrema. En contraste, es mayor la tasa de desocupación en este estrato y disminuye a medida que la condición socioeconómica mejora.

CUADRO 4.15 CIUDAD DE MÉXICO, POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) Y NO ACTIVA (PNEA), POR ESTRATOS DEL MMIP, 2018 (12 AÑOS Y MÁS, PORCENTAJES)

Estratos del MMIP	PEA			PNEA
	Total	Ocupados	Desocupados	
Total				
Pobreza extrema	58.1	92.8	7.2	41.9
Pobreza moderada	58.5	95.9	4.1	41.5
Sin pobreza	58.5	96.1	3.9	41.5
Total población	58.5	95.5	4.5	41.5
Mujeres				
Pobreza extrema	43.2	94.3	5.7	56.8
Pobreza moderada	46.2	96.8	3.2	53.8
Sin pobreza	50.7	96.9	3.1	49.3
Total, mujeres	48.0	96.5	3.5	52.0
Hombres				
Pobreza extrema	75.3	91.8	8.2	24.7
Pobreza moderada	71.8	95.2	4.8	28.2
Sin pobreza	67.6	95.4	4.6	32.4
Total, hombres	70.3	94.7	5.3	29.7

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

En la Ciudad, la tasa de participación es menor para las mujeres que para los hombres en todos los estratos del MMIP. No obstante, la tasa de las mujeres aumenta en la medida en que la pobreza disminuye. Una situación opuesta ocurre con los hombres, cuya tasa de participación baja a medida que mejora el ingreso. La mayor participación de los hombres cuando se padece pobreza responde a diversos factores; el primero es la necesidad de trabajar desde muy jóvenes para generar ingresos, pero,

por otro lado, en edades avanzadas se dificulta su retiro del mercado laboral, también debido a sus ingresos bajos y su falta de acceso a la seguridad social. En cambio, en los estratos altos los hombres tienen una incorporación relativamente tardía al mercado laboral porque permanecen mayor tiempo en el sistema educativo y, en cambio, tienen más elevada cobertura de la seguridad social en edades avanzadas, lo que les permite jubilarse o pensionarse.

En lo que respecta a la tasa de desocupación, ésta es menor en las mujeres que en los hombres (3.5% y 5.3% en promedio, respectivamente). La mayor tasa de desempleo se presenta en los hombres que viven en pobreza extrema (8.2%) y la más baja se observa en las mujeres que viven en hogares sin pobreza (3.1%). Esta información muestra que los sectores de menor ingreso son los que enfrentan mayores dificultades para encontrar oportunidades de empleo. A continuación, analizamos algunas características de la estructura por hogar y estratos del MMIP.

3.3 Las desigualdades en las características demográficas en los hogares y la pobreza

Los datos para la Ciudad de México confirman que el tamaño promedio del hogar cuando existe una condición de pobreza es mayor. Así, en el estrato de la extrema y la moderada es de 3.9 personas, mientras que en los hogares sin pobreza de 2.9 (véase CUADRO 4.16). Más evidentes son las diferencias en la composición etaria son evidentes según al estrato al que se pertenece. En los hogares en pobreza extrema el número promedio de miembros del hogar menores de 18 años es de 1.5, baja a 1 entre los clasificados con pobreza moderada y es de apenas 0.4 en los hogares sin pobreza. En contraste, el número promedio de adultos mayores es más alto en hogares sin pobreza (0.6), mientras que es apenas de 0.3 en los hogares pobres extremos.

CUADRO 4.16 CIUDAD DE MÉXICO, ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS PROMEDIO DE LOS HOGARES, POR ESTRATOS DEL MMIP, 2018

Estratos del MMIP*	Tamaño del hogar	Menores de 18	Adultos mayores (60 y más)
Pobreza extrema	3.9	1.5	0.3
Pobreza moderada	3.9	1.0	0.4
Sin pobreza	2.9	0.4	0.6

*El estrato del MMIP para el hogar corresponde al del jefe. Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Por otra parte, la tasa de dependencia en los hogares pobres extremos (2.7) es mayor a la de los que están en pobreza moderada (2.3), y sustancialmente más alta que la observada en el estrato de los hogares sin pobreza (2.0, véase CUADRO 4.17).²¹ Cabe señalar que estas diferencias se presentan aun cuando el número de ocupados por hogar es muy similar entre los hogares con pobreza extrema y los

²¹ Para el cálculo del número promedio de personas ocupadas y la tasa de dependencia no fueron considerados los hogares que no tuvieron, según la ENIGH, personas ocupadas.

que viven sin pobreza. Esto muestra que, además de los ingresos bajos y la precariedad laboral, los hogares en pobreza extrema enfrentan restricciones demográficas que limitan sus posibilidades para resolver o mejorar su condición de vida, particularmente el bajo número relativo de miembros que pueden incorporarse al mercado laboral, debido a la mayor presencia de menores de edad.

CUADRO 4.17 CIUDAD DE MÉXICO: NÚMERO DE OCUPADOS Y TASA DE DEPENDENCIA POR OCUPADO EN EL HOGAR, SEGÚN ESTRATOS DEL MMIP, 2018 (PROMEDIOS)

Estratos del MMIP*	Personas ocupadas por hogar	Tasa de dependencia por ocupado
Pobreza extrema	1.7	2.7
Pobreza moderada	1.9	2.3
Sin pobreza	1.7	2.0
Total	1.8	2.2

*El estrato del MMIP para el hogar corresponde al estrato del jefe. Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

La desigualdad en la pobreza según el sexo de la jefatura en el hogar

Como se ha visto en el capítulo referente a la población en la Ciudad de México, nuestra entidad presenta un proceso progresivo de envejecimiento, el cual es más notorio que para el conjunto del país. Mientras que en 2018 la edad promedio de los jefes de hogar en el país era de 49.8 años, en la Ciudad de México fue de 52.1 años (véase CUADRO 4.18). Pero, además, la edad promedio de las personas jefas de hogar tiende a aumentar conforme la pobreza disminuye. Otra característica importante, es que la edad promedio de las mujeres jefas de hogar es mayor (55.2 años), que la de los hombres jefes de hogar (50.4 años).

CUADRO 4.18 CIUDAD DE MÉXICO: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS SEGÚN EL SEXO DE LA JEFATURA, 2018 (PROMEDIOS)

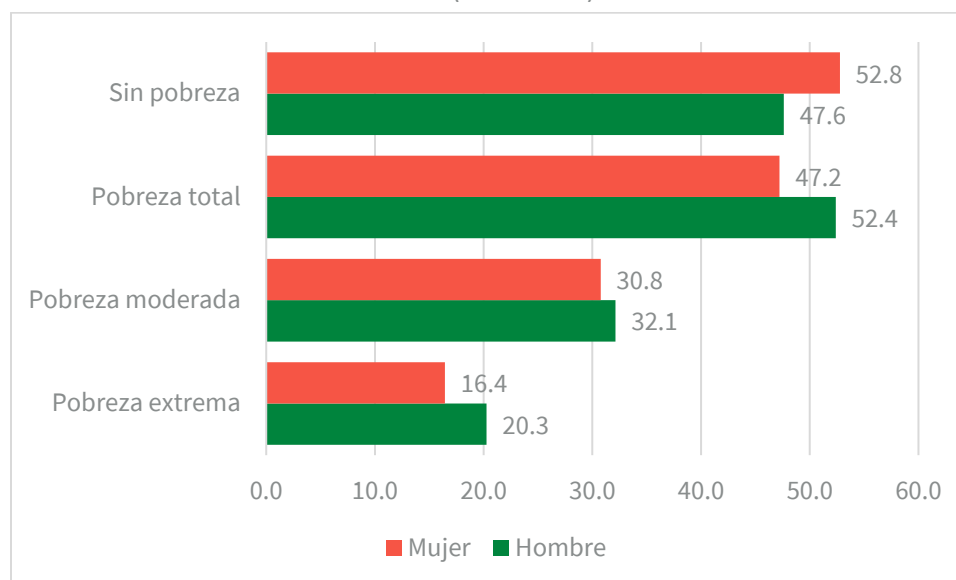
Estratos del MMIP	Edad de la persona jefa	Tamaño del hogar	Menores de 18	Adultos mayores (60 y más)
Mujeres				
Pobreza extrema	47.6	4.0	1.7	0.3
Pobreza moderada	54.9	3.6	0.9	0.5
Sin pobreza	56.8	2.5	0.3	0.6
Total	55.2	3.0	0.6	0.5
Hombres				
Pobreza extrema	43.7	3.9	1.5	0.3
Pobreza moderada	49.1	4.0	1.0	0.4
Sin pobreza	53.3	3.1	0.5	0.6
Total	50.4	3.5	0.8	0.5

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

En lo que respecta a la pobreza según el sexo de la jefatura encontramos que ésta es mayor en los hogares encabezados por hombres, 52.4% de quienes viven en este tipo de hogares la padecen, en

cambio con jefatura de mujeres, 47.2% (véase GRÁFICA 4.7). Este fenómeno se observa no sólo en México, sino en diversos países latinoamericanos. En la década de los noventa y de los 2000 CEPAL reportó que, en las áreas urbanas de diversos países de América Latina, la pobreza en los hogares encabezados por mujeres era menor. Esto se presentaba en Argentina, Brasil, Guatemala, México, Paraguay y Uruguay, que concentraban al 72.9% del total de la población urbana de la región (véase Damián, 2003).

GRÁFICA 4.7 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN POBREZA SEGÚN SEXO DE LA JEFATURA EN EL HOGAR, 2018 (PORCENTAJE)



Nota: Las categorías pobreza total y sin pobreza suman 100 por ciento. De la misma manera, pobreza extrema y pobreza moderada suman la pobreza total. Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Las diferencias en la pobreza según el sexo del jefe del hogar se deben a una conjunción de factores, a los cuales en cierta medida nos hemos referido en los párrafos anteriores; no obstante, vale la pena especificarlos. En el CUADRO 4.18 se observa que el tamaño promedio del hogar es considerablemente menor cuando la mujer es la persona jefa del hogar (3.0 frente a 3.5), por lo que menos personas dependen del ingreso que se genera a su interior. También podemos constatar que el número promedio de los menores de 18 años es más bajo (0.6 frente a 0.8). No obstante, es precisamente en los hogares encabezados por mujeres y mayor edad de la jefa del hogar, donde existe una disponibilidad más abundante de población en edad de trabajar.

Estas características cambian según estrato del MMIP. En el de la extrema pobreza se observa que, cuando se trata de hogares encabezados por mujeres, el tamaño promedio del hogar, el número de menores de 18 y el de los mayores de 60 es más elevado, que en los hogares encabezados por hombres (véase CUADRO 4.18), lo que provoca que la intensidad de la pobreza tienda a ser más alta. En el estrato de pobreza moderada y sin pobreza, los indicadores de tamaño de hogar y menores de 18 años son más altos en hogares encabezados por hombres, por lo que se trata en general de hogares en los que el ingreso tiende a ser mayor que en los hogares con jefatura de mujeres.

Las diferencias en el nivel de pobreza se relacionan también con variables asociadas al mercado laboral. Aunque hay una mayor propensión a que las mujeres perciban menor ingreso que los hombres, se observa que la mediana del ingreso per cápita diario en los hogares encabezados por mujeres es casi 60 pesos superior que en los hogares con jefatura masculina (de \$262.4 y \$207.9 pesos, respectivamente, véase CUADRO 4.19).

CUADRO 4.19 CIUDAD DE MÉXICO: PROMEDIO DE PERSONAS OCUPADAS POR HOGAR, LA TASA DE DEPENDENCIA Y MEDIANA DEL INGRESO, POR ESTRATOS DEL MMIP Y SEXO DE LA JEFATURA, 2018

Estratos del MMIP/ sexo de la o el jefe del hogar	Personas ocupadas por hogar	Tasa de depen- dencia	Mediana del ingreso diario per cápita	Mediana del ingreso día- rio per cápita en hogares sin personas ocupadas
Mujeres				
Pobreza extrema	1.7	2.6	82.5	82.9
Pobreza moderada	1.9	2.1	153.5	151.2
Sin pobreza	1.7	1.8	463.5	642.6
Total	1.8	2.0	262.4	591.9
Hombres				
Pobreza extrema	1.6	2.8	86.7	74.0
Pobreza moderada	1.9	2.4	145.0	189.2
Sin pobreza	1.8	2.0	385.4	610.1
Total	1.8	2.3	207.9	494.1

Nota: Para el cálculo de ingreso por día se divide el ingreso mensual entre 30.4. Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Lo anterior es posible, en parte, debido a que la tasa de dependencia es menor en los hogares encabezados por mujeres (2.0, frente a 2.3 en encabezados por hombres), lo que refuerza el argumento que planteamos en el sentido de que el menor ingreso en hogares encabezados por mujeres se compensa con el menor número de miembros y dependientes por persona ocupada en el hogar. Nótese las grandes diferencias del ingreso medianos entre los hogares que viven en pobreza y sin pobreza.

CUADRO 4.20 CIUDAD DE MÉXICO: TASA DE PARTICIPACIÓN DE LA JEFA O JEFE DEL HOGAR, POR ESTRATOS DEL MMIP, 2018

Estratos del MMIP	Total	Mujeres	Hombres
Pobreza extrema	88.9	75.2	94.0
Pobreza moderada	81.2	62.0	90.8
Sin pobreza	67.5	57.1	74.3
Total	74.7	60.6	82.5

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

Uno de los aspectos que caracteriza a las y los jefes de hogar es su elevada tasa de participación, en promedio es de 74.7%, más de 15 puntos porcentuales por arriba de la tasa promedio (véanse CUADROS 4.20 y 4.15). Las elevadas tasas de participación de las y los jefes de hogar en los hogares con pobreza extrema develan los bajos salarios y la relación que existe entre la necesidad de participar en

el mercado laboral y el nivel de pobreza. Así, los jefes de hogar en pobreza extrema tienen una tasa de participación cercana al 100% y tres cuartas partes de las mujeres jefas de hogar de ese estrato, trabajan. A mayor pobreza, mayor dependencia del ingreso por trabajo.

Los hogares en condiciones menos precarias reciben mayores ingresos de otras fuentes, como los provenientes de rentas de la propiedad, transferencias, e incluso el valor imputado de la vivienda. Por ello observamos que se reduce su tasa de participación, aunque en el estrato de pobreza moderada todavía es muy elevada la participación, sobre todo de los jefes de hogar. Una vez analizadas las principales dimensiones de la pobreza y las características de los hogares por estratos del MMIP, a continuación, presentamos las manifestaciones más relevantes de la desigualdad del ingreso en la Ciudad de México.

4. Desigualdad en el ingreso

La desigualdad de los ingresos actúa como un determinante para el pleno ejercicio o goce de los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades, y configura en gran medida qué tan diferentes somos en el país y, más específicamente, en esta Ciudad. Como mencionamos al inicio de este Capítulo, la medición de la desigualdad supone un reto, pues aunque existe la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), el ingreso reportado puede ser distinto al que realmente perciben los hogares, ya sea por desconocimiento, protección de datos personales o problemas derivados de la misma metodología de la encuesta. Es un hecho que el mayor subreporte en las encuestas, proviene de los estratos más altos. Esto ocurre no sólo en México sino en todos los países. Para evitar el sesgo que esto pueda ocasionar, diversos organismos como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) o el Banco Mundial, ajustan el ingreso de los hogares a Cuentas Nacionales (CN). La importancia del ajuste se debe a que sin éste se puede sobreestimar la pobreza y subestimar la desigualdad; por ello, el análisis que se presenta a continuación utiliza la información ajustada a CN de acuerdo con la metodología aplicada por Evalúa.

4.1 El índice de Gini y el coeficiente de Palma

Para dar cuenta de la desigualdad del ingreso existen dos indicadores: el índice de Gini y el coeficiente de Palma. El primero es el más utilizado, ya que su interpretación es muy sencilla (Atkinson, 2015). A medida que el Gini se aproxima a 1, aumenta la desigualdad del ingreso. Un valor hipotético de 1 representaría una situación en la que una sola persona concentra todo el ingreso de una sociedad. En contraste, tomaría un valor de 0 si en una sociedad todas las personas tuvieran la misma cantidad de ingresos.²² Por otra parte, el índice de Palma nos permite ver las diferencias en la magnitud de la con-

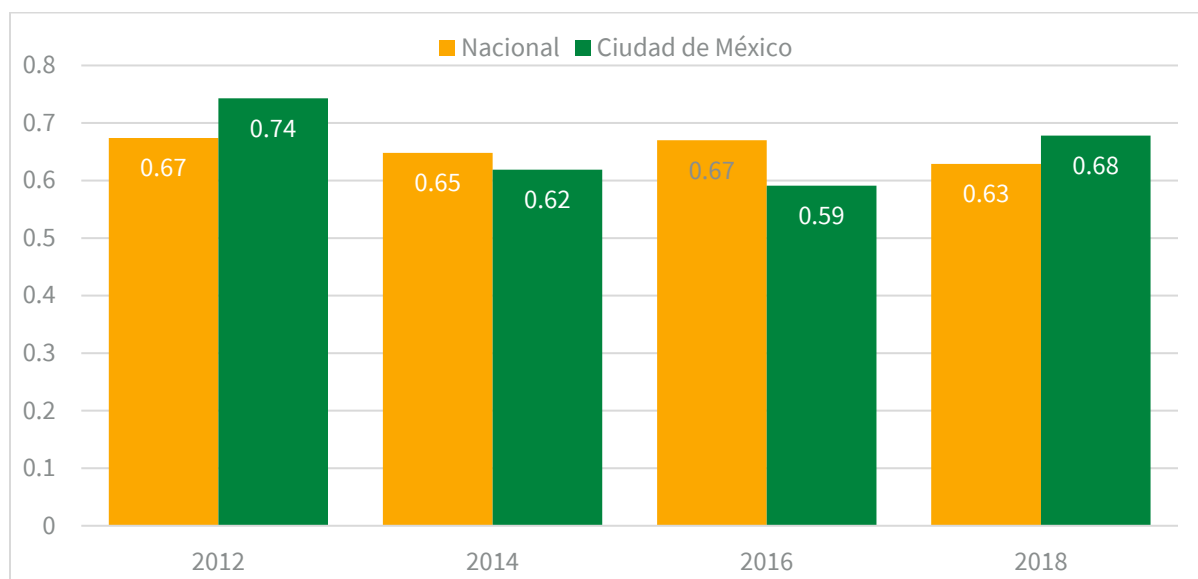
²² El índice de Gini se construye mediante una Curva de Lorenz que traza los porcentajes acumulados del ingreso contra el número de personas, comenzando por el individuo u hogar más pobre. De esta manera, se mide el área generada por la curva y una línea hipotética de completa igualdad.

centración del ingreso del 10% más rico en una sociedad frente al 40% más pobre. Ello nos permite saber qué tan ricos son los ricos con respecto al 40% de la población de menores ingresos.

Índice de Gini

En una sociedad en perfecta igualdad cada persona ganaría lo mismo, de manera que su acumulación sería directamente proporcional al número de personas, el 10 % de la población acumularía el 10% del ingreso, y así sucesivamente. Sin embargo, la realidad dista mucho de esto, pues existen unos pocos que acumulan mucho, dejando a otros más con muy poco.

GRÁFICA 4.8 EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO/LP AJUSTADO A CN, CIUDAD DE MÉXICO Y NACIONAL, 2012-2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en las ENIGH 2012-2018 ajustadas a CN.

El indicador del Gini²³ para el periodo 2012-2018 permite mostrar la persistencia de una Ciudad muy desigual, con una ligera tendencia a disminuir. El coeficiente de Gini en 2018 fue tanto en la Ciudad como a nivel nacional menor que en 2012; el de la Ciudad bajó de 0.74 a de 0.68 y en el país de 0.67 a 0.63, niveles que continúan siendo muy elevados.

Este indicador, aunque demuestra que la desigualdad del ingreso es muy elevada en México y la Ciudad, no da cuenta de diferencias internas, es decir, qué tan pobres son los pobres o qué tan ricos son

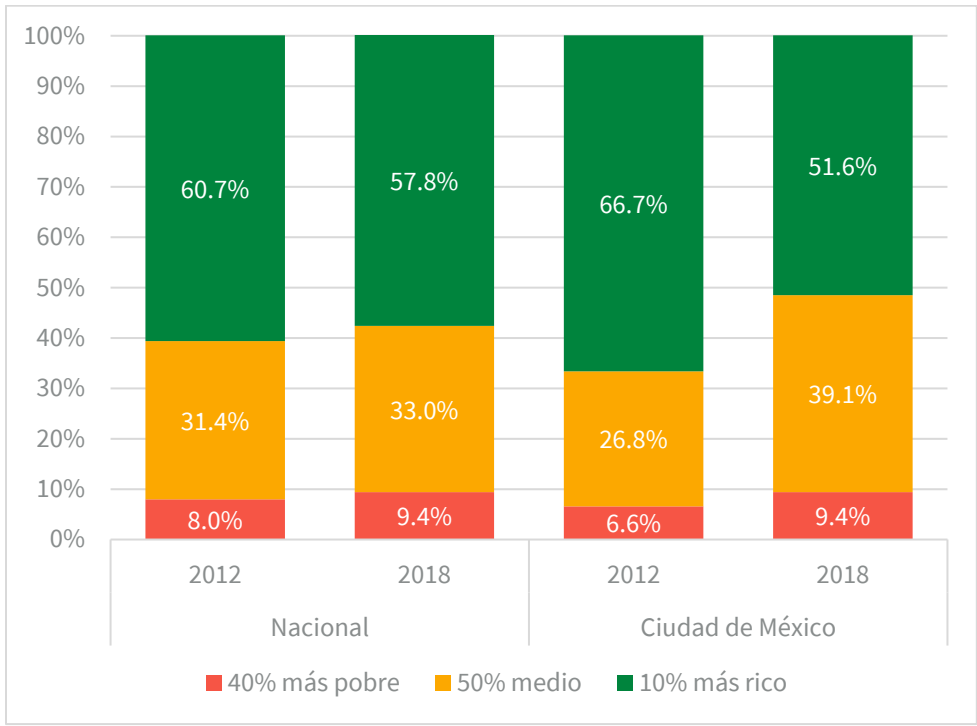
²³ Para construir el índice de Gini se ordena a la población de menor a mayor ingreso, generalmente el ingreso por persona u hogar. No obstante, se pueden realizar algunos ajustes al ingreso para obtener una mejor ordenación, ya sea considerando el ingreso por adulto equivalente (medida que supone que el consumo es distinto según el sexo y la edad). En Evalúa estimamos el Gini dividiendo el ingreso total del hogar entre la LP también por hogar.

los ricos en relación con los demás, por lo que es relevante analizar el Coeficiente de Palma, a fin de tener una aproximación distinta a la problemática de la desigualdad.

Coeficiente de Palma

El coeficiente de Palma compara el ingreso acumulado por el 10% más rico (decil X) frente al del 40% de la población más pobre (primeros cuatro deciles). Con ello se busca apreciar las grandes desigualdades derivadas del grado de acumulación de los ingresos por parte de aquellos con mayores percepciones. Palma & Stiglitz (2016) encontraron que, por lo general, en los países de ingresos altos y medios existe una fuerte presencia de estrato medio (deciles V a IX), el cual por lo general concentra 50% del ingreso disponible. Evidentemente esto no ocurre en México, ni en la capital del país. Ese estrato medio de la distribución concentraba, en 2018, 33% del ingreso disponible total del país y en la Ciudad de México 39% (GRÁFICA 4.9), lo que muestra el elevado grado de concentración, ya que el estrato medio está muy lejos de absorber el 50% del ingreso total, como observaron los autores.

GRÁFICA 4.9 NACIONAL Y CIUDAD DE MÉXICO: COEFICIENTE DE PALMA, 2012 Y 2018



Coeficiente de Palma	Nacional		Ciudad de México	
	2012	2018	2012	2018
	7.6	6.2	10.1	5.5

Fuente: Evalúa Ciudad de México, elaborado a partir de datos de Cuentas Nacionales y ENIGH 2012-2018, de INEGI.

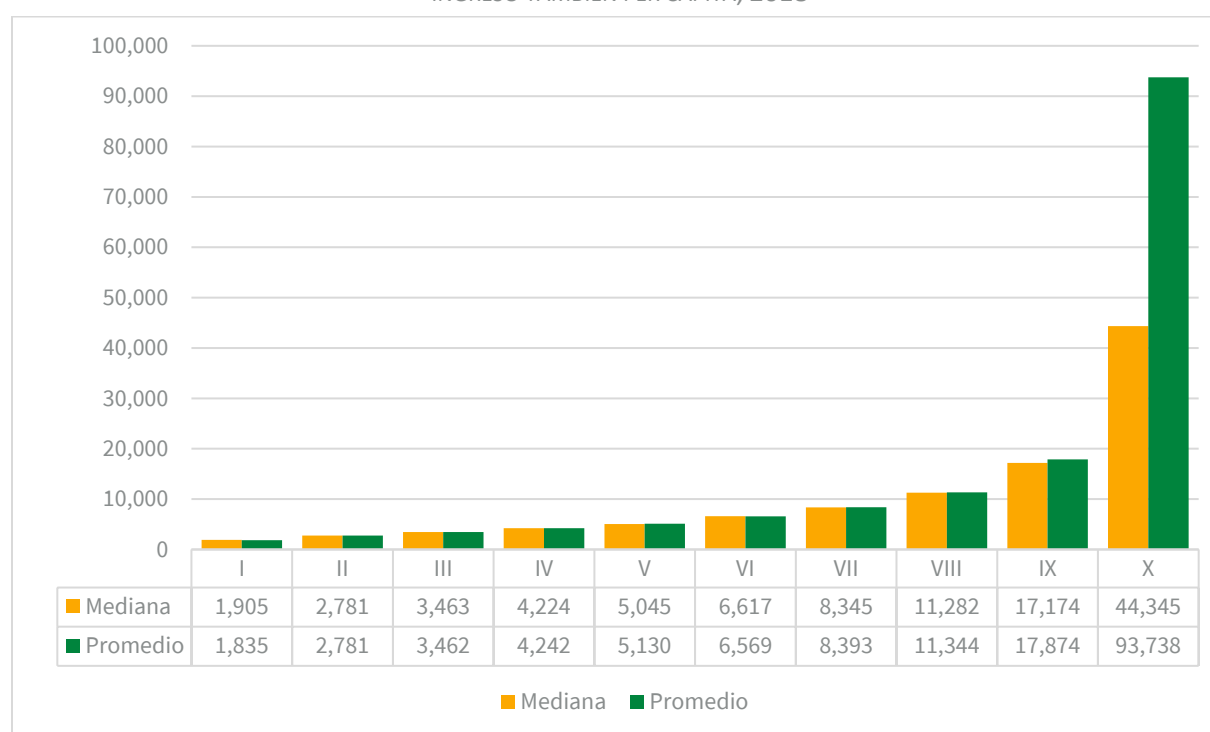
El índice de Palma resulta esclarecedor del Gini, pues explica la razón de un resultado tan cercano a la total desigualdad. En la GRÁFICA 4.9 se observa que mientras en 2012 el ingreso acumulado del 10% más rico era 7.6 veces el del 40% más pobre en el país, la concentración del ingreso por el 10% más

rico era considerablemente mayor en la Ciudad (10.1 veces el ingreso acumulado por el 40%). Para 2018, a nivel nacional se observa una disminución de la concentración del ingreso por el 10% más rico frente al 40% más pobre (a 6.2) mientras que en la capital se reduce de manera importante y se coloca por debajo del promedio del país (5.5). Los coeficientes de Palma aquí presentados son muy elevados y, en general de mayor magnitud que los estimados por los autores. No obstante, posiblemente más países presentan niveles similares a los de México, particularmente en América Latina y en otros de África y Asia, pero que no se reflejan debido a la falta de ejercicios para ajustar el ingreso de los hogares a Cuentas Nacionales, como se realiza por parte del Consejo de Evaluación. A continuación, analizamos las diferencias en el ingreso per cápita por deciles.

4.2 Diferencias de ingreso entre los extremos de la distribución

Otra manera de dar cuenta de la desigualdad es estimar las diferencias que existen entre el 10% más rico y los demás deciles de ingreso. Como se deriva de la información contenida en la GRÁFICA 4.10, una persona del decil I dispone en promedio de \$1,835 al mes, una del decil X cuenta con \$93,738 pesos al mes, lo que significa que esta última dispone de un ingreso 51 veces el que tiene una persona del primer decil, el más pobre (véase CUADRO 4.21). Las diferencias bajan de manera sustancial, aunque siguen siendo elevadas: así, el decil X obtiene un ingreso 34 veces mayor al segundo decil más pobre y 27 veces el del tercero. No obstante, el decil X tiene un ingreso promedio per cápita 5 veces mayor al del decil IX.

GRÁFICA 4.10 CIUDAD DE MÉXICO: MEDIANA Y PROMEDIO DEL INGRESO CORRIENTE MENSUAL PER CÁPITA POR DECILES DE INGRESO TAMBIÉN PER CÁPITA, 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2018 ajustada a CN, de INEGI.

Por otra parte, como se observa en la GRÁFICA 4.10, los valores promedio y la mediana en los deciles I a IX son muy pequeños, lo que significa que existen pocas diferencias entre el ingreso de una persona ubicada al inicio y al final de cada decil. En cambio, en el último decil la diferencia de estas dos medidas de tendencia central es notable: la mediana del ingreso corriente de una persona ubicada al centro de ese decil fue de \$44,345 pesos, en 2018, mientras que el promedio fue de \$93,738 pesos por persona al mes, 2.1 veces mayor. Lo anterior muestra la gran concentración del ingreso por parte del 5% más rico del país.

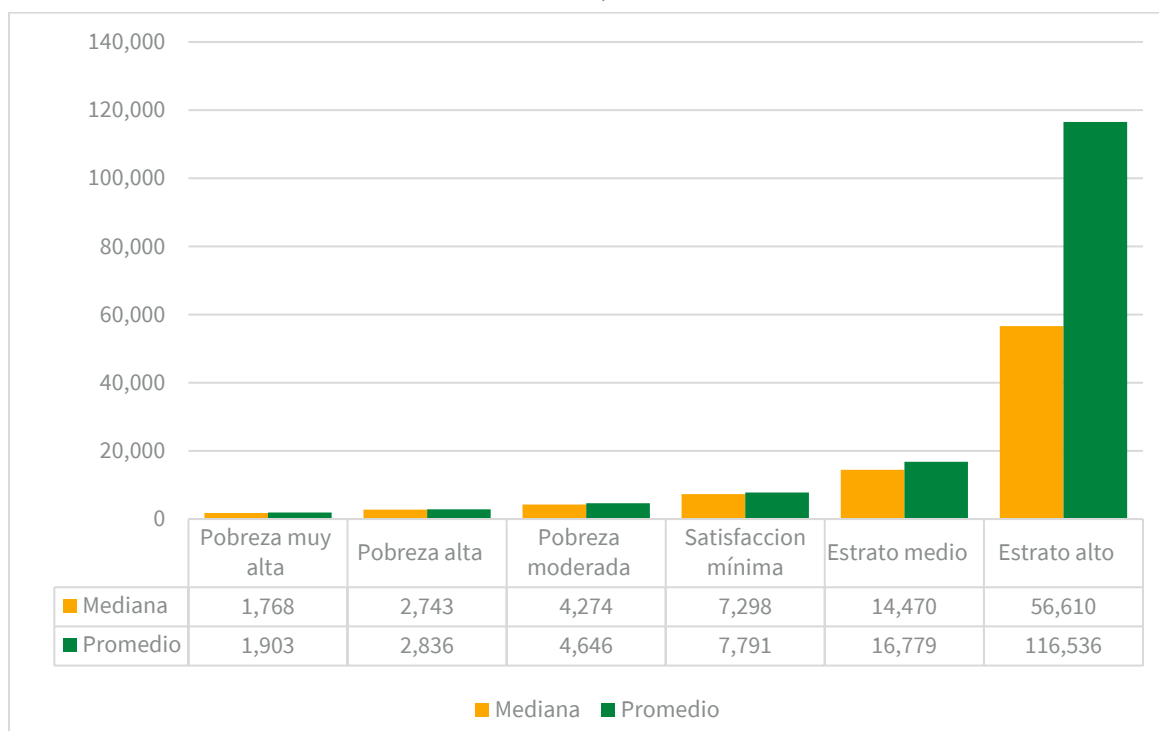
CUADRO 4.21 CIUDAD DE MÉXICO: NÚMERO DE VECES EL INGRESO PROMEDIO PER CÁPITA AL MES DEL DECIL X FRENTE A LOS DEMÁS DECILES, 2018

Deciles	Número de veces el ingreso del decil X
I	51
II	34
III	27
IV	22
V	18
VI	14
VII	11
VIII	8
IX	5
X	1

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2018 ajustada a CN, de INEGI.

Por otra parte, con base en lo que se observa en la GRÁFICA 4.11, podemos decir que las diferencias en la razón de ingreso entre las categorías extremas del MMIP, pobreza muy alta y estrato alto son mayores, que las que se observan entre el decil 1 y X. Así, el ingreso promedio de una persona en el estrato alto supera al de otra en pobreza muy alta en 61 veces. Asimismo, es posible observar la elevada desigualdad en el propio estrato alto del MMIP, ya que el promedio por persona al mes representa un poco más de dos veces la mediana en ese mismo estrato.

GRÁFICA 4.11 CIUDAD DE MÉXICO: MEDIANA Y PROMEDIO DEL INGRESO CORRIENTE MENSUAL PER CÁPITA POR ESTRATOS DEL MMIP, 2018.



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2018 ajustada a CN, de INEGI.

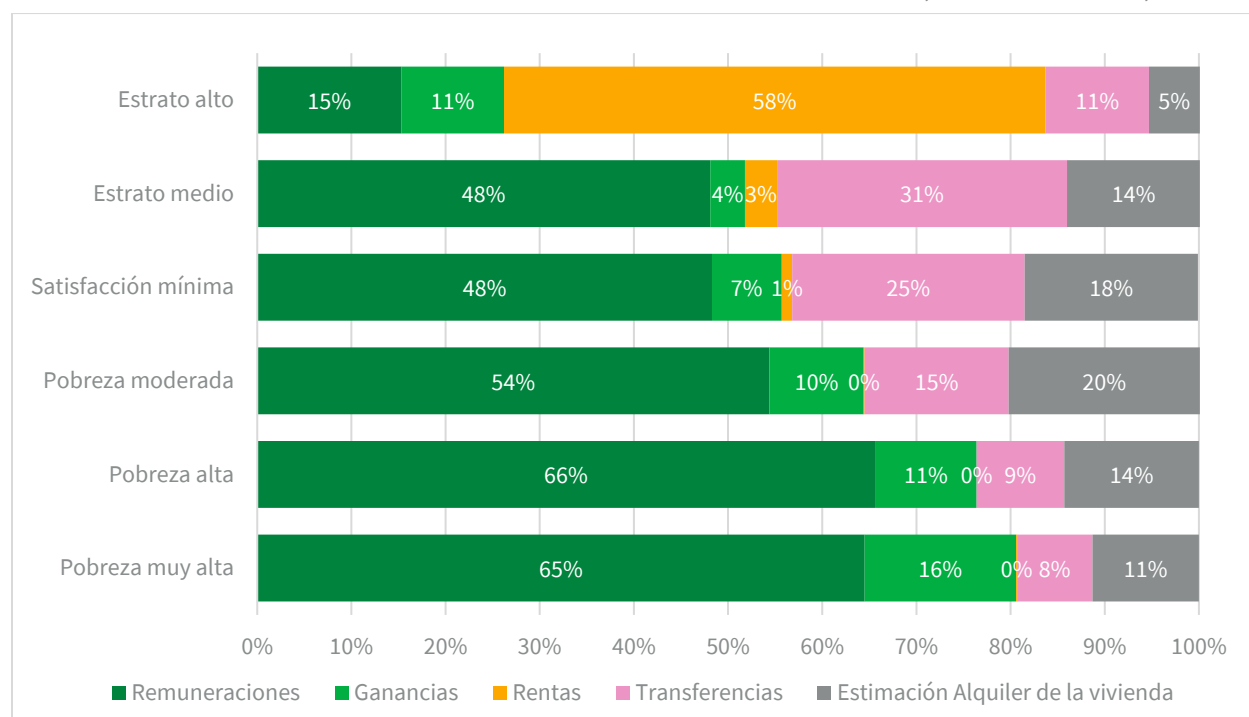
4.3 Desigualdad en la composición del ingreso

El ingreso de un hogar proviene de distintos perceptores, así como de diversas fuentes. Quizá las más presentes sean aquellas asociadas con el trabajo, el salario y las ganancias;²⁴ pero quienes no trabajan también pueden percibir ingresos en forma de pensiones, becas, rentas, percepciones financieras. Asimismo, existe un componente no monetario que se obtiene del consumo de bienes o servicios de manera directa, que puede ser autoproducido, o bien puede provenir de regalos hechos por otros hogares, transferencias o apoyos en especie de instituciones. Analizar su composición en los hogares permite observar distintos patrones. La GRÁFICA 4.12 contiene la proporción que representa cada fuente de ingreso, en el promedio per cápita. En el estrato de pobreza muy alta predominan los ingresos por trabajo (remuneraciones y ganancias), cuya suma representa 81%; de éste, 65% proveniente de remuneraciones y 16% de ingresos de negocios propios o ganancias. Por lo general, las ganancias en los estratos más pobres corresponden a ingresos de los trabajos por cuenta propia o pequeños negocios. En el siguiente estrato, el de pobreza alta, las remuneraciones representan casi el mismo porcentaje, pero se observa un menor peso del ingreso por negocios propios (baja a 11%), mientras que aumenta el valor imputado de la vivienda propia (de 11 a 14%). La dependencia de los ingresos

²⁴ El concepto de ganancias incluye el ingreso derivado del trabajo por cuenta propia, así como de los negocios propios.

por trabajo disminuye de manera importante a en el estrato alto, siendo la principal fuente de ingresos las rentas (por intereses, de la propiedad, acciones, etcétera). El ingreso por renta de la propiedad apenas forma parte del ingreso en el estrato medio (3%) y de satisfacción mínima (1%), y es inexistente en los estratos con pobreza

GRÁFICA 4.12 COMPOSICIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA MENSUAL POR TIPO DE FUENTE, ESTRATOS DEL MMIP, 2018



Fuente: ENIGH 2018, ingresos ajustados a Cuentas Nacionales (véase Evalúa, 2019b)

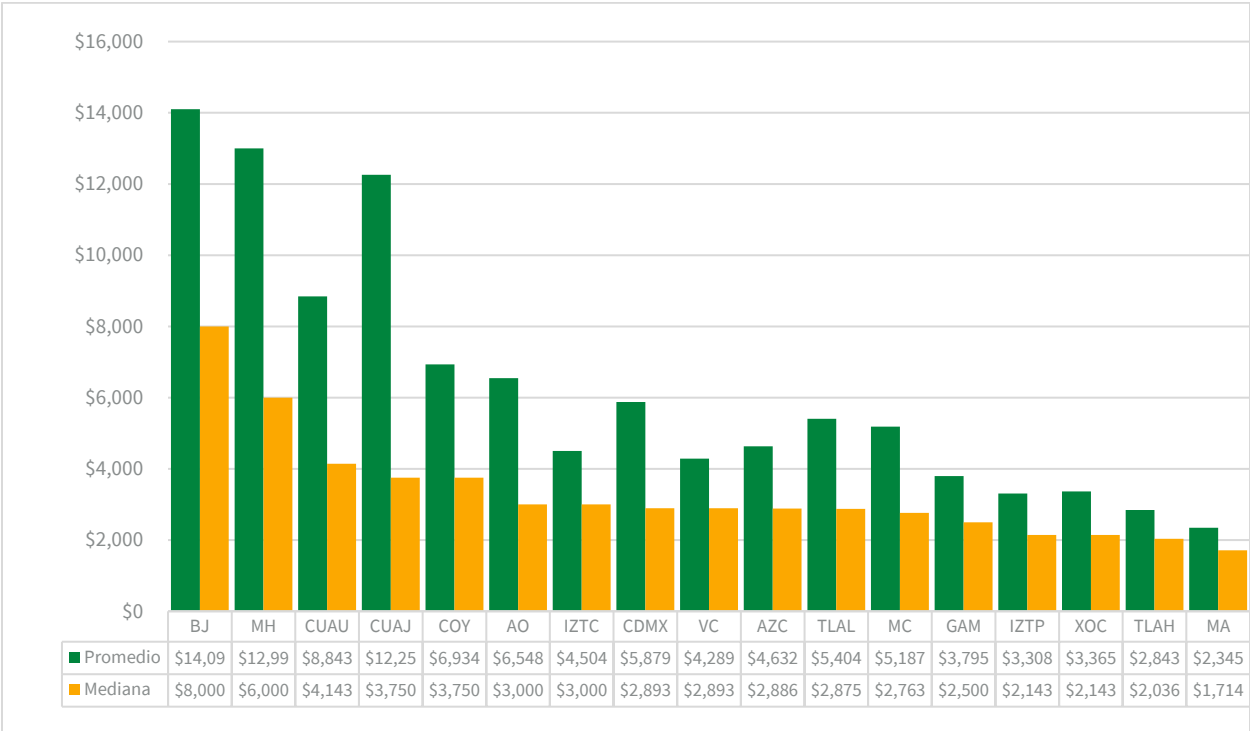
Por otra parte, en los estratos de pobreza moderada y satisfacción mínima el valor imputado de la vivienda alcanza sus valores máximos (20 y 18%, respectivamente). Las transferencias oscilan entre 8% en el estrato de pobreza muy alta, a 31% en el medio, en este último estrato la mayor parte del ingreso por transferencias corresponde a pensiones y jubilaciones, mientras que en los sectores con pobreza extrema (pobreza alta y muy alta) corresponde a programas sociales y regalos (GRÁFICA 4.12).

A partir de lo expuesto en el párrafo anterior, podemos constatar la vulnerabilidad de los estratos de mayor pobreza que, al depender de manera importante del ingreso por trabajo, están a merced de las condiciones de los mercados y la economía. Los miembros de estos estratos son, por lo general, los más vulnerables en caso de despido, accidentes y enfermedades o incluso al alcanzar una edad en la que queden imposibilitados para seguir trabajando. Esta condición se agudiza debido a que, como vimos, son los que menor protección de seguridad social tienen, por lo que su nivel de bienestar puede verse seriamente afectado en casos de crisis.

4.4 Expresión territorial de la desigualdad

En el Capítulo 2 (*Ordenamiento del territorio, estructura urbana y habitabilidad*) se explora la relación que existe entre el ingreso y la elección de un lugar para vivir, pues aunque parezca una libre decisión, existen componentes socioeconómicos, como el precio de la vivienda, que limita nuestras opciones para entonces definir nuestra distancia hacia centros de trabajo, servicios, calidad de espacios públicos y recreación, que a su vez generan situaciones que sólo profundizan las desigualdades. Estas desigualdades tienen una expresión espacial donde los habitantes de las delegaciones centrales reportan mayores ingresos, mientras que las alcaldías del oriente presentan los más bajos.

GRÁFICA 4.13 PROMEDIO Y MEDIANA POR INGRESO LABORAL PER CÁPITA DE LOS HOGARES DE LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2015 (MILES DE PESOS CORRIENTES)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Intercensal (EIC, 2015).

En la GRÁFICA 4.13 se presentan el promedio y la mediana de ingreso laboral per cápita por hogar, que en la Ciudad de México fue de \$5,879 y \$2,893, respectivamente, en 2015, según la Encuesta Intercensal. En la GRÁFICA, las alcaldías están ordenadas de mayor a menor valor de la mediana, donde se aprecia que los valores más altos se tienen en Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc. En el otro extremo está Milpa Alta, cuya mediana del ingreso laboral (\$1,714 pesos) tan sólo representaba 21.4% de la de Benito Juárez.

Con respecto al valor promedio del ingreso laboral, también se observa que el más elevado es el de Benito Juárez, que representaba, en 2015, 2.4 veces el ingreso laboral promedio de la Ciudad, pero era 5 veces el de Milpa Alta. La siguiente alcaldía con mayor ingreso promedio es Miguel Hidalgo, se-

guida por Cuajimalpa que, además de colocarse por encima de Cuauhtémoc, es la alcaldía que presenta el mayor grado de desigualdad, ya que su ingreso laboral promedio (\$12,259 pesos) es tres veces su mediana. Los promedios de ingreso ocultan la desigualdad al interior de las alcaldías. Como mencionábamos, en Cuajimalpa, a pesar de que el promedio de ingreso es de más de 12,000 pesos, la mitad de sus habitantes ganaba menos de 3,750, esta desigualdad es resultado de la ubicación en la misma alcaldía de grandes desarrollos inmobiliarios, centros comerciales y de servicios, frente a pueblos y barrios originarios. En Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón el 50% de la población más pobre recibía menos de la mitad del promedio. En el otro extremo con los promedios y medianas más bajas están, además de Milpa Alta, las alcaldías de Tláhuac, Xochimilco, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

CAPÍTULO 5

SALUD

Capítulo 5

SALUD

El examen sobre las principales dificultades relacionadas con la salud de la población que habita en la Ciudad de México se lleva a cabo a partir de tres aproximaciones. La primera se refiere a la identificación de los problemas más relevantes de salud pública, tanto desde el punto de vista de los servicios que brindan las dependencias de este sector como desde los padecimientos más frecuentes. La segunda incluye el diagnóstico sobre el tamaño y las características de las instituciones que integran el sector de salud pública en la capital del país, y la aproximación a la valoración que realizan los usuarios de dichos servicios. La tercera proporciona un análisis sobre las desigualdades en el acceso de las personas a los servicios de salud, atendiendo a la cobertura y a los gastos catastróficos en que incurrir los hogares para cubrir los costos por dichos servicios.

1. Principales problemas de salud pública en la Ciudad de México: instituciones y padecimientos

1.1 Aproximación general a los servicios y al contexto reciente

Principales problemas en el sistema de salud

En la Ciudad de México identificamos tres problemas principales que dificultan el cumplimiento del derecho a la salud de sus habitantes. El primero es la desprotección en servicios de salud, como consecuencia del acceso restringido a la seguridad social (Derecho a la salud 2010, p 10). Aunque más de tres cuartas partes de la población cuenta con cobertura médica, sólo la mitad de esa parte la obtiene por medio de instituciones de seguridad social, como IMSS e ISSSTE. Con el Seguro Popular se ha logrado ampliar la cobertura médica a casi un tercio de las personas que residen en la capital del país; sin embargo, los servicios médicos para los derechohabientes son limitados (este análisis se retoma en el apartado *3.1 Cobertura de servicios de salud: aproximación a las diferencias entre alcaldías*, en este mismo capítulo).

Además de la falta de cobertura médica para una parte importante de los habitantes, también existen barreras en el acceso a servicios de salud para la población que sí cuenta con esa cobertura. Por un lado, la disponibilidad de unidades médicas presenta déficit en prácticamente todas las alcaldías (Programa de Gobierno 2019-2024, p. 97). Por otra parte, la red existente de servicios ambulatorios y hospitalarios obedece a la distribución territorial de la población durante la década de 1980. En consecuencia, faltan unidades médicas en zonas periféricas, donde actualmente se concentra la mayoría de la población en situación de pobreza (Derecho a la salud 2010, p. 15).

El segundo problema está relacionado con la segmentación del sistema de salud y con la fragmentación de la estructura de los servicios para la población no derechohabiente que habita en la Ciudad (Programa de Gobierno 2019-2024, p 97). Las dependencias que atienden a la población sin seguridad social tienen arreglos organizacionales, estructuras laborales y mecanismos de coordinación distintos

a las instituciones que prestan servicio a la población con seguridad social, lo que genera dificultades en el proceso de atención a la salud de los ciudadanos. Además, la Ciudad carece de un servicio metropolitano de atención a urgencias que permita responder de manera oportuna y profesional a eventualidades médico quirúrgicas (Programa de Gobierno 2019-2024, p. 98) mediante la coordinación eficiente de organizaciones y dependencias tan diversas como la Cruz Roja, el Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas, y los servicios similares de los municipios conurbados. La articulación de estos actores contribuiría a atender las urgencias médicas de manera rápida, protocolizada, unificada y de calidad.

El tercer problema en el sistema de salud es el rezago de la capacidad de brindar estos servicios, en parte debido al estancamiento del gasto social destinado a este sector (Derecho a la salud, p. 10); a ello habría que añadir la obsolescencia y el deterioro de la infraestructura (que requiere mantenimiento y modernización), y la insuficiencia en el número de profesionales para la atención (personal médico y de enfermería), en los medicamentos y en el equipo especializado para cierto tipo de tratamientos. También se requiere contar con mecanismos de monitoreo sobre la calidad de la atención, dado que la mayor parte de los usuarios perciben que los servicios de salud recibidos son deficientes.

El contexto reciente

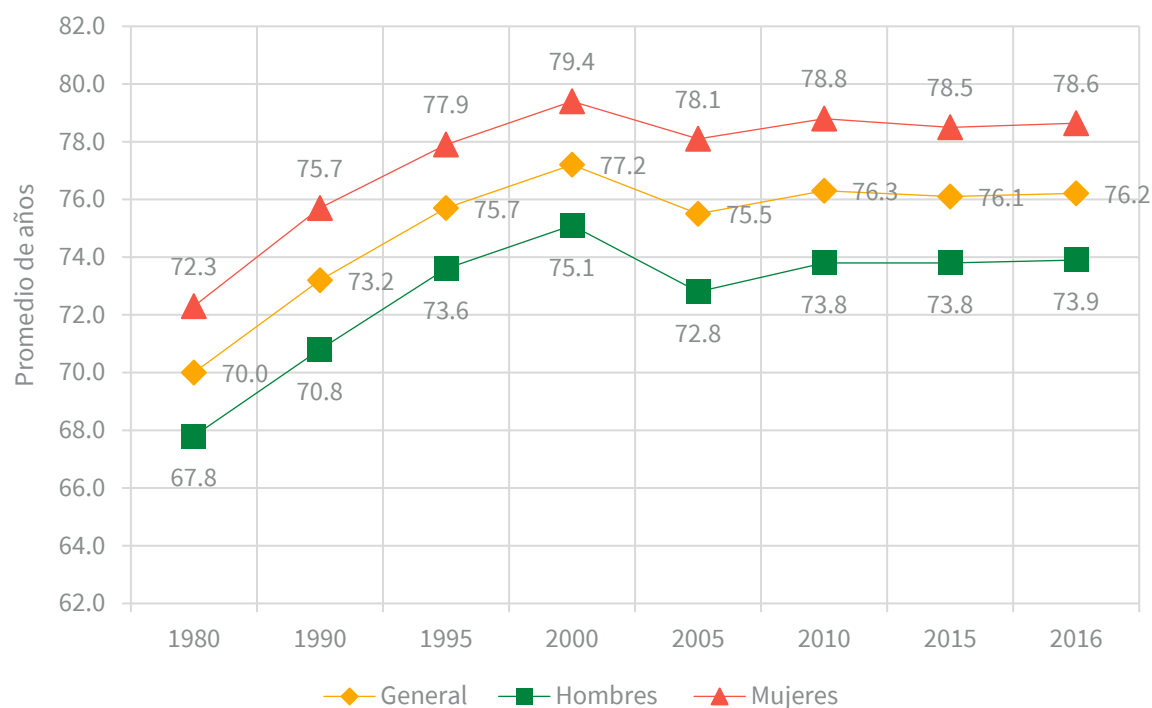
En la Ciudad de México, la esperanza de vida al nacer presentó un incremento constante entre los años 1980 y 2000 (GRÁFICA 5.1). Después se aprecian ligeras variaciones, y en particular durante el quinquenio entre 2000 y 2005 es perceptible una disminución de casi dos años en este indicador. En 2016, el año más reciente de la serie, la esperanza de vida al nacer entre los habitantes de la capital era 76.2 años, con diferencias entre las mujeres (78.6 años) y los hombres (73.9 años). Como se muestra en el Capítulo 1 (*Población y territorio*, GRÁFICA 1.6), la mortalidad también ha presentado un incremento durante los últimos años, pasando de 46,029 en el año 2000 (aproximadamente 5 personas fallecidas por cada 1,000 habitantes de la ciudad) a 62,230 en el año 2016 (7 fallecidos por cada 1,000 habitantes).

La información publicada por la Secretaría de Salud capitalina en la *Agenda Estadística 2017* permite analizar el comportamiento del indicador de mortalidad por grupos de edad y demarcación (GRÁFICA 5.2). La tasa de mortalidad más alta corresponde a la población con 65 años y más, pues de cada 1,000 personas en este rango de edad se registran 46 fallecimientos al año. Entre las alcaldías, la tasa de fallecimientos de las personas de más edad varía entre 41 y 52, correspondientes a Tlalpan y Venustiano Carranza, respectivamente. Además de Tlalpan, demarcaciones como Tláhuac y Coyoacán reportaron tasas de mortalidad reducidas en este grupo, en términos comparativos, en tanto que, en Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Azcapotzalco, este indicador demográfico presentaba niveles elevados (en torno a 51 decesos por cada 1,000 personas de este rango de edad).

El segundo grupo de población en importancia por sus tasas de mortalidad son los niños y las niñas menores a un año. En 2016, por cada 1,000 nacimientos ocurrieron 12 muertes de niños y niñas antes de su primer año de vida, y también existían diferencias notorias entre las demarcaciones: en Benito

Juárez se reportaron 7 fallecimientos por cada 1,000 nacimientos, mientras que en Milpa Alta fueron 18; es decir, más del doble. Es importante señalar que a pesar de que las tasas de mortalidad infantil (en menores de un año) son elevadas, la tendencia durante las últimas dos décadas es descendente: en 1997 eran 23 decesos (por cada 1,000 nacimientos) y en 2006 fueron 18 (*Agenda estadística 2017*).

GRÁFICA 5.1 ESPERANZA DE VIDA AL NACER EN LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN SEXO, 1980-2016



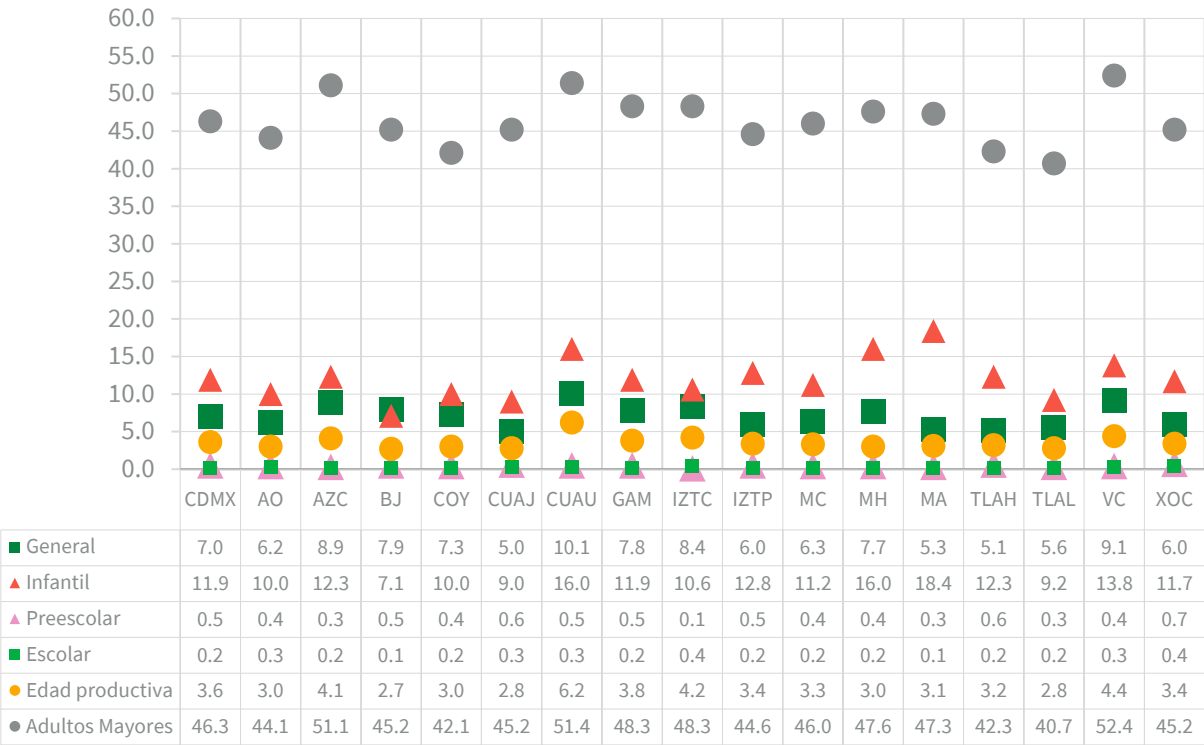
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Agenda Estadística 2017* (Secretaría de Salud de la Ciudad de México, 2017).

Las tasas de mortalidad en los demás grupos de edad eran mucho más bajas que las de los intervalos extremos (menores de un año y población con 65 y más). En el rango de las edades productivas (15 a 64) el promedio capitalino fue de 4 defunciones por cada 1,000 habitantes en 2016, sin que se presentaran variaciones significativas entre las alcaldías. Con relación a los niños y las niñas mayores de un año (preescolares) y menores de 15 (escolares), las cifras eran ciertamente muy reducidas: en el primer caso la tasa para el conjunto de la Ciudad fue 0.5 (lo que equivalía a 5 muertes por cada 10,000 niños y niñas en este rango de edad), con los valores extremos en Xochimilco (donde fallecieron 7 de cada 10,000 niños y niñas) e Iztacalco (una muerte por cada 10,000). Para el grupo entre 5 y 14 años la tasa de mortalidad correspondió a 0.2 (2 de cada 10,000 habitantes en edad escolar), si bien en demarcaciones como Iztacalco y Xochimilco esta cifra era el doble (4 muertes por cada 10,000).

Con independencia de la edad, la maternidad siempre entraña un riesgo de muerte para las mujeres. En 2016 la razón de mortalidad materna en la Ciudad fue de 28 defunciones por 100,000 nacimientos (GRÁFICA 5.3). Es decir, durante ese año fallecieron 28 mujeres por causas relacionadas con el embarazo y el parto por cada 100,000 nacidos vivos. Aun cuando esta cifra es la más reducida desde el año

2000, es importante mencionar que la reducción en esta variable no ha sido constante, pues en algunos años se aprecian aumentos. El análisis de la mortalidad materna entre las demarcaciones capitales presenta notables desigualdades, ya que frente a Cuajimalpa y Miguel Hidalgo (cuya razón es de 62 muertes por cada 100,000 nacidos vivos), en Benito Juárez y en Venustiano Carranza no se registra ningún deceso por estas causas.¹

GRÁFICA 5.2 TASAS DE MORTALIDAD POR GRUPOS DE EDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y SEGÚN ALCALDÍA EN 2016



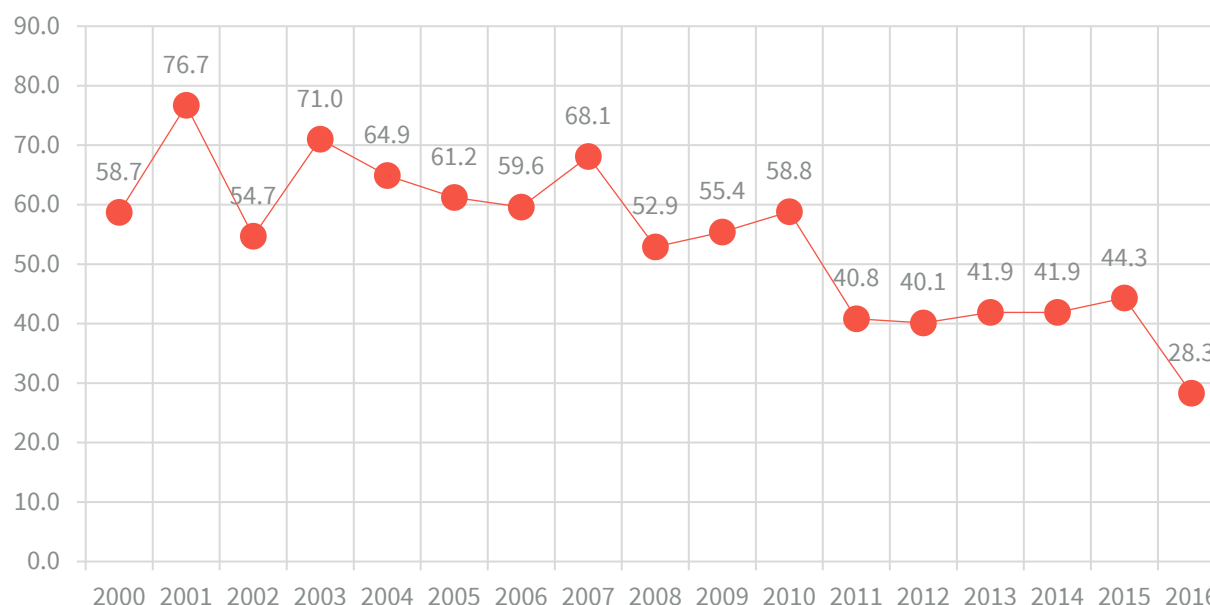
Notas: la tasa general de mortalidad es el número de personas fallecidas por cada 1,000 habitantes. La tasa de mortalidad infantil en menores de un año pone en relación los decesos de niños y niñas que no han cumplido el primer año de vida por cada 1,000 nacimientos en el mismo periodo. En la tasa de mortalidad preescolar el numerador y el denominador se acotan al rango etario de 1 a 4 años; en la escolar al grupo de 5 a 14; en la de edades productivas al intervalo de 15 a 64 años, y en la de personas mayores al grupo de 65 años y más. En los cálculos de las tasas se toman como referencia las Proyecciones de la Población de México, 2010-2050, CONAPO, 2013. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Agenda Estadística 2017* (Secretaría de Salud de la Ciudad de México, 2017).

En relación con el origen de las muertes maternas es posible afirmar que dos terceras partes se deben a causas obstétricas directas, es decir, son consecuencia de complicaciones durante el embarazo, parto y puerperio, y pueden tener su origen en intervenciones, omisiones, tratamiento incorrecto o

¹ La revisión de la información al respecto nos lleva a plantear algunas dudas sobre la validez y confiabilidad de los registros examinados, pues los resultados de los últimos años no muestran una tendencia lineal de crecimiento o disminución para ninguna alcaldía.

alguna combinación de las anteriores.² El resto de los fallecimientos en estas circunstancias se deben a causas obstétricas indirectas, que resultan de una enfermedad existente (previa al embarazo) o bien de un padecimiento que evoluciona durante el mismo y que se ve agravado por los efectos fisiológicos de éste.³

GRÁFICA 5.3 RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA EN LA CIUDAD DE MÉXICO 2000-2016



Notas: la razón de mortalidad materna se define como las muertes de mujeres por causas relacionadas con el embarazo y el parto por cada 100,000 nacidos vivos. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Agenda Estadística 2017* (Secretaría de Salud de la Ciudad de México, 2017).

1.1 Transición epidemiológica y enfermedades

La capital de la República, como el resto del país, presenta una transición epidemiológica caracterizada por la reducción de afecciones infecciosas y el aumento de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). Este hecho se corrobora con los índices de defunciones ocasionadas por ECNT, pues de acuerdo con la *Agenda Estadística 2017* las cinco principales causas de muerte en el año 2016 fueron de este tipo. Las enfermedades del corazón, principalmente las isquémicas, se situaron como la primera razón de fallecimiento, provocando el deceso de 134 hombres y 123 mujeres por 100,000 hombres y mujeres, respectivamente.

En el mismo año, la diabetes mellitus fue identificada como la segunda causa de mortalidad, ocasionando 127 decesos en hombres y 105 en mujeres, por cada 100,000 personas del sexo correspondien-

² Según la edición de 2013 de la Clasificación Internacional Estadística de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión (CIE-10) Vol. 2, pág. 204.

<http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/6282/Volume1.pdf?sequence=1&ua=1>

³ *Ídem*.

te. En tercer lugar se presentaron los tumores malignos, que produjeron la muerte de 94 personas por 100,000 habitantes. En el caso de los hombres, de 91 defunciones (por 100,000 varones) provocadas por el cáncer, 15 tuvieron origen en los tumores en la próstata, 8 en la tráquea, bronquios o pulmón, y 7 en el estómago. En el caso de las mujeres, de 97 fallecimientos (por 100,000), 16 fueron consecuencia de tumores en la mama, 7 en el cuello del útero, y 7 en el hígado y vías biliares intrahepáticas. La cuarta causa de muerte (para la población general) fueron las enfermedades cerebrovasculares, que se presentaron en 34 muertes por cada 100,000 habitantes. Sin embargo, el número de personas que perdieron la vida como consecuencia de este tipo de enfermedades es superior en las mujeres (36 por 100,000) que en los hombres (32 por 100,000). Por lo tanto, para las mujeres, las enfermedades cerebrovasculares también son la cuarta causa de muerte, si bien entre los hombres se ubican en la sexta posición.

Las enfermedades del hígado representaron la quinta razón de muerte en general (la cuarta para los hombres y la séptima para las mujeres), con una tasa de 34 personas (por 100,000) fallecidas como consecuencia de padecimientos en el hígado, y de éstas, casi una tercera parte (13 personas) específicamente por enfermedades hepáticas alcohólicas asociadas con el abuso del alcohol. Al respecto es posible afirmar que los excesos en el consumo de las bebidas alcohólicas son más graves para los hombres que para las mujeres: por cada 100,000 varones, 26 murieron como resultado de afecciones hepáticas alcohólicas, una cifra que se reduce a 1 de cada 100,000 mujeres. La sexta causa de muerte corresponde a la influenza y la neumonía, las únicas enfermedades infecciosas que se encuentran entre las primeras 10 razones de fallecimiento en los habitantes de la Ciudad. Aunque para el conjunto de la población capitalina estas enfermedades son la sexta causa de muerte, para los hombres y las mujeres por separado representan la quinta causa. Por cada 100,000 habitantes se producen 30 decesos provocados por influenza y neumonía; en el caso de las mujeres acaecen 26 y en el de los hombres 34.

Las enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (EPOC) constituyeron el séptimo motivo de muerte. Entre ellas, la exposición al humo de tabaco —como fumador activo o pasivo— es uno de los principales factores que ocasionan la aparición de este tipo de padecimientos. Otros factores de riesgo son la exposición al polvo y al aire contaminado, que en el caso de la Ciudad de México representa un problema ambiental constante. Por cada 100,000 residentes en la capital de la República se presentaron 23 fallecimientos como consecuencia de EPOC. Para las mujeres estas enfermedades supusieron la sexta causa de muerte, provocando 23 fallecimientos (por cada 100,000 habitantes), mientras que para los hombres se situaron en el noveno lugar de mortalidad, ocasionando 22 decesos (por cada 100,000).

Los accidentes en general representaron la octava causa de muerte, con 17 fallecimientos por cada 100,000 ciudadanos como consecuencia de un percance. De las 17 personas fenecidas en accidentes, 7 tuvieron un incidente de tráfico de vehículos de motor. Aunque estos eventos son también la octava causa de muerte para hombres y mujeres, ocurrió con mayor frecuencia en los primeros: 25 varones (por cada 100,000) perdieron la vida por algún tipo de incidente y 11 decesos fueron específicamente

por accidentes de tránsito, mientras que 9 (de cada 100,000) murieron por estos percances y 4 por accidentes de tránsito.

Las agresiones (en particular los homicidios) fueron la novena causa de muerte para los residentes de la Ciudad. Ocurrieron 15 decesos como consecuencia de agresiones por cada 100,000 habitantes, aunque los fallecimientos de esta naturaleza son mucho más frecuentes en los hombres que en las mujeres. De hecho, para los primeros ésta es la séptima causa de muerte, mientras para las mujeres no constituye uno de los primeros motivos, sino el decimoquinto. Por cada 100,000 varones se presentaron 28 muertes por agresiones, mientras que por cada 100,000 mujeres hubo 3 fallecimientos.

CUADRO 5.1 PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD EN LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN SEXO, 2016

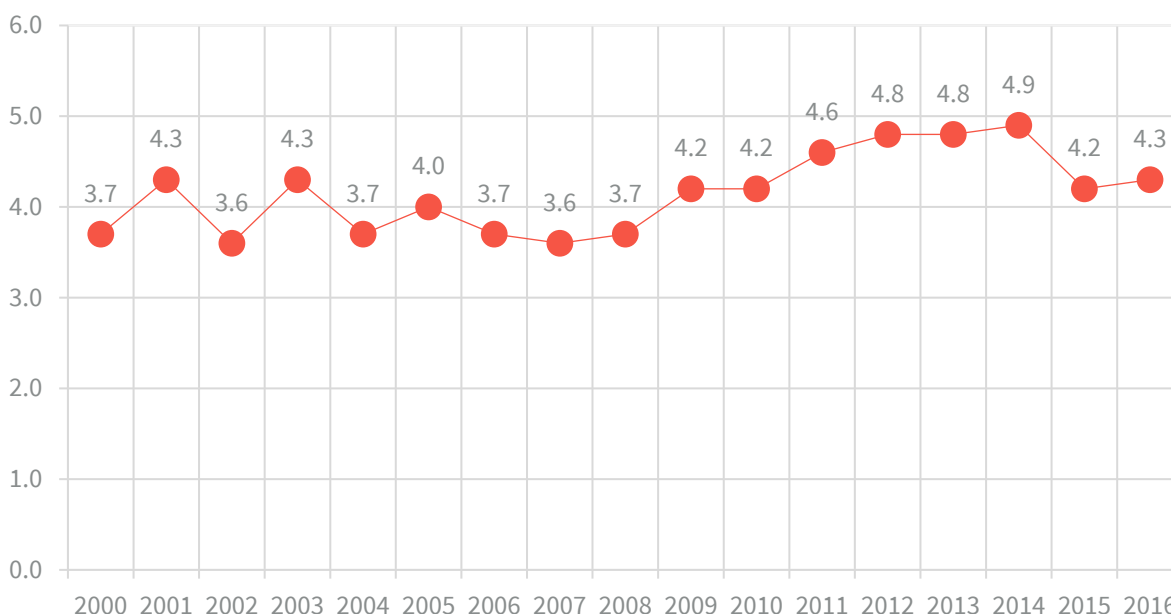
No. de orden	Causa de muerte	General		Hombres		Mujeres	
		Sucesos	Tasa ¹	Sucesos	Tasa	Sucesos	Tasa
1	Enfermedades del corazón	14,678	166.2	7,069	167.7	7,608	164.7
	Enfermedades isquémicas del corazón	11,326	166.2	5,665	134.4	5,660	122.6
2	Diabetes mellitus	10,235	115.9	5,372	127.4	4,863	105.3
3	Tumores malignos	8,334	94.3	3,845	91.2	4,489	97.2
	De la próstata			638	15.1		
	De la tráquea, de los bronquios y del pulmón			353	8.4		
	Del estómago			315	7.5		
	De la mama					766	16.6
	Del cuello del útero					341	7.4
	Del hígado y de las vías biliares intrahepáticas					326	7.1
4	Enfermedades cerebrovasculares	3,039	34.4	1,365	32.4	1,673	36.2
5	Enfermedades del hígado	2,979	33.7	2,191	52	788	17.1
	Enfermedad alcohólica del hígado	1,181	13.4	1,115	26.5	66	1.4
6	Influenza y Neumonía	2,631	29.8	1,422	33.7	1,208	26.2
7	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	2,008	22.7	941	22.3	1,067	23.1
8	Accidentes	1,506	17.0	1,049	24.9	457	9.9
	De tráfico de vehículos de motor	691	7.8	486	11.5	205	4.4
9	Agresiones (homicidios)	1,324	15	1,168	27.7	156	3.4
10	Insuficiencia renal	924	10.5	512	12.1	412	8.9

Nota: ¹Las tasas se definen como el número de sucesos que se presentan por cada 100,000 habitantes. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Agenda Estadística 2017* (Secretaría de Salud de la Ciudad de México, 2017).

Por último, la décima causa de muerte, en general y para los hombres, es la insuficiencia renal, que en el caso de las mujeres ocupa la novena posición: 10 residentes por cada 100,000 murieron por este padecimiento, una cantidad idéntica en el caso de los hombres y 9 por cada 100,000 entre las mujeres.

Además del incremento de ECNT, las lesiones auto infligidas intencionalmente, es decir los suicidios, así como el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) también forman parte de las principales causas de muerte que han adquirido relevancia en los últimos años. Desde el año 2000 la tendencia en la tasa de mortalidad por suicidios se ha incrementado levemente, de tal manera que a partir del año 2010 los suicidios han quedado incluidos entre los primeros 15 motivos de fallecimiento. De acuerdo con datos de la *Agenda Estadística 2017*, en la Ciudad de México, en 2016, ocurrieron 4 muertes por suicidio por cada 100,000 habitantes.

GRÁFICA 5.4 TASA DE MORTALIDAD POR LESIONES AUTO INFLIGIDAS INTENCIONALMENTE POR LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2000-2016



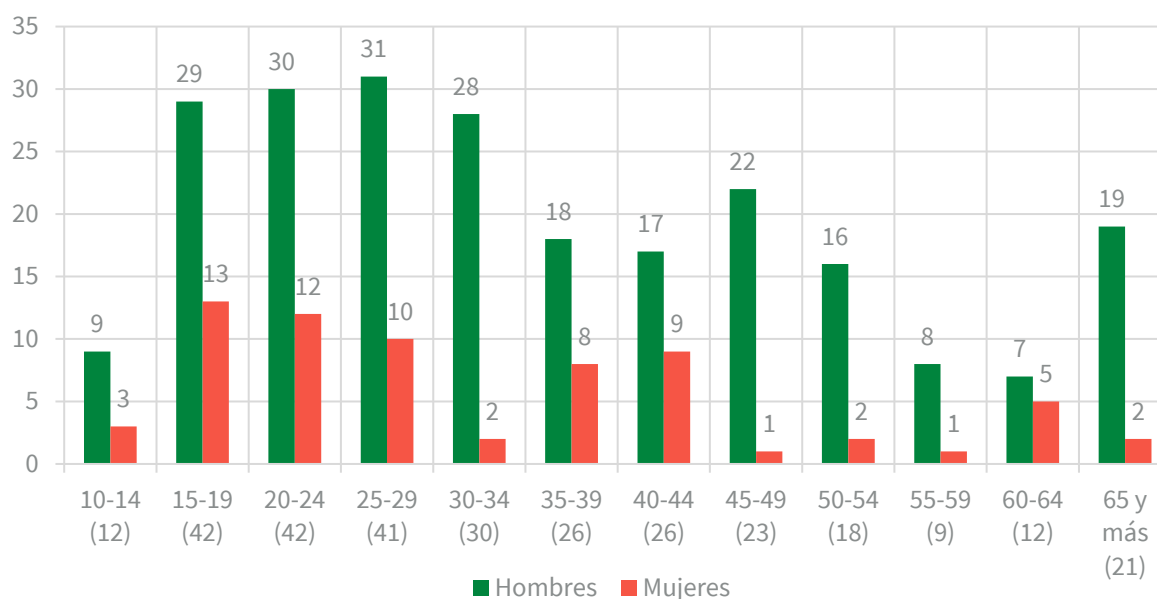
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Agenda Estadística 2017* (Secretaría de Salud de la Ciudad de México, 2017).

Según esta misma fuente, es posible afirmar que en el año 2017 hubo 302 suicidios entre la población que residía en la Ciudad. Igualmente se puede constatar que las muertes provocadas por suicidios presentan mayor frecuencia en hombres que en mujeres: de cada 4 muertes por suicidio, 3 correspondieron a hombres y solo una a mujeres. En la población masculina se registran más suicidios en un rango de edad entre 15 y 34 años, y en menor medida entre 55 y 64 años. En la femenina, se presentan mayor número de suicidios en las jóvenes entre 15 y 29 años, y menor en las adultas entre 45 y 59 años (GRÁFICA 5.5).

En cuanto al VIH/SIDA, desde la década de 1990 ha estado entre las primeras 15 causas de muerte de la población capitalina. El examen de la tendencia en la tasa de mortalidad por este virus muestra que desde el año 2000 el número de fallecimientos por este motivo ha disminuido significativamente. En ese mismo año, por cada 100,000 habitantes ocurrieron 7 muertes por VIH/SIDA, mientras en 2016 sólo se registraron 4 decesos (por cada 100,000). A pesar de esta disminución, en el año 2016 el virus de inmunodeficiencia humana continuaba siendo la decimoquinta razón de los decesos entre la población en general (GRÁFICA 5.6).

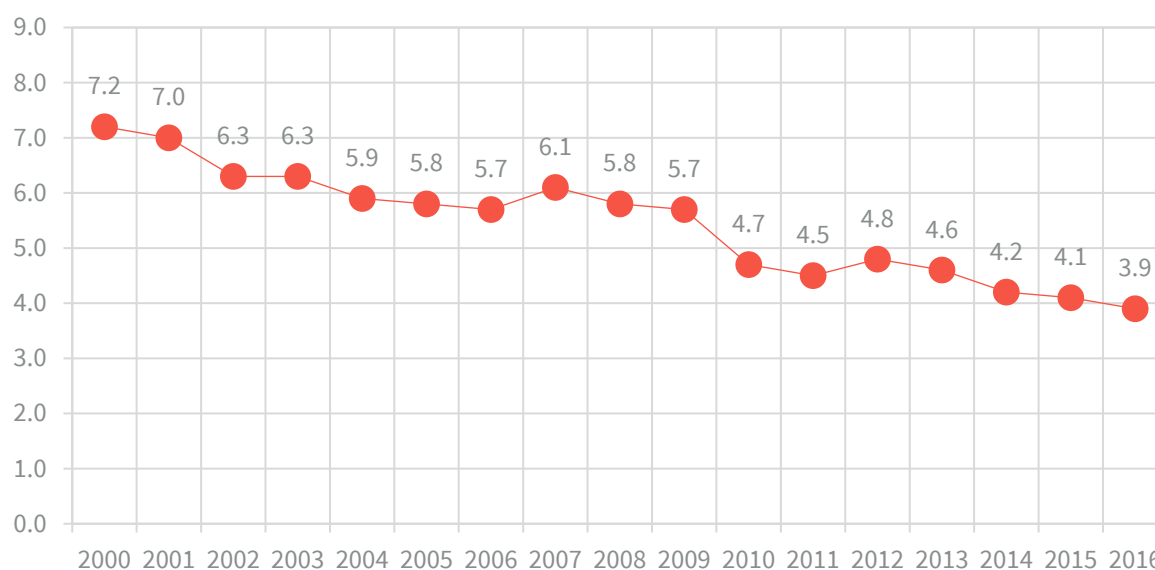
Si bien los fallecimientos por VIH/SIDA se han reducido, durante la última década no se ha logrado evitar que disminuya el número de personas afectadas por el virus. En el año 2006 había 659 casos de SIDA notificados en la Ciudad, y a partir de entonces este número se ha mantenido en un rango entre 400 y 780 aproximadamente con excepción de 2011, cuando sólo se registraron 273 (GRÁFICA 5.7).

GRÁFICA 5.5 SUICIDIOS POR GRUPO DE EDAD Y SEXO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2017



Nota: La información se refiere a las personas de 10 años y más porque para los menores de esta edad el hecho se califica como accidente. Se refiere a suicidios de personas con residencia habitual en la Entidad. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno 2018-2019.

GRÁFICA 5.6 TASA DE MORTALIDAD POR VIRUS DE INMUNODEFICIENCIA HUMANA ENTRE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2000-2016

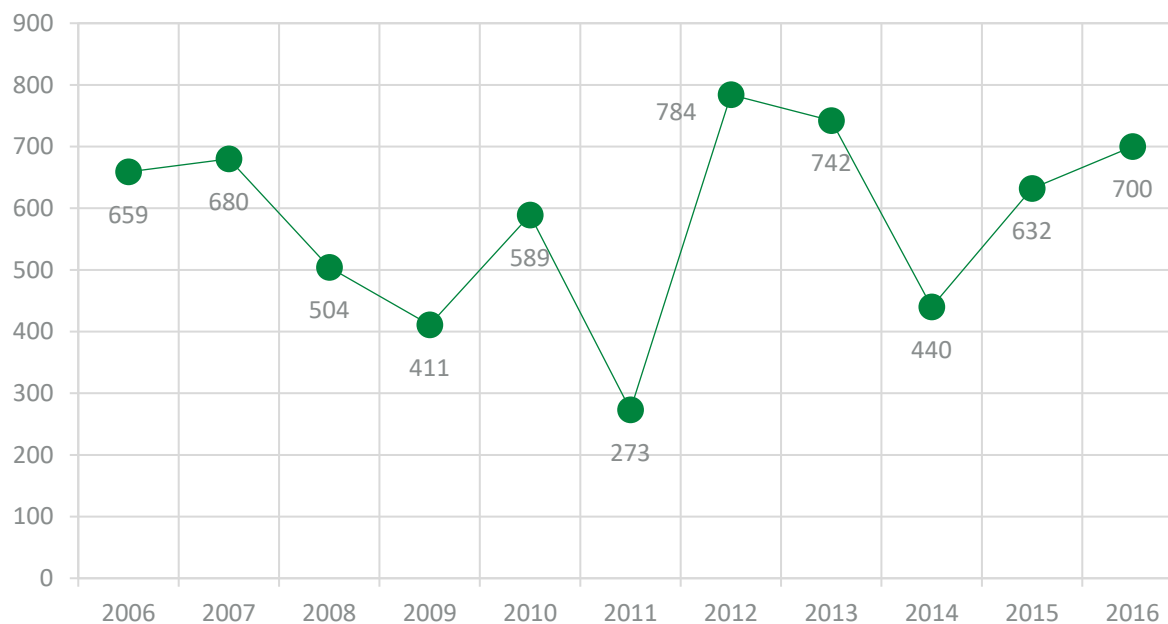


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Agenda Estadística 2017* (Secretaría de Salud de la Ciudad de México, 2017).

Los datos sobre defunciones como consecuencia de VIH/SIDA indican que este virus es más frecuente en hombres que en mujeres, pues si para los varones el virus de inmunodeficiencia humana represen-

ta la decimotercera causa de muerte, entre las mujeres no forma parte de las principales razones. Los casos de SIDA notificados también corroboran esta información, ya que, al cierre del año 2016, 9 de cada 10 personas con SIDA eran hombres (*ídem*).

GRÁFICA 5.7 CASOS DE SIDA NOTIFICADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2006-2016



Notas: Información al 31 de diciembre de 2016. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Vigilancia Epidemiológica de casos de VIH/SIDA en México. Registro Nacional de Casos de SIDA. Actualización al Cierre del 2016.

Los motivos por los que hombres y mujeres adquieren VIH/SIDA también son distintos. Entre la población masculina esta epidemia está principalmente relacionada con comportamientos de riesgo; en cambio para las mujeres está asociada con problemas de exclusión social y vulnerabilidad económica (Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México: 388). Asimismo, de acuerdo con el diagnóstico del año 2014, previo a la elaboración del PDHCDMX, 7 de cada 10 mujeres que vivían con el virus de inmunodeficiencia humana lo habían adquirido por medio de su pareja estable.

Un factor de riesgo para muchas de las enfermedades crónicas —como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer— son el sobrepeso y la obesidad. En la Ciudad de México, durante los últimos años ha incrementado esta problemática entre sus habitantes. De acuerdo con la *Agenda Estadística 2017*, el número de casos detectados por obesidad en unidades médicas de primer y segundo nivel de atención se duplicó entre los años 2008 y 2016, al pasar de 95,000 a más de 200,000 personas con obesidad.

2. El sistema de salud pública en la Ciudad de México

2.1 Tamaño y características

En México, el sistema de salud pública está conformado por dos sectores. En el primero se agrupan los organismos públicos de seguridad social que atienden a población incorporada en la economía formal, es decir, a las personas que cuentan con un empleo asalariado y con prestaciones que les garantizan el acceso a servicios de salud mediante el pago obligatorio de las cuotas (que abonan tanto los trabajadores como los empleadores). En esta primera categoría se incluyen el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las dos principales instituciones de seguridad social del país. Otras dependencias de este sector, pero con menor número de personas afiliadas, son las adscritas a Petróleos Mexicanos (PEMEX), a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y a la Secretaría de Marina Armada (SEMAR).

El segundo sector de salud pública está conformado por instituciones orientadas a la población que carece de seguridad social. Las dependencias que forman parte de este grupo son la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y los servicios estatales de salud. En las unidades médicas adscritas a estas instituciones los usuarios asumen el pago de las cuotas de recuperación y los costos de los medicamentos. En el caso de la Ciudad de México, la Secretaría de Salud local (SEDESA) es la encargada de brindar atención médica a la población capitalina que no está incorporada a algún régimen de seguridad social. Desde el año 2006, todas las personas residentes en la Ciudad de México tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y a las medicinas asociadas en las unidades de consulta externa y atención hospitalaria de SEDESA,⁴ de manera que tienen protección financiera en caso de requerir atención médica.

En el ámbito federal también existen programas orientados a promover el acceso gratuito a servicios de salud para los ciudadanos que carecen de prestaciones de seguridad social. Uno de éstos es el Seguro Popular de Salud (SPS), constituido a partir del Sistema de Protección Social en Servicios de Salud (SPSSS). La población afiliada al SPS tiene derecho a recibir atención médica gratuita en centros de salud estatales; sin embargo, la cobertura es únicamente para servicios de consulta externa y hospitalaria, excluyendo tratamientos especializados. Para compensar la cobertura limitada del SPS se crearon dos mecanismos complementarios: el Seguro Médico Siglo XXI (SMSXXI) —que garantiza la cobertura completa y gratuita en servicios de salud, incluyendo atención especializada, a los niños y niñas mexicanos en situación de primera infancia (0 a 5 años)— y el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC), dirigido a beneficiarios del SPS que padecen enfermedades catalogadas como gasto catastrófico; es decir, aquellas enfermedades que debido a su complejidad ameritan tratamientos especializados de alto costo, por lo que ponen en riesgo tanto la vida de quienes las padecen como su patrimonio familiar. La protección de este Fondo cubre 66 enfermedades, para cada una

⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de mayo de 2006.

de las cuales existe un tabulador donde se establece el monto que puede ser cubierto. No obstante, un factor limitante de este mecanismo es que la cobertura depende de la edad definida para cada enfermedad.⁵

Además de las instituciones del sistema de salud pública, otras dependencias de gobierno y organismos no gubernamentales ofrecen también estos servicios. En la Ciudad México existen las unidades médicas adscritas al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Procuraduría General de la República, así como establecimientos de salud de organismos no gubernamentales, como la Cruz Roja Mexicana, algunas universidades públicas y la asociación civil denominada Centros de Integración Juvenil A.C.

El sistema médico privado también es una alternativa importante para atender problemas de salud de la población. Si bien a estos servicios recurren sobre todo las personas de estratos medios y altos que cuentan con un seguro médico privado, o bien disponen de los recursos suficientes para solventarlos, algunos establecimientos ofrecen consultas médicas a precios muy reducidos (como los consultorios anexos a farmacias), satisfaciendo un tipo de demanda muy particular.

Equipamiento disponible

Las instituciones de salud, públicas y privadas, cuentan con una red de distintos tipos de establecimientos que se clasifican de acuerdo con tres niveles de atención médica. El primer nivel corresponde al contacto inicial de las personas con los servicios de salud y comprende la atención ambulatoria o de consulta externa; los inmuebles destinados a este nivel de atención están orientados a tareas de promoción, prevención, curación y rehabilitación de enfermedades que no requieren hospitalización. Las unidades médicas de primer nivel representan la mayor parte del equipamiento en salud, debido a que la demanda principal es por estos servicios. Estos establecimientos están equipados principalmente con consultorios y laboratorios, aunque pueden contar con áreas complementarias.

El segundo nivel de atención se dirige a los problemas de salud que ameritan intervenciones de emergencia o internación de los pacientes. Este tipo de atención se lleva a cabo en hospitales generales que requieren inmuebles más complejos que las unidades del primer nivel, por lo que deben contar con consultorios y laboratorios, áreas de urgencias, bancos de sangre, pabellones de hospitalización y quirófanos. El tercer nivel atiende enfermedades complejas, por lo que los servicios se proporcionan en hospitales especializados en diferentes ramas de la medicina; los inmuebles dedicados a estos propósitos cuentan con equipos de alta tecnología que son operados por personal médico especializado.

⁵ Otro programa diseñado para brindar atención médica gratuita es IMSS-Prospera, un programa que proporciona servicios médicos sin costo mediante una red de unidades médicas distribuidas en las zonas rurales y urbanas del país. Al igual que el SPS, la atención gratuita excluye tratamientos especializados. Debido a que IMSS-Prospera está enfocado en proveer cobertura médica en zonas de difícil acceso, alejadas de los grandes centros urbanos, no opera en la Ciudad de México.

En la Ciudad de México el equipamiento del sector público disponible para satisfacer las necesidades y demandas en salud de casi 9 millones de habitantes consta de 651 unidades médicas, de las cuales 541 son de primer nivel, 57 son hospitales de segundo nivel y 53 son centros especializados del tercer nivel (CUADRO 5.2).⁶ La mayor parte de las unidades médicas del sector público de la Ciudad están orientadas a la atención de la población que no cuenta con seguridad social, y adscritas a SEDESA y a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal. Los centros administrados por SEDESA son 425, de los cuales 388 corresponden al primer nivel, 17 al segundo y 20 al tercero. Los establecimientos administrados por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal son principalmente centros especializados y prestan sus servicios a los residentes de todo el territorio nacional; en total son 22 unidades: 3 del primer nivel de atención, 4 del segundo nivel y 15 del tercero. Las instituciones de seguridad social del ámbito federal tienen disponibles menos unidades médicas que SEDESA en la Ciudad: el IMSS cuenta con 80 (49 del primer nivel, 23 del segundo y 8 del tercero); el ISSSTE dispone de 105 (96 del primer nivel, 5 del segundo y 4 del tercero); también hay 19 unidades médicas adscritas a PEMEX, SEDENA o SEMAR (5 del primer nivel, 8 del segundo y 6 del tercero).

CUADRO 5.2 UNIDADES MÉDICAS DEL SECTOR PÚBLICO SEGÚN NIVEL DE ATENCIÓN, 2019

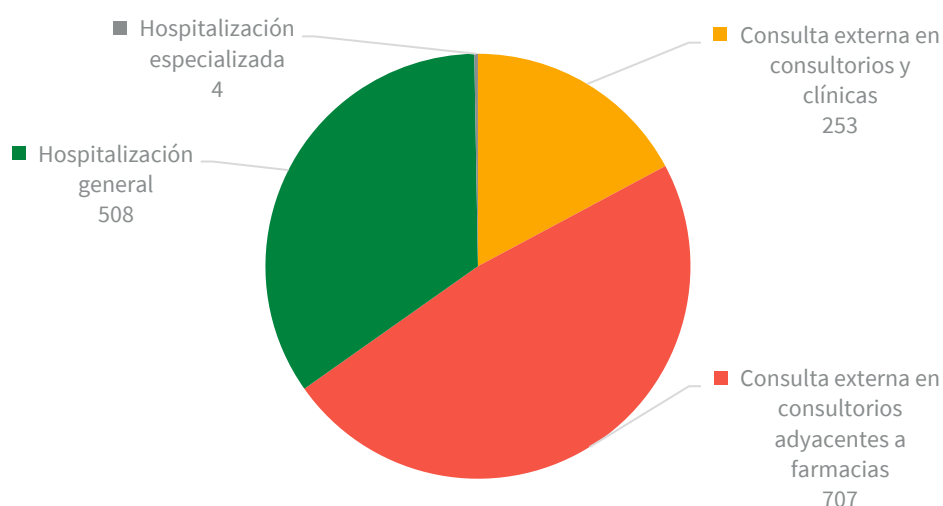
			Instituciones de Seguridad Social			Instituciones para población sin seguridad social	
Nivel de Atención		Total	IMSS	ISSSTE	PEMEX SEDENA SEMAR	SS ^{1/}	SEDESA
Total		651	80	105	19	22	425
Nivel 1	Consulta externa	541	49	96	5	3	388
Nivel 2	Hospitalización general	57	23	5	8	4	17
Nivel 3	Hospitalización especializada	53	8	4	6	15	20

Notas: ^{1/} Secretaría de Salud a nivel federal. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del directorio de unidades médicas publicado en la página electrónica del IMSS; de INEGI (2017, para el Anuario); SEDENA, SEMAR y SS; Clave Única de Establecimientos de Salud (CLUES), Secretaría de Salud, 17 de junio 2019; y directorios médicos en línea.

Además de los establecimientos de salud del sector público, en la Ciudad existen otros que pertenecen a diversas dependencias y organizaciones. En particular, hay 9 centros de atención de primer nivel que dependen de las alcaldías en donde se localizan: 3 en Benito Juárez y los 6 restantes en Venustiano Carranza, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, La Magdalena Contreras y Milpa Alta. Hay también 2 unidades del segundo nivel de atención, una afiliada a la Cruz Roja Mexicana y la otra a los Centros de Integración Juvenil A.C.

⁶ El diagnóstico sobre el tamaño y las características del equipamiento de salud de la Ciudad de México se realiza a partir de la consulta del Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México (INEGI, 2017), la base de datos denominada Clave Única de Establecimientos de Salud (CLUES) de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y los directorios de las instituciones de salud (consultados en sus páginas electrónicas).

GRÁFICA 5.8 UNIDADES MÉDICAS PRIVADAS SEGÚN NIVEL DE ATENCIÓN, 2019



Notas: en la Ciudad de México el número total de centros de salud privados es 1,472. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de CLUES (recuperado el 17 de junio 2019).

En relación con el sistema médico privado, en la capital de la República se registran 1,472 unidades que presentan una gran diversidad. La mayor parte de ellas (960 unidades) proveen servicios de atención de primer nivel (o consultas externas), en modalidades que abarcan desde consultorios particulares con un solo facultativo en servicio hasta establecimientos complejos con una estructura similar a la de las unidades médicas familiares del IMSS. En este primer grupo predominan los consultorios adyacentes a farmacias, que brindan servicios gratuitos o tienen cuotas muy bajas, pues tres de cada cuatro unidades de consulta externa privadas corresponden a este tipo de consultorios. Otra parte de los establecimientos privados (508 del total) proporcionan atención de segundo nivel (u hospitalización general). Se trata, igualmente, de instituciones diversas, si bien no hay información confiable que permita conocer la capacidad de atención en cada caso (en particular el tamaño de las instalaciones ni el número de profesionales disponibles). Aun cuando la oferta en servicios de salud privados es muy amplia en el primer y segundo nivel es bastante limitada en el tercero, pues únicamente existen cuatro hospitales especializados.

Desigualdad geográfica en la localización de las unidades de atención de primer nivel

La desigualdad local en la oferta de servicios médicos se puede expresar en diversos indicadores, como su ubicación en el territorio y la demanda potencial atendida. En relación con el primero, es importante analizar el número de centros de salud disponibles en cada alcaldía (en particular los de primer nivel), teniendo en cuenta que los establecimientos que brindan consultas externas requieren una distribución más dispersa en la Ciudad, de manera que garantice la accesibilidad de las personas, pues se trata del primer contacto con el paciente y del nivel de atención solicitado en mayor medida. Al respecto, es posible afirmar que las unidades médicas de consulta externa del sector público se

localizan de forma desigual entre las alcaldías, con demarcaciones que cuentan con un elevado número de centros de salud y otras con menor presencia (CUADRO 5.3 y FIGURA 5.1).

CUADRO 5.3 UNIDADES MÉDICAS DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO SEGÚN INSTITUCIÓN Y ALCALDÍA, 2019

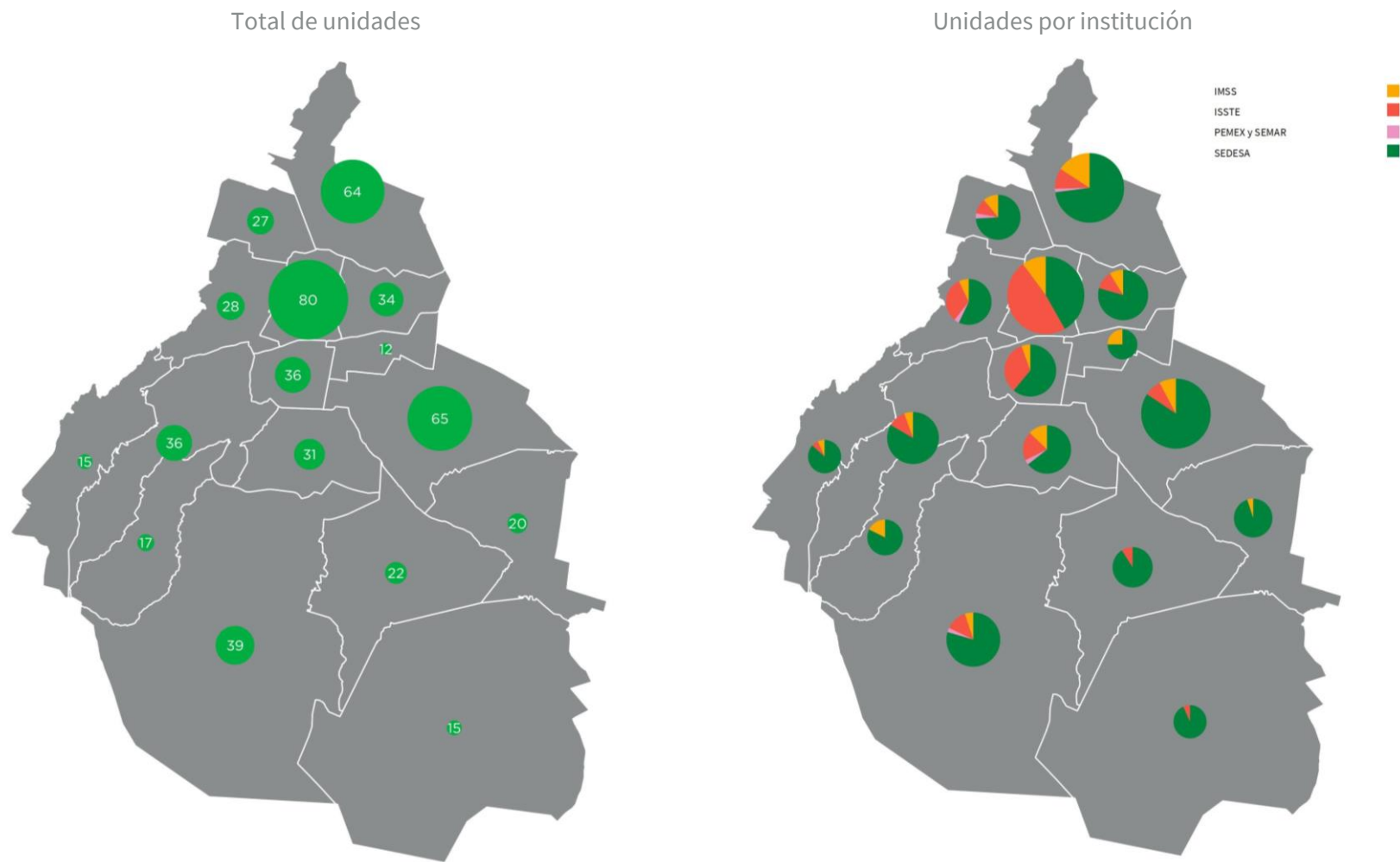
Alcaldía	Unidades	IMSS	ISSSTE	PEMEX	SEMAR	SEDESA	SAP / SS
Álvaro Obregón	36	2	4	-	-	30	-
Azcapotzalco	27	3	3	1	-	20	-
Benito Juárez	36	2	12	-	-	22	-
Coyoacán	31	4	6	-	1	20	-
Cuajimalpa	15	1	1	-	-	13	-
Cuauhtémoc	80	8	38	-	-	33	1
Gustavo A. Madero	64	10	6	1	-	46	1
Iztacalco	12	3		-	-	9	-
Iztapalapa	65	5	5	-	-	54	1
La Magdalena Contreras	17	3		-	-	14	-
Miguel Hidalgo	28	2	9	1	-	16	-
Milpa Alta	15	-	1	-	-	14	-
Tláhuac	20	1	-	-	-	19	-
Tlalpan	39	2	5	-	1	31	-
Venustiano Carranza	34	3	4	-	-	27	-
Xochimilco	22	-	2	-	-	20	-
Ciudad de México	541	49	96	3	2	388	3

Notas: SAP/SS es Servicios de Asistencia Psiquiátrica de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de directorio de unidades médicas en línea de ISSSTE, PEMEX y SEDESA; CLUES (recuperado el 17 de junio de 2019), *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México, 2017*; y SEDENA, SEMAR y SS.

Entre las primeras destacan Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, en las que se encuentran 209 de los 541 establecimientos públicos de este nivel de atención (39% de todos ellos); en las alcaldías con menor presencia hay que mencionar Iztacalco, Cuajimalpa, Milpa Alta y La Magdalena Contreras, en las que se localizan 59 centros de estas características (11% del total).

El examen de la distribución local de estos centros según el tipo de institución permite afirmar que únicamente SEDESA dispone de instalaciones en todas las alcaldías, mientras que el IMSS y el ISSSTE, a pesar de ser las dos instituciones de seguridad social más importantes, no cuentan con centros de consulta externa de primer nivel en todas las demarcaciones (MAPA 5.2). Así por ejemplo, en Milpa Alta y en Xochimilco no existen unidades del IMSS, e Iztacalco, La Magdalena Contreras y Tláhuac no cuentan con unidades afiliadas al ISSSTE. Otras dependencias como PEMEX y SEMAR, por ser de menor tamaño, sólo tienen instalaciones en algunas alcaldías: las 3 unidades de consulta externa de PEMEX se ubican en Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo, y los 2 centros que posee SEMAR están Coyoacán y Tlalpan.

FIGURA 5.1 UNIDADES MÉDICAS DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO SEGÚN INSTITUCIÓN Y ALCALDÍA, 2019

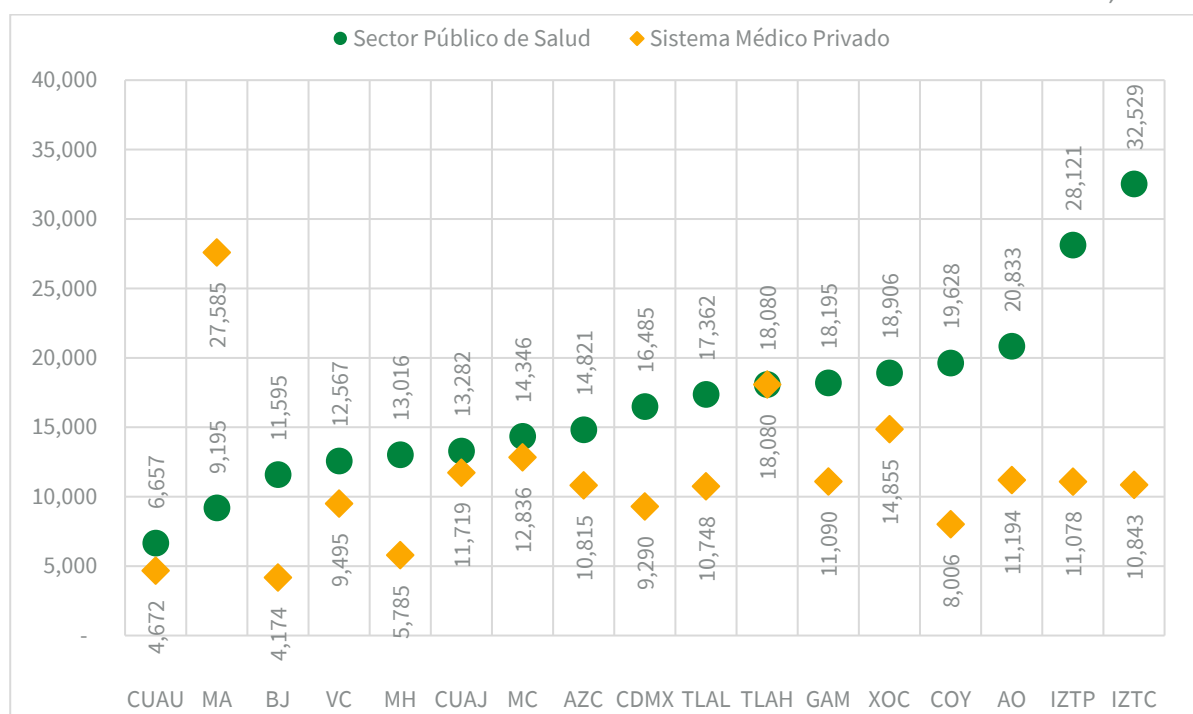


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de directorio de unidades médicas en línea de ISSSTE, PEMEX y SEDESA; CLUES (recuperado el 17 de junio de 2019), *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México, 2017*; y SEDENA, SEMAR y SS.

La existencia de un gran número de unidades de atención de primer nivel en una demarcación no implica necesariamente una elevada cobertura de dicho nivel en esa área, dado que la cobertura depende de la capacidad de respuesta de las instalaciones médicas (considerando el número de consultorios de que disponen y el personal médico en servicio) respecto de la población que requiere la atención. Empero, tanto el *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017* como la base de datos CLUES y los directorios de las instituciones de salud no proporcionan esta información, por lo que no es posible analizar la capacidad de atención teniendo en cuenta dichas dimensiones.

Una aproximación a la cobertura brindada por los servicios de salud de primer nivel en las alcaldías es mediante la demanda potencial de las instalaciones médicas. Para ello se construye un indicador que pone en relación el número de habitantes de cada demarcación con las unidades existentes en ella, de tal manera que las demarcaciones con mayor demanda potencial son aquellas en las que a cada unidad le corresponde un mayor número de habitantes, y viceversa. Las diferencias en las características y condiciones de acceso a los establecimientos de salud, tanto del sector público como del privado, ameritan el análisis de este indicador de manera independiente.

GRÁFICA 5.9 HABITANTES POR UNIDAD MÉDICA DE PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN SEGÚN SECTOR Y ALCALDÍA, 2019



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015) (para datos de población por alcaldía) y de varias fuentes para el número de establecimientos de primer nivel de atención (directorío de unidades médicas en línea del ISSSTE, PEMEX y SEDESA; *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México, 2017*; SEDENA, SEMAR Y SS; CLUES).

La demanda potencial de servicios de primer nivel para el conjunto de la Ciudad de México es de 16,485 habitantes por unidad médica del sector público y 9,290 para el sector privado (GRÁFICA 5.2). Sin embargo, la demanda entre las alcaldías es muy desigual cuando son comparados ambos sectores. En el caso de los establecimientos públicos, el mínimo corresponde a Cuauhtémoc, donde se estima una demanda potencial de 6,657 habitantes por unidad médica, mientras que el máximo se observa en Iztacalco —donde este indicador arroja un resultado de 32,529 habitantes por cada unidad— e Iztapalapa —con 28,121 habitantes—. En otras palabras, Iztacalco tiene una demanda potencial de centros de salud públicos 5 veces superior a la de Cuauhtémoc.

En cuanto a unidades del sector público, la ordenación de las alcaldías según este indicador (GRÁFICA 5.9) sitúa a Milpa Alta como la segunda demarcación con menor demanda potencial, pues dispone de una unidad médica por cada 9,000 habitantes. En el resto de las demarcaciones este indicador se distribuye en un rango muy amplio, que varía entre aproximadamente 12,000 y 21,000 habitantes por establecimiento.

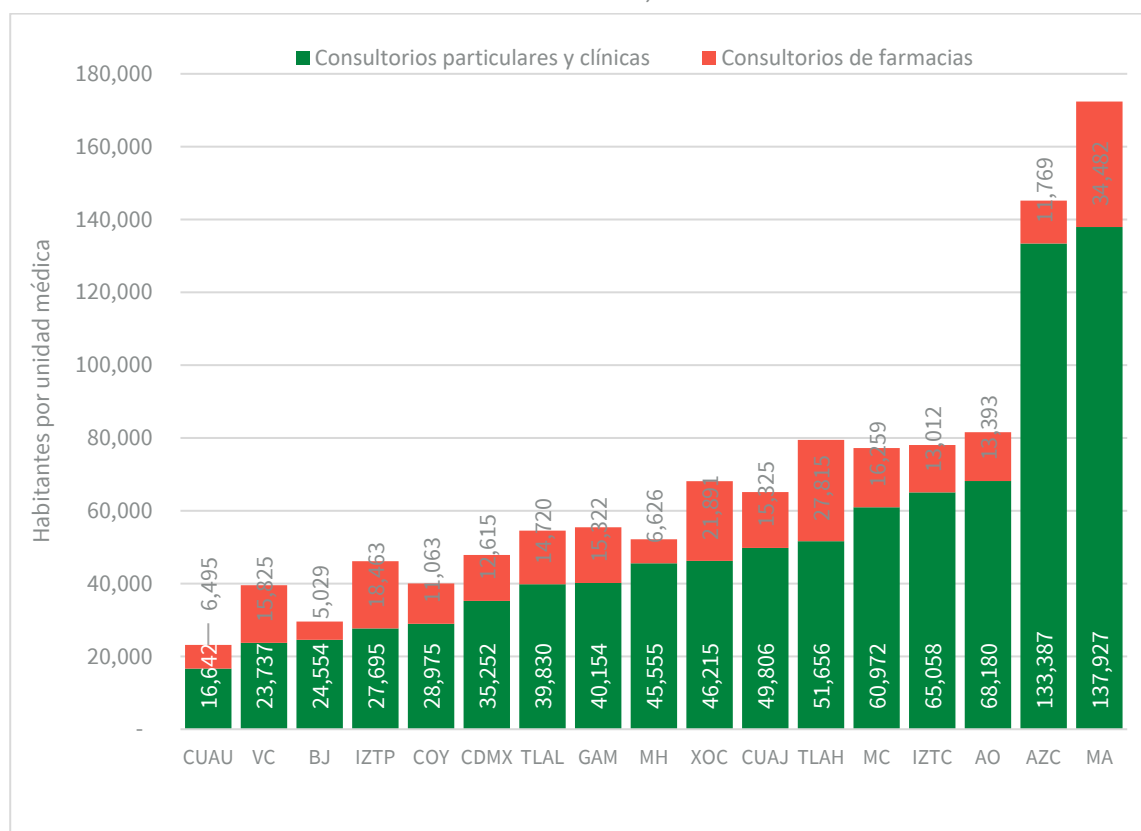
La elevada oferta de centros privados de salud en la capital del país (1,472, mucho más del doble de las unidades del sector público) se refleja, lógicamente, en la relación entre el número de habitantes y las unidades de salud en cada alcaldía. Para el total de la Ciudad se estima una población cercana a 9,300 personas por cada centro médico privado, si bien se observan diferencias notables entre la demanda potencial de demarcaciones, como Benito Juárez (donde corresponderían 4,174 pacientes por establecimiento) y Milpa Alta (27,585). Es decir, la demanda potencial por servicios privados de primer nivel en Milpa Alta es 7 veces superior a la de Benito Juárez.

En términos generales se aprecian también brechas en este indicador de demanda al interior de las demarcaciones, donde el número de habitantes por unidad médica del sector público tiende a ser más elevado que para el sector privado. No obstante, hay excepciones a esta tendencia: como puede observarse, en Cuauhtémoc, Cuajimalpa, La Magdalena Contreras y Tláhuac las diferencias numéricas son muy reducidas, lo que significa que el número de establecimientos de salud públicos y privados es muy parecido. Sin embargo, los resultados de esta relación dibujan escenarios muy dispares, pues si bien en Cuauhtémoc existe una concentración importante de establecimientos públicos y privados (con índices de demanda potencial de 6,657 y 4,672 habitantes por unidad, respectivamente), en Tláhuac la situación es opuesta: si bien existe el mismo número de centros públicos y privados, la ratio resultante equivale a 18,000 residentes por unidad.

También Milpa Alta representa una excepción a la tendencia generalizada entre las demarcaciones de la capital, con diferencias elevadas entre el total de centros públicos y privados, pero a la inversa: el número de establecimientos públicos triplica al de los privados. Por consiguiente, la reducida oferta de centros de salud de régimen privado se expresa en una relación de habitantes por unidad mucho más elevada que por establecimiento del sector público (27,585 y 9,195 habitantes, respectivamente).

Iztapalapa e Iztacalco son igualmente casos contrastantes en la exploración sobre la posible relación entre la demanda potencial de unidades públicas y privadas; en ambas demarcaciones la relación numérica entre población potencial y número de centros públicos (28,000 y 33,000, respectivamente) es mucho más elevada que la demanda probable de centros privados (11,000 habitantes en cada alcaldía), lo que pone de manifiesto la significativa estrategia de penetración de mercado del sector privado en estas alcaldías de la periferia capitalina. Es importante mencionar otras alcaldías además de Cuauhtémoc, donde la oferta de centros privados es elevada, como sucede en Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán. La primera tiene una unidad por cada 4,200 habitantes aproximadamente; la segunda una por cada 5,800, y la tercera una por cada 8,000.

GRÁFICA 5.10 POBLACIÓN POR CADA UNIDAD MÉDICA DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN DEL SECTOR PRIVADO SEGÚN TIPO DE UNIDAD Y ALCALDÍA, 2019



Notas: las alcaldías han sido ordenadas de manera ascendente según el número de habitantes por consultorio particular o clínica. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015) (para datos de población por alcaldía) y de varias fuentes para el número de establecimientos de primer nivel de atención (directorio de unidades médicas en línea del ISSSTE, PEMEX y SEDESA; *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México, 2017*; SEDENA, SEMAR y SS; CLUES).

Entre las unidades médicas privadas del primer nivel destacan dos tipos de establecimientos que, si bien brindan servicios de consulta externa, lo hacen en condiciones muy diversas: los consultorios adyacentes a farmacias, y las clínicas y sanatorios privados. El análisis de la distribución local de estos establecimientos permite identificar que en todas las alcaldías existe una mayor oferta de consultorios de farmacias que del segundo tipo, de tal manera que la demanda potencial en el primer caso es siempre inferior al número potencial de pacientes que acuden a otro tipo de consultorios y clínicas privadas (GRÁFICA 5.10).

En el conjunto de la Ciudad, la demanda potencial por cada consultorio de farmacia es de 12,615 habitantes, mientras que la demanda para otro tipo de unidad privada es de 35,250 habitantes aproximadamente. Cinco alcaldías tienen una demanda de ambulatorios de farmacias inferior al promedio capitalino (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Coyoacán y Azcapotzalco) mientras que otras tres destacan precisamente por el elevado número de personas respecto de los consultorios adyacentes a farmacias existentes en ellas: 34,482 habitantes (por cada consultorio de farmacia) en Milpa Alta, 27,815 en Tláhuac y 21,891 en Xochimilco. En relación con los consultorios y las clínicas particulares, la menor demanda potencial corresponde a las cinco alcaldías cuya relación entre el número de habitantes y el número de estos centros de salud es inferior a 35,000 personas (promedio de la Ciudad): Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Iztapalapa y Coyoacán. En el otro extremo se sitúan las 11 delegaciones restantes, entre las cuales existe un elevado rango en este mismo indicador: entre la demanda potencial de casi 40,000 habitantes por consultorio o clínica de Tlalpan, hasta los 133,387 de Azcapotzalco o incluso los 137,927 de Milpa Alta.

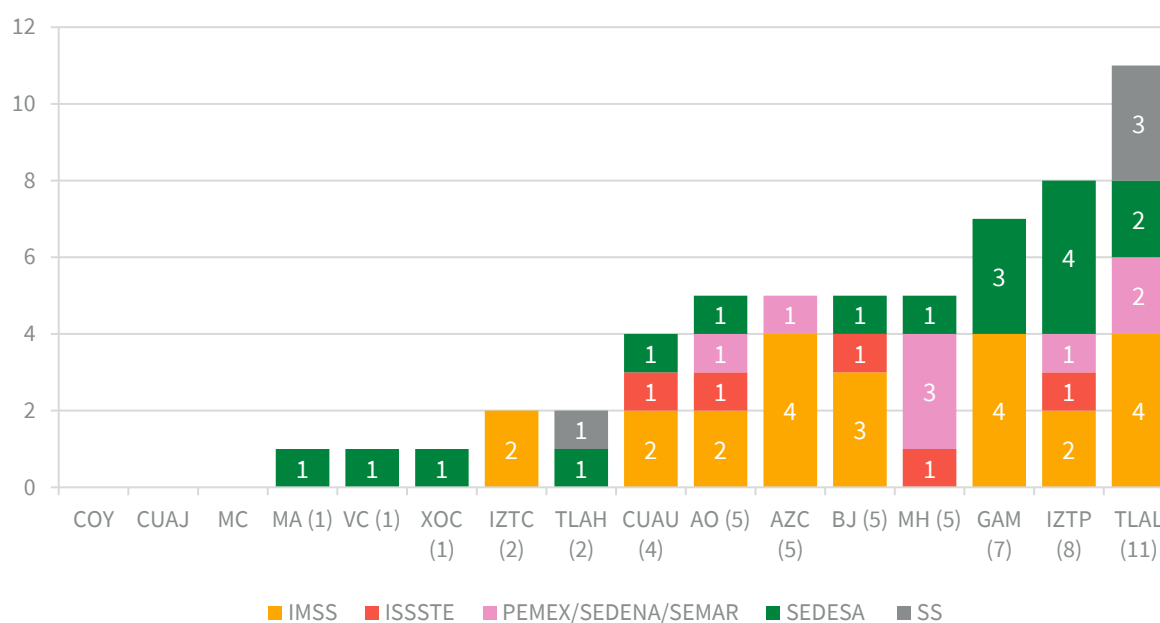
Los establecimientos médicos de segundo y tercer nivel de atención en las alcaldías

Los centros de salud de segundo y tercer nivel de atención presentan una concentración todavía mayor que los de primer nivel. Esta situación se debe, en parte, a que la capital de la República alberga hospitales que tienen cobertura regional o incluso nacional, como sucede con el complejo hospitalario Centro Médico Siglo XXI, administrado por el IMSS. La Ciudad de México también es sede de 15 nosocomios administrados por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, destinados a proporcionar servicios a toda la población del país. Los hospitales del segundo nivel de atención, o de hospitalización general, se concentran en tres alcaldías: Tlalpan, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Precisamente las dos últimas son las de mayor tamaño en número de habitantes, pues en ellas residen casi 3 millones de personas, la tercera parte de los capitalinos. Por el contrario, otras alcaldías no cuentan con instituciones médicas de segundo nivel de atención, como sucede en Coyoacán, Cuajimalpa y La Magdalena Contreras (GRÁFICA 5.11).

El análisis por tipo de institución revela un elevado grado de desconcentración de las instalaciones hospitalarias que dependen de la Secretaría de Salud local —presentes en 11 de las 16 demarcacio-

nes—, así como de los establecimientos que dependen del IMSS —con presencia en 8 alcaldías—. Al respecto es importante mencionar, de manera particular, las demarcaciones donde no existen establecimientos para la población afiliada a dichas instituciones, dado el esfuerzo que estos potenciales pacientes (y sus cuidadores) deben realizar ante una eventual hospitalización. En el caso del IMSS, las personas afiliadas a este servicio que residen en Coyoacán, Cuajimalpa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Xochimilco, Tláhuac o Miguel Hidalgo deben desplazarse a otras demarcaciones en caso de requerir hospitalización. La cobertura de segundo nivel de SEDESA tampoco está presente en Coyoacán, Cuajimalpa, La Magdalena Contreras, Iztacalco ni Azcapotzalco.

GRÁFICA 5.11 UNIDADES MÉDICAS DEL SEGUNDO NIVEL DE ATENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO SEGÚN INSTITUCIÓN Y ALCALDÍA, 2019

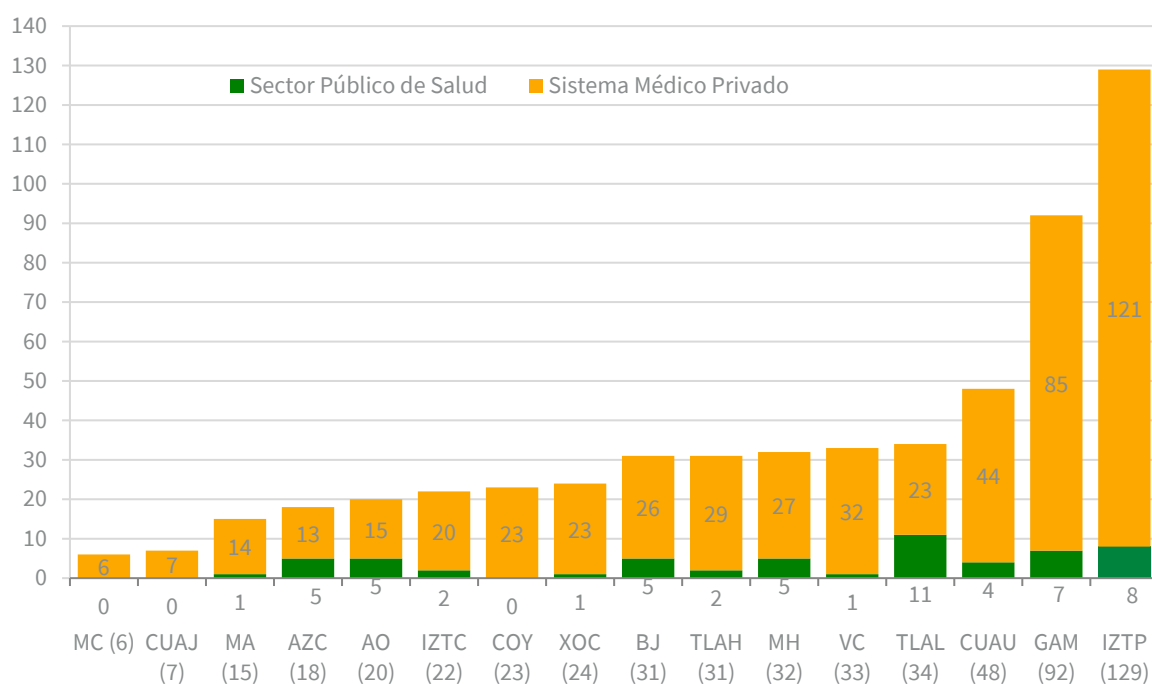


Notas: las cifras entre paréntesis corresponden al número total de centros médicos de segundo nivel para cada alcaldía. En el conjunto de la Ciudad hay 57 unidades de segundo nivel del sector público. Fuente: IMSS. Directorio de unidades médicas en línea. ISSSTE, PEMEX y SEDESA. *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017*. SEDENA, SEMAR y SS. Clave Única de Establecimientos de Salud (CLUES), Secretaría de Salud, 17 de junio 2019 y directorios médicos en línea.

El diagnóstico sobre la cobertura de segundo nivel en la Ciudad de México a nivel demarcación ofrece un panorama distinto cuando se analiza la presencia de hospitales privados, pues éstos existen en todas las demarcaciones de la capital, en número mucho más elevado que el de los centros públicos. De hecho, hay 9 hospitales privados por cada hospital público, pues el total de los primeros asciende a

508 y el de los segundos a 57.⁷ Sin embargo, aun cuando todas las alcaldías cuentan con hospitales privados, éstos se concentran, como en el caso de los centros públicos, en las dos alcaldías con mayor población: Iztapalapa y Gustavo A. Madero (GRÁFICA 5.12). En ambas se localiza el 40% de los hospitales privados de segundo nivel de la Ciudad, un total de 206 centros. Sin duda, el hecho que todas las demarcaciones cuenten con instituciones privadas de segundo nivel, y que éstos estén presentes incluso en las alcaldías donde no hay establecimientos públicos, fortalece la hipótesis del criterio de mercado como lógica orientadora de la instalación de estos centros privados en la totalidad del territorio capitalino (GRÁFICA 5.12).

GRÁFICA 5.12 UNIDADES MÉDICAS DEL SEGUNDO NIVEL DE ATENCIÓN SEGÚN SECTOR Y ALCALDÍA, 2019



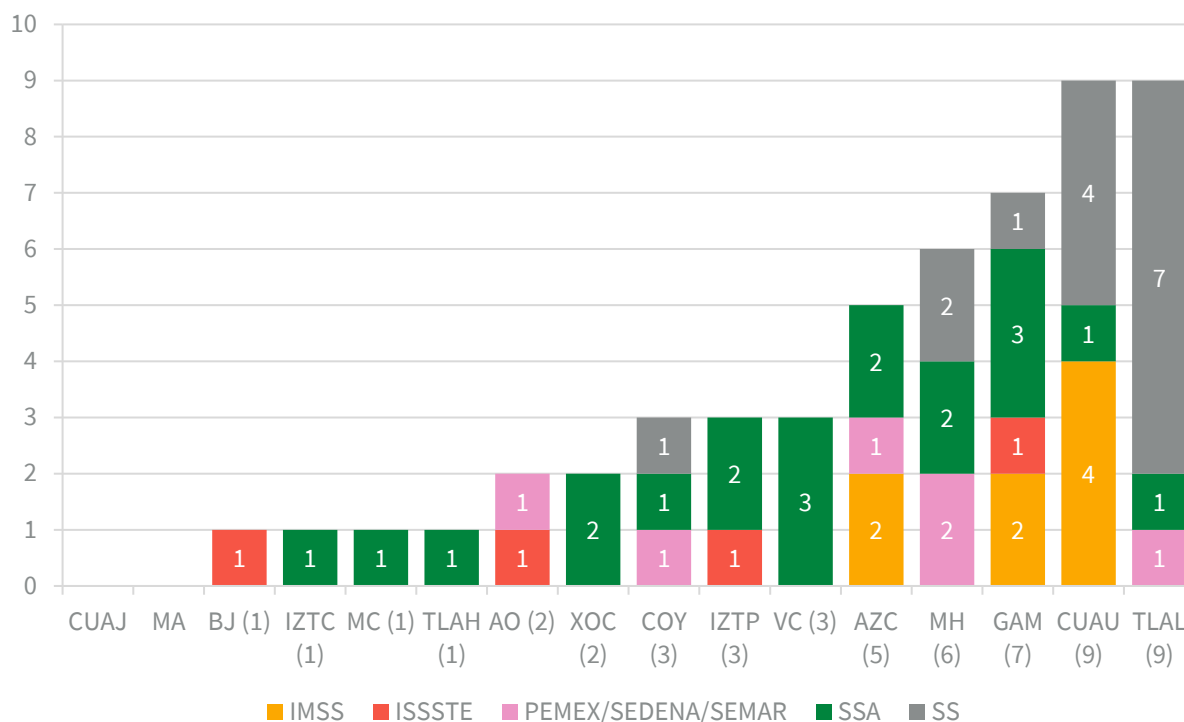
Notas: las cifras entre paréntesis corresponden al número total de centros médicos de segundo nivel para cada alcaldía. Fuente: IMSS. Directorio de unidades médicas en línea. ISSSTE, PEMEX y SEDESA. *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017*. SEDENA, SEMAR y SS. Clave Única de Establecimientos de Salud (CLUES), Secretaría de Salud, 17 de junio 2019 y directorios médicos en línea.

Los hospitales públicos de tercer nivel, por sus características de atención y provisión de cuidados de hospitalización altamente especializados, presentan un elevado grado de concentración territorial (GRÁFICA 5.13), pues aproximadamente 6 de cada 10 de estos establecimientos (31 de los 53) se locali-

⁷ Dada la carencia de información sobre ciertas características de los centros privados no es posible ofrecer un examen detallado de estos establecimientos, como por ejemplo su mayor o menor capacidad de atención respecto de las instituciones públicas.

zan en cuatro alcaldías: Tlalpan, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo. En sentido inverso, en Cuajimalpa y Milpa Alta, las dos demarcaciones con menor tamaño poblacional, no existen estos centros de alta complejidad.

GRÁFICA 5.13 UNIDADES MÉDICAS DEL TERCER NIVEL DE ATENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO SEGÚN ALCALDÍA, 2019



Notas: las cifras entre paréntesis corresponden al número total de centros médicos del sector público de tercer nivel para cada alcaldía. En el conjunto de la Ciudad hay 53 unidades de tercer nivel del sector público. Fuente: IMSS. Directorio de unidades médicas en línea. ISSSTE, PEMEX y SEDENA. *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017*. SEDENA, SEMAR y SS. Clave Única de Establecimientos de Salud (CLUES), Secretaría de Salud, 17 de junio 2019 y directorios médicos en línea.

Es importante mencionar que 20 de los 53 hospitales públicos de tercer nivel corresponden a la Secretaría de Salud local, por lo que están destinados a atender principalmente a la población residente en la capital. Del resto, 15 están adscritos a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, 8 son del IMSS, 6 de Pemex-Sedena-Semar y 4 del ISSSTE. Al tratarse de establecimientos cuyo ámbito de acción es nacional, sus pacientes potenciales pueden proceder de distintas partes del país. En los hospitales especializados administrados por la Secretaría de Salud Federal están incluidos los Hospitales Federales de Referencia (H.F.R.) y los Institutos Nacionales de Salud (I.N.Salud). Los H.F.R son unidades hospitalarias con área de influencia en la Ciudad de México y los estados conurbados, y sus objetivos principales son tres: prestar servicios de atención médica general y especializada, capacitar y formar recursos humanos calificados, y participar en actividades de investigación para la salud. Los I.N.Salud

pueden atender a población residente en cualquier parte de la República; además de prestar servicios médicos altamente especializados, llevan a cabo labores de investigación en salud, así como de formación y capacitación de profesionales médicos.⁸ A los 53 hospitales públicos altamente especializados hay que añadir tres hospitales privados, localizados en Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc.

Recursos

Satisfacer las necesidades de servicios de salud de la población residente de la Ciudad de México implica, además de disponer de instalaciones, contar con suficiente personal capacitado y recursos materiales adecuados. Una limitante para evaluar estos aspectos es la falta de información que permita construir indicadores válidos y confiables al respecto. El *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017* (INEGI, 2017) proporciona algunos datos sobre los recursos humanos y materiales de las unidades médicas adscritas al IMSS, ISSSTE, SEDESA y PEMEX, por lo que los resultados que se presentan en este apartado están subestimados, ya que no consideran los establecimientos que dependen de SEDENA y la Secretaría de Marina y los que son administrados directamente por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.

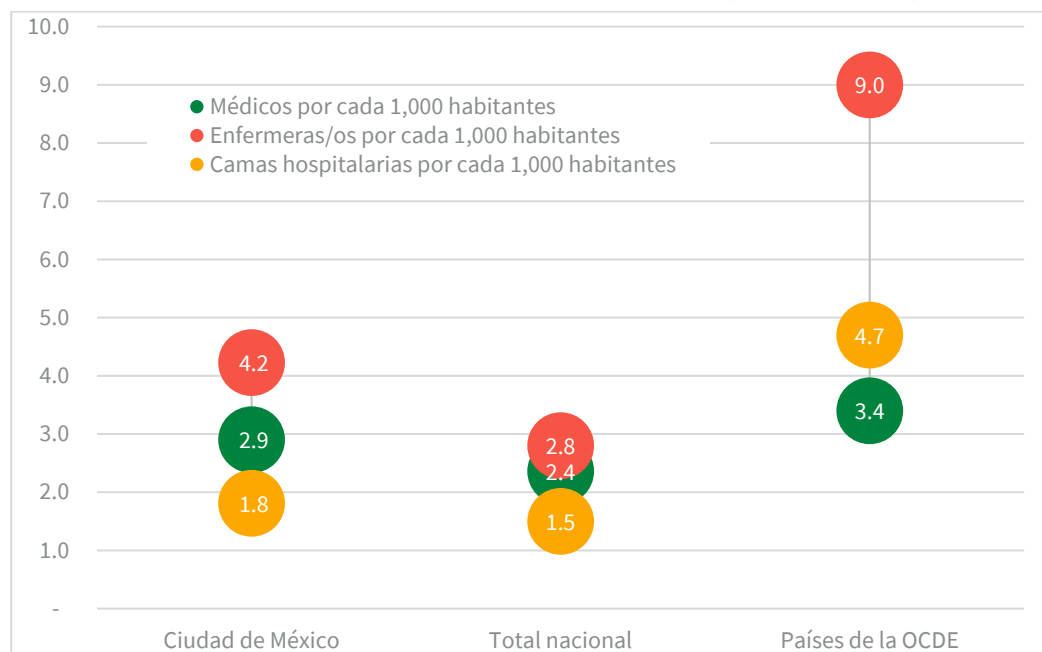
En la Ciudad existe registro de más de 25,000 médicos de contacto directo con el paciente, categoría que incluye a médicos generales, especialistas, odontólogos y residentes. Esta cifra equivale a una relación de casi 3 médicos por cada 1,000 habitantes, superior a los 2.4 médicos por cada 1,000 personas en promedio nacional, pero inferior a la media de 3.4 médicos que reportan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En cuanto al personal de enfermería (donde se incluye a enfermeras/os auxiliares, generales, especializados, pasantes y clasificados como ‘otros’), su número es cercano a 38,000 personas, cantidad que corresponde a 4.2 enfermeras/os por cada 1,000 habitantes. Este indicador también es superior, y con una mayor diferencia, respecto del promedio nacional (2.8), pero se sitúa muy por debajo de la media de la OCDE, donde hay 9 profesionales de la enfermería por cada 1,000 habitantes (GRÁFICA 5.14).

Respecto del equipo médico de los centros de salud, el único dato disponible comparable con un indicador nacional o internacional es el número de camas hospitalarias, una definición que comprende las camas instaladas en el área de hospitalización para pacientes internos (catalogadas como censables),

⁸ Los seis H.F.R. son: Hospital General de México, Hospital Juárez de México, Hospital General Dr. Manuel Gea González, Hospital Nacional Homeopático, Hospital de la Mujer y Hospital Juárez del Centro. (<https://www.gob.mx/insalud/acciones-y-programas/hospitales-federales-de-referencia-27381>, recuperado el 17 de septiembre de 2019). Los I.N. Salud son el Hospital Infantil de México y los I.N. de Cardiología, Cancerología, Nutrición, Enfermedades Respiratorias, Neurología, Pediatría, Perinatología, Psiquiatría, Rehabilitación, Medicina Genómica y Geriátrica (<https://www.gob.mx/insalud/acciones-y-programas/institutos-nacionales-de-salud-27376>, recuperado el 17 de septiembre de 2019).

así como las camas destinadas a la atención transitoria y a la aplicación de procedimientos médico-quirúrgicos (catalogadas como no censables).⁹ En la capital del país se registran 10,529 camas censables y 5,608 no censables, lo que arroja un total de 16,137 camas hospitalarias. Al relacionar esta cifra con el total de habitantes de la Ciudad se obtiene una proporción de 1.8 camas por cada 1,000 habitantes, una ratio más elevada que el promedio nacional (1.5), pero mucho más pequeña que el resultado para el grupo de países que integran la OCDE: 4.7 camas por cada 1,000 habitantes.

GRÁFICA 5.14 RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES POR CADA 1,000 HABITANTES, 2015



Nota: se incluye sólo a los médicos y enfermeras/os que reportan IMSS, ISSSTE, SEDESA y PEMEX. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir del *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017* e indicadores de la OCDE (2017).

⁹ De acuerdo con la Secretaría de Salud, la cama hospitalaria se refiere a la cama disponible para atención continua de pacientes, admitidos para observación, cuidado, diagnóstico o tratamiento médico, quirúrgico y no quirúrgico. Comúnmente se incluyen camas de internamiento, urgencias, recuperación, trabajo de parto, cirugía ambulatoria, cuidados intermedios, terapia intensiva, cunas de sanos e incubadoras de traslado. Las camas censables son las instaladas en las áreas de hospitalización para el uso regular de pacientes internos, por lo que son las únicas que producen egresos hospitalarios sobre los cuales se genera información estadística de ocupación y días de estancia. Las camas no censables se destinan a la atención transitoria o provisional con la finalidad de observar al paciente, iniciar un tratamiento o intensificar la aplicación de procedimientos médico-quirúrgicos; estas camas son denominadas también ‘camas de tránsito’, y no generan egresos hospitalarios. En las camas no censables son incluidas las de urgencias, terapia intensiva, trabajo de parto, corta estancia, camillas, canastillas y cunas de recién nacido.

En suma, y de acuerdo con los indicadores presentados, es posible afirmar que la disponibilidad de personal médico y de recursos materiales (camas) es insuficiente para brindar atención médica de calidad a los habitantes de la Ciudad. Si bien la carencia de información desagregada a nivel local no permite ofrecer un análisis más detallado sobre las posibles desigualdades entre las alcaldías, es altamente probable que las demarcaciones que cuentan con mayor número de unidades médicas tengan también un mayor número de profesionales brindando servicios de salud y una mayor capacidad física de atender a la población potencialmente demandante.

2.2 Percepción y valoración de los servicios públicos de salud

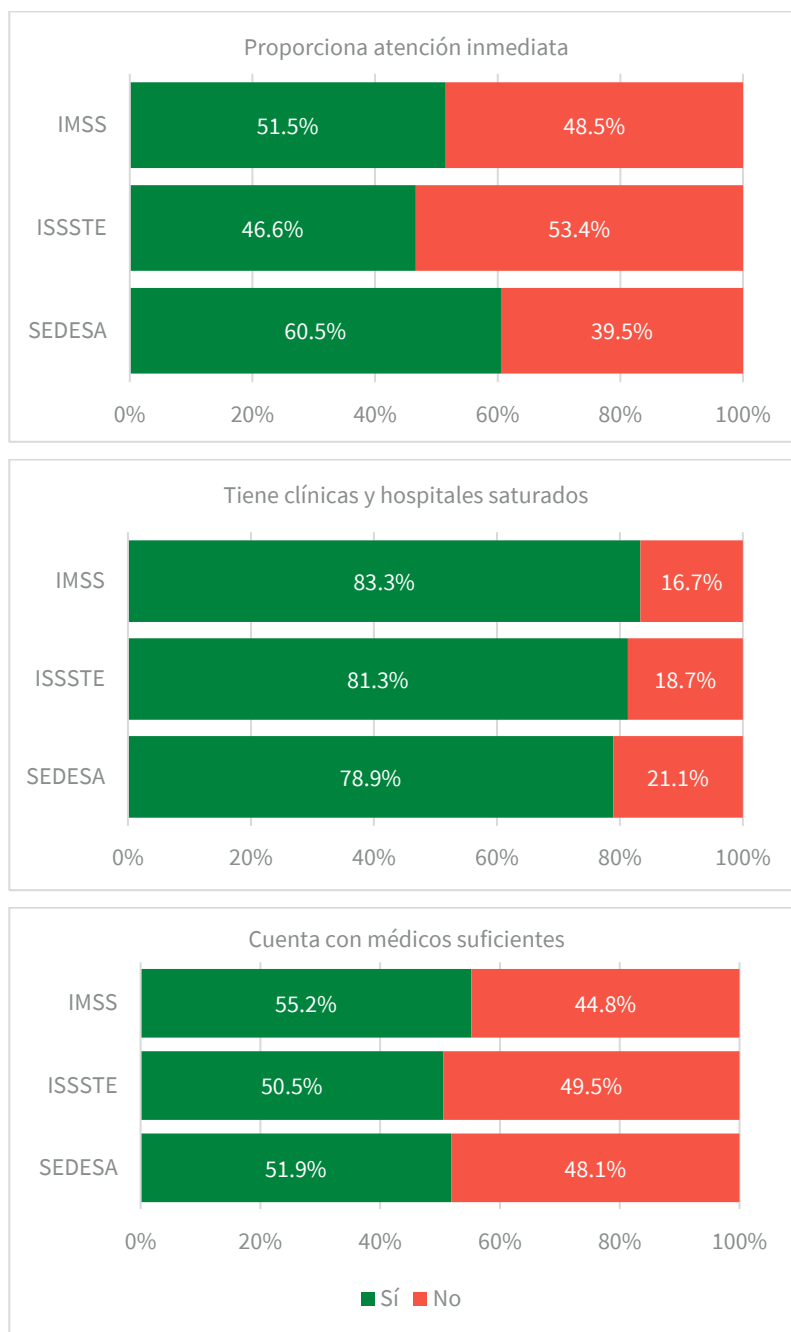
El conocimiento sobre la percepción y la valoración que expresan las personas respecto de los servicios de salud es una dimensión tan importante para su diagnóstico como la descripción y la cuantificación de los recursos materiales y no materiales que lo integran. Para realizar este análisis se utilizan datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del año 2017, su edición más reciente. La ENCIG permite conocer la evaluación que lleva a cabo la población usuaria de diversos servicios públicos básicos, entre los que se incluyen los que brindan atención a la salud en centros y hospitales adscritos al IMSS, al ISSSTE y a los gobiernos de los estados, y al Seguro Popular.¹⁰

Para ponderar la capacidad de respuesta de las unidades médicas de la Ciudad se presentan resultados referidos a tres características: la rapidez en la atención, el grado de saturación de los establecimientos y la suficiencia del equipo médico que brinda dicha atención (FIGURA 5.2). En relación con la primera de estas dimensiones, los establecimientos dependientes de la Secretaría de Salud local son valorados de manera positiva por un mayor porcentaje de población que los centros del IMSS y del ISSSTE, en cuyo caso las opiniones de la población entrevistada tienden a estar más divididas. Así pues, 60 de cada 100 personas consideran que las unidades médicas de SEDESA proporcionan atención de manera inmediata, frente a ‘sólo’ 47 de cada 100 que opina de igual modo respecto de las instituciones del ISSSTE, y 52 de cada 100 para las del IMSS.

Por otro lado, la evaluación sobre la suficiencia de personal médico recibe valoraciones positivas y negativas similares, con porcentajes muy cercanos entre las tres instituciones: en torno a la mitad de los usuarios dice que la cantidad de médicos es apropiada para atender la demanda, tanto en centros del IMSS como del ISSSTE y SEDESA. En cuanto a la evaluación del grado de saturación de los servicios por la presencia masiva de pacientes o enfermos, es notorio el predominio de las opiniones negativas con independencia de la institución de que se trate: aproximadamente 80 de cada 100 personas afirman que los centros y las clínicas del IMSS, del ISSSTE y de SEDESA presentan este problema.

¹⁰ Recuérdese que en la Ciudad de México los establecimientos médicos estatales son administrados por SEDESA, y que en ellos son atendidos los beneficiarios del Seguro Popular.

FIGURA 5.2 VALORACIÓN SOBRE LA SUFICIENCIA DE RECURSOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD, 2017



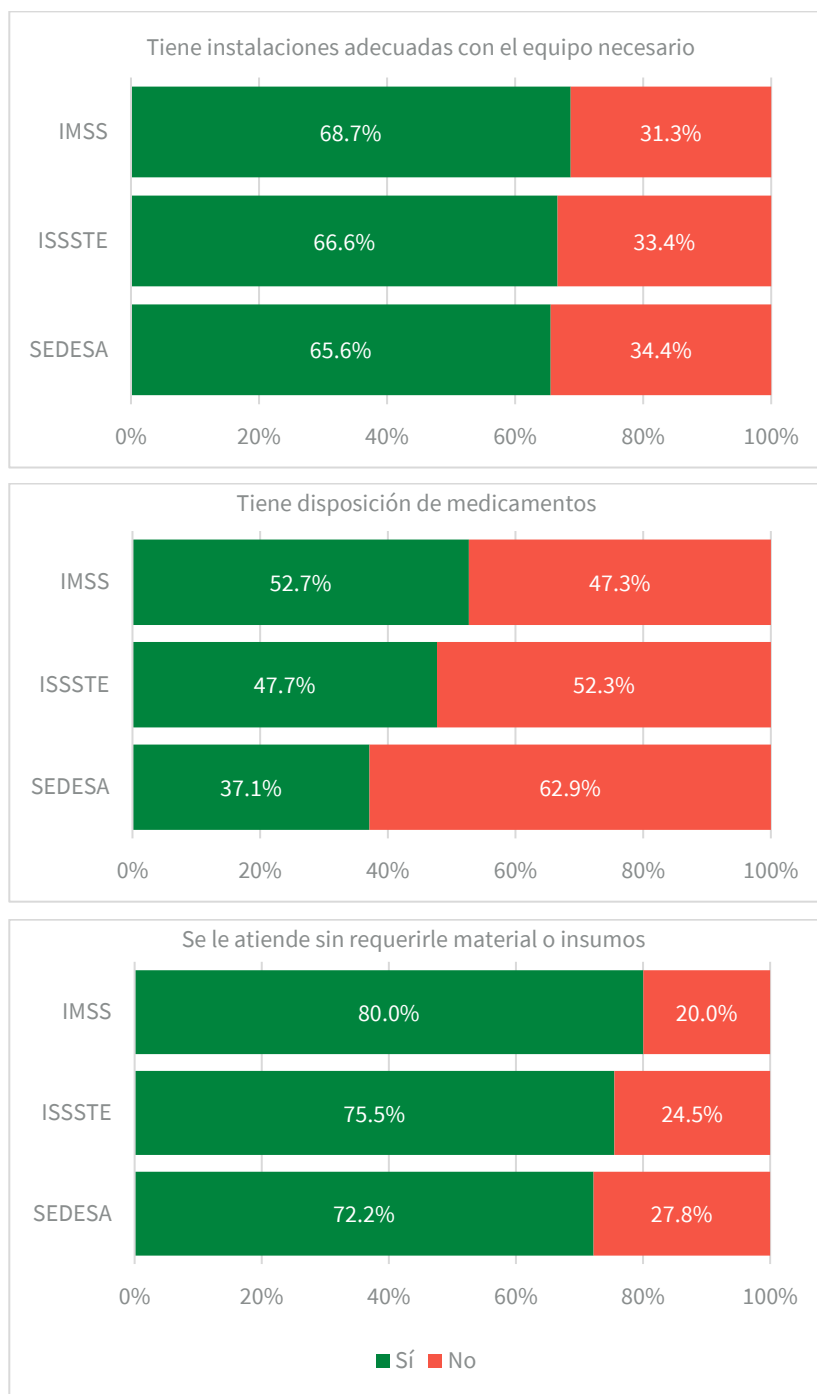
Notas: para cada gráfica, los porcentajes se calculan sobre el total de personas a las que se aplica la pregunta correspondiente, excluyendo a quienes contestan 'no sabe/no responde', que en todos los casos representan una proporción muy reducida. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENCIG 2017.

Otra aproximación a la valoración de los servicios públicos de salud corresponde a las opiniones vertidas por las personas en relación con la suficiencia de los recursos materiales, en particular instalaciones que cuentan con el equipo necesario y existencia de medicamentos, material de curación o equipo médico (FIGURA 5.3). La mayor parte de la población entrevistada emite juicios positivos cuando es interrogada sobre la adecuación de los equipos existentes en los centros de salud, en porcentajes cercanos a 66% en las tres instituciones.

Sin embargo, estas proporciones presentan una variabilidad notable cuando se refieren a las otras preguntas: la mayor parte de la población dice haber sido atendida sin haber tenido que proporcionar materiales de curación ni equipo médico, sobre todo cuando se indaga por los centros del IMSS: 80% de las personas entrevistadas afirma no haber visto su atención condicionada a la provisión de estos materiales. Este resultado pone de manifiesto, no obstante, que una parte de la población ha debido incurrir en gastos de salud aun cuando haya sido atendida en el sistema público capitalino: 20% entre los usuarios del IMSS, 25% entre los del ISSSTE y 28% en el caso de SEDESA.

El análisis sobre la valoración de la disponibilidad de medicamentos requiere mención aparte por la elevada incidencia de las respuestas negativas y por la variación entre éstas. Al menos la mitad de la población valora de manera negativa la existencia de medicinas en los centros de salud (47% en los establecimientos del IMSS), pero esta cifra alcanza 63% cuando se trata de evaluar el acceso a medicamentos en las instituciones adscritas a SEDESA. A partir de estos resultados es posible afirmar que el problema de la escasez de medicinas está más extendido en los centros y clínicas administrados por la Secretaría de Salud local que en los dependientes de entidades federales como el IMSS y el ISSSTE.

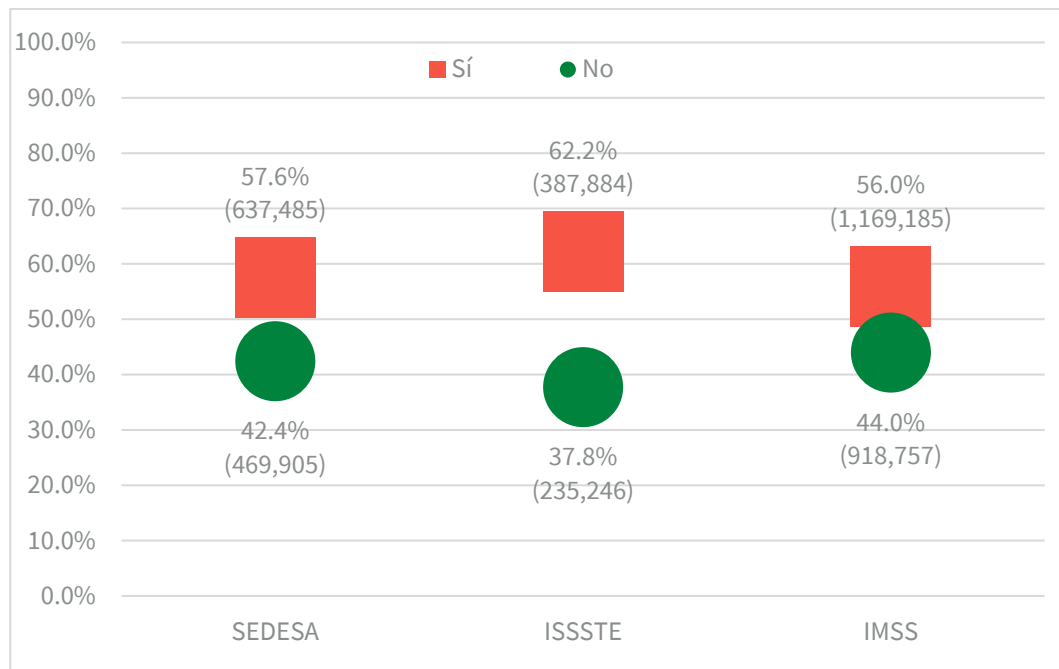
FIGURA 5.3 VALORACIÓN SOBRE LA SUFICIENCIA DE RECURSOS MATERIALES EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD, 2017



Notas: para cada gráfica, los porcentajes se calculan sobre el total de personas a las que se aplica la pregunta correspondiente, excluyendo a quienes contestan 'no sabe/no responde', que en todos los casos representan una proporción muy reducida. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENCIG 2017.

Un eje de exploración relevante sobre la valoración del sistema de salud público por parte de la población es el conocimiento de las consecuencias que pueden tener las experiencias negativas en el acceso a éste y en la atención recibida. Al respecto, la ENCIG incluye una pregunta que permite saber en qué medida la evaluación negativa de los servicios recibidos en los centros públicos de la Ciudad va acompañada por la decisión de acudir a establecimientos privados (GRÁFICA 5.15).

GRÁFICA 5.15 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE PAGA POR SERVICIOS DE SALUD PRIVADOS ANTE LA DEFICIENCIA DEL SERVICIO PÚBLICO SEGÚN INSTITUCIÓN, 2017



Notas: los porcentajes se calculan sobre el total de personas a las que se aplica la pregunta correspondiente, excluyendo a quienes contestan 'no sabe/no responde', que en todos los casos representan una proporción muy reducida. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENCIG 2017.

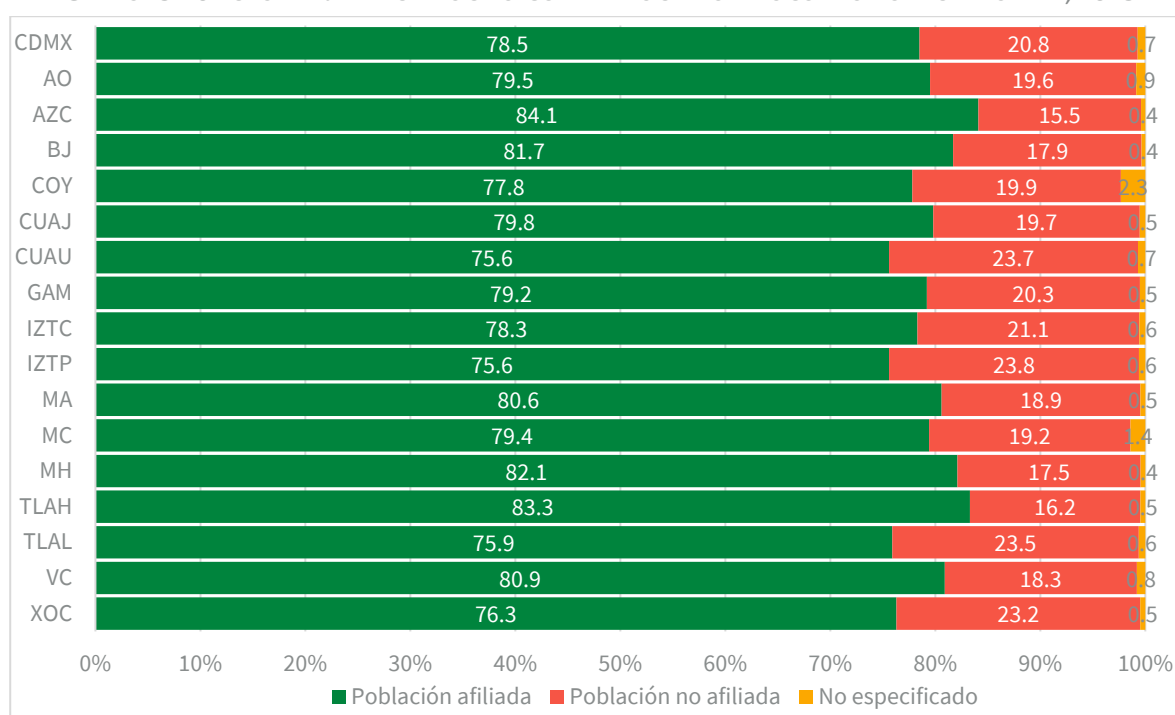
En el año 2017, 56 de cada 100 usuarios del IMSS dijeron haber pagado por servicios privados de salud ante la deficiencia de los servicios recibidos en los centros y clínicas adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social, una relación que crecía a 58 de cada 100 entre los beneficiarios de SEDESA y a 62 de cada 100 entre la población afiliada al ISSSTE. Es decir, la probabilidad de que los habitantes de la capital del país recurran a atención privada cuando tienen problemas de salud como consecuencia de experiencias negativas en el sector público es muy elevada, y lo es incluso más en el caso del ISSSTE que del IMSS o SEDESA.

3. Acceso y costos privados de los servicios de salud de la población

3.1 Cobertura de servicios de salud: aproximación a las diferencias entre alcaldías

En la Ciudad de México más de tres cuartas partes de la población (78%) cuentan con afiliación a servicios de salud. Esta condición se cumple en todas las alcaldías, pues en cada una el porcentaje de población afiliada siempre es mayor a 75%. Incluso en cinco de ellas (Azcapotzalco, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Tláhuac) dicho porcentaje supera el 80%, lo que significa que gran parte de su población residente (80 de cada 100 habitantes) tiene acceso a algún tipo de servicios médicos.

GRÁFICA 5.16 PORCENTAJE DE POBLACIÓN SEGÚN AFILIACIÓN A SERVICIOS DE SALUD POR ALCALDÍA, 2015



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

El diseño de la Encuesta Intercensal permite identificar a la población que está afiliada a más de una institución de servicios médicos, así como las combinaciones más frecuentes en este doble aseguramiento. En el año 2015, había 197,991 personas en la Ciudad que contaban con protección de servicios de salud de dos instituciones, lo que representaba 2.2% del total de la población residente (CUADRO 5.4). Aproximadamente, tres cuartas partes de las personas que tenían doble aseguramiento estaban afiliadas al IMSS y a alguna otra institución, al IMSS y al ISSSTE, o bien al IMSS y al Seguro Popular. El resto de los residentes capitalinos con doble afiliación (poco menos de 50,000 personas) presentaba

combinaciones menos recurrentes, entre las que destacaba, en términos comparativos, el ISSSTE y una institución privada (18,464 personas).

CUADRO 5.4 POBLACIÓN CON DOBLE ASEGURAMIENTO EN SERVICIOS DE SALUD, 2015

Combinaciones de afiliación a instituciones	Población	Porcentaje
IMSS e institución privada	68,067	34.4
IMSS e ISSSTE	48,192	24.3
IMSS y Seguro Popular	32,092	16.2
<i>Subtotal</i>	<i>148,351</i>	<i>74.9</i>
Otras combinaciones	49,640	25.1
Total	197,991	

Notas: los porcentajes se calculan respecto de la población total con doble aseguramiento. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

La mayor parte de la población afiliada a algún servicio médico (6.8 millones de personas, 97% de todas las que gozaban de esta prestación) era beneficiaria de una sola institución de salud, entre las que destacaban el IMSS, el Seguro Popular y el ISSSTE (CUADRO 5.5): 46 de cada 100 personas estaban inscritas en el IMSS, 29 de cada 100 en el Seguro Popular y 15 de cada 100 en el ISSSTE (solo 0.2% en el ISSSTE estatal).

Las prestaciones en salud brindadas por la empresa estatal Petróleos Mexicanos, por SEDENA y por SEMAR beneficiaban a una parte muy pequeña de la población (1.4%), así como los inscritos en instituciones diferentes a las mencionadas (2% de todos los afiliados). Una alternativa a la cobertura médica de las instituciones públicas son los seguros médicos privados, pero dado su costo, esta opción está mucho menos extendida que las anteriores: en el año 2015 solo 7.3% de la población de la Ciudad de México que tenía cobertura médica (porcentaje equivalente a 511,671 personas) había contratado este servicio con una empresa privada.

Como se muestra en la GRÁFICA 5.17, no existen brechas significativas en la cobertura médica de la población residente en las distintas alcaldías de la Ciudad. Sin embargo, sí se aprecian diferencias relevantes en el tipo de instituciones a las que están afiliadas las personas que habitan en las diversas demarcaciones, un resultado que se pone de manifiesto en la información representada en la GRÁFICA 5.17. Es visible, en términos generales, el mayor peso de la población afiliada al IMSS en las distintas alcaldías, si bien existen algunas diferencias locales que es importante destacar: Azcapotzalco y Benito Juárez son las demarcaciones con mayor población afiliada a este sistema de salud (48.5 y 45.9%, respectivamente), mientras que Milpa Alta presenta su nivel más reducido, pues solo 10% de sus habitantes es beneficiario de este servicio.

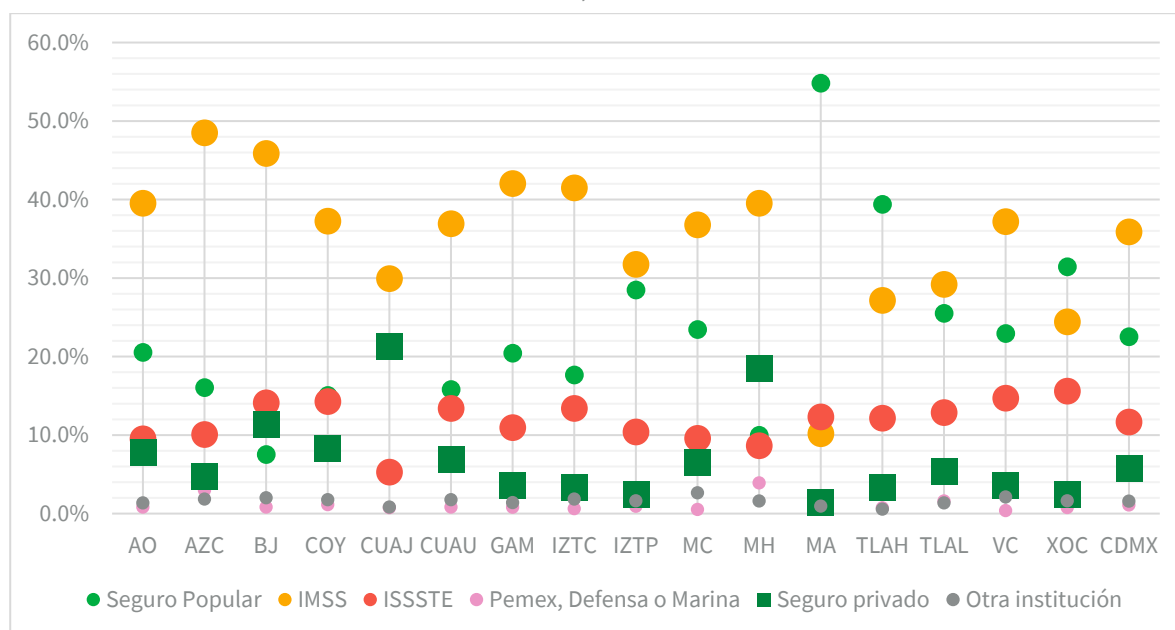
Precisamente Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco son las únicas demarcaciones capitalinas donde el porcentaje de población adscrita al Seguro Popular es superior al del resto de las opciones. Esta brecha es particularmente significativa en el caso de Milpa Alta, donde la afiliación al Seguro Popular (55 de cada 100 habitantes son beneficiarios de este servicio) dista mucho de las siguientes opciones: solo 12% pertenece al ISSSTE, 10% al IMSS, 1.5% posee seguro privado y menos de 1% goza de otros servicios. Estos resultados contrastan con los observados en Benito Juárez y Miguel Hidalgo, los municipios de la capital con menor incidencia de población residente afiliada al Seguro Popular (7.5 y 10%, respectivamente). Asimismo, es importante mencionar Iztapalapa y Tlalpan, alcaldías donde la presencia relativa del IMSS y del Seguro Popular es muy cercana: en Iztapalapa, 32 de cada 100 personas tienen IMSS y 28 de cada 100 acceden al Seguro Popular; en Tlalpan, 29 de cada 100 están adscritas al primer servicio y 25 de cada 100 al segundo.

CUADRO 5.5 POBLACIÓN AFILIADA A SERVICIOS DE SALUD SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN Y ALCALDÍA, 2015

Alcaldía	Seguro Popular	IMSS	ISSSTE	ISSSTE estatal	PEMEX, SEDENA o SEMAR	Seguro privado	Otra institución	Total
Álvaro Obregón	153,993	296,537	70,909	501	6,227	58,135	10,206	596,508
Azcapotzalco	64,188	194,135	39,469	891	11,870	18,718	7,324	336,595
Benito Juárez	31,387	191,526	58,375	523	3,422	47,470	8,326	341,029
Coyoacán	91,534	226,671	86,537	358	6,902	50,781	10,691	473,474
Cuajimalpa	43,219	59,628	10,379	134	1,460	42,495	1,637	158,952
Cuauhtémoc	84,139	196,623	71,076	318	4,349	36,742	9,318	402,565
Gustavo A. Madero	237,914	489,491	124,234	3,339	9,246	41,247	16,218	921,689
Iztacalco	68,928	161,952	51,615	660	2,394	12,878	7,206	305,633
Iztapalapa	520,756	580,141	188,186	1,880	16,701	44,176	29,511	1,381,351
La Magdalena Contreras	57,192	89,704	23,173	199	1,252	15,750	6,438	193,708
Miguel Hidalgo	36,343	144,108	30,891	656	14,200	67,263	5,847	299,308
Milpa Alta	75,613	14,052	16,930	47	1,270	2,008	1,299	111,219
Tláhuac	142,405	98,226	43,476	510	2,612	11,872	2,044	301,145
Tlalpan	172,668	197,723	86,845	262	10,747	36,663	9,132	514,040
Venustiano Carranza	98,016	158,917	62,306	534	1,631	15,287	9,010	345,701
Xochimilco	130,798	101,598	64,561	355	3,172	10,186	6,718	317,388
Ciudad de México	2,009,093	3,201,032	1,028,962	11,167	97,455	511,671	140,925	7,000,305 ^{/1}
% ^{/2}	28.7%	45.7%	14.7%	0.2%	1.4%	7.3%	2.0%	100.0%
% ^{/3}	22.5%	35.9%	11.5%	0.1%	1.1%	5.7%	1.6%	78.5%

Notas: ^{/1} Incluye a la población con doble afiliación (197,991 personas). ^{/2} Porcentajes calculados sobre el total de personas afiliadas a alguna institución de salud (7,000,305). ^{/3} Porcentajes calculados respecto del total de habitantes en la Ciudad de México (8,918,653), por lo que la suma de estos porcentajes equivale a 78.5% (el porcentaje de población afiliada a servicios de salud en 2015). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

GRÁFICA 5.17 PORCENTAJE DE POBLACIÓN AFILIADA A SERVICIOS DE SALUD SEGÚN INSTITUCIÓN DE ADSCRIPCIÓN Y ALCALDÍA, 2015



Notas: porcentajes calculados sobre el total de personas afiliadas residentes en cada alcaldía o en el conjunto de la Ciudad de México, según corresponda. Para cada alcaldía, la suma de los porcentajes equivale al porcentaje de población con afiliación a servicios de salud. Se incluye a la población con doble cobertura en servicios de salud. En ISSSTE se incluye la población afiliada al ISSSTE estatal. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

El porcentaje de población afiliada al ISSSTE presenta un rango de variación más reducido entre las demarcaciones, con el máximo en Xochimilco —donde 16 de cada 100 habitantes son derechohabientes de esta institución— y el mínimo en Cuajimalpa —cuyo porcentaje de afiliación es 5.3%—. Tampoco existen diferencias significativas entre las alcaldías cuando se observa la incidencia de afiliación a las prestaciones de salud brindadas por PEMEX, SEDENA o SEMAR. En casi todas las demarcaciones dicho porcentaje es inferior a 1%, lo que representa un porcentaje realmente reducido; en términos comparativos la mayor presencia de beneficiarios de estas instituciones corresponde a Miguel Hidalgo y Azcapotzalco (3.9 y 3% de sus habitantes, respectivamente).

En el análisis de la cobertura médica por medio de seguros privados se observan también diferencias relevantes. En la mayoría de las alcaldías el porcentaje de población que tiene este tipo de seguro es inferior a 10% de sus habitantes, destacado Milpa Alta (1.5%), Iztapalapa (2.4%) y Xochimilco (2.4%) como las demarcaciones con menor afiliación a ellos. En cambio, en Benito Juárez (11.4%), pero sobre todo en Miguel Hidalgo (18.5%) y Cuajimalpa (21.3%), entre uno y dos habitantes de cada diez residentes tienen este tipo de cobertura médica.

Afiliación y uso de servicios

La comparación entre los datos de afiliación y uso de servicios de salud en la población de la capital muestra una tendencia general hacia la coincidencia por tipo de afiliación, de manera que las personas parecen utilizar preferentemente los servicios de salud a los que están afiliadas (CUADRO 5.6). Esta concurrencia es más evidente en el Seguro Popular, el ISSSTE y las prestaciones de PEMEX, SEDENA y SEMAR, dado que en los tres casos se aprecia una diferencia reducida entre los porcentajes de afiliación y de atención efectiva ante problemas de salud: 29 de cada 100 personas que gozan de cobertura médica en la Ciudad de México están afiliadas al Seguro Popular y 23 de cada 100 dicen recurrir a este servicio cuando tienen problemas de salud; 15 de cada 100 personas están afiliadas al ISSSTE y 11 de cada 100 acuden a esta institución; y 1.4% de la población está adscrita a PEMEX, SEDENA y SEMAR, mientras que 1.1% se dirige a estos mismos servicios cuando enfrenta problemas de salud.

Es importante prestar especial atención a la brecha entre el porcentaje de población que cuenta con servicios privados de salud y quienes afirman acudir a estos establecimientos para resolver sus dolencias. Si bien la afiliación de la población capitalina a seguros privados es muy baja (tiene este servicio 5.7% de los habitantes y 7.3% de quienes tienen cobertura de salud), una parte mucho más elevada (30.7%, 2.6 millones de personas) recurre a las instituciones privadas cuando enfrenta problemas de este tipo. Sin embargo esta población, que representa casi la tercera parte de los residentes en la Ciudad, acude a servicios tan disímiles como clínicas, hospitales privados y consultorios de las farmacias, establecimientos muy diversos tanto en su calidad como en su costo. En el caso de las clínicas y de los hospitales privados (igualmente heterogéneos entre sí), éstos atraen a 18 de cada 100 personas que se enferman, mientras que 12 de cada 100 se dirigen a los consultorios anexos a las farmacias, donde se brinda atención primaria a precios mucho más reducidos.

CUADRO 5.6 POBLACIÓN AFILIADA Y ATENDIDA SEGÚN INSTITUCIÓN QUE BRINDA EL SERVICIO DE SALUD, 2015

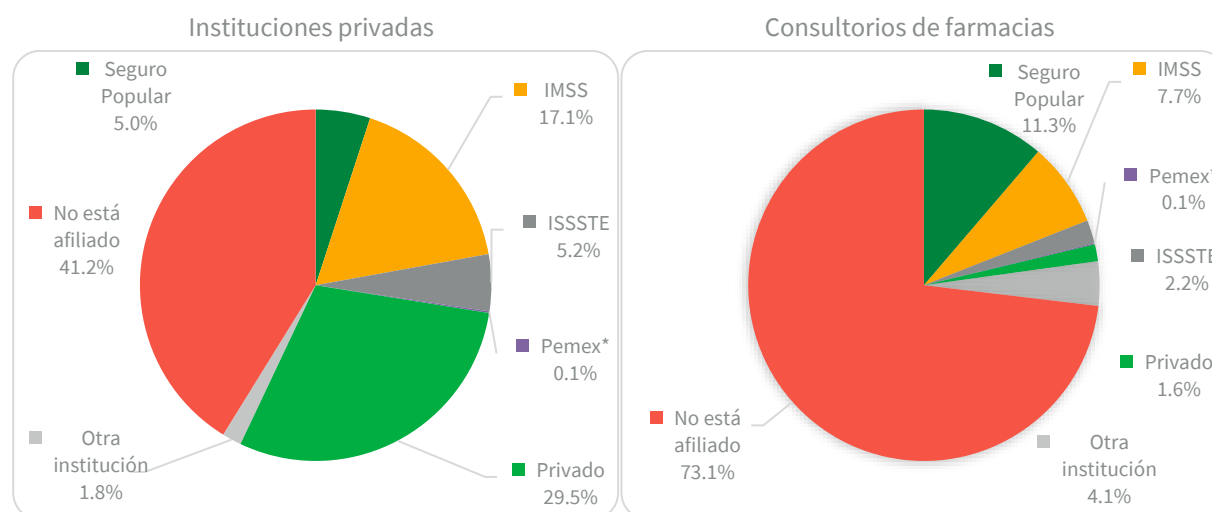
Condición de afiliación	Seguro Popular	IMSSS	ISSSTE	PEMEX, SEDENA y SEMAR	Institución privada	Otra institución	Total
Afiliación	2,009,093	3,201,032	1,040,129	97,455	511,671	140,925	7,000,305
	28.7%	45.7%	14.9%	1.4%	7.3%	2.0%	100%
Atención	2,047,358	2,854,454	966,291	97,346	2,683,675	101,597	8,750,721
	23.4%	32.6%	11.0%	1.1%	30.7%	1.2%	100.0%

Notas: la categoría ISSSTE incluye ISSSTE estatal. Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015).

El análisis conjunto entre la asistencia a instituciones de salud privadas y la condición de afiliación permite identificar las siguientes diferencias relevantes cuando la mirada se dirige a la población que hace uso de clínicas y hospitales, y de consultorios de farmacias (GRÁFICA 5.18): 41 de cada 100 personas atendidas en el primer tipo de instituciones carecen de afiliación a servicios médicos, un porcentaje que asciende a 73% en el segundo caso (consultorios de farmacias); 30 de cada 100 personas usua-

rias de clínicas y hospitales privados tienen contratado un servicio privado de salud, una cifra que se reduce a 1.6% en el segundo grupo; 17 de cada 100 personas que acuden a instituciones privadas están afiliadas al IMSS, una relación que cae a 8 de cada 100 entre quienes son atendidos en los consultorios de las farmacias; solo 5% de los beneficiarios de clínicas y hospitales privados están afiliados al Seguro Popular, mientras que son beneficiarios de este programa 11 de cada 100 pacientes de los consultorios vinculados a farmacias.

GRÁFICA 5.18 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE SE ATIENDE EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE SALUD SEGÚN CONDICIÓN DE AFILIACIÓN A SERVICIOS DE SALUD, 2015



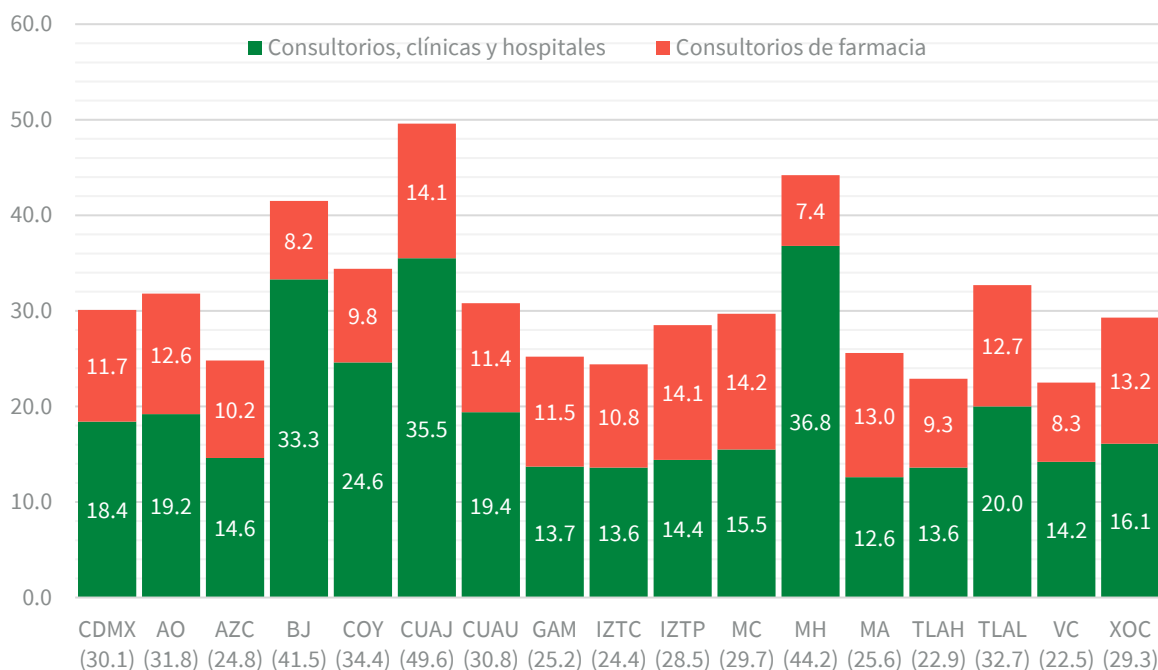
Notas: en PEMEX se incluye a las personas afiliadas a la Secretaría de la Defensa y Secretaría de Marina. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015). Para cada tipo de institución privada de atención, los porcentajes se calculan sobre el total de la población que recurre a esos servicios: 1,635,679 y 1,036,766, respectivamente. En ambos casos se excluye a la población que no especifica institución de afiliación.

Las alcaldías con porcentajes más elevados de habitantes que recurren a servicios médicos privados son también aquellas donde la asistencia a consultorios de farmacias es más reducida, como sucede en Cuajimalpa, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Coyoacán (GRÁFICA 5.19). En el otro sentido destacan las demarcaciones donde la incidencia de los servicios médicos privados varía entre la quinta y la cuarta parte de su población, y donde la asistencia a consultorios de farmacias representa aproximadamente la mitad de dicho porcentaje: es el caso de Venustiano Carranza, Tláhuac, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Milpa Alta y Azcapotzalco.

Ameritan un análisis más detallado la diferencia entre la población afiliada a instituciones privadas de salud y la población demandante de servicios privados ante problemas de salud, la atención que reciben las personas que carecen de cobertura médica (por no estar afiliadas a algún servicio) y la relevancia de quienes no recurren a servicios profesionales cuando enfrentan algún problema de salud. Al respecto cabe destacar que si bien menos de 6% de las personas que habitan en la capital del país

están afiliadas a un seguro privado, aproximadamente la tercera parte de los capitalinos (30%) utilizan este tipo de servicios cuando tienen problemas de salud, y este porcentaje es mucho más elevado entre quienes no tienen cobertura médica.

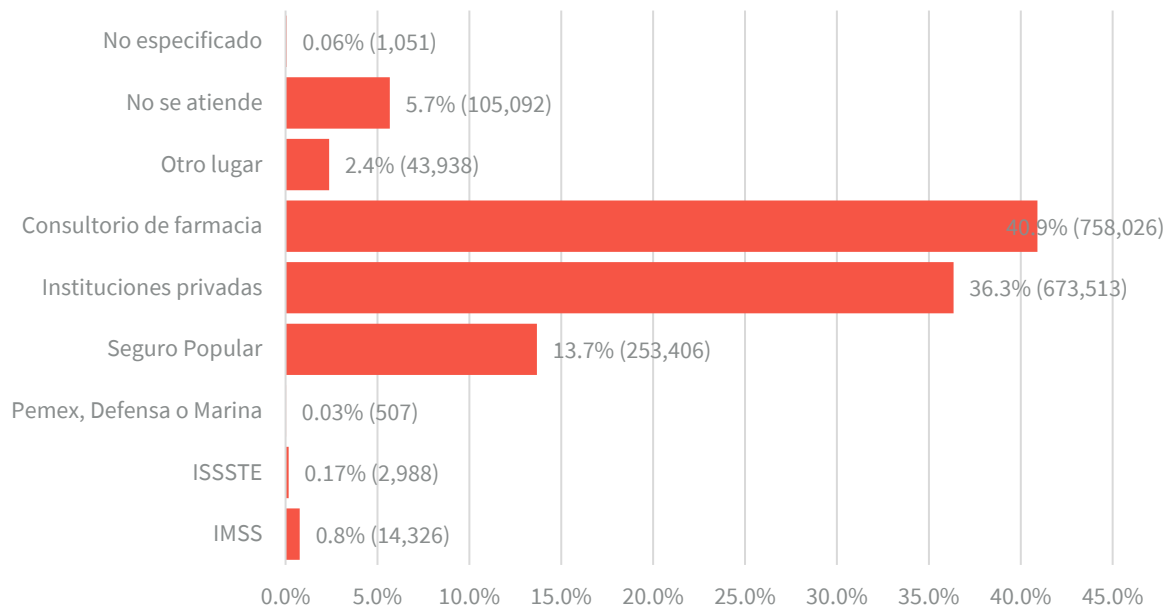
GRÁFICA 5.19 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE ACUDE A SERVICIOS PRIVADOS CUANDO TIENE PROBLEMAS DE SALUD, SEGÚN TIPO DE SERVICIO Y ALCALDÍA, 2015



Notas: las cifras entre paréntesis corresponden al porcentaje de población residente en la alcaldía que recurre a servicios privados de salud cuando se enferma, por lo que esta cantidad equivale a la suma de los porcentajes de las barras de cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015).

En efecto, las personas que forman este grupo —1.8 millones, algo más de la quinta parte de las residentes en la Ciudad— tienden a recurrir a los establecimientos privados para atender sus males y enfermedades en mayor medida que el conjunto de la población. Según la información de la EIC, en el año 2015 más de tres cuartas partes de quienes carecían de cobertura médica (77%, 1.4 millones de personas) se dirigían a instituciones privadas cuando enfrentaban estas situaciones, y lo hacían casi con la misma probabilidad en consultorios de farmacias y en instituciones privadas: 41 de cada 100 personas sin afiliación médica recurrían a los primeros y 36 de cada 100 a los segundos. Pero si bien la mayoría de las personas sin afiliación a salud solicitaba este tipo de atención en centros privados, aproximadamente 22 de cada 100 no lo hacían. De éstas, 14 de cada 100 eran atendidas en el Seguro Popular, 2 de cada 100 en otro lugar y 1 de cada 100 en el IMSS, el ISSSTE o en servicios brindados por PEMEX, la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Marina.

GRÁFICA 5.20 PORCENTAJE DE POBLACIÓN NO AFILIADA A SERVICIOS DE SALUD SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN DONDE ES ATENDIDA, 2015



Notas: en las instituciones privadas se incluye consultorios, clínicas y hospitales privados. Los porcentajes se calculan sobre el total de la población sin afiliación a servicios médicos en 2015 (1,853,033 personas); por lo tanto, la suma de los porcentajes equivale a 100%. En algunas categorías se presentan dos decimales para apreciar el tamaño de su población. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

Hay también un grupo de 128,027 personas, según la EIC (2015), que no se atienden cuando tienen problemas de salud, y que representa el 1.4% de los habitantes. Sin embargo es importante prestar atención a la definición de esta categoría para conocer quiénes forman parte de ella y comprender el alcance de esta clasificación, pues según INEGI son personas que no se atienden las que responden no ir al médico o no usar los servicios del doctor, pero también las que se auto medican (toman medicinas sin receta expedida por un facultativo o profesional de la salud) o incluso recurren a curanderos, hueseros, brujos, yerberos o a remedios caseros preparados por alguien más.¹¹ Por lo tanto, esta opción incluye respuestas tan diversas como la auto medicación y la búsqueda de alternativas que difieren de la medicina ortodoxa.

Según información procedente de la Encuesta Intercensal, la mayor parte de esta población (82%) no está afiliada a un servicio médico, pero un porcentaje no tan reducido (18%) sí lo está. Las personas que, a pesar de tener algún tipo de cobertura médica, no acuden al doctor cuando enfrentan proble-

¹¹ INEGI, *Encuesta Intercensal 2015. Manual del entrevistador* (México, INEGI, 2015), página 113.

mas (o bien se auto medican o recurren a remedios alternativos), suelen estar adscritas al IMSS (7 de cada 100 son beneficiarias de este instituto) o al Seguro Popular (5%), y en menor medida al resto de las opciones, como ISSSTE, seguro privado, PEMEX-SEDENA-SEMAR, e incluso otra institución (CUADRO 5.7). Es decir, si bien la probabilidad de no estar afiliado es elevada entre quienes son clasificados como “no se atienden”, existe también un número de personas —cuya incidencia no debe ser subestimada— que dicen no acudir al doctor, o auto medicarse, o buscar opciones menos formales u ortodoxas para atender sus dolencias, a pesar de ser beneficiarias de servicios médicos.

CUADRO 5.7 POBLACIÓN QUE NO SE ATIENDE CUANDO TIENE PROBLEMAS DE SALUD, SEGÚN CONDICIÓN DE AFILIACIÓN A SERVICIOS, 2015

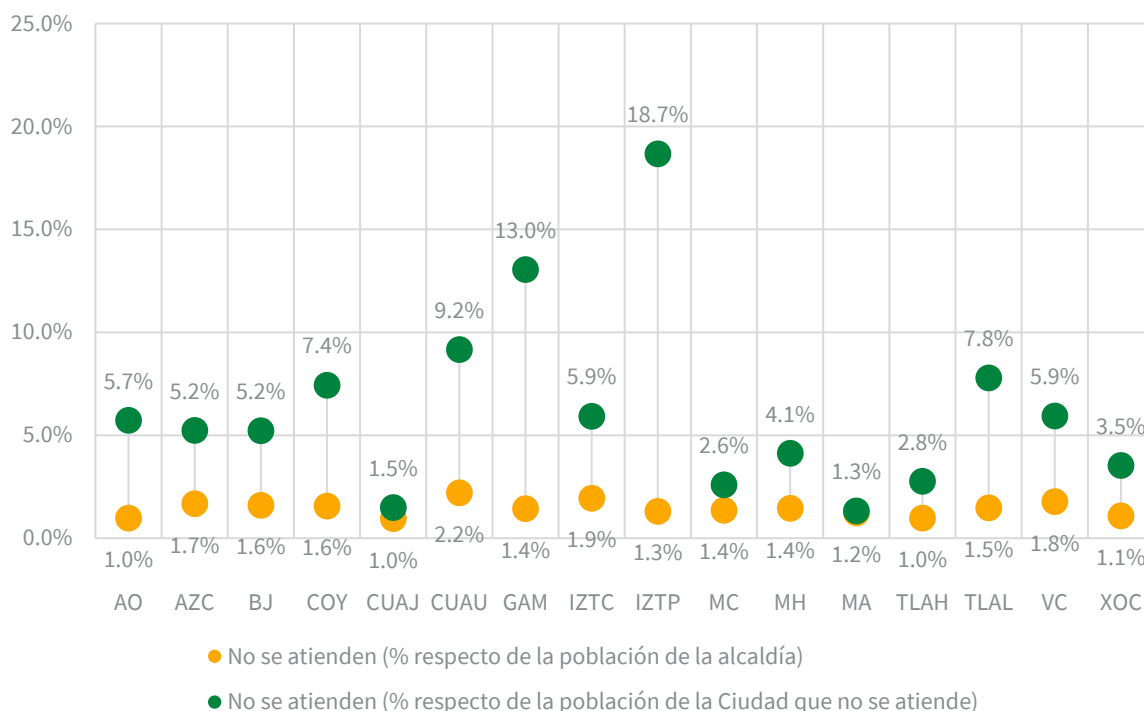
Condición de afiliación	Personas	Porcentaje
No está afiliado	105,092	82.1%
Seguro Popular	6,313	4.9%
IMSS	9,031	7.1%
ISSSTE	3,427	2.7%
PEMEX, SEDENA o SEMAR	119	0.1%
Seguro privado	1,442	1.1%
Otra institución	1,606	1.3%
No especificado	997	0.8%
Total	128,027	100.0%

Notas: porcentajes calculados sobre la población total que no se atiende cuando tiene problemas de salud (128,027 personas). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015).

Así como no se aprecian diferencias significativas entre las alcaldías capitalinas al comparar los porcentajes de población no afiliada a servicios de salud, tampoco existen brechas relevantes en el porcentaje de no atención cuando se presentan problemas de este tipo (GRÁFICA 5.21), pues el rango en este indicador varía entre 1% de Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Tláhuac y 2.2% de Cuauhtémoc.

Mención aparte merece la distribución geográfica de la población que no se atiende, ya que la información disponible pone de relieve diferencias significativas en este indicador: una parte muy pequeña de las personas residentes en la Ciudad que deciden no acudir a los servicios tradicionales de salud (consultorios y clínicas, públicas y privadas, donde se brinda atención médica alópata; o bien se auto medican o acuden a medios de sanación alternativos) reside en Milpa Alta y Cuajimalpa, en particular 3 de cada 100 personas en esta situación. En el otro extremo, 19 de cada 100 capitalinos que resuelven así sus dolencias son residentes de Iztapalapa, 13 de cada 100 habitan en Gustavo A. Madero y 9 de cada 100 viven en Cuauhtémoc.

GRÁFICA 5.21 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE NO SE ATIENDE CUANDO TIENE PROBLEMAS DE SALUD, SEGÚN ALCALDÍA, 2015



Notas: los porcentajes de la serie “% respecto de la población de la Ciudad de México que no se atiende” suman 100%. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015).

3.2 Una mirada a la desigualdad de la población sin cobertura de servicios de salud

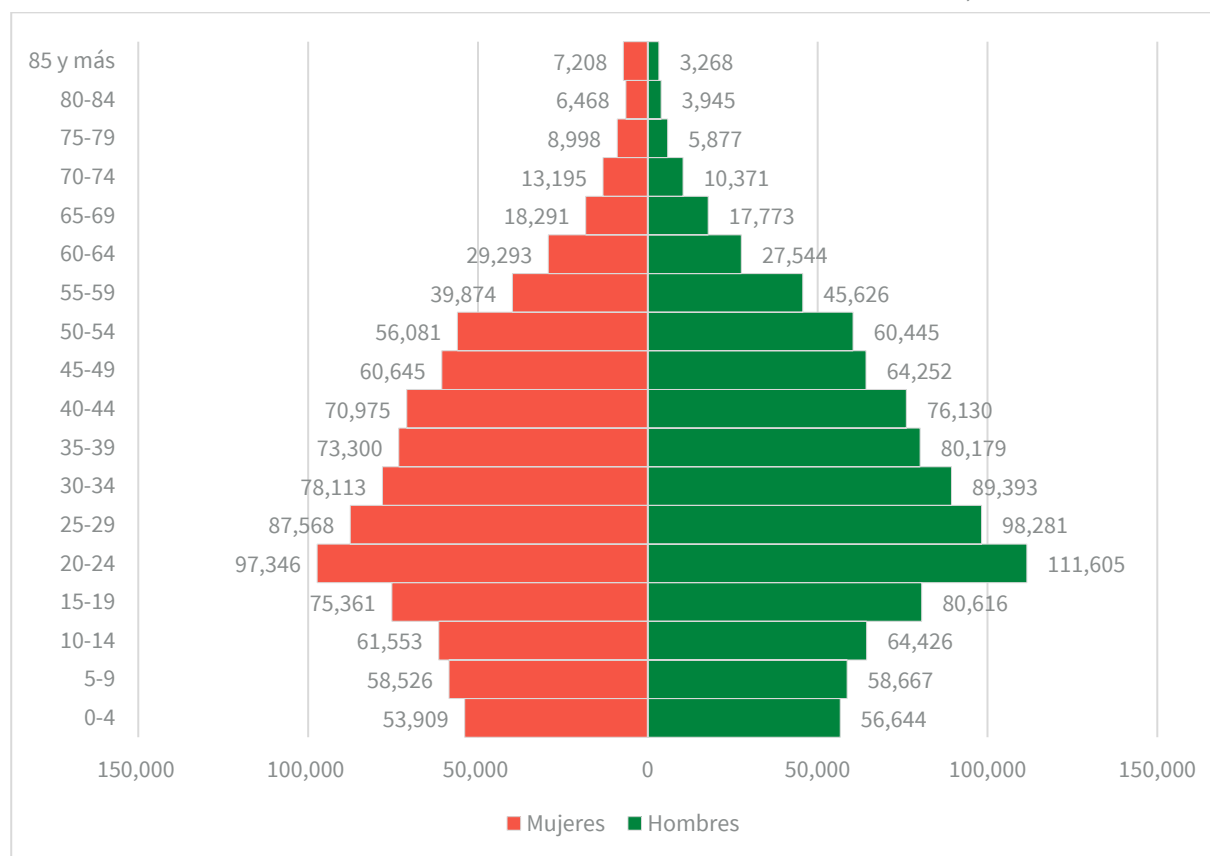
La carencia de afiliación a servicios de salud representa un riesgo financiero para las personas y sus hogares, especialmente elevado cuando se presentan problemas de esta naturaleza en contextos de ingresos limitados. Por lo tanto, es importante conocer con mayor detalle las características demográficas y socioeconómicas de la población que no dispone de los medios para satisfacer este derecho, bien porque no lo recibe como parte de una prestación laboral o bien porque no cuenta con los recursos para adquirirlo en el mercado. En este sentido cabe preguntarse si la condición de no afiliación para la atención de la salud está más extendida entre hombres o mujeres o está asociada con variables como la edad y el desempeño de una actividad económica, ejes analíticos desde los cuales se realiza el diagnóstico de esta población.

Estructura demográfica de la población no afiliada a servicios de salud

El porcentaje de no afiliación a servicios de salud para el conjunto de la población de la Ciudad de México (algo más de la quinta parte del total de sus habitantes) es ligeramente superior entre los

hombres que entre las mujeres: 23 de cada 100 varones carece de este servicio y 19 de cada 100 mujeres están en esta situación. Dicho en términos equivalentes: por cada 100 mujeres no afiliadas, hay 107 hombres que tampoco lo están. La mirada a la población no afiliada según la edad permite señalar su concentración, en el rango de 20 a 34 años, tanto entre las mujeres como entre los hombres, y su disminución progresiva a medida que aumenta la edad (GRÁFICA 5.22). El comportamiento de este indicador, en términos absolutos, dibuja una figura similar a la de la pirámide para el conjunto de la población residente en la Ciudad de México, donde la base y las franjas de edad superiores son más reducidas que los intervalos intermedios.

GRÁFICA 5.22 PIRÁMIDE DE POBLACIÓN NO AFILIADA A SERVICIOS DE SALUD, 2015

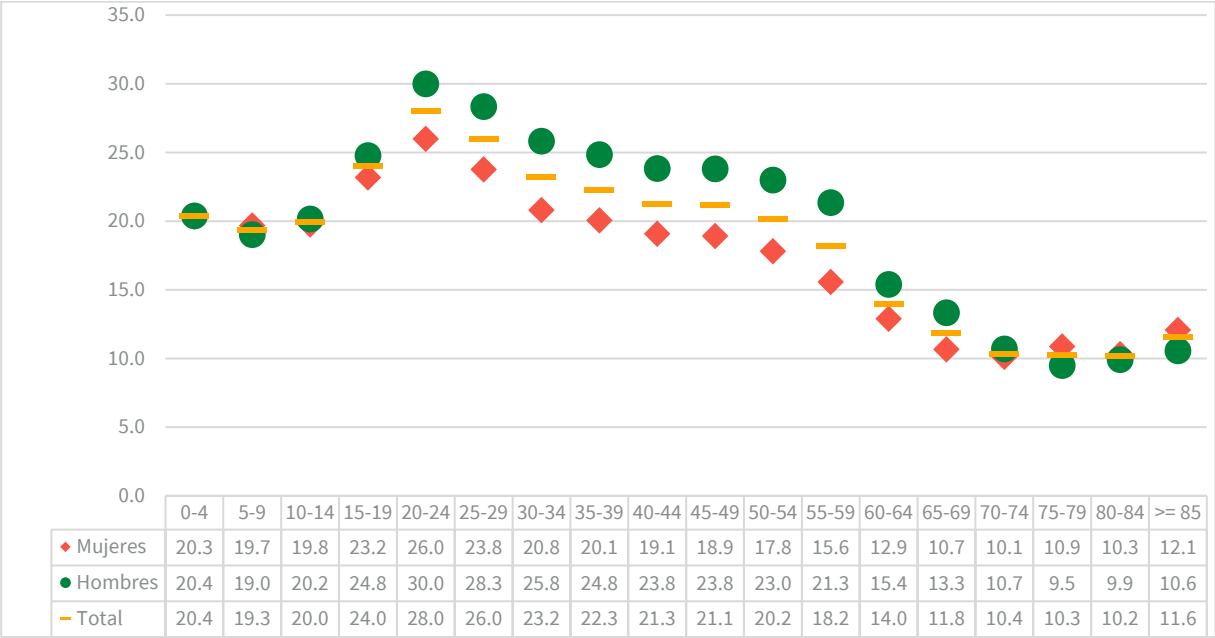


Notas: la población total de mujeres no afiliadas es 897,345 y la de hombres 955,688, pues a los datos mostrados en la pirámide hay que añadir 641 mujeres con edades no especificadas y 646 hombres en esta misma situación. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015).

Una aproximación complementaria al análisis de la no afiliación según la edad es el examen de la incidencia en relación con la población en cada rango. La información disponible permite identificar algunas diferencias notables, que se expresan también en términos gráficos (GRÁFICA 5.23): niveles de no afiliación cercanos al promedio capitalino (en torno a la quinta parte) entre los menores de 15 años;

una mayor carencia en estos servicios a partir de esta edad, pero sobre todo de los 20 años; una tendencia descendente conforme aumenta la edad, en particular entre 20 y 59 años; y una disminución en el porcentaje de no afiliación que coincide con la entrada en el grupo de adultos mayores (60 años y más), y es más reducida a partir de los 70 años.

GRÁFICA 5.23 PORCENTAJES DE NO AFILIACIÓN A SERVICIOS DE SALUD SEGÚN SEXO Y EDAD, 2015



Notas: los porcentajes se calculan sobre el número de personas (hombres, mujeres y población total de la Ciudad de México) de cada rango de edad. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC (2015).

Al comparar la falta de afiliación entre hombres y mujeres los resultados son inequívocos: la carencia de estos servicios es más elevada entre los varones que entre las mujeres, especialmente en la franja etaria de 20 a 59 años, donde la no afiliación está más extendida. En los extremos de la distribución de la edad (menores de 15 años y mayores de 69), donde los niveles de no afiliación son más reducidos en términos comparativos, la distancia entre sexos también es más reducida; e incluso ínfima, como sucede en los niños y las niñas menores de 10 años o en las personas de mayor edad (80 a 84).

No afiliación a servicios de salud en grupos vulnerables por edad

Existen dos grupos etarios que, por su mayor propensión a padecer dolencias y enfermedades, requieren especial cuidado médico tanto en la etapa de prevención como en la de atención: los niños y las niñas menores de 6 años (o primera infancia, según la Ley de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de México) y la población adulta mayor (personas con 60 años y más según la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal). Esta vulnerabilidad, que convierte a ambos grupos en el objetivo de programas y acciones de política social, se agudiza cuando no existe

afiliación a servicios de salud, por lo que resulta especialmente relevante conocer en qué medida este problema está extendido tanto entre los niños y las niñas como entre las personas adultas mayores.

En el año 2015, había en la Ciudad de México algo más de 132,000 niños y niñas menores de 6 años que no contaban con afiliación a seguros o instituciones médicas, lo que equivalía a la quinta parte del total de esta población (CUADRO 5.8). El número de personas adultas mayores (AM) no afiliadas era más elevado (152,000 aproximadamente), pero su incidencia afectaba a una parte proporcionalmente más reducida, pues solo 12 de cada 100 habitantes que habían cumplido 60 años carecían de estos servicios. En cualquier caso, la ausencia de afiliación a instituciones que brindan atención médica era menor en estas poblaciones que en el conjunto de los habitantes de la capital del país, y perceptiblemente menor en los AM que en la primera infancia.

CUADRO 5.8 POBLACIÓN NO AFILIADA A SERVICIOS DE SALUD Y LUGAR DE ATENCIÓN SEGÚN GRUPOS DE EDAD ESPECÍFICOS, 2015

Grupos de edad	Población no afiliada	Población	% no afiliación ¹	Población no afiliada que se atiende en (%)... ²			
				Seguro Popular	Institución privada	Consultorio de farmacia	No se atiende
Primera infancia (0 a 5)	132,329	660,916	20.0	17.7%	37.2%	40.2%	2.2%
Adultos mayores (60 y más)	152,231	1,276,452	11.9	17.8%	37.6%	31.9%	7.0%

Notas: ¹ Porcentajes calculados sobre la población total de cada grupo de edad. ² Porcentajes calculados sobre el total de población de cada grupo de edad que no está afiliado a servicios de salud (excluyendo a quienes no especifican el lugar de atención). La suma de estos porcentajes no equivale a 100% porque no se presentan resultados para otras opciones de atención, como IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA y SEMAR; y otro lugar. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

La mayor parte de los niños y las niñas de primera infancia que no tenían servicios de salud recurrían a instituciones privadas ante la presencia de estos problemas, tanto a consultorios de farmacias (40 de cada 100) como a hospitales y clínicas (37 de cada 100), y un porcentaje más reducido (18 de cada 100) era beneficiario del Seguro Popular. Estos resultados no variaban significativamente entre los AM, quienes también acudían a instituciones privadas para ser atendidos, aunque la probabilidad de que lo hicieran en consultorios anexos a farmacias era menor que entre los niños y las niñas.

Un dato de gran interés sobre las respuestas de estos grupos de población frente a problemas de salud es el peso de quienes no se atienden en tales circunstancias: 2.2% de los niños y las niñas, y 7% de las personas de mayor edad (5.7% para el conjunto de la población sin estos servicios). Esta distancia pone de manifiesto la mayor propensión de los adultos mayores a no acudir al doctor, a auto medicarse o a recurrir a vías alternativas para el tratamiento de sus males y enfermedades, pero también la existencia de una parte de los niños y las niñas cuyos padres o adultos responsables eligen estas mismas soluciones frente a tales circunstancias.

No afiliación y condición de actividad económica

La EIC (2015) recaba el tipo de actividad económica que realizan las personas de 12 años y más, a quienes se les pregunta sobre su participación en el mercado laboral y su desempeño en tareas remuneradas y no remuneradas para la producción de bienes y servicios destinados a la venta en el mercado o al consumo de los hogares. En el caso de la población no afiliada a servicios de salud, el conocimiento sobre estas características permite indagar las condiciones de acceso a fuentes de generación de ingresos para solventar los gastos potenciales de la atención médica, o en su defecto la posición de dependencia económica (de quienes pueden requerir estos servicios) respecto de otros miembros del hogar.

CUADRO 5.9 POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS SEGÚN AFILIACIÓN A SERVICIOS MÉDICOS Y ACTIVIDAD REALIZADA, 2015

Actividad realizada	No afiliados			Afiliados		Total	
	Población	% ¹	% ²	Población	% ¹	Población	% ¹
Trabajó ³	877,382	55.8	21.8	3,155,891	53.2	4,033,273	53.7
Buscó trabajo	74,817	4.8	43.5	96,982	1.6	171,799	2.3
Estudiante	244,604	15.5	21.2	907,773	15.3	1,152,377	15.3
Jubilado/pensionado	12,594	0.8	2.8	430,272	7.3	442,866	5.9
Quehaceres del hogar	264,633	16.8	19.9	1,064,504	17.9	1,329,137	17.7
Limitación física o mental	18,332	1.2	19.3	76,702	1.3	95,034	1.3
No trabajó	78,192	5.0	30.3	180,252	3.0	258,444	3.4
No especificado	3,198	0.2	13.1	21,278	0.4	24,476	0.3
Total	1,573,752		21.0	5,933,654		7,507,406	

Notas: el total corresponde a la población de 12 años y más (no se incluye a 9,845 personas cuyas edades no son especificadas). ¹ Porcentajes calculados sobre el número de personas no afiliadas, afiliadas o total, según corresponda. ² Porcentajes calculados sobre el total de personas en cada actividad realizada. ³ Incluye a las personas que, durante el periodo de referencia, hicieron o vendieron algún producto; ayudaron en algún negocio (familiar o no); criaron animales o cultivaron productos (para autoconsumo o venta); ofrecieron algún servicio a cambio de pago (por ejemplo, recados, lavado de autos, cuidado de personas); atendieron su propio negocio; o bien tenían trabajo, pero estaban ausentes por licencia, incapacidad o vacaciones. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (2015).

En la Ciudad de México hay 7.5 millones de personas de 12 años y más, de las cuales 1.6 millones no están afiliadas a servicios de salud. Más de la mitad de ellas (55%) afirmó haber trabajado durante el periodo de referencia (la semana anterior a la aplicación del cuestionario), 5 de cada 100 no lo hizo y un porcentaje similar buscó trabajo en el mismo lapso. El resto estaba dedicado sobre todo a los quehaceres del hogar (17 de cada 100) y al estudio (16 de cada 100). La distribución de la población por actividad realizada presenta diferencias poco significativas entre la población afiliada y no afiliada (CUADRO 5.9), salvo en el caso de las personas jubiladas o pensionadas (cuyo peso es mucho más elevado entre los afiliados que entre quienes no lo son) y los buscadores de trabajo (cuya presencia en los no afiliados es mayor que en los afiliados).

Así como la probabilidad de estar buscando trabajo es más elevada entre los no afiliados que entre los afiliados, la probabilidad de carecer de servicios médicos es mucho mayor entre quienes buscan trabajo que en el resto: 44 de cada 100 personas que solicitan empleo no tienen cobertura médica, una relación que se reduce a 20% para quienes se dedican a los quehaceres del hogar, a 21% entre los estudiantes y a 3% entre los jubilados o pensionados. Un análisis centrado en la posición en la ocupación de la población capitalina que trabaja y carece de servicios de salud (877,382 personas) permite afirmar que 38 de cada 100 (algo menos de 330,000) están ocupadas como trabajadores por cuenta propia, pero la mitad (440,000 aproximadamente) son empleados u obreros (es decir, están en una relación contractual con el titular de la unidad productiva donde trabajan) y carecen también de esta prestación de salud.

3.3 Gastos catastróficos en salud

La atención médica puede implicar costos imprevistos para los hogares,¹² en particular cuando éstos carecen de afiliación a dichos servicios, sean públicos o privados. Para estimar el alcance de esta cobertura a nivel de los hogares se adoptan dos criterios: 1) el acceso reportado (es decir, la persona es beneficiaria directa) y 2) el acceso reportado y por parentesco (la persona es beneficiaria de estos servicios porque algún familiar directo, en línea ascendente o descendente, lo es). A partir del primer criterio se construye una variable de cobertura que puede tomar tres valores: nula (cuando ningún integrante del hogar tiene seguro médico), total (todos los integrantes cuentan con seguro médico) y parcial (sólo algunos de ellos tienen seguro). Es importante precisar que en este tercer grupo están incluidos tanto los hogares en los que sólo un miembro *carece* de cobertura como aquéllos en los que sólo uno *tiene* estos servicios, por lo que esta categoría es heterogénea en su composición.

La cobertura por acceso reportado y parentesco puede ofrecer una medición más precisa sobre el grado de cobertura de los integrantes del hogar, en la medida que tiene en cuenta a los integrantes afiliados de manera directa a alguna institución proveedora de servicios médicos (por prestación laboral o contratación voluntaria) así como a quienes se benefician como resultado de la afiliación de una persona con la que tienen un vínculo de parentesco directo, ascendente o descendente (según se establece en la Ley de Seguridad Social). Esta variable adopta también tres valores, siguiendo la misma lógica de la aproximación anterior.

Desde la perspectiva del acceso reportado, en el año 2016 la mayor parte de los hogares de la Ciudad de México —62 de cada 100, equivalente a 1,692,707 hogares— tenía cobertura total en servicios de salud, 29 de cada 100 (780,827) contaban con cobertura parcial y 10 de cada 100 (260,624) carecían de

¹² Se utilizan de manera indistinta los términos hogar y familia, aun cuando no lo son en sentido estricto.

ella.¹³ Por consiguiente, si bien un porcentaje elevado de las familias contaban con esquemas de aseguramiento en salud que les proporcionaban certidumbre para cubrir el costo derivado de estos eventos, una décima parte de los hogares capitalinos debía solventar dichos gastos con independencia del familiar que se enfermara (pues tenían cobertura nula), y 29% debía proveer apoyo financiero para, al menos, uno de sus integrantes.

La aplicación del criterio del acceso reportado y por parentesco arroja resultados que difieren un poco de los anteriores: la tercera parte de los hogares capitalinos (33%, 894,262) están en situación de cobertura parcial mientras que 67 de cada 100 (1,839,896) son definidos con cobertura total. Desde esta perspectiva, en la Ciudad de México no habría familias con cobertura nula, lo que significa que no existirían familias en las que todos sus integrantes carecieran de acceso (reportado o por parentesco) a los servicios de salud.

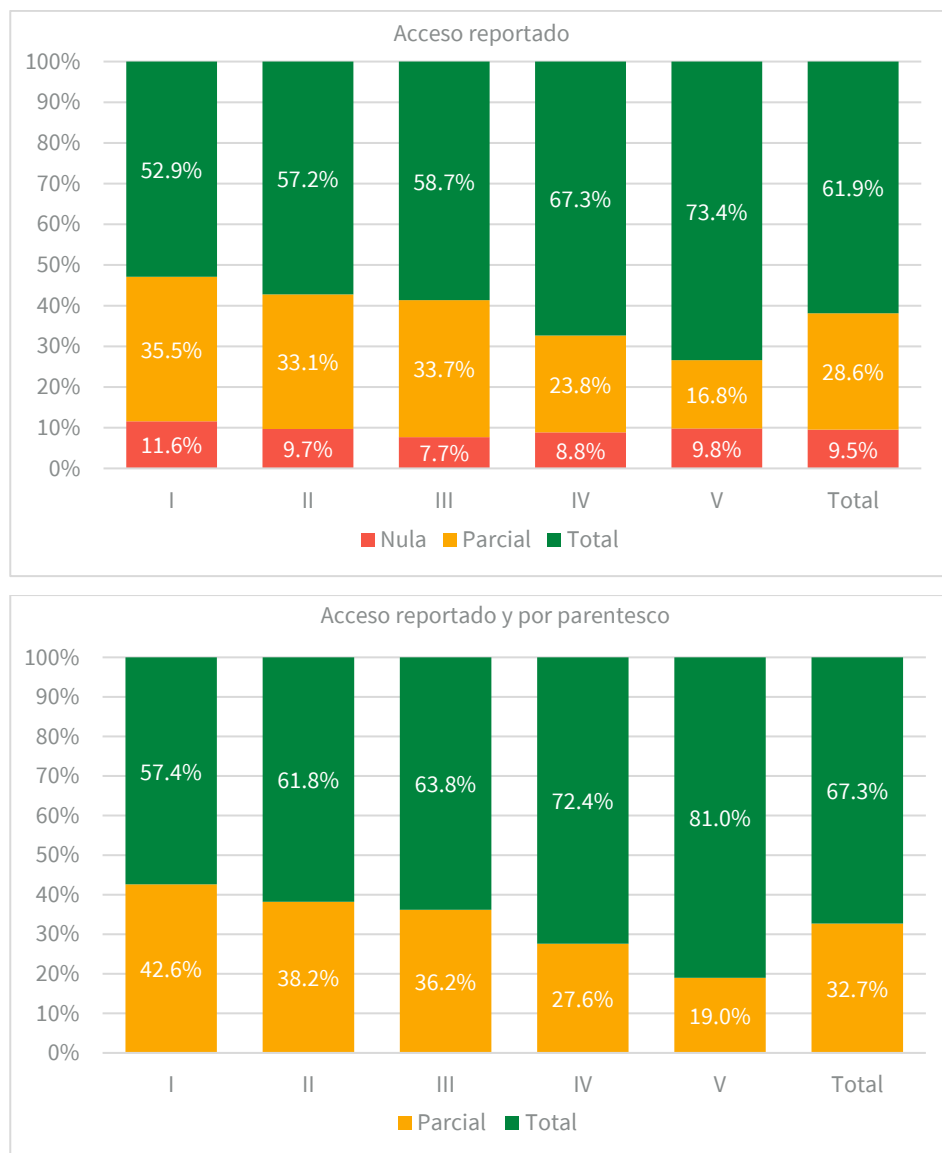
El análisis de la cobertura médica desde la desigualdad de los hogares es posible a partir del quintil al que pertenecen, un indicador de la posición en la distribución del ingreso. La exploración de estas variables permite afirmar que, en la capital de la República, es perceptible la asociación entre el nivel de ingreso del hogar y el grado de cobertura médica del grupo doméstico, como se pone de manifiesto en el mayor peso de los hogares con cobertura total a medida que aumenta su nivel de ingreso independientemente de la aproximación adoptada (FIGURA 5.4). Estas diferencias son especialmente notables entre los quintiles extremos, pues mientras en el primero la cobertura total incluye a 53 de cada 100 hogares con acceso reportado y a 57 de cada 100 con acceso reportado y por parentesco, en el quinto se incluye en esta categoría a 73 y a 81 de cada 100 familias, respectivamente. En cualquier caso, la probabilidad de que los hogares tengan cobertura médica total es mucho más elevada en el quintil superior que en el inferior, y lógicamente mucho mayor desde la mirada del acceso reportado y por parentesco.

Por consiguiente, a esta tendencia corresponden probabilidades de cobertura nula y parcial más grandes en los quintiles inferiores que en los superiores. Desde el acceso reportado, en el primer quintil hay aproximadamente 5 hogares con cobertura total por cada hogar con cobertura nula, mientras que en el quintil superior hay cerca de 8 hogares con cobertura plena por cada hogar donde todos sus integrantes carecen de servicio médico. Si se tiene en cuenta el acceso reportado y por parentesco, la desigualdad entre quintiles es también notable: en el primer quintil el número de familias con cober-

¹³ El análisis de la cobertura médica a nivel de los hogares se realiza con datos procedentes de la ENIGH, fuente con la que se estiman también los gastos catastróficos en salud. A diferencia de la ENIGH, que recaba información sobre el gasto que llevan a cabo los hogares en un elevado conjunto de bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades (i.e. alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte, entre otros), la EIC 2015 no incluye estas preguntas en su cuestionario, razón por la cual no se puede utilizar para estos propósitos.

tura total es 1.3 veces superior al de los hogares con cobertura parcial, y en el quinto quintil las familias con cobertura plena superan en 4.3 veces a las que cuentan con cobertura parcial.

FIGURA 5.4 PORCENTAJE DE HOGARES EN CADA QUINTIL SEGÚN SU GRADO DE COBERTURA MÉDICA, 2016



Notas: quintiles calculados a partir del ingreso monetario y no monetario de los hogares, per cápita. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

Hogares con gastos catastróficos en salud: incidencia y características

La inexistencia de esquemas de aseguramiento para la atención de problemas de salud aumenta el riesgo de las personas, y de los hogares, de incurrir en gastos imprevistos que frecuentemente pueden resultar catastróficos para los recursos de que disponen las familias. Hablar de gastos catastróficos por motivos de salud (GCS) equivale a afirmar que dichos gastos representan un porcentaje elevado de la capacidad de pago de los hogares, en particular 30% o más del ingreso doméstico disponible.¹⁴

CUADRO 5.10 HOGARES CON GASTOS CATASTRÓFICOS EN BIENES Y SERVICIOS DE SALUD SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA, 2016

Entidad	Hogares con GCS	Total hogares	% ¹	Entidad	Hogares con GCS	Total hogares	%
Baja California	6,581	1,049,288	0.6	Morelos	11,795	558,521	2.1
Baja California Sur	1,646	236,453	0.7	Durango	10,915	481,539	2.3
Coahuila	8,551	825,653	1.0	Chiapas	30,053	1,311,008	2.3
Sonora	9,333	858,245	1.1	Yucatán	13,740	582,961	2.4
Quintana Roo	6,135	483,805	1.3	Guerrero	24,030	993,867	2.4
Nuevo León	18,467	1,405,532	1.3	Puebla	41,273	1,652,965	2.5
Sinaloa	10,754	815,652	1.3	San Luis Potosí	19,637	752,938	2.6
México	59,954	4,424,438	1.4	Jalisco	56,677	2,146,201	2.6
Colima	2,955	215,577	1.4	Nayarit	9,411	352,960	2.7
Tamaulipas	15,376	1,046,512	1.5	Aguascalientes	9,338	341,350	2.7
Chihuahua	17,252	1,085,418	1.6	Zacatecas	11,824	425,769	2.8
<i>Ciudad de México</i>	<i>45,604</i>	<i>2,734,158</i>	<i>1.7</i>	Hidalgo	22,931	770,492	3.0
Querétaro	9,857	550,778	1.8	Guanajuato	44,814	1,498,617	3.0
Campeche	4,587	252,342	1.8	Oaxaca	33,043	1,085,210	3.0
Tlaxcala	5,909	320,199	1.8	Veracruz	77,216	2,299,388	3.4
Tabasco	12,785	644,364	2.0	Michoacán	59,590	1,260,398	4.7
Total nacional	712,033	33,462,598	2.1				

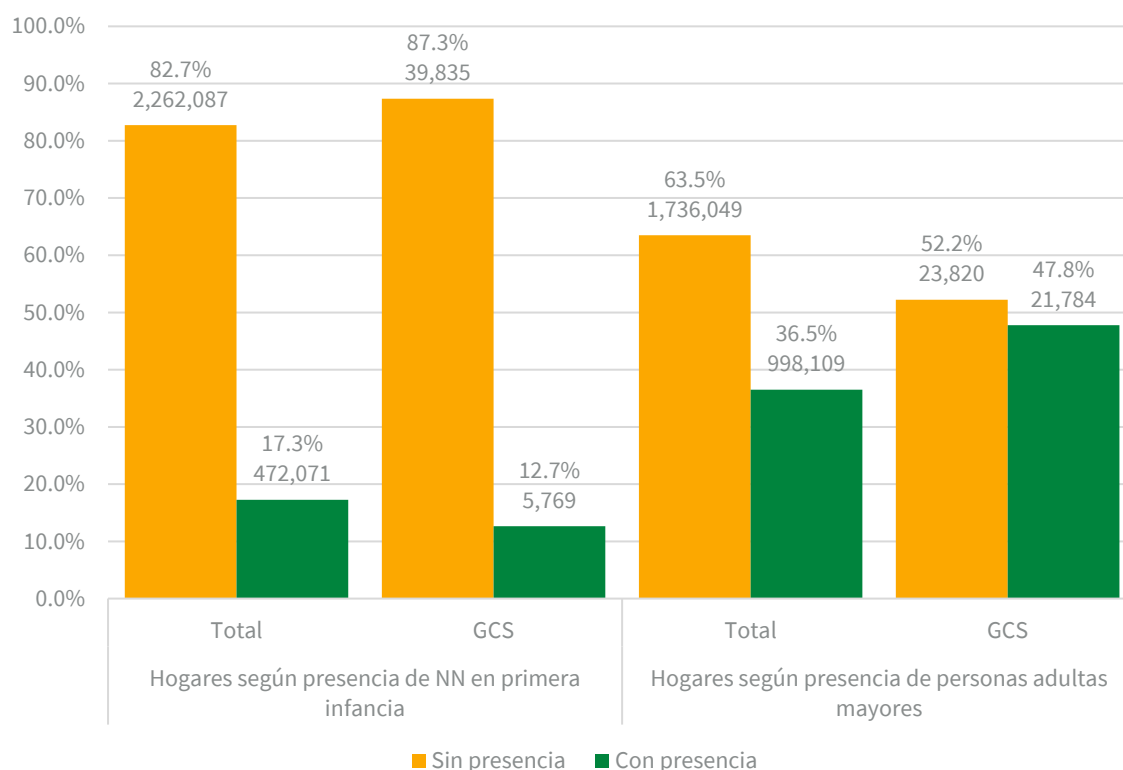
Notas: ¹ Para cada entidad, los porcentajes corresponden al cociente entre el número de hogares que han incurrido en gastos catastróficos en salud y el total de hogares de la entidad. Las entidades han sido ordenadas de manera ascendente según la incidencia de los gastos catastróficos. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

Según la ENIGH 2016, en la Ciudad de México hay 45,604 hogares que han incurrido en gastos catastróficos en bienes y servicios de salud (en los meses previos al levantamiento de la encuesta), lo que

¹⁴ Para estimar el porcentaje de hogares que incurren en gastos catastróficos en salud se ha seguido la propuesta metodológica desarrollada por la Secretaría de Salud (SS) en Rendición de Cuentas en Salud 2008 (Secretaría de Salud del Gobierno Federal, 2009), definiendo la capacidad financiera de los hogares (o recursos disponibles para cubrir dichos gastos) como el gasto monetario disponible exceptuando el destinado a alimentación. Existe consenso respecto del umbral de 30% para la definición de los gastos catastróficos en salud (Knaul et. al., 2016).

equivale a 1.7% de todos los hogares capitalinos de ese año (2,734,158). En dichos hogares residen aproximadamente 126,500 personas, 1.4% de la población capitalina de ese mismo año (8,826,912 personas). La incidencia de los GCS a nivel nacional es muy cercana a este resultado (2.1% en el conjunto del país), como corresponde a los 712,033 hogares en esta situación (de un total de 33.5 millones). En términos comparativos con el resto de las Entidades de la República, el problema de los gastos catastróficos en salud está menos extendido en la Ciudad que en otros estados, pues la capital del país ocupa la duodécima posición en este indicador (CUADRO 5.10). En los extremos de la ordenación destacan Baja California y Baja California Sur —en cada una de estas entidades el porcentaje de hogares con GCS es inferior a 1% del total de los hogares de esos estados— y Michoacán, donde la incidencia es muy cercana a 5%.

GRÁFICA 5.24 HOGARES DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN PRESENCIA DE POBLACIÓN VULNERABLE POR EDAD Y GASTOS CATASTRÓFICOS EN SALUD, 2016



Notas: para cada categoría (total de hogares y hogares con GCS), el 100% se obtiene sumando los porcentajes de familias sin y con presencia de población vulnerable por edad. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

Para conocer las características de los hogares que incurren en GCS es importante prestar atención a tres variables: la presencia de integrantes que, por su edad, son particularmente vulnerables a pade-

cer enfermedades, como los niños y las niñas en primera infancia (0 a 5 años) y la población adulta mayor (AM, 60 años y más); la existencia de cobertura médica en el hogar, definida a partir del acceso reportado y por parentesco de sus miembros; y el nivel de recursos de las familias, estimado mediante los quintiles de ingreso.

Con relación a la presencia de población vulnerable por edad es importante destacar las diferencias que se presentan en el análisis de ambos grupos etarios, cuyo peso relativo en el total de hogares, y en el número de familias afectadas por los GCS, es distinto. En la Ciudad de México, en el año 2016, hay 472,071 hogares con niños y niñas menores de 6 años y 998,109 hogares con personas adultas mayores (GRÁFICA 5.24), por lo que hay más hogares con AM (36 de cada 100) que con niños y niñas de corta edad (17 de cada 100). Sin embargo, las diferencias en dicha presencia varían de manera significativa cuando se comparan los hogares con y sin GCS: el total de familias con NN pequeños que incurren en este tipo de gastos es 5,769, mientras que el número de familias con GCS y presencia de AM es 21,784.

Es decir, por cada hogar con GCS donde hay al menos un niño o niña menor de 6 años, hay casi 4 hogares con GCS donde reside alguna persona adulta mayor. Expresado de manera equivalente: en 13 de cada 100 hogares que han incurrido en GCS hay población en primera infancia, y en 48 de cada 100 hogares que han dedicado recursos a estos mismos fines hay personas con 60 años o más. Estos resultados ponen de manifiesto las elevadas distancias entre la probabilidad de que los gastos eventuales para la atención de la salud afecten a las familias donde hay algún integrante de mayor edad o menor de 6 años.

CUADRO 5.11 HOGARES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CON GASTOS CATASTRÓFICOS EN SALUD, SEGÚN POBLACIÓN VULNERABLE POR EDAD, 2016

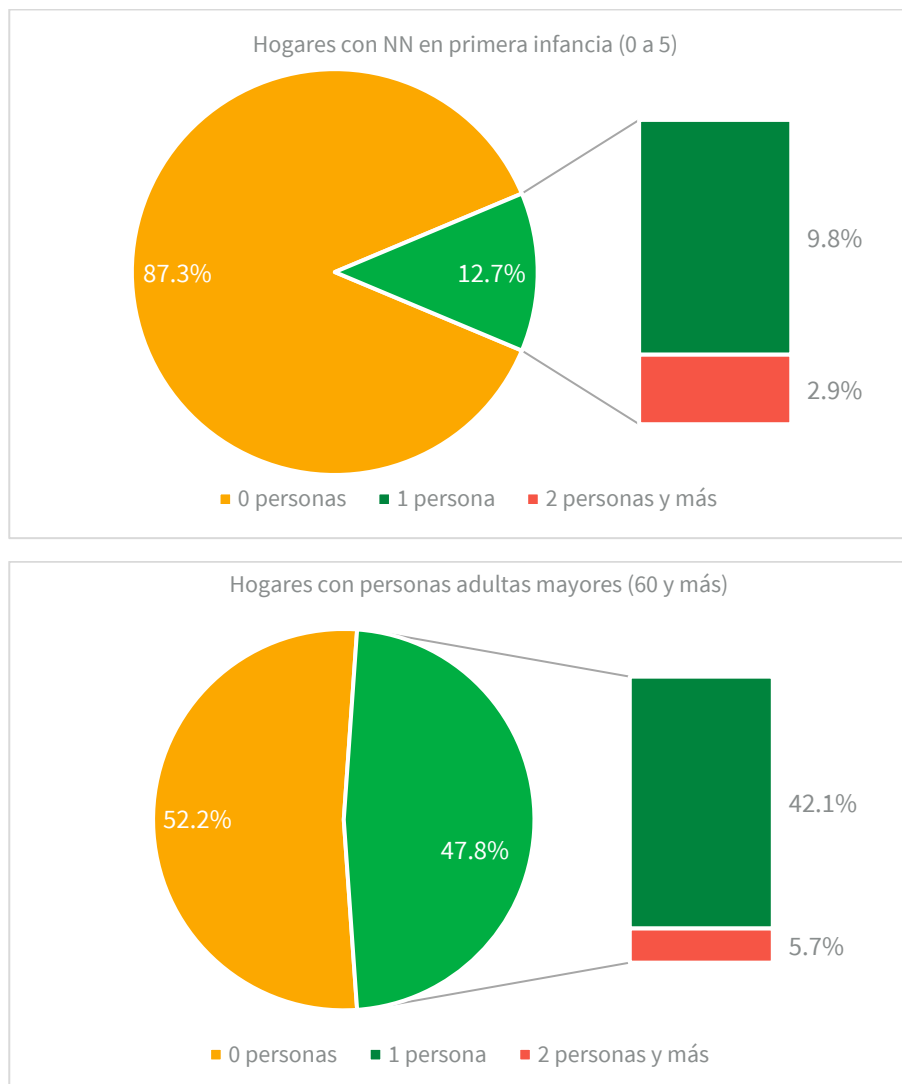
Número de personas en grupos de edad vulnerables	Total de hogares...				Hogares que incurren en GCS					
	Con población en primera infancia		Con personas adultas mayores		Con población en primera infancia			Con personas adultas mayores		
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	%	Absolutos	%	%
0	2,262,087	82.7%	1,736,049	63.5%	39,835	87.3%	1.8%	23,820	52.2%	1.4%
1	361,932	13.2%	660,378	24.2%	4,451	9.8%	1.2%	19,185	42.1%	2.9%
2 y más	110,139	4.0%	337,731	12.4%	1,318	2.9%	1.2%	2,599	5.7%	0.8%
Total	2,734,158	100.0%	2,734,158	100.0%	45,604	100.0%	1.7%	45,604	100.0%	1.7%

Notas: ^{/1} Porcentajes calculados sobre el total de hogares en cada categoría. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

Es posible conocer a mayor detalle la existencia de ambos grupos de población en las familias que han incurrido en GCS atendiendo al número de niños y niñas, y de personas adultas mayores, que hay en ellas (CUADRO 5.11 y FIGURA 5.5). Las diferencias entre ambos grupos son igualmente relevantes: en

13 de cada 100 hogares con GCS (aproximadamente 5,770) hay niños y niñas pequeños, por lo que la mayoría de ellos (87%) no tiene integrantes en primera infancia; por otro lado, en 48 de cada 100 hogares con desembolsos imprevistos en estos mismos rubros (21,784) hay personas adultas mayores, lo que significa que el porcentaje de hogares con GCS y AM es mucho más elevado que en el caso de la población infantil de este rango etario.

FIGURA 5.5 PORCENTAJE DE HOGARES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CON GCS, SEGÚN PRESENCIA DE POBLACIÓN VULNERABLE POR EDAD, 2016



Notas: en cada una de las gráficas de la figura, los porcentajes se calculan respecto del total de hogares con GCS (45,604). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

Si se centra el examen en las familias con GCS y presencia de integrantes en alguno de estos grupos de población se aprecian diferencias resaltables, aun cuando el tamaño de las categorías sea muy reducido en términos absolutos, y aunque el porcentaje de hogares con un solo integrante de cada grupo etario sea también muy alto en ambos casos: en las familias con presencia de población infantil en primera infancia, el número de hogares con un niño o niña menor de 6 años es 3.4 veces más elevado que el de los hogares con 2 o más niños y niñas; en las familias con AM, el número de hogares donde hay una persona de 60 años y más es 7.4 veces superior al de las familias con 2 o más integrantes.

En suma: las familias capitalinas que deben enfrentar costos imprevistos en salud tienen mayor probabilidad de tener personas adultas mayores que niños y niñas en primera infancia, y una propensión igualmente mayor a que haya un solo integrante de estas características demográficas (niño, niña o AM). Existe un tercer grupo de hogares que cuentan con integrantes de los dos rangos de edad vulnerable, pero su tamaño es muy pequeño tanto en términos absolutos (menos de 1,400) como relativos: 3% de todas las familias con GCS.¹⁵

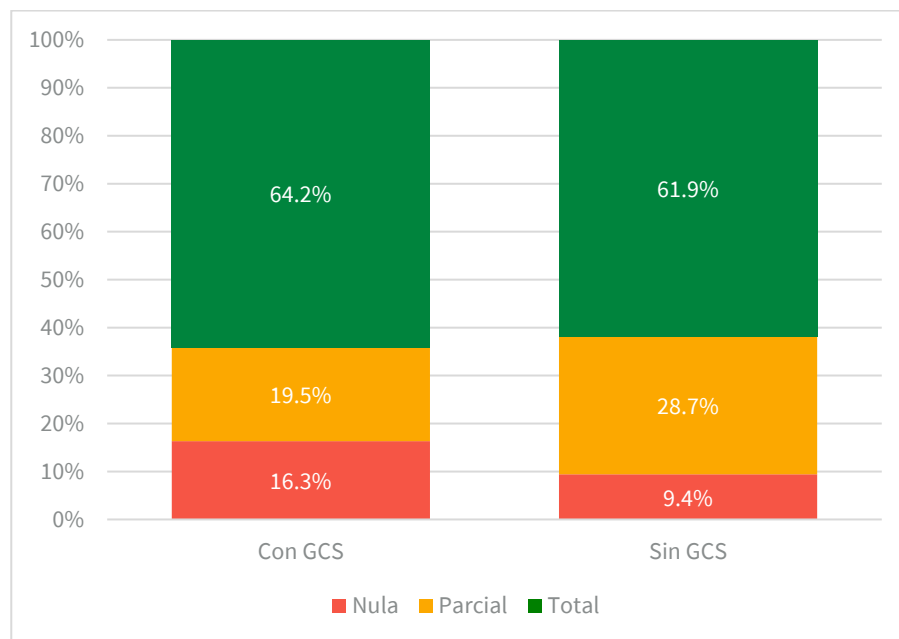
La aproximación al conocimiento de los hogares según GCS y grado de cobertura en servicios de salud permite destacar algunas similitudes y diferencias entre ambas categorías (GRÁFICA 5.25). En ambos casos es mayoritario el porcentaje de hogares con cobertura total en servicios de salud, seguido por la proporción de cobertura parcial y, en menor medida, la cobertura nula. Por consiguiente, las diferencias no corresponden a esta ordenación, sino a las brechas o distancias entre grupos de hogares cuando se compara el peso de estas categorías, en particular de la cobertura nula y parcial: la probabilidad de que los hogares con GCS tengan cobertura nula (16.3%) es notablemente más elevada que en los hogares sin GCS (9.4%), así como la probabilidad de tener cobertura parcial es mayor en este segundo grupo (28.7%) de familias que en el primero (19.5%).

Una mirada complementaria a los indicadores anteriores es el examen de la incidencia de GCS en los hogares según su grado de cobertura: en las familias donde todos sus integrantes son beneficiarios de servicios de salud públicos o privados, de manera directa (por acceso) o indirecta (por parentesco), el porcentaje de incidencia en desembolsos imprevistos de este tipo es 2%, porcentaje que apenas crece en las familias con cobertura nula (3%) y disminuye levemente en las que tienen cobertura parcial (1%). Aun cuando la incidencia de los gastos catastróficos en salud es muy reducida en los hogares con cobertura total (sólo 2 de cada 100 familias con acceso a servicios de salud para todos sus integrantes incurren en estos gastos), cabe preguntarse por el origen o las características de estos desembolsos; es decir, cabe preguntarse por qué algunas familias se ven obligadas a destinar parte de sus recursos a cubrir los costos de salud a pesar de que todos sus miembros están afiliados a estos servicios. Al res-

¹⁵ Debe tenerse presente que a estos niveles de desagregación se elevan los márgenes de errores de las estimaciones, por lo que estos resultados deben ser tomados como tendencias generales.

pecto es importante tener en cuenta que la afiliación a determinadas instituciones (como el Seguro Popular o IMSS Prospera) no garantiza la cobertura en todos los tratamientos o niveles de atención que puede requerir el paciente, de tal suerte que las excepciones a algunas enfermedades y procesos deben ser cubiertas por el usuario.¹⁶

GRÁFICA 5.25 PORCENTAJE DE HOGARES DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN GASTOS CATASTRÓFICOS EN SALUD Y COBERTURA EN SERVICIOS DE SALUD, 2016



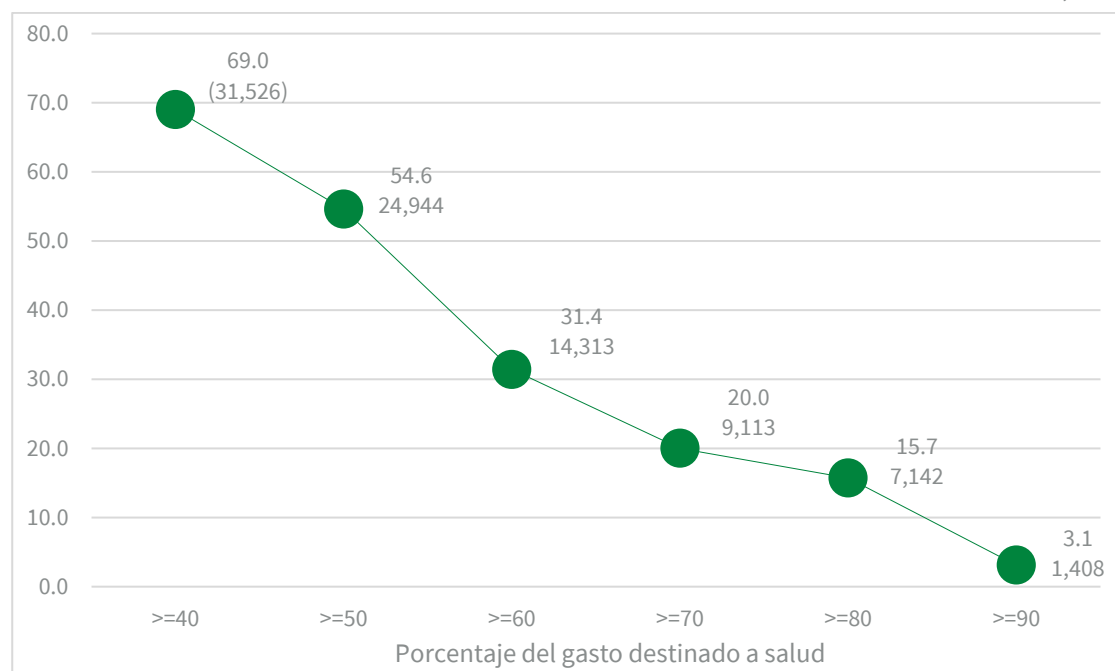
Notas: ¹ Porcentajes calculados sobre el total de hogares de cada categoría. La cobertura corresponde al acceso reportado y por parentesco. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

El análisis de los GCS a partir de los montos que destinan las familias a estos fines, y de su propia posición en la distribución del ingreso, ofrece resultados reveladores sobre el alcance de la desigualdad social en el pago por estos bienes y servicios. Según la ENIGH 2016, los hogares de la Ciudad dedican en promedio 715 pesos al mes para cubrir los costos relacionados con la atención y los servicios médicos de sus integrantes, si bien la mitad de las familias capitalinas reportan un gasto mensual igual o superior a 164 pesos. Cuando se estiman estos indicadores para los hogares sin y con gastos catastróficos en salud surgen diferencias muy elevadas entre ellos. El promedio del gasto mensual en salud realizado por las familias que no han enfrentado estas eventualidades se sitúa en 489 pesos, muy por debajo de los 8,013 pesos mensuales promedio correspondientes a los hogares con GCS. Además, en

¹⁶ En el caso del Seguro Popular y de IMSS Prospera es el Catálogo Universal de Servicios de Salud el que determina dicha cobertura.

el primer caso la mitad de las familias destina 157 pesos o más al mes a estos rubros, mientras que en el segundo caso la mitad dedica 4,008 pesos mensuales o más a dichos gastos.

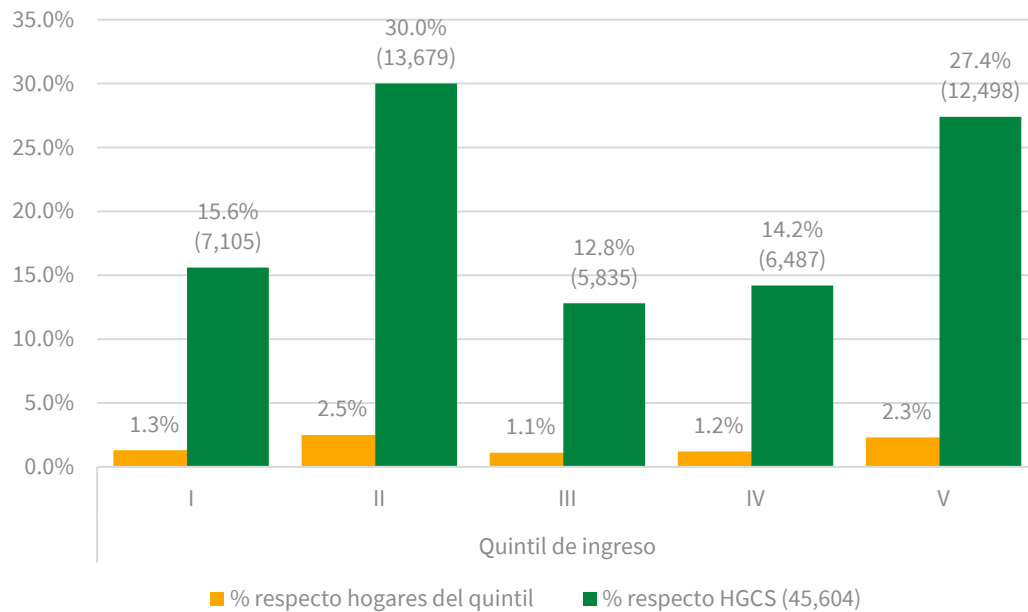
GRÁFICA 5.26 HOGARES CON GASTOS CATASTRÓFICOS EN SALUD SEGÚN PORCENTAJE DESTINADO A ELLO, 2016



Notas: los porcentajes se calculan respecto del total de hogares con GCS (45,604). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

La definición de los gastos catastróficos en salud como la condición de los hogares que dedican 30% o más de su gasto monetario a este tipo de bienes y servicios agrupa en la misma categoría a todas las familias que incurren en GCS teniendo en cuenta este umbral. Sin embargo, cuando se analiza la distribución de estos hogares a partir de los porcentajes observados se aprecia la dispersión al interior de este grupo (GRÁFICA 5.26): más de la mitad de los hogares (55 de cada 100) destina 50% o más de su gasto monetario al pago de los servicios de salud; algo menos de la tercera parte dedica 60% o más a estos mismos fines; la quinta parte de las familias ha tenido que utilizar 70% o más de sus recursos a cubrir los costos de dichos bienes y servicios; 16 de cada 100 hogares han dedicado a estos mismos propósitos 80% o más de su presupuesto, e incluso 3 de cada 100 familias han debido utilizar para ello 90% o más de sus recursos.

GRAFICA 5.27 DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES CON GASTOS CATASTRÓFICOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, 2016



Notas: la suma de los porcentajes respecto del total de hogares con GCS suma 100%. Las cifras entre paréntesis corresponden al número de hogares con GCS en cada quintil de ingreso. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH 2016.

La clasificación de los hogares con GCS en quintiles de ingreso permite la aproximación a la desigualdad socioeconómica de estas familias (GRÁFICA 5.27). Al respecto es posible afirmar que el riesgo de incurrir en gastos catastróficos no parece seguir un patrón relacionado con el quintil de ingreso, pues el porcentaje de hogares con GCS no presenta diferencias significativas de uno a otro, y si bien casi la mitad de estas familias (46 de cada 100) pertenecen a los estratos con menor nivel de ingreso (quintiles I y II), y 27 de cada 100 se sitúan en el quintil superior de la distribución.

CAPÍTULO 6

EDUCACIÓN

Capítulo 6

EDUCACIÓN

El estudio sobre los problemas sociales de la educación en la Ciudad de México proporciona información en torno a las siguientes dimensiones: los resultados educativos de la población residente en la capital del país, en particular analfabetismo y nivel educativo; el acceso al sistema educativo y la exclusión del mismo; los costos económicos y de tiempo relacionados con la movilidad escolar; y la mirada a la desigualdad socioeconómica asociada con los logros educativos de las personas.

1. Derecho a la educación y resultados educativos de la población

En México, la educación es un derecho garantizado por el Estado desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el año 1917, e incluso antes en el caso de la educación primaria.¹ Desde entonces la obligatoriedad de la educación ha ido ampliándose de manera progresiva, hasta abarcar educación preescolar, media superior (EMS) y, en su última modificación, incluir también una disposición referida a la educación superior.² En este proceso de ampliación de la obligatoriedad educativa es importante destacar las reformas correspondientes a los distintos tipos y niveles educativos del Sistema Educativo Nacional (SEN), en particular a educación preescolar y media superior, cuyas reformas son mucho más recientes que la de educación secundaria (obligatoria desde 1993).³

La obligatoriedad de la educación preescolar data del año 2002 (según se publicó en el Diario Oficial de la Federación, DOF, el 12 de noviembre de 2002), cuando las reformas introducidas en el Artículo 3º Constitucional establecieron los siguientes ciclos escolares para su entrada en vigor gradual: 2004-2005 para cursar tercer grado de preescolar (nivel en el que debería estar la población con 5 años); 2005-2006 para segundo grado (niños y niñas con 4 años), y 2008-2009 para primer grado (población

¹ Cuya obligatoriedad quedó establecida en la Ley Orgánica de Instrucción Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 1867 (2 de diciembre).

² En el Artículo 3 de la CPEUM consta: “La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo”.

³ El SEN está organizado en tres tipos educativos: básico, medio superior y superior. A su vez, la educación básica se subdivide en cuatro niveles (inicial, preescolar, primaria y secundaria), mientras la educación superior se organiza en técnico superior universitario (TSU) o profesional asociado (PA), licenciatura (incluyendo educación normal), especialidad, maestría y doctorado. La educación media superior no tiene propiamente niveles, sino modelos: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico (SEP, 2019).

con 3 años). Una década más tarde la educación obligatoria se extendió a la educación media superior en virtud del decreto que modificó los Artículos 3º y 31º de la CPEUM (DOF, del 9 de febrero de 2012), estableciendo igualmente metas graduales (a partir del ciclo 2012-2013) para lograr la cobertura plena en este tipo educativo a más tardar en el periodo 2021-2022.

RECUADRO 6.1 EL ORDENAMIENTO RECIENTE SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 3º. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios— impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente Artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

Artículo X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

Ley General de Educación (DOF, 30 de septiembre de 2019)

Artículo 6. Todas las personas habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.

Es obligación de las mexicanas y los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, para recibir educación obligatoria, en los términos que establezca la ley, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo.

La educación inicial es un derecho de la niñez; es responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia y garantizarla conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado en los términos dispuestos por la fracción X del Artículo 3o. Constitucional y las leyes en la materia.

Además de impartir educación en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 9 de septiembre de 2019) y Ley General de Educación (DOF, 30 de septiembre de 2019).

Por consiguiente, a poco más de un siglo de la promulgación de la CPEUM, y de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes, la educación obligatoria en México implica que todos los niños y las ni-

ñas entre 3 y 17 años deberían estar cursando algún grado de educación básica (preescolar, primaria o secundaria) o de media superior (RECUADRO 6.1).⁴

1.1 Analfabetismo y nivel educativo alcanzado como expresión de resultados educativos

Desde una perspectiva amplia, el analfabetismo y el nivel educativo son indicadores de los logros educativos de la población, pues representan resultados alcanzados por las personas cuyas edades, de acuerdo con el ordenamiento vigente, son superiores a los rangos normativos del SEN. Se trata, por lo tanto, de indicadores sobre características educativas de la población que idealmente debería haber cursado los tipos y niveles de la educación obligatoria en un momento determinado, de manera que el analfabetismo proporciona una medida sobre el conocimiento mínimo de las personas (en particular sobre su capacidad para leer y escribir un breve fragmento) y el nivel educativo sobre los contenidos y las competencias esperados para cada tipo del SEN.⁵

Según la información de la Encuesta Intercensal, en el año 2015 había aproximadamente 105,000 personas analfabetas en la Ciudad de México —es decir, personas con 15 años y más que no sabían leer ni escribir un recado (CUADRO 6.1)—, lo que equivalía al 1.5% de todos los habitantes de la capital en este rango de edad. Esta población se distribuía de manera muy desigual entre sexos (72% de la población analfabeta eran mujeres y 28% varones), y el problema afectaba también de manera distinta a ambas poblaciones: el porcentaje de analfabetismo entre las mujeres era aproximadamente el doble que entre los hombres (2.0 y 0.9%, respectivamente). Cuando se comparan estos resultados con los correspondientes para el conjunto de la República Mexicana es importante destacar dos diferencias. La primera se refiere al porcentaje de analfabetismo, que en el conjunto del país era 3.7 veces superior al de la capital (5.5 y 1.5%, respectivamente). La segunda alude a la brecha del analfabetismo entre sexos, que era mayor en la capital en relación con el total del país: a nivel local 72 de cada 100 personas analfabetas eran mujeres, mientras que a nivel nacional lo eran 61 de cada 100.

⁴ Al respecto es importante señalar que si bien la reforma constitucional más reciente (mayo 2019) establece la obligatoriedad de educación inicial y superior, la Ley General de Educación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de este mismo año) no recupera, a nuestro juicio, el carácter obligatorio de dichos niveles.

⁵ La definición operacional de analfabetismo equivale al cociente entre el número de personas de 15 años y más que responden no saber leer ni escribir un recado respecto de toda la población con 15 años y más. La elección de este umbral corresponde a la edad normativa a la que, en el año 2015, debería finalizarse la educación obligatoria en México según el ordenamiento vigente.

CUADRO 6.1 ANALFABETISMO ENTRE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS EN LA CIUDAD DE MÉXICO POR SEXO Y ALCALDÍA, 2015

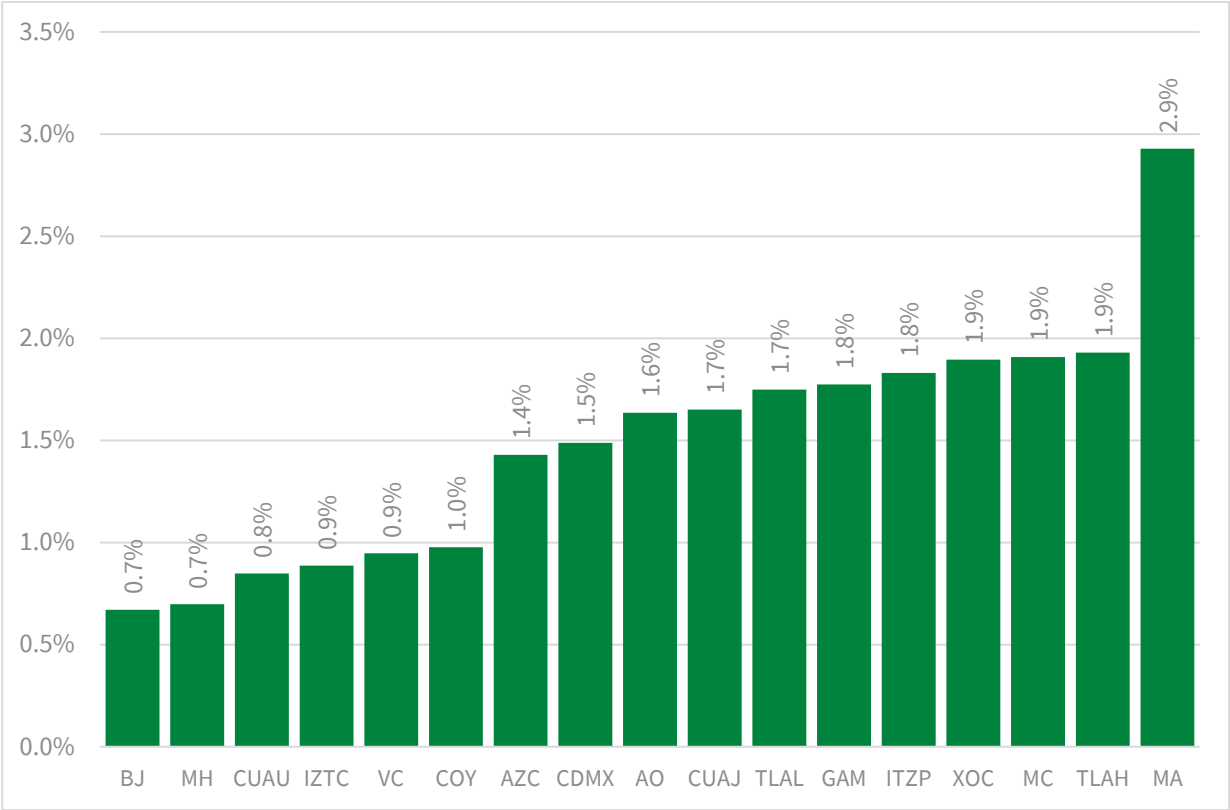
Alcaldía	Hombres		Mujeres		Total			
	Número	% ¹	Número	% ¹	Número	% ¹	% ²	M – H ³
Álvaro Obregón	2,667	1.0%	6,988	2.2%	9,655	1.6%	9.2%	4,321
Azcapotzalco	1,118	0.8%	3,539	2.0%	4,657	1.4%	4.4%	2,421
Benito Juárez	453	0.3%	1,974	1.0%	2,427	0.7%	2.3%	1,521
Coyoacán	1,261	0.6%	3,613	1.3%	4,874	1.0%	4.6%	2,352
Cuajimalpa de Morelos	630	0.9%	1,905	2.3%	2,535	1.7%	2.4%	1,275
Cuauhtémoc	875	0.4%	2,889	1.2%	3,764	0.8%	3.6%	2,014
Gustavo A. Madero	4,625	1.1%	11,803	2.4%	16,428	1.8%	15.6%	7,178
Iztacalco	665	0.5%	2,115	1.3%	2,780	0.9%	2.6%	1,450
Iztapalapa	7,355	1.1%	18,381	2.5%	25,736	1.8%	24.4%	11,026
La Magdalena Contreras	1,202	1.4%	2,352	2.4%	3,554	1.9%	3.4%	1,150
Miguel Hidalgo	401	0.3%	1,723	1.0%	2,124	0.7%	2.0%	1,322
Milpa Alta	1,070	2.2%	1,875	3.6%	2,945	2.9%	2.8%	805
Tláhuac	1,532	1.2%	3,811	2.6%	5,343	1.9%	5.1%	2,279
Tlalpan	2,612	1.1%	6,652	2.4%	9,264	1.7%	8.8%	4,040
Venustiano Carranza	869	0.5%	2,397	1.3%	3,266	0.9%	3.1%	1,528
Xochimilco	1,840	1.2%	4,139	2.5%	5,979	1.9%	5.7%	2,299
Total	29,175	0.9%	76,156	2.0%	105,331	1.5%	100.0%	46,981

Notas: el analfabetismo se calcula como el porcentaje de personas con 15 años y más que no saben leer ni escribir un recado, respecto de la población de 15 años y más de cada alcaldía. ¹ Porcentaje de analfabetismo respecto del total de hombres o de mujeres, según corresponda, de cada alcaldía. Los porcentajes se calculan excluyendo a la población con respuestas no especificadas en la pregunta “¿Sabe leer y escribir un recado?”. ² Distribución porcentual de la población analfabeta residente en la Ciudad según alcaldía. ³ Diferencia entre el número de mujeres y hombres analfabetas de cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b).

Cuando se analiza la presencia de población analfabeta en las alcaldías se aprecian diferencias asociadas con el número de personas residentes en ellas, como es lógico. Por un lado, en las demarcaciones más pobladas hallamos también el mayor número de personas de 15 años y más que dicen no saber leer ni escribir un recado, como sucede en Iztapalapa y Gustavo A. Madero, donde se concentra 40% de la población analfabeta de la capital (24.4% y 15.6%, respectivamente); en el otro extremo destaca Miguel Hidalgo, donde residen solo 2 de cada 100 personas analfabetas que habitan en la Ciudad. Por otra parte, en más de la mitad de las demarcaciones este problema está más extendido que en el conjunto de la Ciudad (GRÁFICA 6.1), destacando Milpa Alta como el municipio con el mayor porcentaje de población analfabeta. De hecho, la diferencia en el indicador entre esta alcaldía y el mínimo

valor registrado (correspondiente a Benito Juárez) implica que la incidencia del analfabetismo en Milpa Alta es aproximadamente 4 veces más elevada que en Benito Juárez.

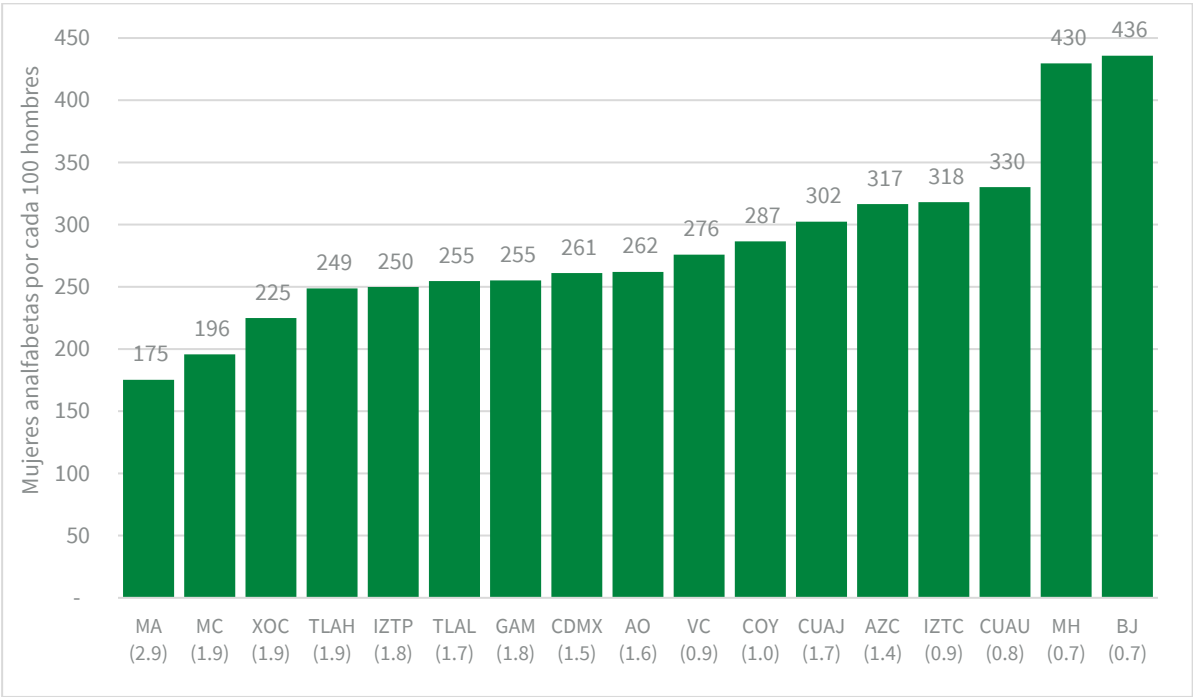
GRÁFICA 6.1 PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2015



Notas: los porcentajes se calculan respecto de la población con 15 años y más de cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b).

Asimismo, en todas las demarcaciones la presencia de mujeres analfabetas supera la de los hombres, tanto en términos absolutos como relativos. En el primer caso, las situaciones más relevantes corresponden también a Iztapalapa y Gustavo A. Madero, pero en el segundo caso la ordenación varía de manera significativa, como se desprende de la información que se muestra en la GRÁFICA 6.2. Es precisamente en Benito Juárez y Miguel Hidalgo, los municipios con menor incidencia de analfabetismo (0.7%), donde se presentan las mayores brechas entre sexos en este problema, con 436 y 430 mujeres analfabetas por cada 100 varones, respectivamente. En Milpa Alta, la demarcación donde el analfabetismo está más extendido en términos relativos (2.9% de su población presenta este problema), la brecha entre sexos es reducida comparativamente, pues hay 175 mujeres por cada 100 hombres.

GRÁFICA 6.2 RAZÓN DE ANalfabetismo ENTRE SEXOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2015



Notas: la razón de analfabetismo se define como el número de mujeres analfabetas por cada 100 varones analfabetas. Las cifras entre paréntesis corresponden al porcentaje de analfabetismo para cada alcaldía. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b).

El conocimiento sobre los niveles de analfabetismo adquiere especial relevancia entre las personas adultas mayores (60 años y más), uno de los grupos de población que presenta mayor vulnerabilidad en varias dimensiones del bienestar. Esta situación afecta al 5.3% de los residentes capitalinos en este rango etario, lo que significa que 5 de cada 100 personas que han cumplido 60 años afirman no saber leer ni escribir un recado, 3.5 veces más que en el conjunto de la población de la capital (CUADRO 6.2). A su vez, los más de 66,000 adultos mayores en condición de analfabetismo representan a 6 de cada 10 (63%) personas del total de analfabetas en la Ciudad (105,331). Así como la incidencia del analfabetismo es mayor en las mujeres que en los hombres cuando se considera a la población de 15 años y más (2 de cada 100 mujeres lo son), lo es mucho más en el grupo de adultos mayores, donde 7 de cada 100 mujeres de 60 años y más son analfabetas. Igualmente dispar es la distribución por sexos en la población adulta mayor analfabeta, pues 78 de cada 100 son mujeres; o expresado en términos equivalentes: por cada 100 hombres adultos mayores que no saben leer ni escribir un recado hay 355 mujeres.

CUADRO 6.2 ANALFABETISMO ENTRE LA POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS DE LA CIUDAD DE MÉXICO POR SEXO Y ALCALDÍA, 2015

Alcaldía	Hombres		Mujeres		Total		
	Número	%/ ¹	Número	%/ ¹	Número	%/ ¹	%/ ²
Álvaro Obregón	1,333	3.0%	5,276	9.2%	6,609	6.5%	10.0%
Azcapotzalco	638	2.3%	2,601	6.6%	3,239	4.8%	4.9%
Benito Juárez	113	0.4%	1,363	2.8%	1,476	1.8%	2.2%
Coyoacán	499	1.1%	2,416	3.8%	2,915	2.7%	4.4%
Cuajimalpa de Morelos	271	3.2%	1,134	11.4%	1,405	7.6%	2.1%
Cuauhtémoc	264	0.8%	2,029	4.1%	2,293	2.8%	3.5%
Gustavo A. Madero	2,678	3.4%	8,352	8.1%	11,030	6.1%	16.6%
Iztacalco	244	1.0%	1,524	4.5%	1,768	3.1%	2.7%
Iztapalapa	3,817	4.0%	12,347	10.0%	16,164	7.4%	24.4%
La Magdalena Contreras	665	5.0%	1,532	9.1%	2,197	7.3%	3.3%
Miguel Hidalgo	157	0.6%	1,438	3.9%	1,595	2.6%	2.4%
Milpa Alta	499	9.2%	971	15.2%	1,470	12.5%	2.2%
Tláhuac	821	4.9%	2,517	13.2%	3,338	9.4%	5.0%
Tlalpan	1,432	3.7%	4,002	8.0%	5,434	6.1%	8.2%
Venustiano Carranza	304	1.1%	1,767	4.2%	2,071	3.0%	3.1%
Xochimilco	835	3.9%	2,489	9.6%	3,324	7.0%	5.0%
Ciudad de México	14,570	2.7%	51,758	7.2%	66,328	5.3%	100.0%

Notas: el analfabetismo se calcula como el cociente entre la población con 60 años y más que no sabe leer ni escribir un recado, y la población total de 60 años y más. ^{/1} Porcentajes respecto del total de población con 60 años y más de cada alcaldía. ^{/2} Distribución porcentual de toda la población analfabeta (con 60 años y más) de la Ciudad según alcaldía de residencia. Se excluyen del cálculo 25,871 personas de este rango etario que no especifican su condición de analfabetismo. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b).

El análisis de la incidencia del analfabetismo en este grupo poblacional revela una notable desigualdad en este indicador a nivel local. Entre los valores mínimo (1.8%, Benito Juárez) y máximo (12.5%, Milpa Alta) existe una distancia de casi 11 puntos, muy superior a la brecha local del indicador para el conjunto de la población de 15 años y más (donde el valor mínimo es 0.7% y el máximo 2.9%). Además, es importante mencionar que en ninguna de las demarcaciones la incidencia del analfabetismo entre la población adulta mayor es inferior al promedio capitalino para la población de 15 años y más (1.5%), lo que permite constatar que este problema está más extendido entre las personas adultas mayores que en el conjunto de la Ciudad, pero también en cada una de sus demarcaciones. La población adulta mayor que no puede leer ni escribir un recado presenta también un elevado grado de concentración territorial, pues la mitad de este grupo (51%) reside en tres alcaldías: Iztapalapa (24.4%), Gustavo A. Madero (16.6%) y Álvaro Obregón (10%).

Finalmente procede explorar la situación de la población que habla una lengua indígena (criterio de identificación o pertenencia de las personas a una comunidad indígena), cuyo porcentaje de analfabetismo es 8.3%, más elevado que en el total de la población, y superior también al de las personas adultas mayores. La incidencia de este problema no solo es mayor en este grupo que en el resto de los mencionados, sino que en el conjunto de las personas analfabetas es destacable la presencia relativa de quienes pertenecen a comunidades indígenas, pues casi la décima parte de la población que no sabe leer ni escribir un recado afirma hablar una lengua indígena. Es importante aclarar que la definición de analfabetismo adoptada en la EIC no se reduce a la capacidad de leer y escribir un recado en español, de manera que las cifras mostradas incluyen también a las personas que no pueden hacerlo en algún otro idioma.

CUADRO 6.3 PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN GRUPO DE POBLACIÓN, 2015

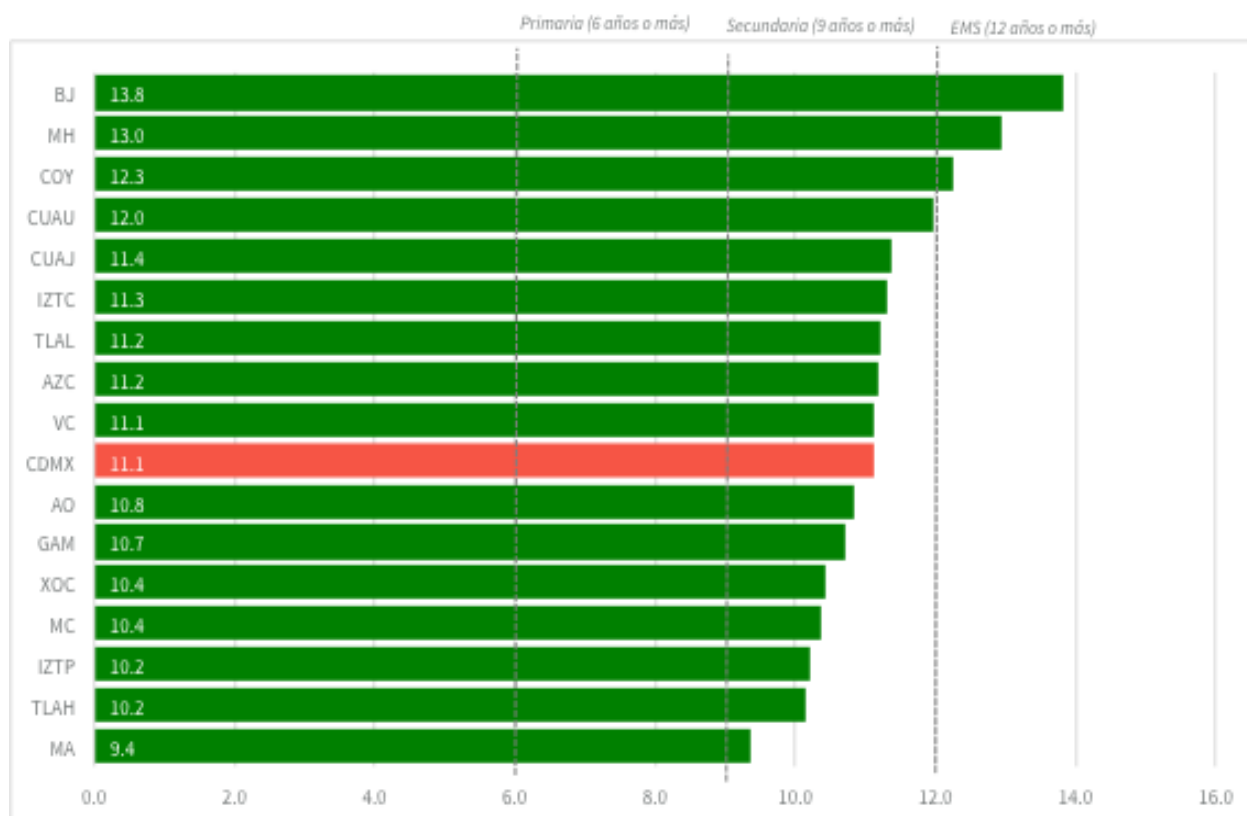
Grupos de población	Hombre	Mujer	Total	Diferencia
Población total de 15 años y más	11.4	10.8	11.1	0.6
Población adulta mayor (60 y más)	9.8	7.9	8.7	1.9
Población hablante de lengua indígena (15 años y más)	8.4	6.8	7.6	1.6

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b).

Los resultados sobre los logros educativos de la población en general, expresados en el nivel educativo alcanzado y en la escolaridad promedio, permiten afirmar que los habitantes de 15 años y más de la Ciudad de México presentan un grado de escolaridad promedio de 11.1 años, lo que equivale a haber concluido educación secundaria y contar también con dos años de educación media superior.⁶ Por consiguiente, la media de años de educación de las personas que habitan en la capital del país es inferior a la duración de la educación obligatoria en México (que, a la fecha, abarca EMS). Por otro lado, el valor de la mediana de los grados cursados —12 años— es ligeramente superior al del promedio, lo que significa que la mitad de los habitantes capitalinos de 15 años y más han concluido estudios de educación media superior, mientras que el logro de la otra mitad se sitúa por debajo de este tipo educativo del SEN. Los resultados entre sexos revelan una brecha de 0.6 años a favor de los varones, pues el promedio masculino (11.4 años) es superior al femenino (10.8). No obstante, en ambos casos el valor de dicho promedio corresponde a educación secundaria completa y algún grado de educación media superior cursado (CUADRO 6.3).

⁶ En el cálculo de los años de escolaridad promedio se consideran los grados cursados a partir de educación primaria, es decir, seis años de educación primaria y tres de educación secundaria. Por lo tanto, un promedio de educación media superior equivaldría a 12 años. Es importante notar que en la definición del indicador no se incluye educación preescolar, aun cuando este nivel forma parte de la educación obligatoria desde el ciclo 2004-2005 (según las metas graduales descritas al inicio de este apartado).

GRÁFICA 6.3 PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2015



Notas: el promedio de años de escolaridad se calcula para la población de 15 años y más. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b).

El examen de los años de escolaridad acumulados para la población adulta mayor y para las personas que hablan una lengua indígena muestra las desiguales condiciones en los procesos de educación formal entre diversos grupos de población. Tanto los adultos mayores como los hablantes de una lengua indígena presentan promedios de escolaridad por debajo del conjunto de la población capitalina (8.7 y 7.6, respectivamente, contra 11.1 de la población en general), que se traducen en logros distintos en el SEN. Entre los habitantes que han cumplido 60 años, una media de 8.7 implica un resultado global equivalente casi a educación secundaria, mientras que entre los hablantes de una lengua indígena el promedio de 7.6 corresponde también a educación secundaria inconclusa, pero con mayor carencia en comparación con la población adulta mayor. Las brechas entre sexos se acentúan también en ambos casos: los hombres adultos mayores acumulan, en promedio, casi 2 años de educación más que las mujeres; los hablantes de una lengua indígena superan en 1.6 años a las mujeres con esta misma condición.

Si se observa el comportamiento de esta dimensión del logro educativo entre las alcaldías es posible destacar dos situaciones (GRÁFICA 6.3). En primer lugar, existe un rango de 4.4 años entre las demarcaciones con mayor y menor promedio, de tal manera que mientras la población residente en Benito Juárez presenta un promedio de escolaridad de 13.8 años (equivalente a EMS concluida y casi dos años de educación superior cursado), la media de los habitantes de Milpa Alta (9.4 años) supera ligeramente la educación secundaria. En una situación similar a la de Benito Juárez se encuentran Miguel Hidalgo y Coyoacán, cuyas poblaciones han alcanzado también un promedio de escolaridad que supera la educación media superior, con 13 y 12.3 años, respectivamente.

GRÁFICA 6.4 PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD POR ALCALDÍA SEGÚN SEXO, 2015



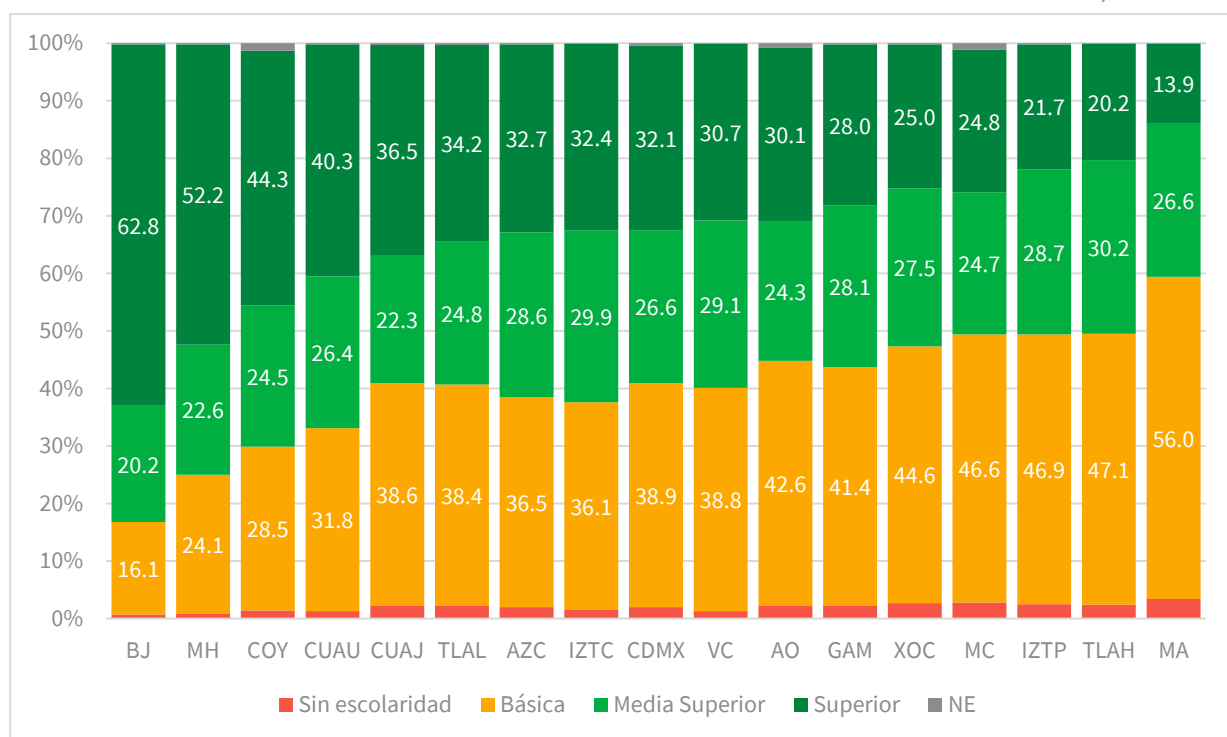
Notas: las cifras entre paréntesis corresponden a la diferencia de años de escolaridad acumulados entre hombres y mujeres de 15 años y más, que en todos los casos es superior en los varones. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b).

El segundo resultado destacable corresponde a la clasificación y ordenación de las alcaldías respecto de este indicador. La mitad de ellas se sitúa por encima del promedio capitalino y aproximadamente la mitad por debajo (dado que el promedio en Venustiano Carranza coincide con el del conjunto de la Ciudad). Como puede apreciarse a partir de la información mostrada en la GRÁFICA 6.3, otras demarcaciones donde el promedio de escolaridad es inferior a la media capitalina, además de Milpa Alta, son

Tláhuac, Iztapalapa, la Magdalena Contreras, Xochimilco, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, aunque en todas el logro es mayor a secundaria.

El análisis de los años de escolaridad a nivel de las alcaldías permite también identificar dónde se localizan las mayores y menores distancias entre sexos, pues si bien la brecha es de 0.6 años para el conjunto de la población residente en la Ciudad, existen algunas diferencias notorias cuando se comparan las alcaldías (GRÁFICA 6.4). La mayor desigualdad entre sexos corresponde, precisamente, a las dos demarcaciones con las puntuaciones más elevadas en este indicador, dado que tanto en Miguel Hidalgo como en Benito Juárez los varones acumulan 1.1 años de escolaridad promedio más que las mujeres. En el otro sentido es importante destacar Milpa Alta, donde los hombres acumulan, en promedio, solo 0.2 años más de escolaridad que las mujeres.

GRÁFICA 6.5 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN TIPO EDUCATIVO Y ALCALDÍA, 2015



Notas: NE es no especificado. La población se clasifica en el tipo educativo (básica, media superior o superior) cuando ha aprobado al menos un grado de dicho tipo, por lo que se incluye a quienes tienen el tipo educativo incompleto. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2016a).

El conocimiento de la distribución de la población según el tipo educativo alcanzado proporciona una aproximación complementaria al promedio de años de escolaridad.⁷ Cuando se clasifica a las personas con 15 años y más según este criterio (GRÁFICA 6.5) se aprecian las notables desigualdades locales en este indicador. Mientras que en el total de la población de este rango etario la mayor probabilidad corresponde a educación básica (39 de cada 100 personas han alcanzado este tipo educativo), seguida por educación superior (32 de cada 100) y educación media superior (27 de cada 100), en los extremos de la ordenación se encuentran nuevamente Benito Juárez y Milpa Alta, con distribuciones muy dispares de sus habitantes.

Al respecto puede destacarse que la probabilidad de que una persona residente en Benito Juárez haya llegado a cursar algún grado de educación superior (62.8%) es 4.5 veces mayor que en Milpa Alta (13.9%), mientras que la probabilidad de no contar con escolaridad en Milpa Alta (3.4%) es casi 5 veces más elevada que en Benito Juárez (0.7%). Sin duda Miguel Hidalgo es otra de las demarcaciones que debe ser destacada en este análisis, pues más de la mitad de sus habitantes de 15 años y más (52 de cada 100) cuentan también con al menos un grado de educación superior.

Al comparar la clasificación de la población de cada demarcación según máximo tipo educativo alcanzado pareciera existir una tendencia inversamente proporcional entre el porcentaje de personas con educación superior y con básica, de manera tal que las alcaldías con mayor peso en el primer caso mostrarían porcentajes más pequeños en el segundo, y viceversa. Esta tendencia podría constatarse a partir de la menor variabilidad que presenta la participación relativa de la población con educación media superior entre las alcaldías, pues entre las demarcaciones con mayor y menor porcentaje de población que ha alcanzado EMS (Tláhuac y Benito Juárez, respectivamente) hay una diferencia más pequeña que en los otros tipos educativos. En suma, los cambios que se observan a nivel local en la distribución de la población según tipo educativo parecen deberse, en mayor medida, a modificaciones en los porcentajes de personas con educación superior y con educación básica.

2. El acceso a la educación

2.1 Aproximación desde la población escolar

Según la información más reciente disponible (SEP, 2019), en la Ciudad de México hay 3,121,968 personas inscritas en los distintos tipos, modalidades y servicios del sistema educativo (SE) (CUADRO 6.4). La mitad de ellas (1,567,066, 50%) cursa algún nivel de educación básica, la quinta parte (611,886, 20%) está inscrita en educación media superior (sobre todo en modalidad escolarizada), la cuarta par-

⁷ El tipo educativo alcanzado se asigna cuando la persona haya cursado al menos un grado educativo del mismo, con independencia de que lo haya concluido o no.

te (765,777, 25%) en educación superior (con una mayor presencia también en programas escolarizados), y un porcentaje mucho más reducido se distribuye entre la capacitación para el trabajo (113,843, 4%) y la educación especial (63,396, 2%). El SE local es atendido por 204,254 docentes que imparten cursos en 10,502 escuelas.

CUADRO 6.4 INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2018-2019

Tipo	Nivel	Población escolar					Recursos	
		Total	Mujeres	Hombres	% ¹	% ²	Docentes	Escuelas
Educación básica	Inicial	22,698	11,178	11,520	8%		851	493
	Preescolar	279,876	139,108	140,768	6%		14,048	3,375
	Primaria	819,843	403,865	415,978	6%		31,728	3,062
	Secundaria	444,649	218,695	225,954	7%		31,709	1,343
	Total	1,567,066	772,846	794,220	6%	50%	78,336	8,273
EMS	Escolarizada	470,568	234,992	235,576	9%		42,883	650
	No escolarizada	141,318	82,572	58,746	38%		nd	nd
	Total	611,886	317,564	294,322	11%	20%	42,883	650
Educación obligatoria ³		2,156,254	1,079,232	1,077,022	7%		120,368	8,430
Educación superior	Escolarizada	549,417	270,061	279,356	14%		74,962	504
	No escolarizada	216,360	115,763	100,597	28%		nd	nd
	Total	765,777	385,824	379,953	16%	25%	74,962	504
Capacitación para el trabajo		113,843	60,874	52,969	6%	4%	3,655	466
Educación especial		63,396	nd	nd	10%	2%	4,418	609
Total ³		3,121,968	1,537,108	1,521,464	8%	100%	204,254	10,502

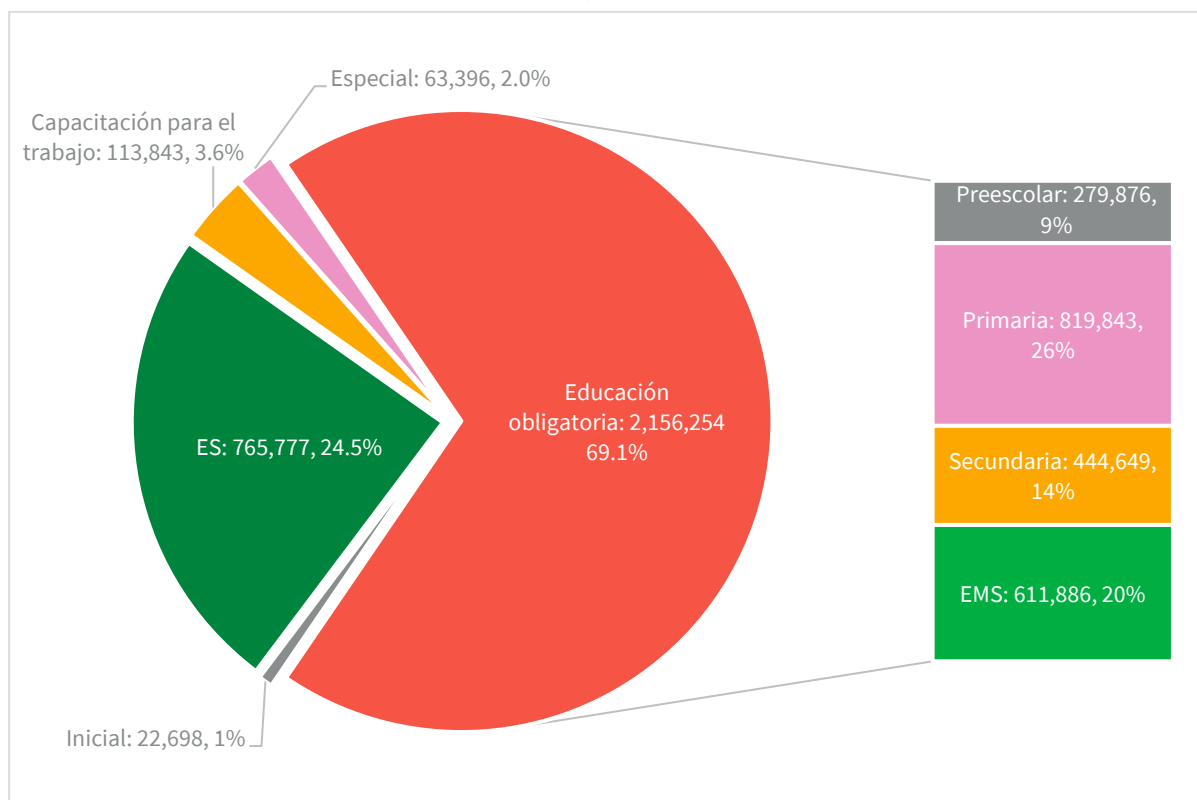
Notas: nd: Datos no disponibles. ¹ Porcentajes calculados sobre la matrícula correspondiente para el conjunto de la República Mexicana. ² Porcentajes calculados sobre el total de la población escolar (3,131,968). ³ La matrícula de educación obligatoria incluye a la población de preescolar, primaria, secundaria y EMS (en este caso modalidad escolarizada y no escolarizada). ³ La matrícula total engloba todos los tipos (educación básica, incluyendo inicial, media superior y superior), modalidades (escolarizada y no escolarizada) y servicios (capacitación para el trabajo y educación especial). En la matrícula total de mujeres y de hombres no se incluye la población escolar en educación especial, porque este dato no se publica desagregado por sexos; por lo tanto, el total que se presenta para la población escolar (3,121,968) no corresponde a la suma de mujeres (1,537,108) y de hombres (1,521,464). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Principales cifras del SEN, 2018-2019*.

Cuando se pone en relación la matrícula capitalina con el total de la República Mexicana (porcentajes del CUADRO 6.4) es posible concluir que el SE local representa 8% del conjunto nacional, de manera tal que 8 de cada 100 personas inscritas en los tipos y niveles del SEN residen en la capital de la República. Sin embargo, este porcentaje varía entre tipos educativos y, en particular, entre modalidades. La población escolar de educación básica representa un 6% del total nacional (25,493,702 niños y niñas), mientras que la matrícula de educación media superior tiene un peso relativo de 11% (respecto de 5,608,222 a nivel nacional, incluyendo modalidad escolarizada y no escolarizada), lo que significa que más de la décima parte de los estudiantes de EMS de todo el país son habitantes de la capital. La im-

portancia relativa de la población escolar capitalina es incluso mayor en educación superior, donde alcanza 16% del total de la matrícula nacional en este tipo educativo (4,705,400, considerando escolarizada y no escolarizada).

Asimismo, es destacable el peso de los alumnos y alumnas inscritos en programas de educación especial en la Ciudad, pues si bien su número absoluto es reducido (63,396 personas), representan 10% del total de la República (624,371). Cabe mencionar que la educación especial se refiere a los “alumnos que presentan necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, que pueden o no estar asociadas a una discapacidad o a aptitudes sobresalientes” (*Principales cifras del SEN, 2018-2019*: 44), y que la población atendida en este servicio se distribuye entre los centros de atención múltiple o CAM (10,219 personas) y las unidades de servicios de apoyo a la educación regular o USAER (53,177).

GRÁFICA 6.6 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INSCRITA EN EL SISTEMA EDUCATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN TIPOS Y NIVELES, 2018-2019



Notas: los porcentajes del gráfico de sectores suman 100, dado que se han calculado respecto de 3,121,968 (población total en el SE de la Ciudad de México). Los porcentajes de la columna suman 100%, pues corresponden a la distribución de la población escolar inscrita en algún grado de educación obligatoria (2,156,254). Se incluye matrícula escolarizada y no escolarizada en EMS y ES. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Principales cifras del SEN, 2018-2019*.

Sólo una parte de la población que cursa algún grado del SE local lo hace en los niveles y tipos de la educación obligatoria; es decir, en algún grado de preescolar, primaria, secundaria y educación media superior. En particular, en el ciclo escolar 2018-2019 la matrícula local de educación obligatoria asciende a 2,156,254 alumnos y alumnas, lo que equivale al 69% de las personas inscritas en algún programa del sistema educativo en la Ciudad (GRÁFICA 6.6); esto implica que 31 de cada 100 estudiantes, casi la tercera parte de todos ellos, están en programas impartidos en niveles no obligatorios, como educación inicial, superior, capacitación para el trabajo y educación especial.

El análisis detallado de la composición de la matrícula obligatoria por tipos permite destacar el gran peso de los niños y las niñas que asisten a algún grado de educación básica (1,544,368, considerando preescolar, primaria y secundaria), pues representan el 72% de los estudiantes inscritos en educación obligatoria (de preescolar a EMS). A su vez, el 38% de los y las estudiantes de educación obligatoria (819,843) asiste a algún grado de primaria, el 28.4% cursa educación media superior, aproximadamente la quinta parte (20.6%) está inscrita en educación secundaria y el 13% acude a preescolar.

Junto al tamaño del SE es importante valorar el comportamiento de algunos indicadores referidos al acceso y la trayectoria, como las tasas de cobertura, de eficiencia terminal y de abandono escolar.⁸ La tasa de cobertura pone en relación el número de personas inscritas en un nivel o tipo educativo con la población en edad normativa de cursar dicho nivel o tipo, de manera tal que el resultado expresa el tamaño de la matrícula respecto de la población que debería estar cursando algún grado de dicho nivel o tipo.⁹ Según las cifras más recientes (SEP, 2019), la tasa de cobertura en preescolar en la Ciudad de México es 86.4%, un resultado equivalente a afirmar que el número de niños y niñas inscritos en educación preescolar representa 86.4% de la población capitalina entre 3 y 5 años (CUADRO 6.5). Como puede apreciarse a partir de la información mostrada en el CUADRO 6.5, las tasas aumentan conforme lo hace el nivel educativo, situándose en 117.8% en primaria, 119.2% en secundaria y 120.8% en educación superior. Dada la definición operacional de este indicador su valor puede ser superior a 100%, en cuyo caso refleja situaciones de extra edad (por inscripción tardía a primaria o por rezago) que, como es posible concluir, se agudizan en los niveles superiores de la educación obligatoria.

⁸ La definición de estas tasas como indicadores de acceso y trayectoria corresponde al marco analítico del *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, que periódicamente elabora y publica el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

⁹ De acuerdo con la SEP (2019) las edades normativas para cada tipo y nivel del SEN son: 3 a 5 años en preescolar, 6 a 11 en educación primaria, 12 a 14 en secundaria, 15 a 17 en media superior y 18 a 23 en educación superior. El rango etario normativo para educación básica incluye a los niños y las niñas entre 3 y 14 años, y para educación obligatoria entre 3 y 17 años.

CUADRO 6.5 INDICADORES DE TRAYECTORIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2018-2019

Indicadores	Preescolar		Primaria		Secundaria		EMS	
	Ciudad de México	República Mexicana	Ciudad de México	República Mexicana	Ciudad de México	República Mexicana	Ciudad de México	República Mexicana
Cobertura	86.4	72.1	117.8	104.8	119.2	96.5	120.8 (157.1) ^{/1}	78.7 (84.2) ^{/1}
Eficiencia terminal	-	-	95.5	96.7	88.9	86.7	53.6	64.2
Abandono escolar	-	-	1.4	0.6	3.7	4.4	16.0	12.9

Notas: la cobertura, o tasa bruta de escolarización, es el número total de alumnos en un nivel o tipo educativo, al inicio del ciclo escolar, por cada 100 personas del grupo de población con la edad reglamentaria para cursar ese nivel. La eficiencia terminal se define como el número de alumnos que egresan de un determinado nivel educativo en un ciclo escolar, por cada 100 alumnos inscritos en la cohorte escolar inicial del mismo nivel. El abandono escolar equivale al número de alumnos que dejan la escuela en el ciclo escolar, por cada 100 alumnos que se matricularon al inicio de cursos de ese mismo nivel educativo. ^{/1} En el cálculo de la tasa de cobertura se incluye la matrícula no escolarizada. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir SEP (2019: 77).

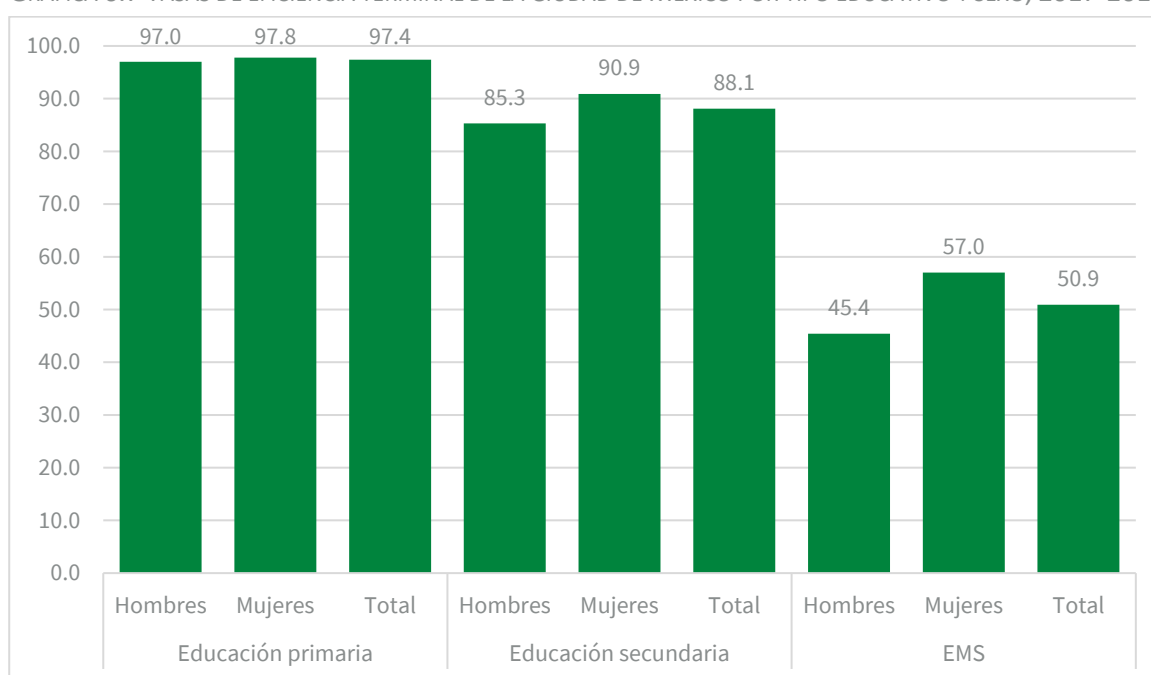
Por consiguiente, de acuerdo con esta definición y con los resultados disponibles, tanto en primaria como en secundaria y en educación media superior, el tamaño de la matrícula capitalina es mayor al tamaño del grupo de edad normativa correspondiente. En el caso de EMS, la suma de la matrícula no escolarizada en el cálculo de la tasa de cobertura se traduce en una diferencia de 36 puntos porcentuales, al pasar de 120.8% (considerando solo la matrícula escolarizada) a 157.1% (incluyendo ambas modalidades). Esta significativa brecha se debe, en parte, al gran peso que tiene la matrícula no escolarizada de EMS de la Ciudad cuando se compara con el total nacional, pues 38 de cada 100 personas inscritas en este tipo educativo y modalidad residen en la Ciudad. La comparación entre las tasas brutas locales y nacionales de cobertura revela, por otro lado, que las primeras son más elevadas que las segundas en todos los casos, y particularmente en educación secundaria y media superior.¹⁰

Las tasas de eficiencia terminal y de abandono escolar son aproximaciones al desempeño de los estudiantes en el proceso de educación formal. Definida como el cociente entre la población escolar que egresa de un nivel educativo respecto de la que ingresó a dicho nivel en la misma cohorte, la eficiencia terminal es un indicador del ‘éxito’ en la finalización de los estudios. Cuando se analizan los resultados más recientes por nivel y sexo (GRÁFICA 6.7) se puede concluir que la eficiencia se reduce a medida

¹⁰ Es importante mencionar que un indicador complementario del acceso al SEN es la tasa neta de cobertura, escolarización o atención por edad (en el caso de preescolar), en cuyo numerador se incluye solo a la población inscrita en un nivel educativo que cuenta con la edad normativa para cursar dicho nivel. En sentido estricto las tasas netas no pueden ser mayores a 100% (pues el numerador no puede ser más grande que el denominador), por lo que, cuando se presenta esta situación (como sucede en Principales cifras del SEN 2018-2019) es probable que ello se deba al uso de distintas fuentes, no necesariamente comparables, para la estimación de ambas poblaciones (matrícula y grupo etario). Dado que el documento de la SEP no profundiza en las razones de estas diferencias numéricas, consideramos adecuado no presentar los resultados sobre las tasas netas de cobertura.

que aumenta el nivel educativo, pues en educación primaria —ciclo 2017-2018— el promedio de finalización es de 97 por cada 100 personas (de las que iniciaron dicho nivel en la misma cohorte), pero en educación secundaria se reduce a 88 de cada 100 y en EMS disminuye a 51 por ciento. El comportamiento de este indicador presenta diferencias entre sexos que son particularmente notorias a partir de educación secundaria —donde el porcentaje de mujeres de una cohorte que concluyen los estudios de este nivel es aproximadamente 6 puntos superior al de los hombres (90.9 y 85.3% respectivamente)—, pero sobre todo de EMS —en cuyo caso la diferencia es cercana a los 12 puntos, con 57 y 45.4%, respectivamente—. Al comparar las tasas de eficiencia terminal entre la capital y el total nacional, en el ciclo escolar 2018-2019 (CUADRO 6.5) se observa que los resultados son muy parecidos en primaria y secundaria, pero la brecha aumenta notablemente en educación media superior, donde la eficiencia terminal en la capital es de 11 puntos inferior al conjunto del país (53.6 y 64.2%, respectivamente).

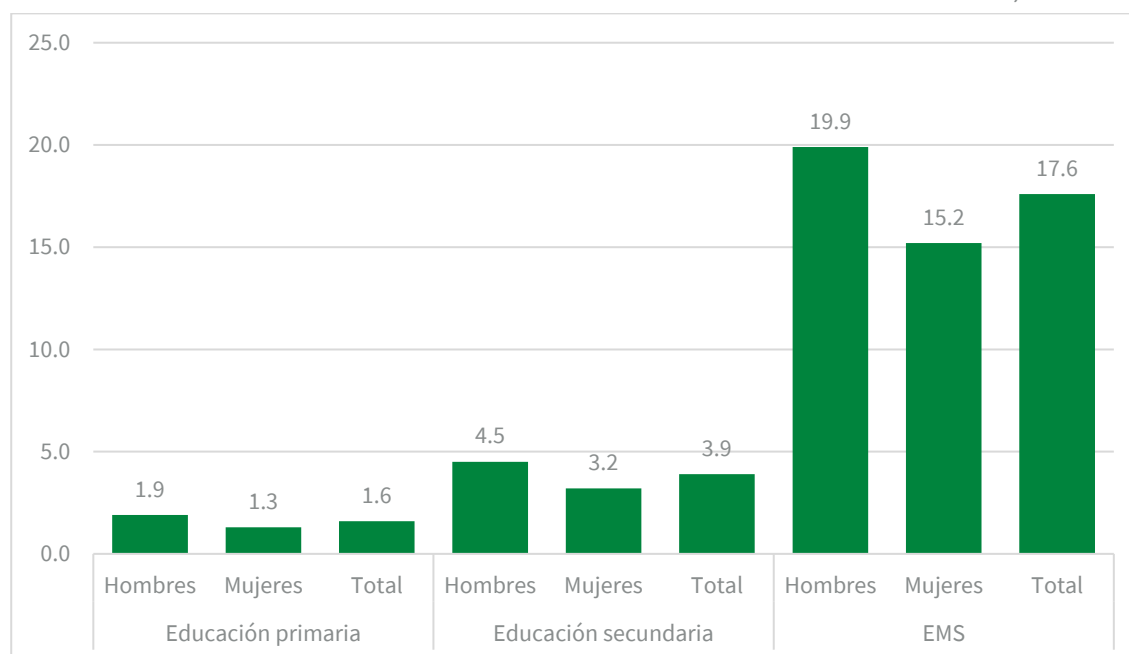
GRÁFICA 6.7 TASAS DE EFICIENCIA TERMINAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO POR TIPO EDUCATIVO Y SEXO, 2017-2018



Notas: la información más reciente desagregada por sexo corresponde al ciclo escolar 2017-2018. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de SEP (2019).

La disminución en las tasas de eficiencia terminal en los niveles superiores del SEN es coherente con el crecimiento en las tasas de abandono escolar en estos mismos niveles. Si en educación primaria el abandono afecta a 1.4% de las personas que se matricularon al inicio de cursos en ese mismo nivel educativo, en secundaria el porcentaje aumenta a 3.7% y en EMS este problema afecta a 16 de cada 100 estudiantes (CUADRO 6.5). La incidencia del abandono en la capital es superior al total nacional, particularmente en EMS.

GRÁFICA 6.8 TASAS DE ABANDONO ESCOLAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO POR TIPO EDUCATIVO Y SEXO, 2017-2018



Notas: la información más reciente desagregada por sexo corresponde al ciclo escolar 2017-2018. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de SEP (2019).

En congruencia con el comportamiento de la eficiencia terminal entre sexos, el abandono escolar es también más elevado entre los hombres que entre las mujeres, con brechas crecientes en los niveles superiores del SEN. En secundaria aproximadamente 5 de cada 100 hombres que se inscribieron a este tipo educativo abandonan los estudios, frente a 3 de cada 100 alumnas, mientras que en EMS el abandono escolar afecta a la quinta parte de los estudiantes varones y al 15% de las mujeres.

2.2 La inasistencia como expresión de la exclusión educativa

La inasistencia a la escuela es una de las diversas expresiones de la exclusión educativa, pues corresponde a las situaciones donde la población no accede a los bienes y servicios que ofrece el SEN. Considerando que la educación obligatoria en México abarca desde educación preescolar a media superior, y que las edades típicas o normativas para cursar dichos niveles se refieren a las personas entre 3 y 17 años, en la Ciudad de México, en el año 2015, 1,838,108 niños y niñas deberían estar inscritos en alguno de estos grados (CUADRO 6.6). Este grupo etario representa más de la quinta parte (21%) de todos los habitantes de la capital del país (8,913,653 personas, según la EIC 2015). Si se estima el número de jóvenes con edad normativa de cursar educación superior (18 a 23 años), a la población escolar anterior habría que sumar 873,628 personas. La mayor parte de los niños y las niñas entre 3 y 17

años (1,464,709, el 80% del total) debería estar matriculada en educación básica, y el resto de éstos (373,399) en educación media superior.¹¹ Asimismo, más de la mitad de los niños y las niñas que están en edad cursar educación básica (740,486, el 51%) debería hacerlo en algún grado de primaria, el 26% en secundaria y el 24% en preescolar.

CUADRO 6.6 POBLACIÓN SEGÚN LA EDAD NORMATIVA PARA CURSAR EDUCACIÓN OBLIGATORIA, POR ALCALDÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2015

Alcaldía	Población en edad normativa de cursar educación básica				15 a 17 (EMS)	3 a 17 (educación obligatoria)	
	3 a 5 (preescolar)	6 a 11 (primaria)	12 a 14 (secundaria)	3 a 14 (total)			
Álvaro Obregón	29,639	63,729	32,347	125,715	30,969	156,684	9% ¹
Azcapotzalco	12,592	30,673	15,747	59,012	15,831	74,843	4%
Benito Juárez	10,983	22,534	10,247	43,764	10,956	54,720	3%
Coyoacán	18,082	41,424	21,719	81,225	23,236	104,461	6%
Cuajimalpa de Morelos	9,205	17,947	9,027	36,179	9,343	45,522	2%
Cuauhtémoc	17,348	34,964	17,565	69,877	18,062	87,939	5%
Gustavo A. Madero	44,564	97,253	49,461	191,278	48,676	239,954	13%
Iztacalco	13,815	31,071	17,209	62,095	15,541	77,636	4%
Iztapalapa	81,879	169,788	87,917	339,584	84,337	423,921	23%
La Magdalena Contreras	9,984	23,146	11,610	44,740	11,572	56,312	3%
Miguel Hidalgo	11,489	24,301	11,462	47,252	11,577	58,829	3%
Milpa Alta	6,680	15,254	7,868	29,802	7,587	37,389	2%
Tláhuac	16,193	34,336	18,283	68,812	20,116	88,928	5%
Tlalpan	28,383	60,043	30,188	118,614	29,378	147,992	8%
Venustiano Carranza	14,983	33,197	17,034	65,214	17,072	82,286	4%
Xochimilco	19,834	40,826	20,886	81,546	19,146	100,692	6%
Ciudad de México	345,653	740,486	378,570	1,464,709	373,399	1,838,108	100%

Notas: ¹ Porcentajes calculados respecto del total de niños y niñas entre 3 y 17 años que residen en la capital de la República. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC 2015.

Cuando se analiza la distribución territorial de la población de la Ciudad con edad normativa de cursar educación obligatoria se aprecia una elevada concentración geográfica, pues más de la tercera parte (36 de cada 100 niños y niñas entre 3 y 17 años) residía en dos alcaldías (23 de cada 100 en Iztapalapa y 13 de cada 100 en Gustavo A. Madero), y algo más de la mitad (53%) se distribuía entre esas demarcaciones, Álvaro Obregón y Tlalpan. Por consiguiente, 47% de los habitantes de la capital entre 3 y 17 años residían en las otras 12 alcaldías.

¹¹ Dado que, según establece el Decreto publicado en 2012 (DOF, el 9 de febrero de 2012), la cobertura universal en EMS debería alcanzarse en el ciclo escolar 2021-2022.

La aproximación a la exclusión educativa a partir de la condición de asistencia escolar arroja un porcentaje de inasistencia de 10% para la población entre 3 y 17 años, lo que significa que 10 de cada 100 niños y niñas con edad normativa de cursar educación obligatoria estarían en situación de exclusión por este motivo (CUADRO 6.7). Este porcentaje era similar entre los hombres y las mujeres, pues en ambos casos el problema de la exclusión educativa afectaba a 10%.¹² Sin embargo es importante prestar atención a las diferencias que se presentan en este indicador entre los tipos y niveles del SEN, pues las brechas son especialmente visibles cuando se compara el resultado para el rango de 3 a 17 años con el de preescolar y EMS, cuyos porcentajes de exclusión educativa afectan a 28.3% y 16.8%, respectivamente. Es decir, 28 de cada 100 niños y niñas entre 3 y 5 años no asistían a la escuela, aunque por sus edades deberían estar cursando algún nivel de preescolar. Asimismo, tampoco asistían a la escuela 17 de cada 100 niños y niñas entre 15 y 17 años. En el otro sentido, es evidente que los porcentajes de inasistencia escolar se reducen considerablemente en los grupos de 6 a 11 años (1.6%) y de 12 a 14 (3.4%) (GRÁFICA 6.9).

CUADRO 6.7 POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA A LA ESCUELA Y EDAD NORMATIVA DEL SEN, 2015

Tipos y niveles del SEN	Asiste	No asiste	No especificado	Total	% Asiste ¹	% No asiste ¹
3 a 5 (preescolar)	244,431	96,596	4,626	345,653	71.7%	28.3%
6 a 11 (primaria)	726,607	11,808	2,071	740,486	98.4%	1.6%
12 a 14 (secundaria)	365,021	12,733	816	378,570	96.6%	3.4%
3 a 14 (básica)	1,336,059	121,137	7,513	1,464,709	91.7%	8.3%
15 a 17 (EMS)	309,892	62,560	947	373,399	83.2%	16.8%
3 a 17 (obligatoria)	1,645,951	183,697	8,460	1,838,108	90.0%	10.0%
18 a 23 (superior)	434,720	436,304	2,604	873,628	49.9%	50.1%
3 a 23 años	2,080,671	620,001	11,064	2,711,736	77.0%	23.0%

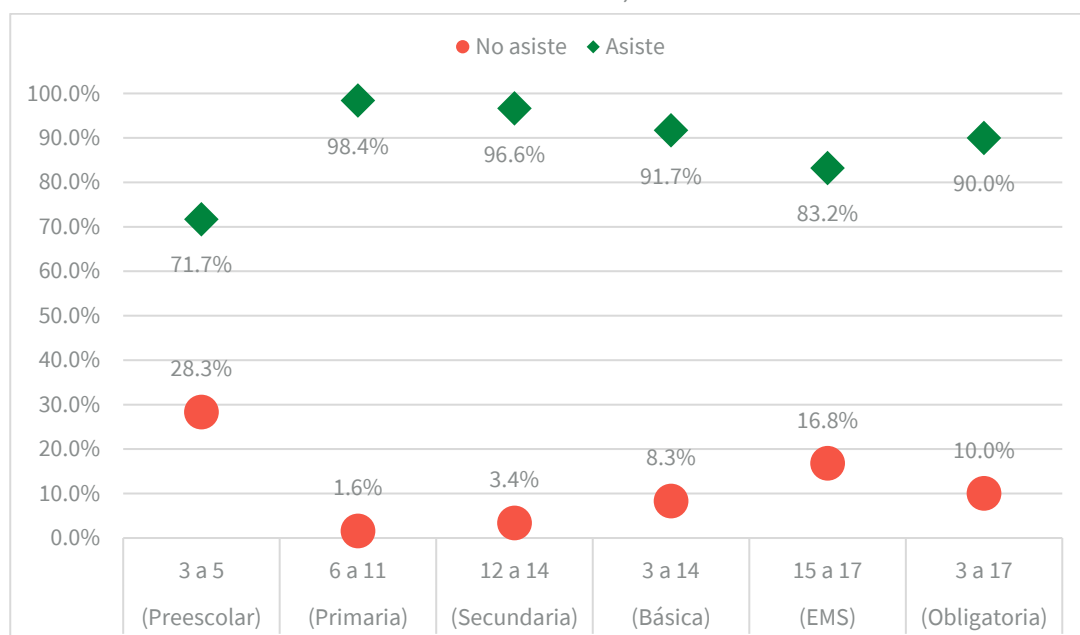
Notas: la condición de asistencia a la escuela no implica necesariamente estar cursando el nivel o tipo educativo correspondiente a la edad normativa establecida en el SEN. ¹ Porcentajes calculados sobre el total de la población de cada rango etario exceptuando a quienes no especifican la asistencia a la escuela. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC 2015.

En términos absolutos, la población infantil entre 3 y 17 años en situación de exclusión educativa por inasistencia escolar ascendía a 183,697 niños y niñas, de los cuales el 51% (94,241) eran varones y el 49% (89,456) mujeres. Más de la mitad (96,596, 53%) se encontraba en el rango de edad típica para

¹² Para interpretar adecuadamente el significado de la exclusión educativa a partir de la inasistencia escolar, es importante tener en cuenta que ‘asistir a la escuela’ (según la EIC 2015) implica estar inscrito en un centro escolar y asistir regularmente al mismo, por lo que la inasistencia no se reduce a ausencias esporádicas a la escuela.

cursar preescolar, aproximadamente la tercera parte (34%, 62,560) debería estar cursando educación media superior, y 13 de cada 100 (24,541) deberían estar asistiendo a algún grado de educación primaria o secundaria. La mayor parte de quienes no iban a la escuela se encontraba en las alcaldías más pobladas de la capital, como Iztapalapa y Gustavo A. Madero, donde residían 40 de cada 100 niños y niñas en situación de exclusión educativa. Otra alcaldía donde se concentraba un porcentaje significativo de población infantil ausente de la escuela era Álvaro Obregón, alcaldía en la que habitaba el 9% de esta población.

GRÁFICA 6.9 CONDICIÓN DE ASISTENCIA A LA ESCUELA DE LA POBLACIÓN INFANTIL DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN EDAD
NORMATIVA DEL SEN, 2015



Notas: porcentajes calculados respecto del total de población de cada rango etario, excluyendo los casos donde no se especifica la condición de asistencia a la escuela. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC 2015.

El problema de la inasistencia escolar afectaba de distinta manera a la población que habitaba en las demarcaciones de la capital (CUADRO 6.8). En la mitad de las demarcaciones la incidencia de la inasistencia era superior al promedio capitalino para el grupo de 3 a 17 años (10%), destacando Milpa Alta, donde 13 de cada 100 niños y niñas en este rango no iban a la escuela. Otras demarcaciones con porcentajes de inasistencia en educación obligatoria elevados eran Iztapalapa (11.9%), Xochimilco (11.4%), Tláhuac (11.3%), La Magdalena Contreras (11%), Álvaro Obregón (10.3%), Cuauhtémoc (10.1%) y Gustavo A. Madero (10.1%). En el otro extremo destacaba Benito Juárez, donde 5.4% de su población entre 3 y 17 años no asistía a la escuela.

CUADRO 6.8 INASISTENCIA ESCOLAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO POR EDADES NORMATIVAS DEL SEN SEGÚN ALCALDÍA, 2015

Alcaldía	3 a 5 (preescolar)		6 a 11 (primaria)		12 a 14 (secundaria)		15 a 17 (EMS)		3 a 17 (obligatoria)	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Álvaro Obregón	8,011	27.5%	1,127	1.8%	1,109	3.4%	5,753	18.7%	16,000	10.3%
Azcapotzalco	2,595	20.8%	802	2.6%	648	4.1%	2,179	13.8%	6,224	8.3%
Benito Juárez	1,506	13.9%	323	1.4%	222	2.2%	899	8.2%	2,950	5.4%
Coyoacán	2,843	16.2%	372	0.9%	407	1.9%	3,247	14.1%	6,869	6.7%
Cuajimalpa de Morelos	2,162	23.8%	197	1.1%	373	4.1%	1,609	17.2%	4,341	9.6%
Cuauhtémoc	4,454	26.2%	809	2.3%	652	3.7%	2,955	16.4%	8,870	10.1%
Gustavo A. Madero	12,732	28.9%	1,654	1.7%	1,773	3.6%	7,960	16.4%	24,119	10.1%
Iztacalco	3,043	22.4%	377	1.2%	270	1.6%	2,170	14.0%	5,860	7.6%
Iztapalapa	29,312	36.2%	2,595	1.5%	3,120	3.6%	15,082	17.9%	50,109	11.9%
La Magdalena Contreras	2,798	28.6%	353	1.5%	474	4.1%	2,487	21.7%	6,112	11.0%
Miguel Hidalgo	2,239	19.8%	538	2.2%	356	3.1%	1,420	12.3%	4,553	7.8%
Milpa Alta	2,493	37.5%	308	2.0%	349	4.4%	1,726	22.7%	4,876	13.1%
Tláhuac	5,327	33.0%	422	1.2%	566	3.1%	3,687	18.3%	10,002	11.3%
Tlalpan	6,994	25.0%	602	1.0%	942	3.1%	5,161	17.6%	13,699	9.3%
Venustiano Carranza	3,919	26.3%	556	1.7%	630	3.7%	2,580	15.1%	7,685	9.4%
Xochimilco	6,168	31.7%	773	1.9%	842	4.1%	3,645	19.1%	11,428	11.4%
Ciudad de México	96,596	28.3%	11,808	1.6%	12,733	3.4%	62,560	16.8%	183,697	10.0%

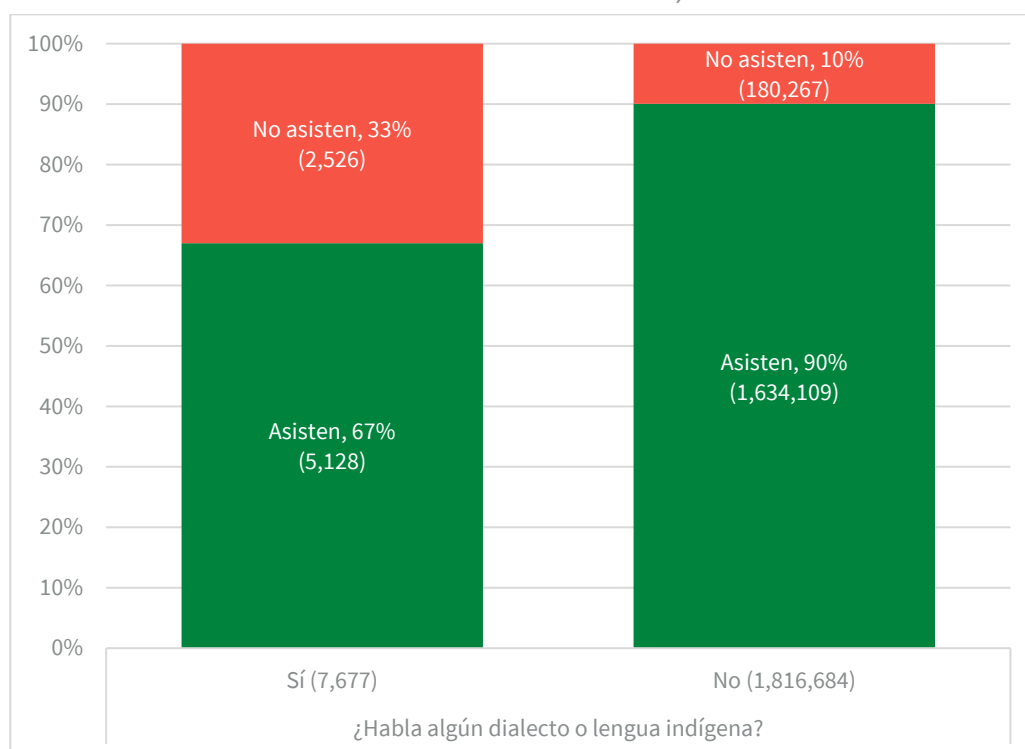
Nota: los porcentajes se calculan, para cada tipo o nivel del SEN, respecto de la población de la alcaldía en ese mismo rango de edad (se excluyen los casos con respuesta no especificada en la condición de asistencia). Se sombrea en gris las alcaldías donde el porcentaje de inasistencia para el grupo entre 3 y 17 años es superior al promedio de la Ciudad. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC 2015.

Cuando se examinan las diferencias locales entre los niveles y tipos del SEN es importante destacar de nuevo Milpa Alta, la alcaldía con los porcentajes más elevados de exclusión educativa por inasistencia en preescolar (37.5%), en EMS (22.7%) y en educación secundaria (4.4%). La comparación entre las cifras correspondientes a estos tipos y niveles pone de manifiesto, precisamente, las brechas relevantes entre Milpa Alta y Benito Juárez, las dos demarcaciones que, en términos generales, representan los valores extremos en este indicador. Tanto la inasistencia a preescolar como a educación media superior son mucho más reducidas en el segundo caso que en el primero, como puede apreciarse a partir de la información mostrada en el CUADRO 6.8. En el caso particular de educación primaria, donde el problema de la inasistencia está menos extendido (afecta a 1.6% de los niños y las niñas entre 6 y 11 años que viven en la Ciudad), esta situación se agrava en Azcapotzalco (2.6%).

Desigualdades en la inasistencia escolar: condición étnica y nivel de ingreso

Es importante explorar la asociación entre la inasistencia escolar y algunas variables que podrían incidir en su presencia, como la pertenencia a pueblos indígenas y las condiciones socioeconómicas. Si se define la pertenencia étnica a partir del dominio de una lengua indígena, se observa una diferencia relevante en el porcentaje de población infantil en edad normativa de cursar educación obligatoria en función de este criterio, pues la exclusión educativa afecta a la tercera parte de los niños y las niñas que hablan una lengua indígena y a la décima parte de quienes no la hablan. Es decir, la probabilidad de la exclusión educativa para un niño en edad normativa de cursar educación obligatoria es 3 veces más elevada cuando este niño pertenece a un pueblo indígena.

GRÁFICA 6.10 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO ENTRE 3 Y 17 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA A LA ESCUELA Y PERTENENCIA ÉTNICA, 2015

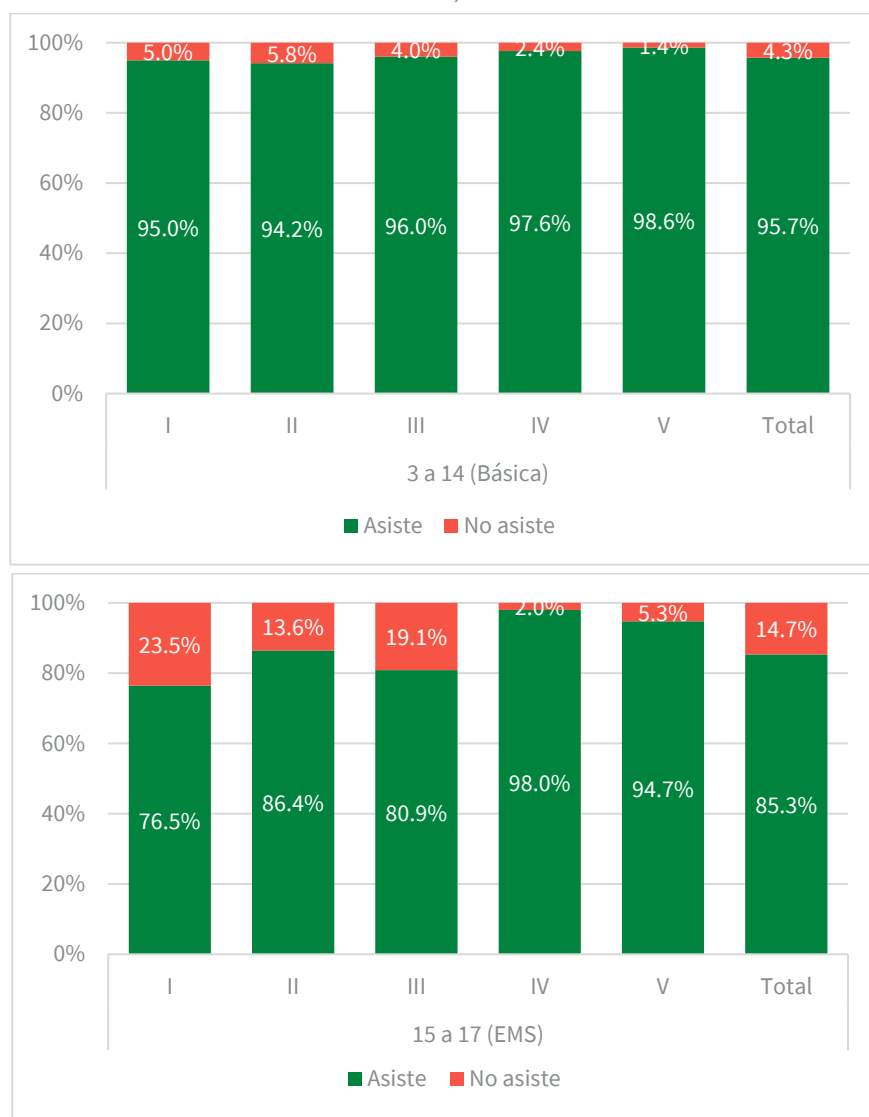


Notas: hay 23 casos de niños y niñas entre 3 y 17 años que hablan una lengua indígena y no especifican su condición de asistencia a la escuela, y 2,308 casos no especificados entre quienes no hablan una lengua indígena. Los porcentajes han sido calculados, para cada grupo, excluyendo los casos no especificados, por lo que suman 100%. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC 2015.

Las diferencias en la probabilidad de la exclusión son igualmente elevadas al analizar el problema desde la perspectiva de la desigualdad socioeconómica. A medida que aumenta el nivel de ingreso del hogar al que pertenecen los niños y las niñas disminuye el porcentaje de población que no asiste a la escuela (FIGURA 6.1), una tendencia que es visible tanto entre la población con edad típica para cursar

educación básica como media superior (gráficas superior e inferior de la FIGURA 6.1, respectivamente), aun cuando los porcentajes de inasistencia escolar son más reducidos en el primer caso. El 5% de los niños y las niñas entre 3 y 14 años que pertenecen al quintil inferior de ingresos se encuentra en situación de exclusión educativa, y sólo el 1.4% de la población de este mismo rango etario del quintil superior se ve afectado por dicho problema. Sin embargo, la probabilidad de la exclusión en el primer quintil es casi 4 veces más grande que en el quinto.

FIGURA 6.1 CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO POR EDADES NORMATIVAS DEL SEN Y QUINTIL DE INGRESO, 2016



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH (INEGI, 2016b).

La brecha entre quintiles aumenta cuando se analiza la inasistencia a EMS, pues la probabilidad de exclusión educativa de los niños y las niñas pertenecientes a hogares de bajos recursos (primer quintil) es 4.5 veces superior a la de quienes se encuentran en el quintil de mayor ingreso, con 23.5 y 5.3% de inasistencia, respectivamente. Los resultados mostrados contribuyen a comprender la manera en la que la inasistencia escolar, expresión de la exclusión educativa, puede verse afectada por condiciones de vulnerabilidad como la pertenencia a pueblos indígenas o la posición en la distribución del ingreso.

2.3 Participación en actividades productivas y vulnerabilidad a la exclusión educativa

La población infantil que participa en las actividades productivas es especialmente vulnerable a la inasistencia escolar. En determinadas circunstancias, las necesidades materiales del hogar conducen a la incorporación temprana en las actividades económicas con el propósito de aportar recursos para el sostenimiento de la familia (recursos que, con frecuencia, pueden estar dedicados a solventar los gastos de la asistencia a la escuela, como el transporte y los uniformes escolares), o bien se traducen en el desempeño de los quehaceres domésticos para liberar a otros familiares que tienen mayores oportunidades de incorporación a las actividades económicas. En cualquiera de estas situaciones, los requerimientos cotidianos de las familias pueden llevar a que los niños y las niñas con edades para cursar educación obligatoria trabajen (con o sin remuneración, en actividades domésticas o extra-domésticas), aumentando el esfuerzo que deben realizar para atender ambas actividades (estudio y trabajo) de manera simultánea.

El cálculo del tiempo total que dedican los niños y las niñas a trabajar, llevar a cabo tareas domésticas y a estudiar podría ser una aproximación a dicho esfuerzo. Sin embargo, ante las dificultades que presentan algunas fuentes de información para el cálculo de este indicador es pertinente identificar dos categorías de análisis en el estudio de la exclusión educativa de los niños y las niñas que participan en las actividades productivas: la población infantil que trabaja, y la población infantil que no trabaja por estar dedicada a los quehaceres del hogar.¹³

¹³ Algunas de las dificultades de las fuentes de información que afectan la estimación del tiempo total dedicado al trabajo, al estudio y a los quehaceres domésticos como un indicador válido y confiable del esfuerzo, están asociadas con el diseño de éstas. Por un lado la EIC no recaba el tiempo dedicado al trabajo, y por otra parte la ENIGH, si bien recopila esta información para el empleo principal y secundario, no permite diferenciar entre las actividades que pueden ser realizadas de manera simultánea (como ciertas tareas del hogar) e independiente (tareas del hogar y actividades económicas extra domésticas), de manera tal que la suma de las horas dedicadas a todas ellas no sería un resultado preciso sobre el esfuerzo que realizan las personas, dado el tiempo que invierten en su ejecución.

CUADRO 6.9 CONDICIÓN DE INASISTENCIA ESCOLAR ENTRE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE TRABAJA, POR SEXO Y EDAD NORMATIVA DEL SEN, 2015

Edades normativas	Condición de asistencia a la escuela	Hombres	Mujeres	Total
12 a 17 (educación secundaria y EMS)	No asisten	15,974	6,800	22,774
	Asisten	7,981	5,138	13,119
	No especificado	82	-	82
	Total	24,037	11,938	35,975
	% <i>inasistencia</i> ¹	66.7%	57.0%	63.4%
18 a 23 (educación superior)	No asisten	164,269	99,244	263,513
	Asisten	31,484	24,542	56,026
	No especificado	468	236	704
	Total	196,221	124,022	320,243
	% <i>inasistencia</i>	83.9%	80.2%	82.5%
12 a 23 (total)	No asisten	180,243	106,044	286,287
	Asisten	39,465	29,680	69,145
	No especificado	550	236	786
	Total	220,258	135,960	356,218
	% <i>inasistencia</i>	82.0%	78.1%	80.5%

Notas: ¹ Para cada rango de edad normativa, los porcentajes (de hombres, mujeres y total) se calculan respecto del total de población que trabaja, exceptuando a quienes no especifican la asistencia a la escuela. Fuente: Evaluación Ciudad de México a partir de EIC (EIC, 2015b).

Según la EIC, en el año 2015 había en la Ciudad 35,975 personas entre 12 y 17 años que trabajaban.¹⁴ Esta población representaba el 4.8% del tamaño de este grupo etario, si bien la tasa de participación laboral masculina era el doble que la femenina (6.4 y 3.2%). De los niños y las niñas entre 12 y 17 años que trabajaban, el 63.4% (22,774) no asistía a la escuela. Es decir, 63 de cada 100 niños y niñas que participaban en actividades económicas y tenían edades normativas para cursar educación secundaria o media superior no estaban inscritos en un centro educativo, lo que deja ver la elevada incidencia de la exclusión educativa en este grupo (CUADRO 6.9). No obstante, la probabilidad de la exclusión era

¹⁴ Son definidas como trabajadoras las personas que durante la semana previa al levantamiento de la EIC llevaron a cabo algunas de las siguientes actividades: hicieron o vendieron algún producto, ayudaron en algún negocio familiar o ajeno al hogar, criaron animales o cultivaron algo, ofrecieron algún servicio a cambio de un pago (cargaron bolsas, lavaron autos o cuidaron niños y niñas, por ejemplo), atendieron su propio negocio, o bien tenían trabajo, pero no trabajaron. Dado el reducido número de observaciones disponibles en la EIC, el análisis de la inasistencia escolar entre la población infantil que trabaja se realiza para el total del grupo entre 12 y 17 años, y no se presentan resultados por alcaldía.

mayor entre los hombres que entre las mujeres, con porcentajes de inasistencia de 67 y 57%, respectivamente.

Si se amplía la mirada al grupo etario entre 18 y 23 años (edades normativas para cursar educación superior), aumentaba de manera significativa tanto el número de jóvenes que trabajaban como el porcentaje de inasistencia, con 320,243 personas entre 18 y 23 años ocupadas, de las cuales el 82.5% no estaban escolarizadas. Como es posible apreciar a partir de la información que muestra el CUADRO 6.9, la probabilidad de exclusión educativa aumentaba conforme lo hacía la edad, con diferencias notables a partir de los 18 años. Asimismo, en todos los rangos etarios el problema de la inasistencia escolar estaba más extendido entre los hombres que entre las mujeres, aunque la brecha en el rango de 12 a 17 años casi triplicaba la del intervalo entre 18 y 23. Esto significa que entre los niños y las niñas que trabajaban y tenían edades normativas para cursar educación secundaria o media superior la probabilidad de no ir a la escuela era mucho mayor en ellos que en ellas, en particular si se compara con la distancia entre sexos en el grupo de 18 a 23 años.

CUADRO 6.10 CIUDAD DE MÉXICO: INASISTENCIA ESCOLAR ENTRE LA POBLACIÓN NO ECONÓMICAMENTE ACTIVA QUE SE DEDICA A LOS QUEHACERES DEL HOGAR, SEGÚN SEXO Y EDAD NORMATIVA DEL SEN, 2015

Edades normativas	Condición de asistencia a la escuela	Hombres	Mujeres	Total
12 a 17 (educación secundaria y EMS)	No asisten	2,915	16,015	18,930
	Asisten	301	1,246	1,547
	No especificado	51	13	64
	Total	3,267	17,274	20,541
	% inasistencia ¹	90.6%	92.7%	92.4%
18 a 23 (educación superior)	No asisten	3,397	88,055	91,452
	Asisten	243	2,774	3,017
	No especificado	-	247	247
	Total	3,640	91,076	94,716
	% inasistencia	93.3%	96.9%	96.8%
12 a 23 (total)	No asisten	6,312	104,070	110,382
	Asisten	544	4,020	4,564
	No especificado	51	260	311
	Total	6,907	108,350	115,257
	% inasistencia	92.1%	96.3%	96.0%

Notas: ¹ Para cada rango de edad normativa, los porcentajes (de hombres, mujeres y total) se calculan respecto del total de población no económicamente activa por dedicarse a los quehaceres del hogar, exceptuando a quienes no especifican la asistencia a la escuela. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (EIC, 2015b).

Por otro lado, cuando se examina la composición por sexos de la población que trabaja y no asiste a la escuela, es posible concluir que la presencia de los hombres era mayor a la de las mujeres. Si bien el predominio masculino se presentaba en ambos grupos (12 a 17, y 18 a 23), entre la población que trabajaba y no estudiaba la probabilidad de ser hombre era algo más elevada en el intervalo de 12 a 17 años (70% son varones y 30% mujeres) que en el de 18 a 23 (62 y 38%, respectivamente).

La vulnerabilidad a la exclusión educativa era incluso más elevada entre los niños, niñas y jóvenes que se dedicaban a los quehaceres del hogar como su principal actividad, que entre quienes afirmaban participar en las actividades económicas (es decir, en las definidas como trabajo por la EIC). En el año 2015, aproximadamente 20,540 personas entre 12 y 17 años que residían en la capital eran clasificadas como no económicamente activas porque dedicaban su tiempo, sobre todo, a los quehaceres de su hogar, una población que representaba 2.7% del tamaño de este grupo etario.¹⁵ Este resultado significaba que 3 de cada 100 niños y niñas con edades normativas para cursar algún grado de educación secundaria o media superior afirmaban dedicarse principalmente a las tareas domésticas, y aunque esta situación no implicaba necesariamente la inasistencia a la escuela, los resultados generados permiten constatar que la probabilidad de la exclusión educativa era muy elevada entre estos niños y niñas (CUADRO 6.10).

De hecho, el porcentaje de inasistencia escolar entre la población infantil de 12 a 17 años dedicada a los quehaceres del hogar aumentaba significativamente respecto de su nivel entre los niños y las niñas trabajadores, afectando, en el primer caso, a 92 de cada 100 (frente al 63.4% de la población infantil trabajadora). El problema del ausentismo escolar se agravaba en el grupo con edades normativas para cursar educación superior (donde 97 de cada 100 jóvenes dedicados a los quehaceres del hogar no iban a la escuela), e independientemente del intervalo de edad afectaba en mayor medida a las mujeres que a los hombres.

Asimismo, la presencia de hombres y mujeres era muy desigual entre quienes se ocupaban de los quehaceres de su hogar y no asistían a la escuela. En el grupo de 12 a 17 años, 85 de cada 100 niños y niñas en esta situación eran mujeres, mientras en el rango de 18 a 23 la brecha crecía, pues 96 de cada 100 jóvenes eran mujeres. En suma, el examen de la exclusión educativa asociada con la participación en las actividades económicas (trabajo extra doméstico) y productivas (quehaceres del hogar) permite afirmar que, si bien en ambos casos la probabilidad de la inasistencia a la escuela es elevada, este problema está más extendido entre quienes se dedican a las tareas domésticas, y, en general, afecta también en mayor medida a las mujeres que a los hombres.

¹⁵ Es importante precisar que los quehaceres del hogar son realizados por las personas para el sostenimiento cotidiano de su propio hogar, a diferencia del trabajo doméstico en hogares de terceros, que es ejecutado por una persona ajena al hogar mediante una relación contractual. Según este criterio, los quehaceres del hogar son definidos como actividades productivas, mientras que el trabajo doméstico en hogares de terceros es una actividad económica.

3. Movilidad escolar: tiempos y modalidades de traslado

En un lugar como la Ciudad de México, donde el sistema de movilidad urbano presenta severos problemas, es relevante conocer las situaciones de desigualdad en torno a los desplazamientos que diariamente deben realizar las personas inscritas en el SEN para acudir a sus lugares de estudio. Para ello es importante tener en cuenta la información proporcionada por la EIC, la fuente más reciente que provee datos sobre la movilidad entre municipios (o demarcaciones, en el caso de la capital) asociada con la asistencia a la escuela.¹⁶

Según la EIC (2015), en el año 2015 había en la Ciudad 2,346,076 personas inscritas en algún nivel o tipo educativo del SEN (CUADRO 6.11). La mayor parte de esta población (1,922,421 estudiantes, 82% del total) cursaba algún grado de educación obligatoria (preescolar, primaria, secundaria o media superior) y menos de la quinta parte estaba inscrita en educación superior (18%, 423,655). Asimismo, 66% de la matrícula de educación obligatoria correspondía a educación básica (1,536,832 personas) y 16% (385,589) a media superior.¹⁷

CUADRO 6.11 POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE ASISTE A LA ESCUELA SEGÚN LOCALIZACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO Y NIVELES DEL SEN, 2015

Asisten a un centro educativo	Asisten	Asisten en la Ciudad de México	En la alcaldía de residencia	En alcaldía diferente a la de residencia		No especifican alcaldía	Asisten en otra entidad	No especifican municipio o entidad
				Número	% ¹			
Educación obligatoria	1,922,421	1,793,623	1,471,665	321,958	18.0%	3,432	24,937	100,429
Básica	1,536,832	1,442,784	1,270,344	172,440	12.0%	1,558	12,780	79,710
EMS	385,589	350,839	201,321	149,518	42.6%	1,874	12,157	20,719
Educación superior	423,655	366,609	151,359	215,250	58.7%	3,035	22,010	32,001
Total	2,346,076	2,160,232	1,623,024	537,208	24.9%	6,467	46,947	132,430

Notas: ¹ Porcentajes calculados sobre el total de población que asiste a la escuela en la Ciudad y especifica la alcaldía donde está ubicado el centro educativo. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC.

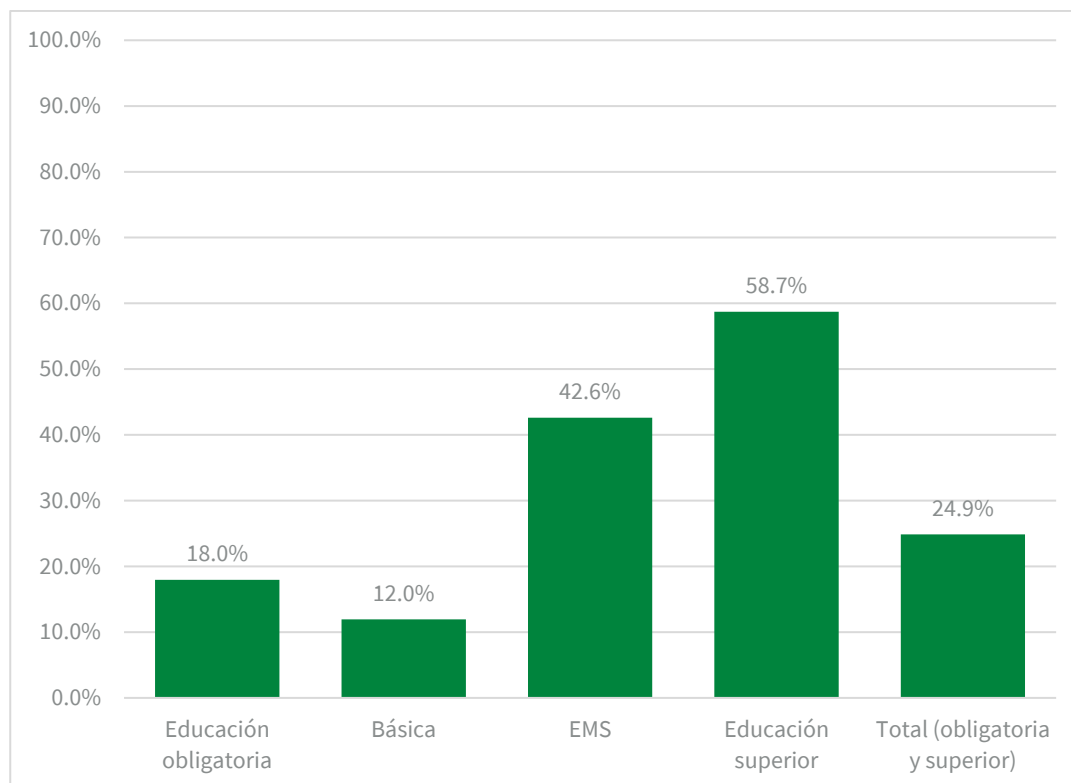
La mayoría de los estudiantes acudía a un centro educativo ubicado en la propia Ciudad, con independencia del grado cursado. Sin embargo, existían diferencias notables entre los tipos y niveles del

¹⁶ Como se afirma en el Programa de Gobierno 2019-2024 de la Ciudad de México (Gobierno de la Ciudad de México, s.f.: 54), el sistema de movilidad capitalino está afectado por una crisis estructural que tiene su origen en los siguientes problemas: fragmentación institucional y de sistemas de movilidad, ineficiencia y abandono de la infraestructura y de los servicios de transporte público, e inequidad en los tiempos de traslado y condiciones de viaje.

¹⁷ Es importante mencionar que las cifras mostradas en este apartado corresponden a las personas inscritas en algún tipo o nivel educativo del SEN, con independencia de si tienen las edades normativas de dichos tipos o niveles.

SEN en cuanto al porcentaje de población escolar que estudiaba en una alcaldía distinta a la de residencia. Como puede notarse a partir de la información mostrada en la GRÁFICA 6.11, sólo 18 de cada 100 personas inscritas en educación obligatoria estudiaban en una alcaldía diferente a la de su residencia, una situación en la que estaban 59 de cada 100 personas matriculadas en algún programa de educación superior.

GRÁFICA 6.11 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE ESTUDIA EN UNA ALCALDÍA DIFERENTE A LA DE RESIDENCIA, SEGÚN TIPOS Y NIVELES DEL SEN, 2015



Notas: porcentajes calculados sobre el total de población de cada tipo o nivel del SEN que asiste a la escuela en la Ciudad de México y especifica la alcaldía donde está ubicado el centro educativo. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC.

Es importante observar las diferencias que se presentan en este indicador entre educación básica y media superior, pues la necesidad de desplazarse a otra demarcación afectaba al 12% de quienes acudían a un centro de educación básica y al 43% de las personas que lo hacían para estudiar EMS. Es decir, la probabilidad de estudiar en una demarcación distinta a la de residencia era casi 4 veces más elevada entre quienes cursaban EMS que entre las personas que asistían a educación básica. Asimismo, de todas las personas que estudiaban en una demarcación diferente a aquélla en la que residían (537,208), el 60% (321,958) lo hacía en educación obligatoria y el 40% (215,250) en una institución de

educación superior, por lo que la probabilidad del desplazamiento local era también más elevada entre quienes no habían finalizado la educación obligatoria.

CUADRO 6.12 POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE ASISTE A EDUCACIÓN OBLIGATORIA SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA Y ESTUDIO, 2015

Alcaldía	Población que asiste a educación obligatoria y reside en la alcaldía ¹		Población que asiste a educación obligatoria según localización de la escuela		Razón de estudiantes que estudian ahí por cada 100 que viven ahí ²
	Número	% ¹	Número	% ¹	
Coyoacán	107,671	6.0%	146,895	8.2%	136
Benito Juárez	60,389	3.4%	78,152	4.4%	129
Miguel Hidalgo	58,538	3.3%	69,478	3.9%	119
Cuauhtémoc	88,717	4.9%	100,420	5.6%	113
Iztacalco	78,299	4.4%	81,591	4.5%	104
Azcapotzalco	72,013	4.0%	74,912	4.2%	104
Cuajimalpa de Morelos	43,151	2.4%	44,423	2.5%	103
Gustavo A. Madero	227,831	12.7%	229,131	12.8%	101
Xochimilco	97,141	5.4%	95,485	5.3%	98
Tlalpan	148,424	8.3%	144,483	8.1%	97
Milpa Alta	34,734	1.9%	33,517	1.9%	97
Venustiano Carranza	81,308	4.5%	74,562	4.2%	92
Álvaro Obregón	152,149	8.5%	138,722	7.7%	91
La Magdalena Contreras	53,502	3.0%	48,631	2.7%	91
Iztapalapa	401,985	22.4%	356,759	19.9%	89
Tláhuac	87,771	4.9%	76,462	4.3%	87
Ciudad de México	1,793,623	100%	1,793,623	100%	100

Notas: la estimación se realizó para las personas inscritas en algún nivel de educación obligatoria (desde preescolar a media superior) en escuelas de la Ciudad de México, sin considerar su edad. ¹ Porcentajes calculados sobre el total de la población de la Ciudad de cada categoría. ² Por cada 100 personas que residen en la alcaldía y están inscritas en educación obligatoria, hay 'x' personas que estudian educación obligatoria en esa misma alcaldía, con independencia del lugar de residencia. En gris se somborean las alcaldías cuyo valor en ese indicador es superior a 100. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de EIC (EIC, 2015b).

Los desplazamientos cotidianos por motivos escolares generan costos que impactan de distinta manera a los hogares, tanto por los recursos disponibles para cubrir los gastos de transporte (público o privado) como por el tiempo requerido en realizar dichos trayectos. Por lo tanto, el análisis sobre los patrones de movilidad escolar entre las alcaldías ofrece una aproximación al conocimiento de las diferencias en las condiciones que enfrentan las personas inscritas en el SEN. Un indicador adecuado para ello es la razón entre la población que estudia en una demarcación, independientemente de su lugar de residencia, y la población que reside y estudia en dicha demarcación. En el año 2015 había 8 alcaldías donde esta relación era superior a la unidad, lo que significa que el número de personas que acu-

dían a estudiar en establecimientos localizados en ellas era mayor que la población estudiantil que residía y estudiaba en esas mismas alcaldías (CUADRO 6.12). Entre las demarcaciones receptoras de estudiantes destacaban Coyoacán, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, donde la población estudiantil no residente superaba a la residente en 36, 29 y 19%, respectivamente. En el otro extremo es importante mencionar Tláhuac e Iztapalapa, zonas de la Ciudad expulsoras de personas inscritas en educación obligatoria que se desplazaban a otras alcaldías para cursar sus estudios.

CUADRO 6.13 POBLACIÓN QUE CURSA EDUCACIÓN OBLIGATORIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA Y DE ESTUDIO, 2015

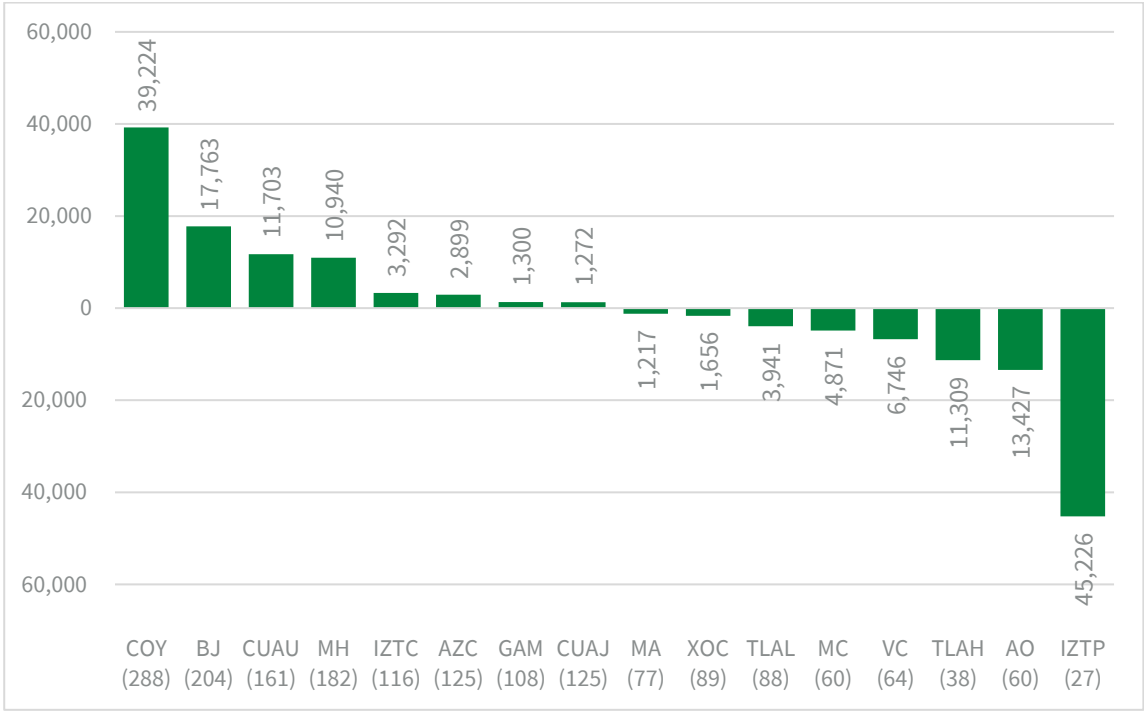
Alcaldía	Número de personas inscritas en educación obligatoria...					Razón ³
	Estudiantes no residentes (estudian en la alcaldía pero residen en otra)		Residentes no estudiantes (residen en la alcaldía pero estudian en otra)		Saldo ²	
	Número	% ¹	Número	% ¹		
Coyoacán	60,091	18.7%	20,867	6.5%	39,224	288
Benito Juárez	34,825	10.8%	17,062	5.3%	17,763	204
Cuauhtémoc	30,920	9.6%	19,217	6.0%	11,703	161
Miguel Hidalgo	24,339	7.6%	13,399	4.2%	10,940	182
Iztacalco	23,669	7.4%	20,377	6.3%	3,292	116
Azcapotzalco	14,381	4.5%	11,482	3.6%	2,899	125
Gustavo A. Madero	18,484	5.7%	17,184	5.3%	1,300	108
Cuajimalpa de Morelos	6,421	2.0%	5,149	1.6%	1,272	125
Milpa Alta	4,100	1.3%	5,317	1.7%	-1,217	77
Xochimilco	13,676	4.2%	15,332	4.8%	-1,656	89
Tlalpan	27,793	8.6%	31,734	9.9%	-3,941	88
La Magdalena Contreras	7,305	2.3%	12,176	3.8%	-4,871	60
Venustiano Carranza	12,221	3.8%	18,967	5.9%	-6,746	64
Tláhuac	6,805	2.1%	18,114	5.6%	-11,309	38
Álvaro Obregón	19,796	6.1%	33,223	10.3%	-13,427	60
Iztapalapa	17,132	5.3%	62,358	19.4%	-45,226	27
Ciudad de México	321,958	100.0%	321,958	100.0%		

Notas: 321,958 es el número total de personas de la Ciudad de México que estudian educación obligatoria y lo hacen en una alcaldía diferente a donde residen. ¹ Para cada categoría, los porcentajes han sido calculados sobre 321,958. ² El saldo se calcula como la diferencia entre estudiantes no residentes y residentes no estudiantes. ³ La razón es el cociente entre estudiantes no residentes y residentes no estudiantes, expresada en porcentajes. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Microdatos>.

Si se acota el análisis a la población que asiste a educación obligatoria en una alcaldía distinta a la de residencia (321,958 personas) se aprecia una notable concentración en tres demarcaciones, tanto entre los estudiantes no residentes (estudian en una alcaldía, pero residen en otra) como entre los residentes no estudiantes (residen en la alcaldía, pero estudian en otra). Al respecto destacan Coyoacán,

Benito Juárez y Cuauhtémoc como las demarcaciones donde acuden en mayor medida a estudiar personas que no residen en ellas, e Iztapalapa, Álvaro Obregón y Tlalpan como los municipios con mayor probabilidad de que su población residente inscrita en educación obligatoria estudie en otra alcaldía (CUADRO 6.13).

GRÁFICA 6.12 SALDO ENTRE ESTUDIANTES NO RESIDENTES Y RESIDENTES NO ESTUDIANTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2015



Notas: las cifras entre paréntesis corresponden a la razón entre estudiantes no residentes y residentes no estudiantes, expresada en porcentajes. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b).

Los resultados correspondientes al saldo entre los estudiantes no residentes y los residentes no estudiantes permiten identificar tres grandes grupos de demarcaciones (GRÁFICA 6.12). En el primero se incluyen las que reciben un elevado número de estudiantes de educación obligatoria procedentes de otras alcaldías de residencia, como Coyoacán, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. En el segundo se agrupan las demarcaciones cuyo saldo es igualmente elevado, pero en términos negativos, pues el número de residentes que salen a estudiar educación obligatoria a otras demarcaciones es muy superior al de quienes llegan a estudiar a ellas. En el tercer grupo están las alcaldías que ocupan posiciones intermedias en este gradiente dado que los saldos entre ambas poblaciones son reducidos en términos absolutos, como sucede en la mitad de las demarcaciones capitalinas: Iztacalco, Azcapot-

zalco, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa, Milpa Alta, Xochimilco, Tlalpan, La Magdalena Contreras y Venustiano Carranza.

El estudio sobre la movilidad estudiantil local de la población que cursa educación obligatoria debe considerar las alcaldías entre las que se producen los flujos de salida y llegada por este motivo. Para ello es importante identificar las demarcaciones con mayor porcentaje de estudiantes procedentes de fuera y los lugares particulares de su procedencia. En este sentido, 5 de las 16 alcaldías capitalinas destacan por el elevado peso que, en términos comparativos, tiene la matrícula foránea en la población escolar que cursa educación obligatoria en establecimientos localizados en ellas: Benito Juárez (donde 45 de cada 100 personas que estudian educación obligatoria allí son estudiantes no residentes, pues viven en otras demarcaciones), Coyoacán (41%), Miguel Hidalgo (35%), Cuauhtémoc (31%) e Iztacalco (29%). Sin embargo, el análisis sobre el origen geográfico de los estudiantes foráneos revela situaciones diversas entre ellos (CUADRO 6.13). En Coyoacán, Miguel Hidalgo e Iztacalco se aprecia una elevada concentración de dicha matrícula foránea, pues una parte significativa de ella llega solo de 2 o 3 alcaldías. Así, en Coyoacán, 13 de cada 100 estudiantes foráneos viven en Iztapalapa y 9 de cada 100 en Tlalpan, delegaciones limítrofes desde donde se desplazan cotidianamente. En Miguel Hidalgo aproximadamente la quinta parte de sus estudiantes no residentes se desplaza diariamente desde Álvaro Obregón, Azcapotzalco y Cuauhtémoc, tres demarcaciones aledañas. En Iztacalco existe incluso una mayor concentración del origen geográfico de la matrícula foránea, pues 19 de cada 100 estudiantes no residentes son habitantes de Iztapalapa.

Por otro lado, los flujos escolares hacia Benito Juárez y Cuauhtémoc tienen su origen en un mayor número de alcaldías. En el primer caso, si bien se observa una notable concentración de la matrícula foránea procedente de Álvaro Obregón —donde habitan 14 de cada 100 estudiantes no residentes de Benito Juárez— es importante destacar también otras alcaldías como lugares de residencia de las personas que estudian educación obligatoria en Benito Juárez: Iztapalapa (desde donde viajan diariamente 8 de cada 100 estudiantes foráneos), y Cuauhtémoc, Iztacalco y Coyoacán (desde donde se desplazan, en conjunto, 12 de cada 100 personas).

La información mostrada permite identificar las 5 alcaldías referidas como lugares receptores de estudiantes inscritos en educación obligatoria (Coyoacán, Iztacalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo), pero también las demarcaciones que se caracterizan por ser expulsoras de dicha población; a saber: Iztapalapa, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza y Tlalpan. De esta última alcaldía procede también una parte importante de los estudiantes que llegan a La Magdalena Contreras y a Xochimilco, como resulta lógico dada la proximidad geográfica entre ellas.

CUADRO 6.14 POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE ASISTE A EDUCACIÓN OBLIGATORIA SEGÚN ALCALDÍA DE RESIDENCIA Y DE ESTUDIO, 2015

	Alcaldías donde estudian...															
Alcaldías donde residen...	AZC	COY	CUAJ	GAM	IZTC	IZTP	MC	MA	AO	TLAH	TLAL	XOCH	BJ	CUAU	MH	VC
Azcapotzalco	80.8%	0.3%	0.0%	1.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.2%	0.0%	0.5%	2.5%	6.5%	0.3%
Coyoacán	0.3%	59.1%	0.3%	0.2%	0.7%	0.7%	1.4%	0.0%	1.5%	0.3%	5.2%	1.4%	4.0%	1.3%	0.7%	0.5%
Cuajimalpa	0.2%	0.2%	85.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.4%	2.7%	0.0%
Gustavo A. Madero	5.8%	0.9%	0.2%	91.9%	0.8%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.3%	0.1%	0.9%	5.0%	2.9%	2.9%
Iztacalco	0.8%	1.6%	0.4%	0.6%	71.0%	1.3%	0.0%	0.0%	0.3%	0.1%	0.5%	0.2%	4.0%	2.3%	1.0%	4.6%
Iztapalapa	1.3%	12.6%	0.2%	0.8%	19.3%	95.2%	0.1%	0.3%	0.8%	5.0%	3.1%	1.5%	7.6%	3.8%	2.9%	3.2%
La Magdalena Contreras	0.2%	1.6%	0.3%	0.0%	0.1%	0.0%	85.0%	0.0%	3.2%	0.0%	2.2%	0.3%	0.9%	0.3%	0.4%	0.1%
Milpa Alta	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	87.8%	0.0%	1.2%	0.3%	2.4%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
Álvaro Obregón	1.1%	2.8%	7.7%	0.2%	0.2%	0.1%	3.8%	0.0%	85.7%	0.1%	0.7%	0.1%	14.3%	2.6%	9.3%	0.6%
Tláhuac	0.3%	2.5%	0.1%	0.1%	1.0%	1.4%	0.0%	5.7%	0.1%	91.1%	1.2%	2.7%	0.7%	0.4%	0.5%	0.3%
Tlalpan	0.2%	9.2%	0.5%	0.1%	0.3%	0.2%	8.9%	0.4%	2.7%	0.2%	80.8%	5.0%	2.0%	1.2%	0.6%	0.3%
Xochimilco	0.2%	2.8%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	5.7%	0.2%	1.9%	3.6%	85.7%	0.5%	0.4%	0.2%	0.0%
Benito Juárez	0.2%	3.5%	0.3%	0.3%	1.6%	0.3%	0.2%	0.0%	1.7%	0.0%	0.9%	0.3%	55.4%	2.4%	2.3%	0.4%
Cuauhtémoc	4.3%	0.8%	0.4%	1.7%	1.3%	0.1%	0.0%	0.0%	0.5%	0.0%	0.4%	0.1%	4.2%	69.2%	3.6%	3.0%
Miguel Hidalgo	3.3%	0.5%	3.8%	0.2%	0.2%	0.0%	0.1%	0.0%	1.2%	0.0%	0.2%	0.0%	3.0%	3.3%	65.0%	0.2%
Venustiano Carranza	0.9%	0.9%	0.0%	2.4%	3.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%	0.0%	0.4%	0.1%	1.7%	4.8%	1.3%	83.6%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

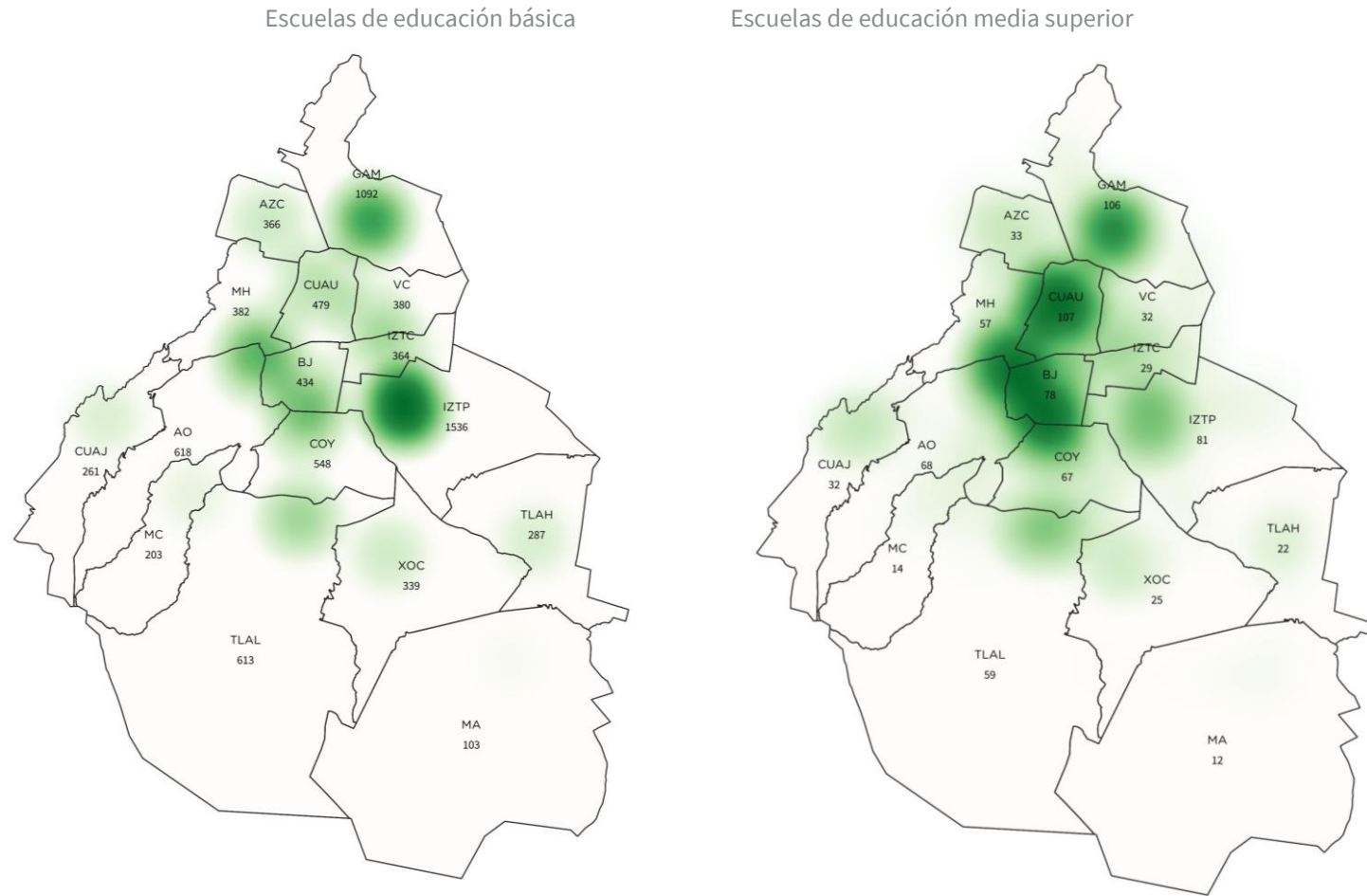
Notas: porcentajes calculados sobre el total de personas que estudian educación obligatoria en la alcaldía. Fuente: Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b).

El examen de la movilidad escolar del conjunto de la población inscrita en educación obligatoria oculta las diferencias que se presentan en estos flujos cuando se analizan de manera separada los desplazamientos que realizan las personas que cursan educación básica y media superior. Estas diferencias están asociadas con las características geográficas de la oferta de ambos tipos educativos y tienen repercusiones en los tiempos y costos económicos de los desplazamientos, que son mayores entre quienes estudian EMS. En relación con la localización geográfica de los establecimientos escolares, si observamos la distribución local de las escuelas de educación básica (FIGURA 6.2, mapa de la izquierda) es posible apreciar una mayor concentración en Iztapalapa (1,536 escuelas), Gustavo A. Madero (1,092) y Álvaro Obregón (618), demarcaciones donde hay más población en edad normativa para cursar educación básica según el SEN: 339,584 (niños y niñas entre 3 y 14 años), 191,278 y 125,715, respectivamente.¹⁸

Por otro lado, el mapa de la localización de las escuelas de EMS pareciera seguir una lógica de distribución distinta. En primer lugar, existe un elevado número de establecimientos de este tipo en demarcaciones donde reside un número igualmente alto de niños y niñas entre 15 y 17 años (edad normativa para cursar EMS), como sucede en Iztapalapa y Gustavo A. Madero. En segundo lugar, la presencia de estas escuelas es también numerosa en Cuauhtémoc y Benito Juárez, aun cuando en ambos municipios la población residente entre 15 y 17 años es reducida. El sentido y la fuerza de la asociación entre el número de escuelas y el de residentes en edad normativa puede verse en las gráficas de la FIGURA 6.3, donde la linealidad de la primera (correspondiente a educación básica) difiere de la dispersión de la segunda (educación media superior). Es decir, mientras en educación básica tiende a haber un mayor número de escuelas de este tipo educativo en las alcaldías con mayor población en el rango etario correspondiente, en EMS no es posible concluir la presencia de esta regularidad.

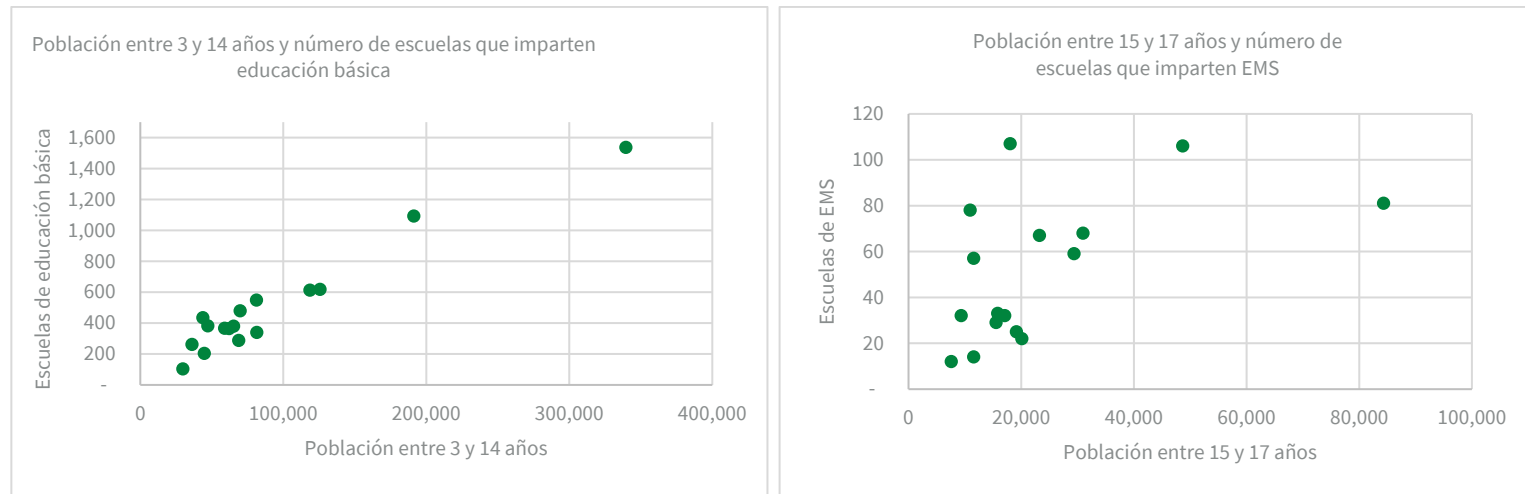
¹⁸ Es importante aclarar que las cifras sobre la población infantil residente en las alcaldías corresponden al año 2015 (pues proceden de la Encuesta Intercensal, la fuente más reciente que proporciona información desagregada a nivel municipal), mientras que el número de establecimientos educativos se refiere a 2019 (al respecto véanse las notas de la FIGURA 6.2). No obstante, esta diferencia de cuatro años no invalida las tendencias que señalamos entre ambos indicadores.

FIGURA 6.2 MAPA DE CALOR DE LAS ESCUELAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO DONDE SE IMPARTE EDUCACIÓN OBLIGATORIA SEGÚN TIPO DEL SEN Y ALCALDÍA, 2019



Notas: un mapa de calor es la representación gráfica, mediante pixeles, de la concentración de datos en determinada ubicación geográfica. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Consulta de Escuelas del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED / SEP, s. f.). Recuperado el 9 de septiembre de 2019, de <https://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/escuelas.html> Según SIGED, el número total de escuelas de educación básica en la Ciudad de México es 8,005 y el de EMS 822. Es importante mencionar que la información generada por este sistema no va acompañada por un año o periodo de referencia, por lo que cabe suponer que los datos corresponden a la fecha en que se realiza la consulta.

FIGURA 6.3 DISTRIBUCIÓN DE LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, SEGÚN NÚMERO DE ESCUELAS Y POBLACIÓN CON EDAD NORMATIVA SEGÚN TIPO DEL SEN, 2019



Población en edad normativa y escuelas según tipos del SEN y alcaldía, 2019				
Alcaldía	Educación básica		Educación media superior	
	Población entre 3 y 14 años	Escuelas	Población entre 15 y 17 años	Escuelas
Álvaro Obregón	125,715	618	30,969	68
Azcapotzalco	59,012	366	15,831	33
Benito Juárez	43,764	434	10,956	78
Coyoacán	81,225	548	23,236	67
Cuajimalpa de Morelos	36,179	261	9,343	32
Cuauhtémoc	69,877	479	18,062	107
Gustavo A. Madero	191,278	1,092	48,676	106
Iztacalco	62,095	364	15,541	29
Iztapalapa	339,584	1,536	84,337	81
La Magdalena Contreras	44,740	203	11,572	14
Miguel Hidalgo	47,252	382	11,577	57
Milpa Alta	29,802	103	7,587	12
Tláhuac	68,812	287	20,116	22
Tlalpan	118,614	613	29,378	59
Venustiano Carranza	65,214	380	17,072	32
Xochimilco	81,546	339	19,146	25
Ciudad de México	1,464,709	8,005	373,399	822

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de SIGED/SEP, s.f. y EIC 2015.

Como se ha afirmado a partir de la información mostrada en el CUADRO 6.11, existen diferencias significativas entre educación básica y media superior cuando se comparan los porcentajes de quienes acuden a estudiar a una alcaldía distinta a la de residencia: 12 de cada 100 personas inscritas en educación básica viajan día tras días de una demarcación a otra para asistir a la escuela, frente a 43 de cada 100 que cursan educación media superior. Por consiguiente, la probabilidad de la movilidad escolar (entendida como los desplazamientos entre la demarcación de residencia y la de localización de la escuela, según EIC/*Panorama sociodemográfico de la Ciudad de México 2015*) es aproximadamente 4 veces más elevada entre la población inscrita en EMS que en educación básica.

CUADRO 6.15 ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA Y DE ESTUDIO, 2015

Alcaldías	Educación básica					Educación media superior				
	Estudiantes según lugar de residencia		Estudiantes según lugar de asistencia a la escuela		Personas que estudian en la alcaldía por cada 100 estudiantes que residen en ella	Estudiantes según lugar de residencia		Estudiantes según lugar de asistencia a la escuela		Personas que estudian en la alcaldía por cada 100 estudiantes que residen en ella
	Número	%	Número	%		Número	%	Número	%	
Coyoacán	83,032	5.8	97,931	6.8	118	24,639	7.0	48,964	14.0	199
Miguel Hidalgo	46,342	3.2	51,004	3.5	110	12,196	3.5	18,474	5.3	152
Cuauhtémoc	69,050	4.8	73,942	5.1	107	19,667	5.6	26,478	7.5	135
Azcapotzalco	56,574	3.9	56,600	3.9	100	15,439	4.4	18,312	5.2	119
Benito Juárez	45,491	3.2	61,093	4.2	134	14,898	4.2	17,059	4.9	115
Iztacalco	61,942	4.3	63,062	4.4	102	16,357	4.7	18,529	5.3	113
Cuajimalpa	36,265	2.5	36,942	2.6	102	6,886	2.0	7,481	2.1	109
Gustavo A. Madero	183,883	12.7	184,821	12.8	101	43,948	12.5	44,310	12.6	101
Xochimilco	79,342	5.5	78,269	5.4	99	17,799	5.1	17,216	4.9	97
Milpa Alta	28,866	2.0	27,938	1.9	97	5,868	1.7	5,579	1.6	95
Tlalpan	120,467	8.3	118,758	8.2	99	27,957	8.0	25,725	7.3	92
Álvaro Obregón	124,896	8.7	115,506	8.0	93	27,253	7.8	23,216	6.6	85
Venustiano Carranza	65,777	4.6	63,576	4.4	97	15,531	4.4	10,986	3.1	71
Iztapalapa	326,256	22.6	304,223	21.1	93	75,729	21.6	52,536	15.0	69
La Magdalena Contreras	44,270	3.1	42,794	3.0	97	9,232	2.6	5,837	1.7	63
Tláhuac	70,331	4.9	66,325	4.6	94	17,440	5.0	10,137	2.9	58
Ciudad de México	1,442,784	100	1,442,784	100	100	350,839	100	350,839	100	100

Notas: los totales mostrados en el cuadro corresponden a la población que asiste a la escuela en la Ciudad de México (1,442,784 en educación básica y 350,839 en EMS), por lo que no se considera a quienes estudian en otra entidad o país, ni a quienes no especifican su lugar de estudio. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Microdatos>.

Sin embargo, con independencia del tipo o nivel educativo que cursen las personas, algunas alcaldías son receptoras de población estudiantil y otras son expulsoras (CUADROS 6.14 y 6.15). En el primer grupo hay que mencionar Coyoacán, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Benito Juárez, Iztacalco, Cuajimalpa y Gustavo A. Madero; todas ellas son alcaldías donde el número de personas que acuden a estudiar diariamente es más elevado que el número de personas que residen en la alcaldía y están también inscritas en el SEN (independientemente del lugar donde estudien). Entre éstas destaca, sin duda, Benito Juárez, donde el tamaño de la población que estudia educación básica (61,093 personas, según la EIC 2015) es 34% superior al de la población que reside en esta misma demarcación y está inscrita en este tipo (45,491 personas). Igualmente, es destacable Coyoacán, alcaldía donde se registran 118 estudiantes de educación básica por cada 100 habitantes inscritos en este tipo.

En Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc la matrícula total de educación básica supera también la matrícula de estos mismos niveles que reside en estas demarcaciones, pero en magnitudes algo más reducidas que en Benito Juárez y Coyoacán. En el resto de las alcaldías atractoras la diferencia entre ambas poblaciones (total de estudiantes y estudiantes residentes) es más reducida. Las alcaldías expulsoras de estudiantes de educación básica están ubicadas, en su mayor parte, en la mitad meridional de la Ciudad. Se trata de La Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, a las que se añade Iztapalapa (en el oriente) y Venustiano Carranza (en el norte). En estas demarcaciones la relación entre la población escolar de educación básica y la población residente que cursa educación básica es inferior a 100, como consecuencia del hecho de que parte de los estudiantes residentes, inscritos en este tipo educativo, asistan a centros situados en otras alcaldías.

Los valores numéricos de este indicador varían mucho cuando se calculan para la población inscrita en educación media superior, donde se elevan las distancias respecto del 100 (situación en la que todos los residentes de la alcaldía que estudian lo harían en establecimientos localizados en dicha delegación). Si bien las demarcaciones atractoras son las mismas que en educación básica, la relación entre la matrícula foránea y el total de residentes estudiantes aumenta, de manera tal que en Coyoacán la población que estudia en EMS es casi el doble que las personas que residen allí y están inscritas en este tipo educativo. En este mismo sentido es importante destacar Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, donde la matrícula total de EMS supera a la población de referencia (residentes estudiantes de EMS) en 52 y 35%, respectivamente.

La relación entre la matrícula total y la foránea es particularmente desfavorable en Tláhuac, La Magdalena Contreras e Iztapalapa, donde la brecha entre ambas poblaciones es muy elevada. La población que asiste a EMS en instituciones educativas en Tláhuac representa 58% de las personas que residen en esta demarcación y están también inscritas en EMS (con independencia del lugar donde estudien), lo que significa que la matrícula de EMS de Tláhuac es mucho más pequeña que el total de sus habitantes que cursan EMS. La Magdalena Contreras, Iztapalapa y Venustiano Carranza destacan también

en este indicador. En el primer caso, el número de personas que cursan EMS allí representa 63% del total de sus habitantes inscritos en este tipo del SEN, mientras que en el segundo caso este porcentaje es 69% y en Venustiano Carranza 71 por ciento.

En suma, la caracterización de las demarcaciones como receptoras o expulsoras de población escolar no varía entre tipos educativos, pero sí se modifica la magnitud de la relación numérica entre la matrícula total y los residentes estudiantes cuando se compara educación básica y EMS, lo que equivale a afirmar que la probabilidad de la movilidad escolar aumenta en los niveles superiores del SEN.

3.1 Costos de tiempo y económicos

Las diferencias en los patrones de localización de los establecimientos escolares de educación básica y media superior generan importantes desigualdades en los recursos de tiempo y económicos que los estudiantes necesitan para realizar los desplazamientos diarios. Como se ha mostrado (FIGURA 6.3), en las alcaldías capitalinas es notable la asociación entre el número de escuelas de educación básica y el tamaño de la población en edad normativa de cursar este tipo del SEN; una asociación más débil se observa en el caso de EMS. Cuando se centra el análisis en la población escolar que asiste a educación básica (cuyo tamaño puede diferir del grupo en edad normativa de hacerlo, dadas las situaciones de exclusión educativa y rezago), la información procedente de la Encuesta Intercensal 2015 permite afirmar que la mayor parte de las personas inscritas en este tipo educativo (88.4% de quienes respondieron a la pregunta sobre la duración de los viajes) dedica menos de una hora al día a recorrer el trayecto casa-escuela-casa, y un elevado porcentaje de éstas (57.5%) invierte menos de media hora (CUADRO 6.16). El número de personas que pasan entre 1 y 2 horas en el transporte para acudir a sus lugares de estudio y regresar representa el 9% de esta matrícula escolar, y el de quienes requieren dedicar más de 4 horas es prácticamente nulo (0.2%).

Los resultados correspondientes a los tiempos de desplazamiento de los estudiantes de educación básica son congruentes con la menor probabilidad de movilidad escolar de esta población, y contrastan notablemente con las cifras relativas a educación media superior. En este segundo grupo es posible observar una distribución de la matrícula algo más equitativa entre los intervalos de los viajes, pero también una mayor probabilidad de que éstos sean de larga duración. Así, 13 de cada 100 personas inscritas en EMS tardan menos de media hora en desplazarse de la casa al centro escolar (considerando ida y regreso), 32 de cada 100 deben dedicar entre 30 minutos y una hora a recorrer estas distancias, y 37 de cada 100 deben invertir en estos trayectos entre 1 y 2 horas. Además, es significativo el porcentaje de esta población que pasa varias horas al día en el transporte, pues el 17% debe dedicar entre 2 y 4 horas, y aproximadamente 2 de cada 100 dedican incluso más de 4 horas a los traslados cotidianos. Las diferencias señaladas entre ambos tipos educativos respecto de la movilidad escolar se ponen de manifiesto en las brechas en los tiempos de los desplazamientos, como se aprecia en la GRÁFICA 6.13.

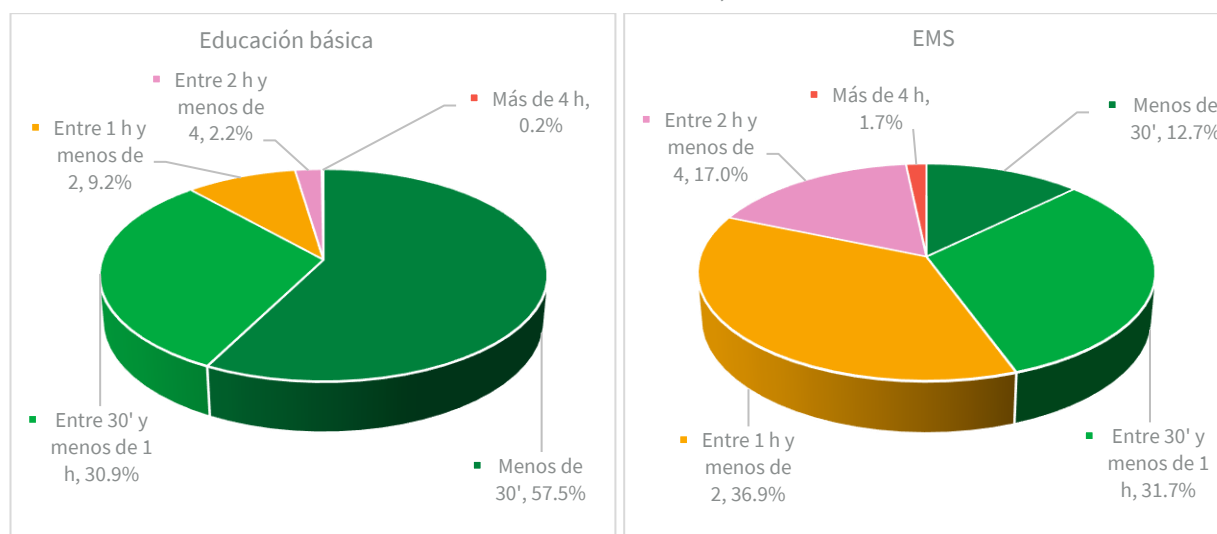
CUADRO 6.16 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR DE LA CIUDAD DE MÉXICO POR TIEMPO DE DESPLAZAMIENTO A LA ESCUELA SEGÚN TIPO DEL SEN, 2015

Tipo del SEN	Duración de los viajes	Población	Porcentaje
Educación básica	Menos de 30 minutos	835,566	57.5%
	Entre 30 minutos y menos de 1 hora	448,742	30.9%
	Entre 1 hora y menos de 2	133,894	9.2%
	Entre 2 horas y menos de 4	31,916	2.2%
	Más de 4 horas	2,368	0.2%
	Total	1,452,486	100%
EMS	Menos de 30 minutos	45,999	12.7%
	Entre 30 minutos y menos de 1 hora	114,962	31.7%
	Entre 1 hora y menos de 2	133,676	36.9%
	Entre 2 horas y menos de 4	61,594	17.0%
	Más de 4 horas	6,027	1.7%
	Total	362,258	100%

Notas: los intervalos del tiempo de desplazamiento corresponden a viajes redondos (de ida y vuelta) entre la casa y la escuela. Los porcentajes se calculan respecto de la población inscrita en cada tipo del SEN que especifica el tiempo dedicado a estos desplazamientos, por lo que se excluyen 84,346 casos que no especifican, no saben o no responden en educación básica, y 23,331 casos en EMS. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC 2015.

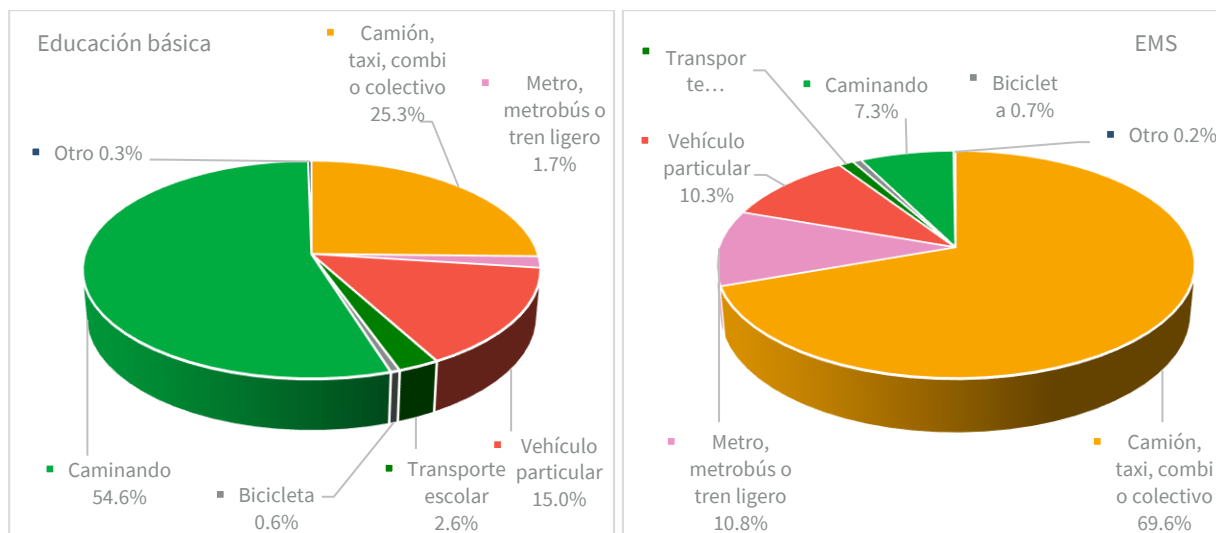
Las diferencias en la duración de los viajes entre la población escolar inscrita en educación básica y EMS son congruentes con el tipo y número de medios de transporte utilizados en dichos traslados (GRÁFICA 6.14). Más de la mitad de las personas que acuden a educación básica (55 de cada 100) caminan de su casa a la escuela, la cuarta parte (25.3%) se desplaza en camión, taxi, combi o colectivo, y 15 de cada 100 lo hacen en vehículo particular. El transporte escolar solo es utilizado por 2.6% de esta matrícula. Sin embargo, entre las personas que cursan EMS es mucho más elevada la probabilidad de que lleguen al centro educativo en camión, taxi, combi o colectivo (70 de cada 100) y notablemente más reducida que lo hagan caminando, medio que solo usan 7 de cada 100. En este grupo adquiere relevancia numérica la utilización del metro, el Metrobús o el tren ligero —al que recurren 11 de cada 100 personas— y disminuye el peso relativo del transporte escolar. Asimismo, la probabilidad de recurrir a más de un medio para recorrer el trayecto entre la casa y la escuela aumenta en EMS respecto de educación básica.

GRÁFICA 6.13 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN TIEMPO DE DESPLAZAMIENTO A LA ESCUELA Y TIPO DEL SEN, 2015



Notas: los rangos del tiempo de desplazamiento corresponden a viajes redondos (de ida y vuelta) entre la casa y la escuela. Los porcentajes se calculan respecto del total de la población inscrita en cada tipo del SEN que especifica el tiempo dedicado a estos desplazamientos (1,452,486 personas en educación básica y 362,258 en media superior). Es importante aclarar que esta matrícula puede no coincidir con la población en edad normativa de asistir a dichos tipos educativos debido a la exclusión educativa y a la extra edad. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC 2015.

GRÁFICA 6.14 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN MEDIO DE TRANSPORTE UTILIZADO PARA IR A LA ESCUELA Y TIPO DEL SEN, 2015



Notas: los porcentajes se calculan respecto de la población inscrita en cada tipo del SEN que especifica el medio de transporte utilizado para desplazarse a la escuela (1,437,003 personas en educación básica y 358,349 en media superior). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la EIC 2015.

Las disparidades en los tiempos y en los medios de transporte empleados por los habitantes que estudian educación básica y media superior contribuyen a conocer las desiguales condiciones en las que ambos grupos poblacionales acceden a la escuela. Este análisis puede ser complementado, desde una perspectiva general, considerando las características socioeconómicas de la población residente en las alcaldías, como el ingreso per cápita de los hogares. Si se pone en relación este indicador con el de la movilidad escolar (definida como el porcentaje de la población de la alcaldía inscrita en un tipo educativo que estudia en otra alcaldía), es posible destacar varias diferencias locales que revelan situaciones de inequidad en el acceso de la población capitalina al sistema educativo atendiendo a su lugar de residencia (CUADRO 6.17).

CUADRO 6.17 INGRESO DEL HOGAR Y MOVILIDAD ESCOLAR EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2015

Alcaldía	Ingreso mensual per cápita ¹	Porcentaje de población que estudia en otra alcaldía ²	
		Básica	EMS
Benito Juárez	13,361	21.9%	57.0%
Miguel Hidalgo	12,525	24.5%	46.3%
Cuajimalpa de Morelos	9,677	13.4%	46.7%
Cuauhtémoc	7,786	20.9%	46.1%
Coyoacán	6,308	18.9%	40.1%
Álvaro Obregón	5,755	21.1%	48.2%
La Magdalena Contreras	5,330	20.5%	59.4%
Tlalpan	5,108	17.8%	55.5%
Azcapotzalco	4,485	20.5%	44.4%
Iztacalco	4,543	24.6%	56.3%
Venustiano Carranza	4,410	19.1%	62.8%
Gustavo A. Madero	3,585	11.4%	34.0%
Iztapalapa	3,155	15.5%	45.4%
Xochimilco	3,070	13.5%	46.4%
Tláhuac	2,756	14.5%	61.4%
Milpa Alta	2,295	13.8%	50.1%

Notas: se destacan en gris las alcaldías con mayores niveles de movilidad escolar en cada tipo educativo. ¹ Se calcula a partir del ingreso laboral recopilado por la EIC y se expresa en pesos del año 2015. ² Para cada tipo educativo, los porcentajes se calculan como la relación entre la población que estudia en una alcaldía distinta a la de residencia respecto de la población inscrita en dicho tipo. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de Encuesta Intercensal (EIC, 2015b). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Microdatos>.

La primera de estas diferencias se manifiesta al comparar Miguel Hidalgo e Iztacalco, pues aunque ambas demarcaciones presentan los mayores niveles de movilidad escolar en educación básica (se desplaza aproximadamente 25% de su población inscrita en este tipo educativo), el ingreso promedio

es significativamente dispar (12,525 y 4,543 pesos mensuales per cápita, respectivamente). Sin duda, esta distancia (donde el ingreso en el primer caso es casi 3 veces más elevado que en el segundo) debe suponer un esfuerzo financiero diferente para las personas que acuden a centros educativos localizados en una demarcación distinta a la de residencia.¹⁹

Las brechas se acrecientan cuando se examina la movilidad en EMS en el contexto de la desigualdad económica de los hogares. En 7 demarcaciones capitalinas (destacadas en gris en el CUADRO 6.17) los desplazamientos entre alcaldías por motivos escolares afectan a más de la mitad de la población inscrita en estos niveles educativos. Sin embargo, entre estas mismas demarcaciones hay diferencias significativas en el ingreso promedio de su población, revelando de nuevo situaciones de desigualdad económica en las condiciones de asistencia a la escuela. Al respecto cabe destacar Benito Juárez y Tláhuac, dos alcaldías con valores similares en el porcentaje de movilidad en educación media superior (57 y 61%, respectivamente) y distancias elevadas en el ingreso promedio de sus habitantes (13,361 y 2,756 pesos mensuales per cápita).

Es importante mencionar que la mayor parte de las demarcaciones cuya población tiene elevada probabilidad de movilidad escolar en EMS presentan niveles medios y bajos en la distribución del ingreso per cápita, pues a excepción de Benito Juárez (donde se registra el valor máximo en este ingreso), el rango de los recursos monetarios varía entre 5,330 y 2,756 pesos mensuales per cápita, de La Magdalena Contreras y Tláhuac, respectivamente.

4. Desigualdades socioeconómicas asociadas con el acceso y los logros educativos

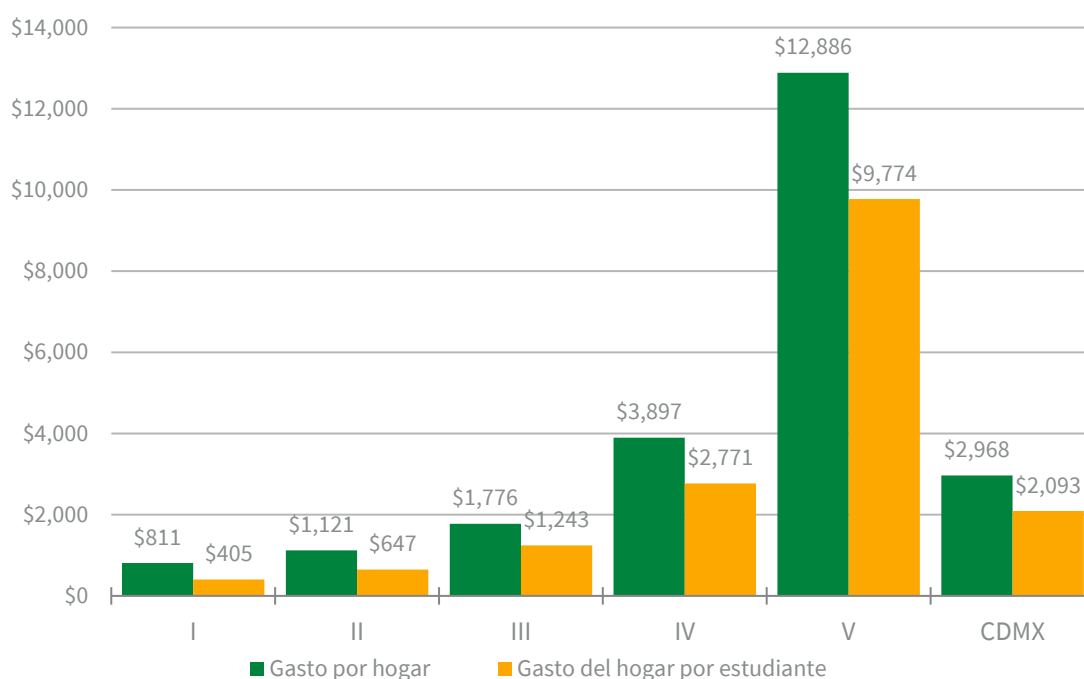
El conocimiento sobre la desigualdad socioeconómica en torno a la educación debe abarcar el examen de algunas dimensiones donde se manifiestan inequidades, y que no se refieren necesariamente a la población en edad normativa de cursar educación obligatoria. Este apartado se centra en la exploración de varias de estas dimensiones: los recursos monetarios que destinan los hogares para cubrir los gastos por bienes y servicios educativos, las disimilitudes en el acceso al SEN relacionadas con la posición en la distribución del ingreso, y la desigualdad en la empleabilidad y en los ingresos por trabajo asociada con los logros educativos de las personas.

¹⁹ Debe tenerse en cuenta que este análisis tiene un carácter exploratorio sobre los costos económicos asociados con la movilidad escolar, dado que no se dispone de información precisa respecto de las distancias recorridas y los montos pagados por el transporte diariamente. Asimismo, no es posible descartar que, en ciertas demarcaciones de gran tamaño y elevada dispersión geográfica de las escuelas, las distancias a recorrer y los montos requeridos por quienes estudian en la alcaldía de residencia puedan superar incluso los necesarios para desplazarse de una alcaldía a otra.

4.1 Gasto en educación y acceso al SEN desde la desigualdad del ingreso de los hogares

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la gratuidad de la educación pública (Artículo 3°). Sin embargo, ello no evita que las familias tengan que dedicar parte de sus recursos al pago de bienes y servicios de este tipo (como uniformes, materiales escolares y cuotas) que deben ser cubiertos para garantizar la permanencia de las personas en el sistema educativo. Según información de la ENIGH, en la Ciudad de México existe una elevada desigualdad en el monto que destinan a estos rubros los hogares ubicados en distintas posiciones de la distribución del ingreso (GRÁFICA 6.15).

GRÁFICA 6.15 GASTO PROMEDIO MENSUAL EN EDUCACIÓN DE LOS HOGARES DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, 2016



Notas: cantidades expresadas en pesos de agosto de 2016. El gasto en educación incluye el realizado en inscripciones, colegiaturas, material escolar, artículos e imprevistos educativos (libros, derecho a examen, etc.) y uniformes y prendas de vestir para uso escolar, para todos los niveles del SEN. Los cálculos se han realizado respecto de los hogares de la Ciudad que tienen algún integrante inscrito en el SEN (1,406,710). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH (INEGI, 2016b).

En el año 2016, las familias capitalinas dedicaban, en promedio, 2,968 pesos al mes para cubrir los gastos de educación, incluyendo en éstos las inscripciones, el pago de colegiaturas y de material escolar, los costos correspondientes a los servicios de educación (estancias infantiles, enseñanza adicional, educación especial, internados, transporte escolar...), el precio de artículos e imprevistos educativos (como libros, derechos de examen y cursos de regularización, credenciales, seguros médicos, etcétera)

y los gastos relativos al pago de uniformes y prendas de vestir para actividades educativas y eventos especiales relacionados con ellas.²⁰

Sin embargo, este promedio de gasto presentaba una gran variación entre los hogares según el quintil de pertenencia. En las familias con mayor nivel de ingreso (quintil superior) el gasto promedio mensual era 12,886 pesos, 16 veces más elevado que el de los hogares con menos ingreso disponible (primer quintil), cuyo monto promedio mensual dedicado a cubrir el costo de los bienes y servicios educativos era 811 pesos. La información que se muestra en la GRÁFICA 6.15 permite apreciar con claridad la asociación entre esta cantidad y el quintil de referencia, y la diferencia significativa en este indicador entre los hogares del quintil V y el resto.

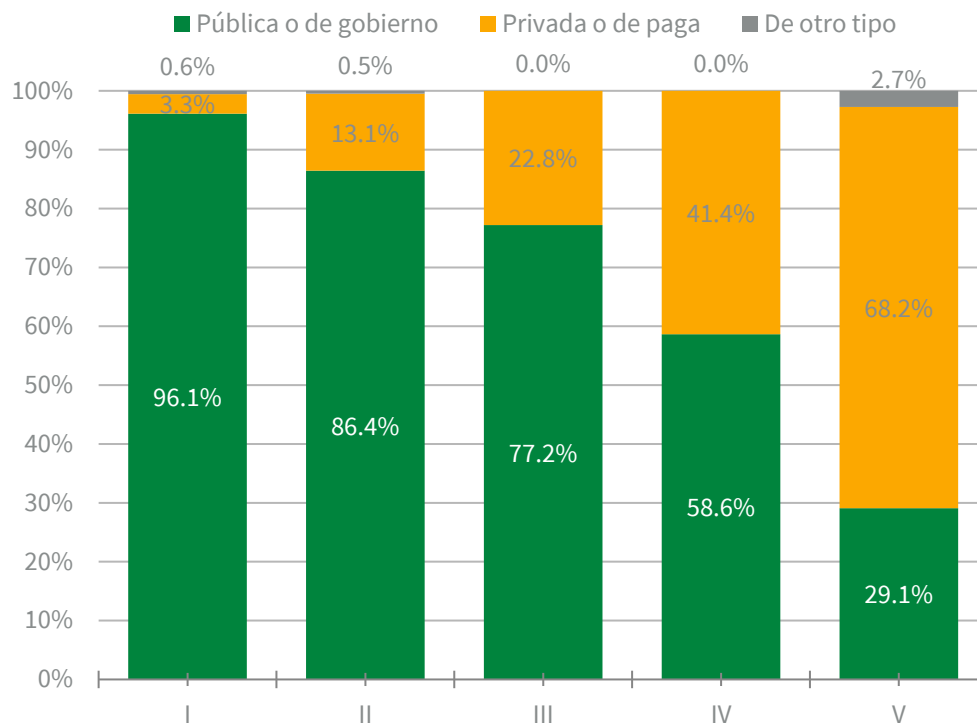
Cuando se relaciona el gasto doméstico en educación con el número de integrantes del hogar inscritos en algún nivel del SEN, los montos promedio se reducen y las diferencias entre quintiles se mantienen. Las familias de la Ciudad de México dedicaban un promedio de 2,093 pesos al mes por cada uno de sus integrantes que asistía a la escuela (independientemente del nivel cursado), pero esta cantidad disminuía a 405 pesos en los hogares del primer quintil y aumentaba a 9,774 en los del quinto. Por consiguiente, el gasto promedio mensual de un estudiante perteneciente a un hogar de la Ciudad con el mayor ingreso disponible era 24 veces más elevado que el de un estudiante del quintil inferior. Las disparidades entre las cantidades que pagaban los hogares de los distintos quintiles para cubrir los costos de la educación de sus miembros podrían ser explicadas, en parte, por las diferencias en el régimen del establecimiento educativo al que asistían y por el peso de las colegiaturas en dicho costo.

Casi todos los estudiantes pertenecientes a hogares del primer quintil (96 de cada 100) estaban inscritos en centros escolares públicos, mientras que solo 29 de cada 100 estudiantes del quintil superior iban a estas instituciones (GRÁFICA 6.16). La distribución de la población escolar de cada quintil de acuerdo con el régimen del establecimiento educativo pone de manifiesto la fuerte asociación entre ambas variables, contribuyendo a explicar las grandes diferencias en el gasto educativo familiar realizado en este tipo de bienes y servicios. Los hogares del extremo inferior de la distribución del ingreso, cuya capacidad de gasto es más limitada, tienen acceso a la oferta educativa gubernamental. Sin embargo, conforme aumenta el ingreso lo hacen también las opciones de paga, como se refleja en los mayores porcentajes de matrícula privada en los quintiles superiores.²¹

²⁰ Los rubros incluidos en los gastos efectuados en educación, corresponden a los apartados de la ENIGH que recaban información sobre educación básica, media o superior, servicios de educación, artículos e imprevistos educativos, y uniformes y prendas de vestir relacionadas con las actividades educativas.

²¹ En relación con la desigualdad en las oportunidades de acceso a instituciones públicas y privadas, es importante tener en cuenta las diferencias en los logros educativos en cada caso. Como se desprende de los resultados

GRÁFICA 6.16 DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO Y RÉGIMEN DE LA ESCUELA DONDE ESTUDIAN, 2016



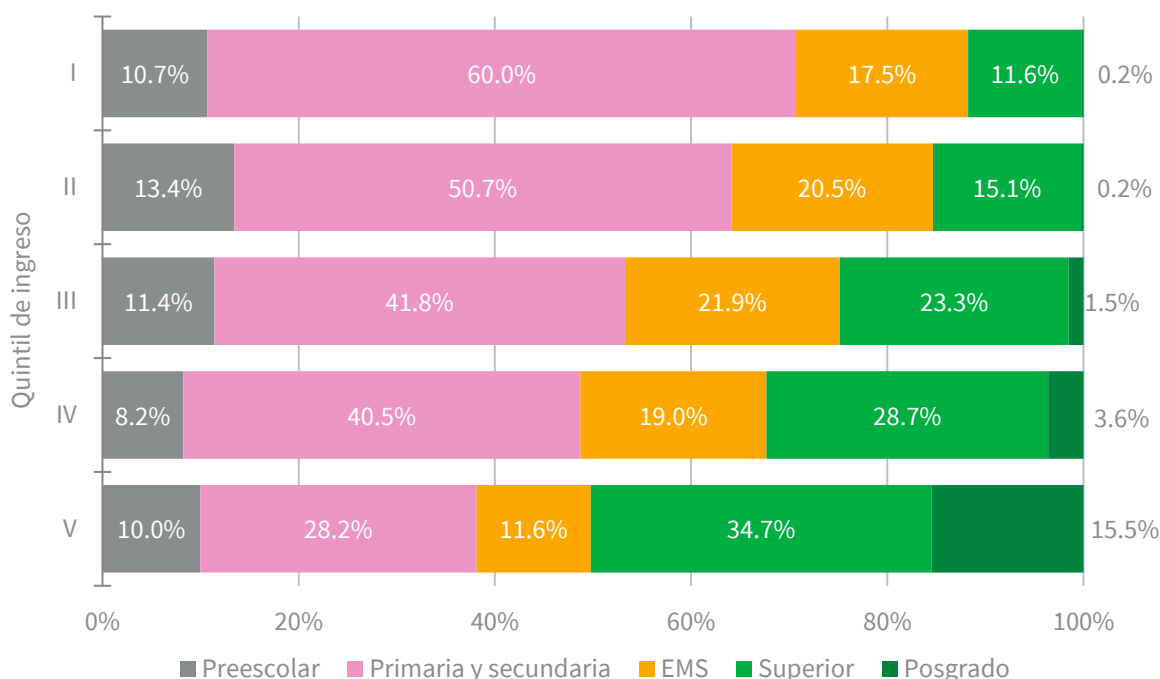
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH (INEGI, 2016b).

Por otro lado, el examen sobre la participación de los estudiantes de cada quintil en los tipos del SEN proporciona evidencia respecto de las desigualdades socioeconómicas relacionadas con el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Al comparar la distribución de la población escolar de cada quintil según el tipo o nivel al que asiste es posible identificar dos resultados generales (GRÁFICA 6.17).

En primer lugar, destaca el elevado peso relativo de la población que cursa educación primaria y secundaria en el total de los estudiantes del primer quintil, dado que el 60% de la matrícula de este grupo acude a alguno de estos dos niveles de educación básica. Entre los estudiantes de este quintil también es notable la reducida presencia de quienes cursan algún programa de educación superior, pues aproximadamente 12 de cada 100 están inscritos en instituciones de educación superior, y menos del 1% cursa posgrado.

correspondientes a las pruebas aplicadas en el marco del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) (desarrollado de manera conjunta entre INEE y SEP), el desempeño en matemáticas, lenguaje y comunicación es mejor entre los estudiantes que acuden a centros privados que entre quienes estudian en escuelas públicas. Al respecto puede verse la información publicada por INEE (2018).

GRÁFICA 6.17 CIUDAD DE MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR DE CADA QUINTIL SEGÚN NIVEL Y TIPO EDUCATIVO DEL SEN, 2016



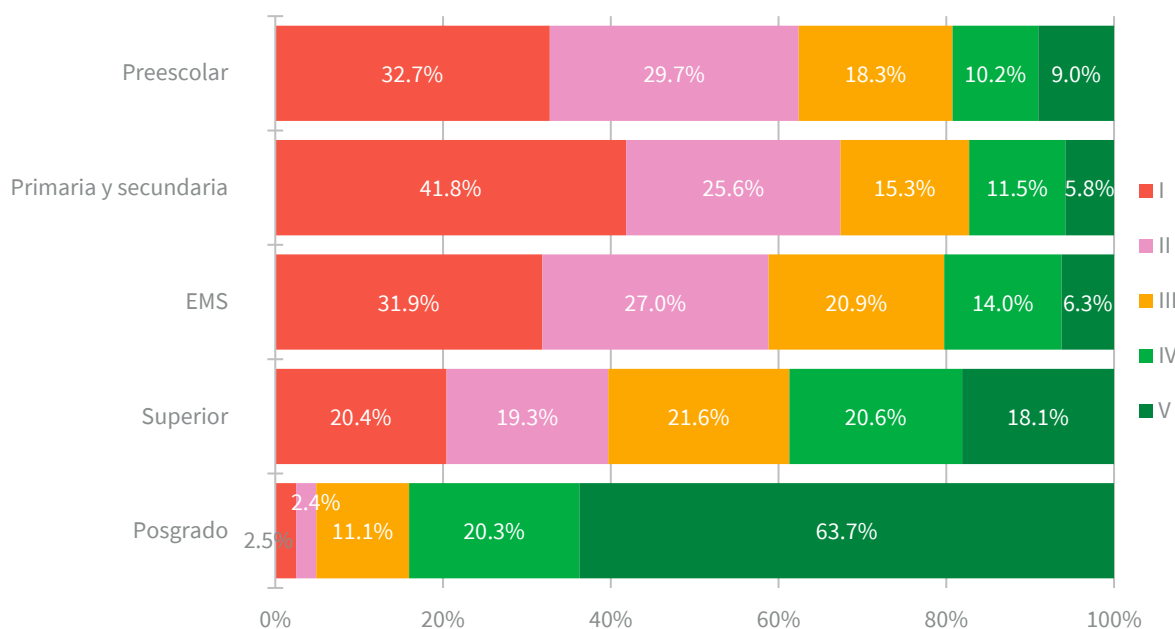
Notas: en la población escolar de educación superior se incluye a quienes están inscritos en programas de técnico superior universitario. El posgrado abarca la matrícula de especialización, maestría y doctorado. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH (INEGI, 2016b).

En segundo lugar, es importante resaltar que, a medida que aumenta el ingreso de los hogares, se produce una mayor fragmentación de la matrícula por tipo y nivel del SEN, en particular en los dos quintiles superiores. Este resultado pone de manifiesto la mayor probabilidad que tienen los estudiantes de hogares con ingresos elevados de avanzar hacia niveles superiores del SEN, sobre todo si se compara el porcentaje de matrícula de educación superior entre los extremos de la distribución del ingreso. Más de la mitad de la población escolar del quinto quintil (50.2%) corresponde a personas que cursan educación superior, y 15.5% de éstas lo hace en programas de posgrado. En el otro sentido, solo 28 de cada 100 estudiantes del quintil superior acuden a primaria o secundaria. En suma, si entre los estudiantes del primer quintil es altamente probable cursar educación primaria y secundaria y muy poco probable estar inscrito en educación superior, entre la matrícula del quinto quintil los resultados permiten constatar la mayor probabilidad de avanzar hacia programas de licenciatura y posgrado.

Asimismo, los contrastes entre quintiles en la composición de la matrícula se presentan en la aproximación complementaria a este análisis: el peso de los quintiles al interior de la matrícula de cada nivel y tipo. La mayor parte de los estudiantes de preescolar, primaria y secundaria, y educación media superior, pertenecen a familias cuyo ingreso se ubica en los primeros quintiles, mientras que la pobla-

ción escolar de educación superior se distribuye de manera más equitativa entre los cinco grupos o categorías del ingreso (GRÁFICA 6.18). Estos resultados permiten afirmar que, entre la población de la Ciudad de México que cursaba educación obligatoria en el año 2016, era más probable hallar a personas pertenecientes a hogares con bajos ingresos.

GRÁFICA 6.18 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN CADA NIVEL Y TIPO EDUCATIVO DEL SEN SEGÚN QUINTIL, 2016



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENIGH (INEGI, 2016b).

En educación preescolar, el 62.4% de los niños y las niñas que asistían a este nivel procedían de familias ubicadas en los dos primeros quintiles, un porcentaje que era incluso más elevado entre los estudiantes de primaria y secundaria, pues el 67.4% de estos últimos pertenecía a hogares con bajos recursos. Entre quienes cursaban educación media superior la probabilidad de pertenencia a los dos primeros quintiles era también alta (58.8%), de manera tal que en todos los niveles de la educación obligatoria en México predominaban los estudiantes pertenecientes a hogares con reducido ingreso.

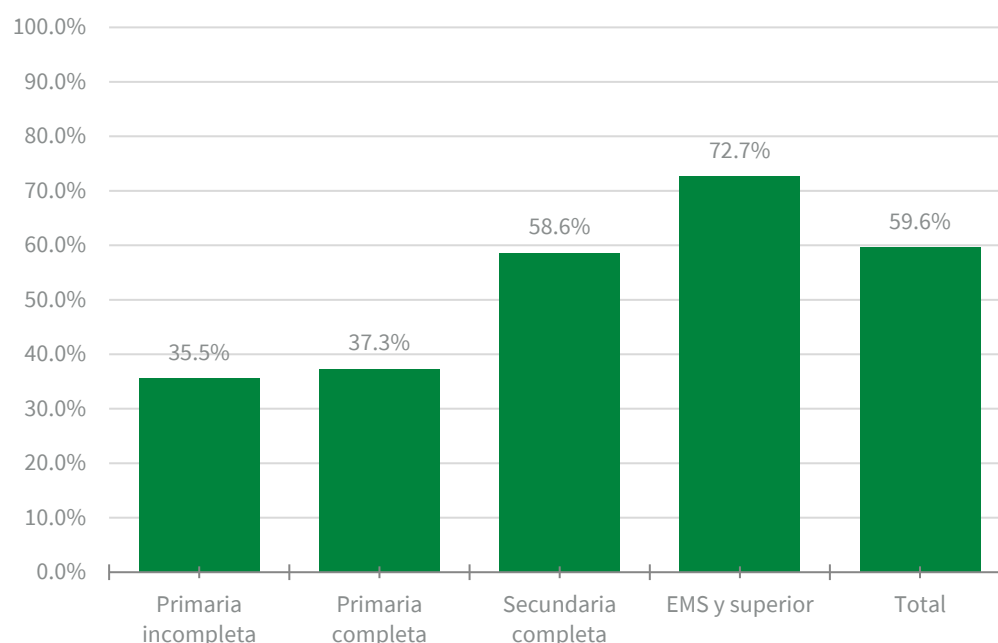
Mención aparte merece el examen de la matrícula de educación superior, pues existían diferencias en la composición por quintil entre quienes cursaban programas académicos de licenciatura y de posgrado. La clasificación de las personas inscritas en técnico superior o licenciatura según quintil se distribuía de manera equitativa entre los cinco grupos del ingreso, por lo que la probabilidad de pertenencia a cada una de estas categorías era cercana al 20%. Entre quienes cursaban posgrado se presentaban brechas significativas asociadas con el quintil del ingreso. Aproximadamente el 64% de esta

matrícula estaba formada por personas procedentes de hogares del quintil superior y el 5% de familias con bajos ingresos (primer y segundo quintil). En suma, entre la población escolar de los niveles educativos obligatorios predominaba la que pertenecía a hogares con menor nivel de ingreso, mientras que entre la matrícula de educación superior (y sobre todo de posgrado) era más elevado el peso de la población con mayores recursos.

4.2 Empleabilidad e ingresos

Las diferencias en la empleabilidad y en los ingresos por trabajo relacionadas con el nivel académico de las personas contribuyen al conocimiento de la desigualdad desde la perspectiva de sus logros educativos. Por lo tanto, esta aproximación al análisis se centra en la población que, con independencia de haber concluido o no su proceso de formación escolar, participa en el desempeño de las actividades de económicas. Dos de las categorías pertinentes para el examen de dichas diferencias se refieren a las tasas de ocupación y de desocupación en función del nivel de estudios alcanzado.

GRÁFICA 6.19 TASA DE OCUPACIÓN SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS DE LA POBLACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2018



Notas: la tasa de ocupación se refiere a la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población total, y se calcula para las personas con 12 años y más. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENOE 2018, II trimestre (INEGI, 2018).

Al respecto, según la ENOE, en el año 2018 la tasa de ocupación para la población que residía en la Ciudad de México era del 59.6% (GRÁFICA 6.19), lo que significa que aproximadamente 60 de cada 100

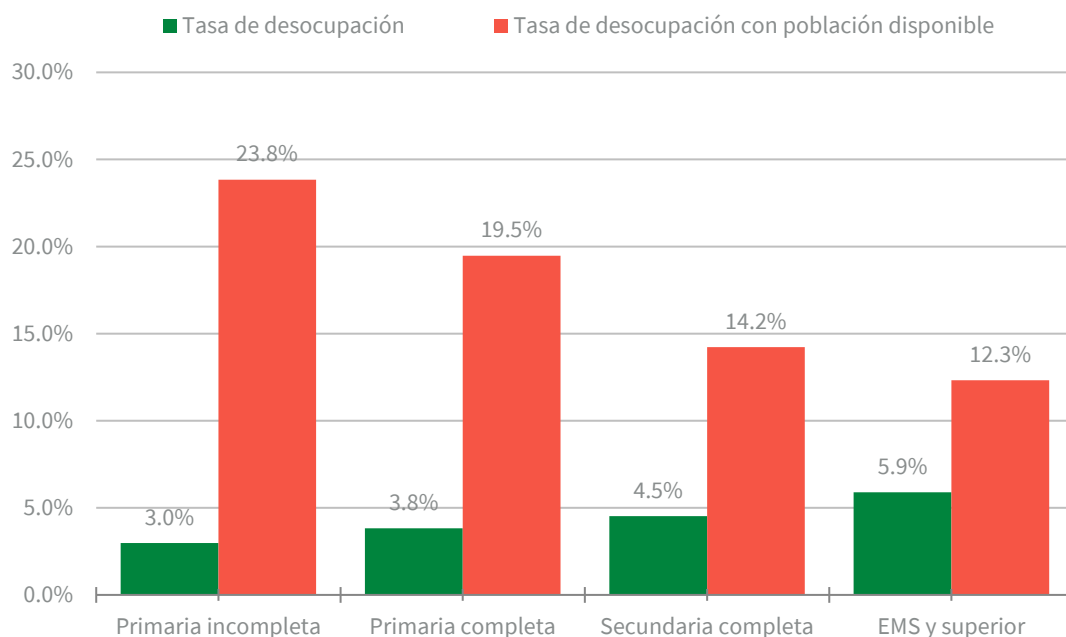
personas con 12 años y más formaban parte de la población económicamente activa (desempeñaban una actividad económica, tenían un vínculo laboral aunque no hubieran trabajado durante el periodo de referencia o estaban buscando trabajo). La probabilidad de la ocupación aumentaba conforme lo hacia el nivel de estudios. Entre quienes contaban con primaria incompleta o completa dicha tasa era mucho más pequeña que la del conjunto de la población (35.5 y 37.3%, respectivamente), pero entre las personas que habían cursado EMS o superior el porcentaje se elevaba a 72.7%. Así, la probabilidad de estar ocupado habiendo concluido EMS o superior era el doble en comparación con quienes tenían educación primaria incompleta. Es importante mencionar que la ocupación era mayor entre los hombres que entre las mujeres, en todos los niveles educativos señalados.

Asimismo, la tasa de desocupación (definida como el cociente entre el número de personas que no trabajaron durante el periodo de referencia, pero buscaron empleo, respecto de la población económicamente activa) es mayor para los niveles de educación más altos. Entre la población con educación media superior o superior, seis de cada 100 personas económicamente activas se encontraban buscando empleo, el doble que entre quienes tenían primaria incompleta (3%). Estos resultados proporcionan evidencia sobre el hecho de que un mayor nivel de estudios no garantiza el acceso al empleo, o al menos al empleo con las características y las condiciones esperadas por la población demandante.

La definición de la tasa de desocupación tiende a subestimar la magnitud del problema del desempleo en la medida que excluye del cálculo a la población disponible para incorporarse al mercado de trabajo. Es decir, a una parte de las personas desocupadas que no buscan trabajo porque consideran que no existen oportunidades laborales para ellas por razones tan diversas como creer que no poseen el nivel de estudios suficiente para lograrlo, o que ya cumplieron una determinada edad. Estas personas son definidas también como trabajadoras desalentadas o desocupadas encubiertas, pues si bien son clasificadas como población no económicamente activa, estarían dispuestas a aceptar un trabajo si éste se adecuara a sus necesidades.

Si se realiza el cálculo de la tasa de desocupación incluyendo a esta población disponible, los resultados varían sensiblemente en comparación con la tasa de desocupación original (GRÁFICA 6.20). En el año 2018, la tasa de desocupación con población disponible para el conjunto de la Ciudad era 14.3%, lo que significa que 14 de cada 100 personas económicamente activas o disponibles para trabajar estaban en situación de búsqueda de empleo o dispuestas a incorporarse a uno. Este porcentaje era mucho más elevado entre quienes no habían concluido la educación primaria (23.8%) y disminuía progresivamente conforme aumentaba el nivel de estudios. La asociación inversa entre ambas variables (como se pone de manifiesto en las series de la GRÁFICA 6.20) permite afirmar que entre las personas con menor logro educativo era más probable el desánimo en la búsqueda de empleo.

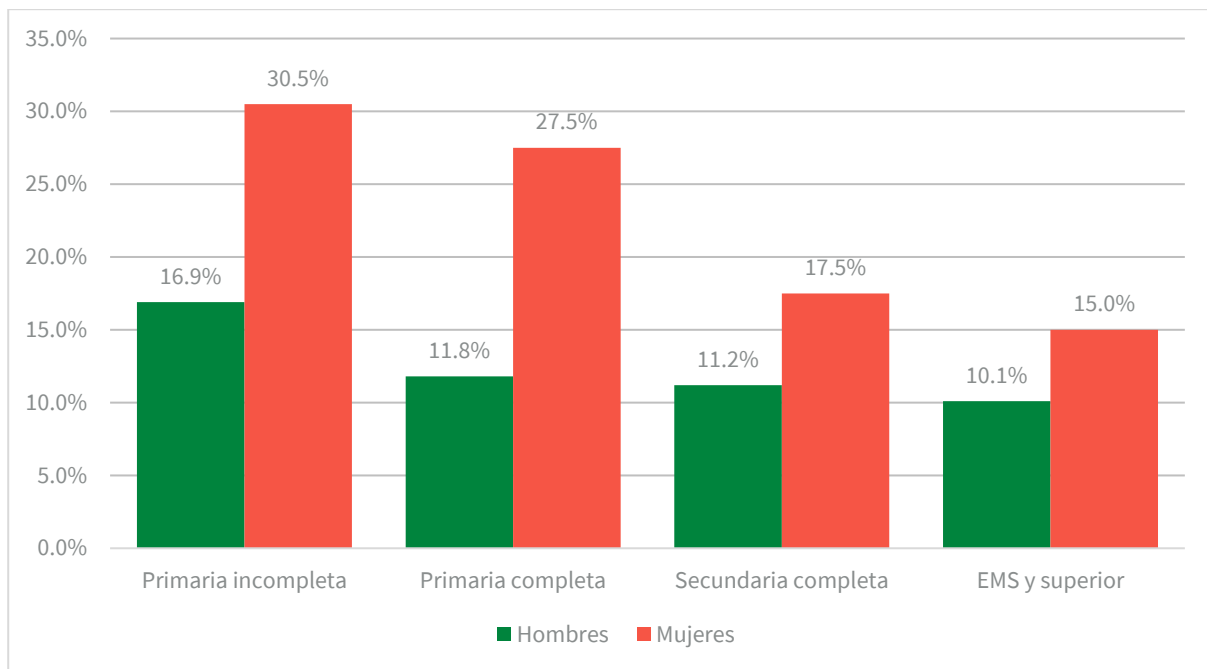
GRÁFICA 6.20 TASAS DE DESOCUPACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS DE LA POBLACIÓN, 2018



Notas: la tasa de desocupación con población disponible es la relación porcentual entre la población desocupada y la disponible, respecto de la población económicamente activa y la disponible. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENOE 2018, II trimestre (INEGI, 2018).

Es importante mencionar que las tasas de desocupación entre sexos (considerando a la población disponible) arrojaban diferencias notables entre hombres y mujeres en todos los niveles de estudio, con porcentajes más elevados entre la población femenina que la masculina (GRÁFICA 6.21). Sin embargo, las brechas se acentuaban en los niveles inferiores del SEN, donde la probabilidad de que las mujeres buscaran empleo (o estuvieran dispuestas a incorporarse a uno cuando se trataba de personas en situación de desánimo o desaliento) era más elevada que entre los varones. Así, aproximadamente 31 de cada 100 mujeres con primaria incompleta estaban buscando trabajo o estaban dispuestas a trabajar si obtenían un empleo, frente a 17 de cada 100 hombres. Entre quienes habían finalizado la educación primaria la distancia entre sexos era igualmente elevada, con 27.5 y 11.8% para la tasa femenina y masculina, respectivamente.

GRÁFICA 6.21 TASA DE DESOCUPACIÓN CON POBLACIÓN DISPONIBLE SEGÚN SEXO Y NIVEL DE ESTUDIOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2018



Notas: la tasa de desocupación con población disponible es la relación porcentual entre la población desocupada y la disponible, respecto de la población económicamente activa y la disponible. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENOE 2018, II trimestre (INEGI, 2018).

No puede descartarse el hecho de que las diferencias entre sexos en la tasa de desocupación se debieran, precisamente, a la mayor presencia de las mujeres en el total de la población disponible. En 2018, 67 de cada 100 habitantes de la Ciudad definidos como disponibles para el trabajo eran mujeres, un porcentaje que se mantenía, sin diferencias significativas, en todos los niveles educativos. Por consiguiente, entre quienes afirmaban estar desanimados en la búsqueda de empleo, la probabilidad de ser mujer era elevada, independientemente del logro educativo alcanzado.

CAPÍTULO 7

INSEGURIDAD Y VIOLENCIA PÚBLICAS

Capítulo 7

INSEGURIDAD Y VIOLENCIA PÚBLICAS

El estudio sobre la magnitud y principales características de la inseguridad y la violencia públicas en la Ciudad de México, incluye el análisis de las tasas de incidencia y prevalencia delictiva que afectan a la población capitalina y a sus hogares; el examen de la incidencia delictiva en las alcaldías y colonias; la percepción de la población sobre la inseguridad; los cambios incorporados por las personas en sus actividades cotidianas, como consecuencia de la inseguridad percibida o vivida; el conocimiento de la población sobre las autoridades encargadas de la seguridad pública en la Ciudad; y su percepción en relación con el desempeño y el nivel de corrupción de estas instituciones.

1. La magnitud de la inseguridad y la violencia en la Ciudad de México

El estudio sobre la inseguridad y violencia públicas en la Ciudad de México se nutre de varias fuentes que proporcionan información relevante para conocer el problema en el conjunto de la Ciudad y en unidades a mayor nivel de desagregación, como grupos de alcaldías, alcaldías y colonias. A saber: la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE); la información contenida en las carpetas de investigación de delitos a nivel de calle (recuperada del portal de *Datos abiertos de la Ciudad de México*, disponible en <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-cdmx/information>), así como otros informes estadísticos y boletines publicados por la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJ, ahora Fiscalía); y los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

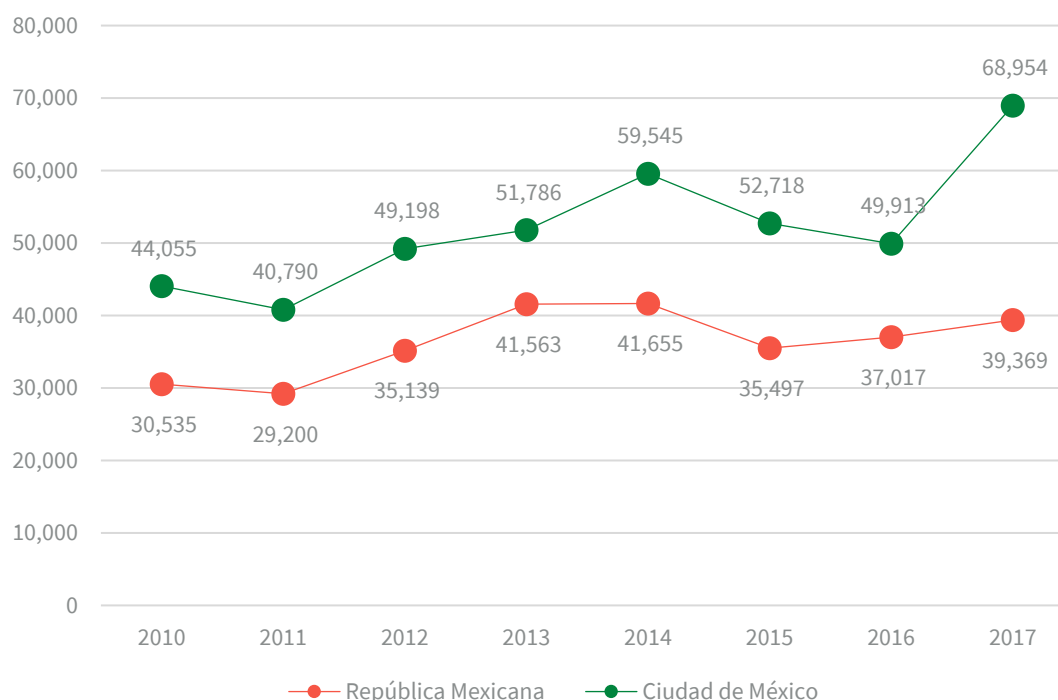
En este último caso se han tomado como referencia varias fuentes que es importante especificar: *Incidencia Delictiva del Fuero Común* (para distintos años); *Cifras de delitos y víctimas por cada 100 mil habitantes 2015-2020*; y *Datos municipales de incidencia delictiva del fuero común 2015-2020*. Cabe mencionar que la ENVIPE ha sido aplicada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre 2011 y 2018, por lo que las bases de datos pueden ser obtenidas en el portal electrónico de este instituto (<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe>). Asimismo, debe tenerse en cuenta que el periodo de referencia de la información recopilada por la ENVIPE es el año previo al de cada edición, excepto para los indicadores de percepción sobre seguridad pública y desempeño de las autoridades, los cuales corresponden al segundo bimestre del año de levantamiento.

Entre los años 2010 y 2017 la Ciudad de México ha presentado mayor incidencia delictiva (delitos por cada 100,000 habitantes) que la media nacional. De acuerdo con la ENVIPE del año 2018, mientras que la capital de la República tuvo una tasa de incidencia delictiva de 68,954 (delitos por cada 100,000 habitantes) durante el año 2017, la media nacional fue de 39,369 (GRÁFICA 7.1). Durante el periodo trans-

currido entre 2010 y 2017, la tasa de incidencia delictiva para el conjunto del país aumentó 28.9% (pasando de 30,535 a 39,369) y en la Ciudad de México creció 56.5% (de 44,055 a 68,954).

Las tasas a lo largo del tiempo presentan una tendencia ascendente tanto para la Ciudad de México como para el conjunto del país, pero notoriamente más elevada en el primer caso, como corresponde a sus tasas medias de crecimiento: entre 2010 y 2017 la tasa de incidencia delictiva en la capital del país ha aumentado a un ritmo interanual de 6.6%, mientras que para el total nacional el crecimiento medio de un año a otro ha sido de 3.7%. El segundo resultado que debe ser destacado es el aumento de la incidencia delictiva en la Ciudad de México entre 2016 y 2017, pues entre ambos años la tasa creció 38.2%, la mayor variación relativa bianual registrada desde el año 2010.

GRÁFICA 7.1 TASA DE INCIDENCIA DELICTIVA EN CIUDAD DE MÉXICO Y TOTAL NACIONAL, 2010-2017



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 a 2018).

El análisis de los delitos del fuero común en la Ciudad pone de manifiesto, a partir de la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un notable incremento entre 2015 y 2019. En apenas cuatro años se ha producido un crecimiento del 43.1%, equivalente a la variación entre los 169,701 delitos de 2015 y los 242,849 de 2019 (GRÁFICA 7.2).¹

¹ Los delitos del fuero común se refieren a los tipificados en los Códigos Penales de las entidades federativas del país y son atendidos por las instancias de procuración de justicia de los estados. Cabe mencionar que en 2014 y 2015 se reportan averiguaciones previas, y que, en 2016, a partir de la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, comenzaron a reportarse carpetas de investigación. Es importante tener presentes estas diferencias para interpretar de manera adecuada la comparación entre las cifras.

RECUADRO 7.1 EL MARCO CONCEPTUAL SOBRE LOS INDICADORES DE INSEGURIDAD Y VIOLENCIA

Victimización. Un delito que afecta a una persona o a un hogar. En la ENVIPE (INEGI, 2018) se expone la prevalencia y la incidencia delictiva como los componentes de la victimización. La ENVIPE 2018 proporciona datos referidos a enero-diciembre de 2017 para victimización, y de marzo a abril de 2018 para percepción sobre seguridad pública y desempeño de las autoridades.

Víctima. Persona que ha sufrido daños, incluidos los físicos y los mentales, por la realización de actos u omisiones que violan las leyes penales vigentes.

Incidencia delictiva. Cuenta el número de eventos individuales de victimización delictiva reportados durante un periodo específico en el periodo de referencia. La tasa de incidencia delictiva se calcula como el cociente entre el número de delitos y la población adulta (personas de 18 años y más), y se expresa como los delitos por cada 100,000 habitantes de este rango de edad. En lo sucesivo se adopta esta definición, por lo que no se especifica en cada ocasión su descripción.

Prevalencia delictiva. Es la proporción de personas u hogares que experimentan uno o más de los delitos medidos durante el periodo de referencia. Si una persona se viera victimizada múltiples veces, se contarían una única vez en la medición sobre la prevalencia. La tasa de prevalencia delictiva se calcula como el cociente entre el número de víctimas y la población adulta (personas de 18 años y más), y se expresa como las víctimas por cada 100,000 habitantes de este rango de edad.

Cifra negra. Actos delictivos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa y, por tanto, no figuran en ninguna estadística.

Acto delictivo. Hechos tipificados claramente como delitos, tales como el robo, la extorsión, el secuestro o la amenaza, entre otros.

Delitos del Fuero común. Corresponden a las conductas tipificadas en los Códigos Penales de cada entidad federativa, en los cuales les son atribuidas diferentes penalidades estimadas por las autoridades correspondientes.

Averiguación previa. Es la primera etapa del proceso penal llevada a cabo por el Ministerio Público que inicia con la denuncia o querrela, y cuyo objetivo es determinar si se satisfacen los requisitos mínimos necesarios para la consignación de un asunto mediante la investigación de los hechos.

Carpeta de investigación. Aquellas investigaciones previas iniciadas por el Ministerio Público, sobre los hechos denunciados por la probable participación de un inculpado en un hecho delictivo.

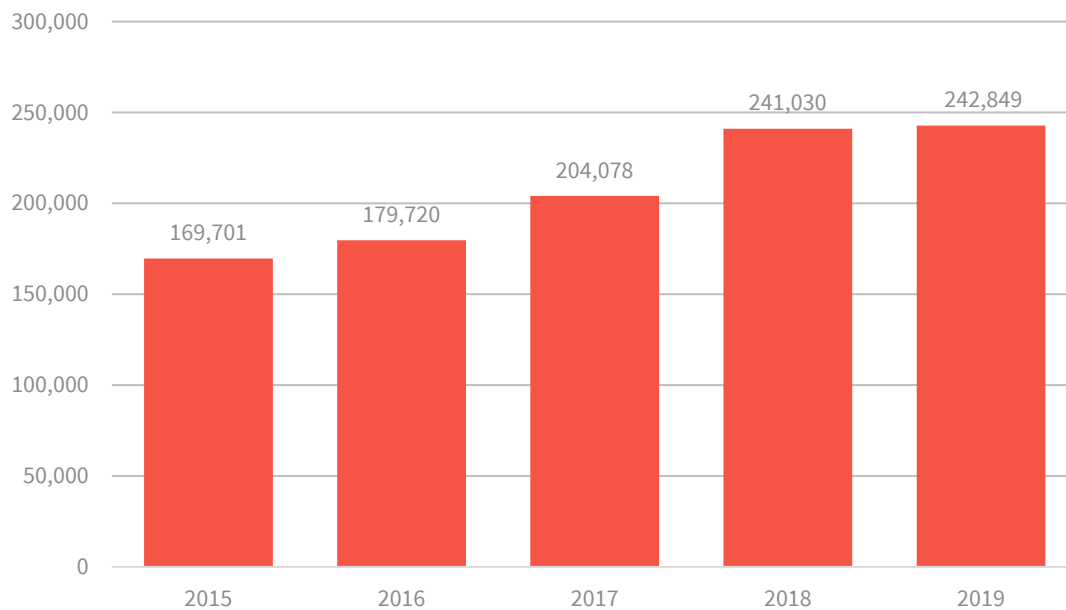
Denuncia. Comunicación formal que hace una persona a la autoridad competente.

Denuncia ante el Ministerio Público. Comunicación formal por la cual el delito declarado por el informante es denunciado ante el Ministerio Público para iniciar una averiguación previa.

INEGI. (2018). Glosario ENVIPE 2018. Recuperado el 6 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=envipe2018>

La definición de delitos del fuero común procede de INEGI. Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos. (2011). Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2011/metadatos/dof_21122011_norma_t%C3%A9cnica_delitos.pdf (7 de agosto de 2019).

GRÁFICA 7.2 DENUNCIAS POR DELITOS DEL FUERO COMÚN EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2015-2019

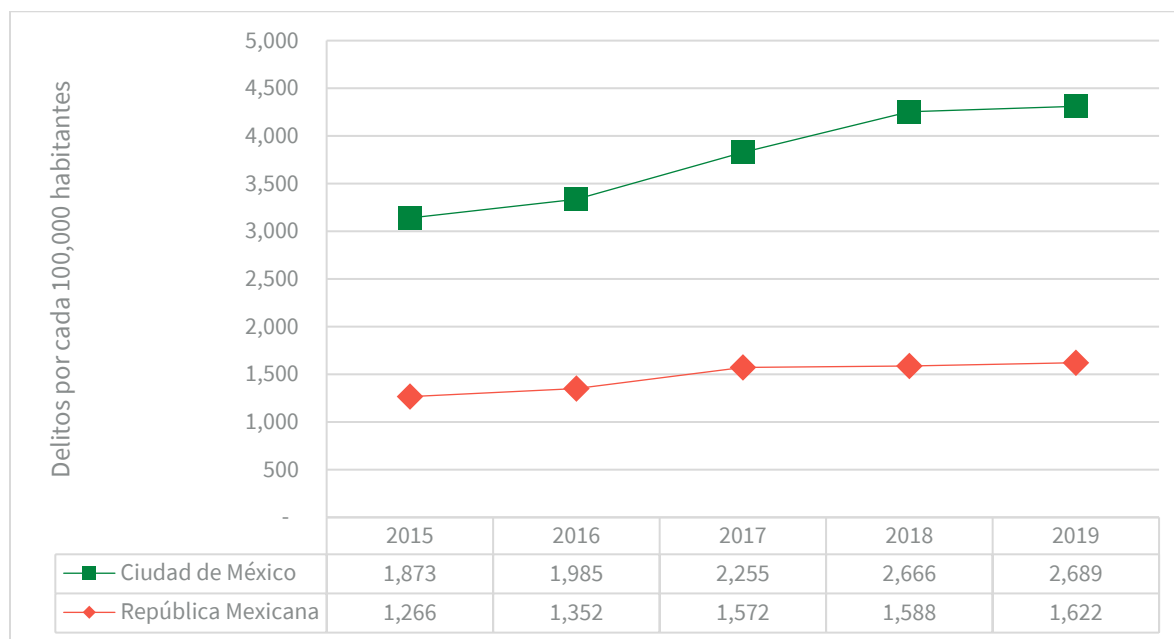


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Incidencia Delictiva del Fuero Común* para cada año (SESNSP, 2019; 2020a; 2020b; 2020c y 2020d).

Además, mientras a nivel nacional la tasa de delitos del fuero común (delitos denunciados por cada 100,000 habitantes con 18 años y más) creció 28.1% entre 2015 y 2019, en este mismo periodo la tasa de la Ciudad de México aumentó 43.5% (GRÁFICA 7.3). De esta manera, en 2019 la tasa de delitos en la capital fue 65.8% más elevada que en el conjunto del país, con valores de 2,689 (delitos del fuero común denunciados por cada 100,000 habitantes) y 1,622, respectivamente.

En el caso particular de los homicidios dolosos (uno de los delitos del fuero común que afectan a la vida y a la integridad corporal de las personas en tanto bien jurídico), en solo cuatro años (entre 2015 y 2019) la tasa en la Ciudad de México aumentó 75.6%, al pasar de 9 a 15 homicidios dolosos (por cada 100,000 habitantes). Si bien este crecimiento tan notable se observa también a nivel nacional (cuya variación porcentual en estos mismos años es 75.2%, de 13 a 23 homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes), la tasa para el conjunto del país en el año 2019 (23) es más elevada que en la capital de la República (15) (SESNSP, 2020e).

GRÁFICA 7.3 TASA DE DELITOS DEL FUERO COMÚN ENTRE 2015 Y 2019



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Incidencia Delictiva del Fuero Común* para cada año (SESNSP, 2019; 2020a; 2020b; 2020c y 2020d) y *Proyecciones de la Población de los Municipios de México 2015-2030* (recuperado de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050> el 29 de julio de 2020).

Otros delitos del fuero común que es importante destacar son los robos, que afectan al patrimonio como bien jurídico. En 2019, la tasa de robo de vehículos en la Ciudad (117 por cada 100,000 habitantes) era ligeramente inferior a la registrada para el total nacional (119), si bien otras modalidades de robo eran más frecuentes en la Ciudad de México que en el conjunto del país, como el robo a casa habitación (76 por cada 100,000 habitantes en la Ciudad y 65 en el país) y los robos a transeúntes (202 por cada 100,000 habitantes a nivel local y 69 a nivel nacional) (SESNSP, 2020e).

1.1 Aumentaron los delitos de alto y bajo impacto

El análisis sobre la existencia de delitos de alto y bajo impacto, y su evolución a lo largo del tiempo, presenta algunas dificultades relacionadas con la naturaleza de la información disponible.² Por un lado, la PGJ de la Ciudad de México clasifica los delitos en alto y bajo impacto aplicando criterios que pueden variar en determinados periodos (RECUADRO 7.2 y RECUADRO 7.3). Por otra parte, las cifras publicadas no siempre permiten diferenciar entre las averiguaciones previas y las carpetas de investi-

² Cabe mencionar que los delitos de alto impacto son definidos como “aquellos que por el bien jurídico tutelado que dañan, la forma en que se cometen y la conmoción social que generan, además del sentimiento de inseguridad, se han señalado como de alto impacto”. Se trata, entre otros, del homicidio, el secuestro y la trata de personas (consultado en *Coordinación Nacional Antisecuestro. Capacitación FASP y FORTASEG*; recuperado el día 3 de agosto de 2020 de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/FortalecimientodelasUnidades.pdf>).

gación, ni tampoco clasifican los delitos a partir de ambas categorías (alto o bajo impacto).³ Es importante tener en cuenta estas circunstancias para interpretar de manera precisa el alcance de los datos y sus cambios a lo largo del tiempo.

RECUADRO 7.2 CAMBIOS EN LA CLASIFICACIÓN DE LOS DELITOS DE ALTO IMPACTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

- En 2014 y 2015 se identificaban como delitos de alto impacto los robos con violencia y sin violencia a repartidor, a pasajero al interior del Metro y a pasajero a bordo de microbús, pero a partir de 2016 ya sólo se identifican como delitos de alto impacto dichos tipos de robo con violencia. De modo similar, aunque sólo a partir de 2017, se dejó de considerar el robo a transeúnte sin violencia como delito de alto impacto.
- De 2014 a 2016 sólo aparecía robo a pasajero a bordo de taxi con violencia, y a partir de 2017 se considera el robo a pasajero de transporte público individual con violencia. De la misma manera, de 2014 a 2016 se consideraba sólo el robo a negocio con violencia y, a partir de 2017, se incluía también el robo a instituciones privadas e instituciones públicas con violencia.

En relación con los delitos de alto impacto, en 2015 la PGJ incluía en esta categoría los siguientes: homicidio doloso; violación; secuestro; robo de vehículo automotor; robo a transeúnte en la vía pública; robo con violencia a cuentahabiente saliendo de cajero y/o sucursal bancaria; robo a casa habitación con violencia; robo a transportista; robo a repartidor; robo a pasajero al interior del Metro; robo con violencia a pasajero a bordo de taxi; robo a pasajero a bordo de Microbús; robo a negocio con violencia; y lesiones dolosas por disparo de arma de fuego. De acuerdo con las estadísticas delictivas de la PGJ, de 2015 a 2019 se observa un aumento global del 48.8% en este tipo de delitos, mismos que pasaron de 31,239 a 46,484.⁴ Entre estos años cabe mencionar el elevado aumento de los robos a pasajeros al interior del Metro (pues según las fuentes citadas pasaron de 469 a 2,811) así como los robos a transeúntes en vía pública (cuyo número pasó de 7,856 a 17,383).

Como se ha mencionado, hay que tomar con cautela las variaciones en las denuncias por delitos de alto impacto, pues dichos cambios podrían estar asociados con las modificaciones introducidas por la PGJ en la forma de registro de los delitos, en algunos casos incluso cambiando su definición y afectando así su mayor o menor posibilidad de registro. Al respecto es importante señalar los cambios para el periodo transcurrido entre 2015 y 2019, pues aumentaron tanto las denuncias por homicidio doloso (de 854 a 1,397), como el registro de las violaciones simples y equiparadas (de 711 a 1,413)

³ Las averiguaciones previas contienen los resultados de las primeras etapas de los procesos penales llevados a cabo por el Ministerio Público, con el propósito de valorar si se satisfacen los requisitos mínimos para la consignación de un asunto mediante la investigación de los hechos. Las carpetas de investigación incluyen las indagaciones previas iniciadas por el Ministerio Público respecto de los hechos denunciados por la probable participación de un inculpadado en un hecho delictivo (RECUADRO 7.1).

⁴ La clasificación y el número de delitos de alto impacto en 2015 han sido tomados de PGJ-CDMX (2015), mientras que los datos sobre delitos de alto impacto en 2019 proceden de PGJ-CDMX (2020). Dado que en la fuente de 2019 no se desglosan los delitos correspondientes a ‘robo a cuentahabiente saliendo de cajero y/o sucursal bancaria con violencia’, para facilitar la comparación entre ambos años (y no sobre estimar el número de delitos de alto impacto en 2015) se ha excluido este tipo del cálculo (que en 2015 correspondía a 560 eventos).

(PGJ-CDMX, 2015 y 2020). Además, si se consideran las denuncias por secuestro, entre ambos años su número creció 218.2%, al pasar de 55 a 175 casos (SESNSP, 2019 y 2020d).⁵

RECUADRO 7.3 CAMBIOS EN LA CLASIFICACIÓN DE LOS DELITOS DE BAJO IMPACTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

- Los delitos sexuales son llamados delitos contra la libertad y seguridad sexual desde 2017.
- El acoso sexual es llamado hostigamiento en 2014 y acoso sexual en 2015, 2016, 2017 y 2018.
- Los otros delitos contra la libertad y la seguridad sexual son agregados en 2017, por lo que no se incluyen antes de esta fecha.
- El estupro se elimina como apartado desde 2017.
- Los robos totales son llamados delitos contra patrimonio desde 2017.
- En 2014 y 2015 el robo de celular aparece como robo a transeúnte de celular con y sin violencia, y en 2016 se registra como robo de celular. En 2017 este rubro es eliminado y se agrega a Otros robos (simples) y sin violencia de bajo impacto contra el patrimonio.
- El robo a conductor de vehículo se llama robo en transporte individual desde 2017. Ese mismo año se elimina el rubro correspondiente a robo a conductor de taxi, se agrega robo a autopartes y el robo a negocio sin violencia se pasa a llamar robo a negocio e instituciones privadas y públicas sin violencia.
- El robo a pasajero en taxi sin violencia se llama, a partir de 2017, robo a pasajero en transporte público individual sin violencia.
- En otros robos se incluye robo a accesorios de auto, alhajas, animales, arma, dinero, documentos, robo de fluidos, de interior de escuela, de objetos, de objetos en el interior de vehículo, de placas de vehículo y de vehículo de pedales. A partir de 2017 incluye también robo de celulares.
- Desde el año 2017 las lesiones dolosas no incluyen las realizadas con armas de fuego.
- Los otros delitos contra la vida y la integridad corporal se agregan en 2017.
- A partir de 2017 no se detalla la portación de armas prohibidas en los delitos por lesiones.
- En 2017 se agrega la categoría de otros delitos contra otros bienes jurídicos afectados, así como otros delitos que atentan contra la libertad personal.
- La categoría “tentativas” incluye tentativas de extorsión, fraude, homicidio, robo, suicidio, robo de vehículo y violación.
- Entre 2014 y 2016 el delito de narcomenudeo se incluye en otros delitos. A partir de 2017 se clasifica como delito con y sin violencia y forma parte de otros delitos del fuero común.
- Los delitos por violencia familiar, contra la familia y trata de personas se agregan en 2017, por lo que antes de esta fecha no existían como tales.
- Otros delitos contra la sociedad son añadidos también en 2017.

Fuente: elaborado a partir de Estadísticas Delictivas PGJ.

En cuanto a los delitos de bajo impacto, es importante aclarar que si bien los tipos de delitos incluidos por la PGJ capitalina en esta categoría también han variado a lo largo del tiempo, en 2015 la lista de estas conductas delictivas incluía las siguientes: homicidios culposos; delitos sexuales (abuso, acoso y estupro); diversas modalidades de robo sin violencia (a casa habitación, a negocio y a transeúntes); a pasajeros a bordo de transportes públicos; lesiones; daño en propiedad ajena; fraude; falsedad en declaraciones; falsificación y uso de documento falso; privación de la libertad personal; encubrimien-

⁵ Se incluye las siguientes modalidades de secuestro señaladas en las fuentes: extorsivo, secuestro con calidad de rehén, secuestro para causar daño, secuestro exprés y otros tipos.

to; tentativas de extorsión; portación de armas prohibidas y otros delitos (entre los que se incluye el narcomenudeo) (PGJ-CDMX, 2015) (RECUADRO 7.3).

Entre 2015 y 2019 se observan variaciones significativas en el número de determinados delitos clasificados como de bajo impacto. En particular, en los robos a pasajeros en transporte público como Metrobús, taxi, Tren ligero y Trolebús (que pasaron de 1,093 a 4,002 casos; 266.1% más); y en los delitos sexuales (abuso, acoso y estupro), cuyo número aumentó de 1,687 a 5,032 (equivalente a una tasa de variación del 198.3%). Otros delitos de bajo impacto que registraron crecimientos, aunque en términos comparativos en menor medida que los anteriores, fueron los delitos de privación de la libertad personal (de 683 a 1,081; 58.3% más); los robos a negocio sin violencia (de 10,956 a 16,764; 53.0%); los delitos por encubrimiento (de 1,161 a 1,681; 44.8%); los fraudes (de 11,691 a 15,758; 34.8%); las tentativas de extorsión (de 1,835 a 2,250; 22.6%); y otros robos en general (accesorios de auto, alhajas, animales, armas, dinero, documentos...), cuyo número pasó de 25,290 a 32,877 (30.0% más). Entre 2015 y 2019, únicamente los homicidios culposos disminuyeron (de 787 a 602) (PGJ-CDMX, 2015 y 2020).

1.2 La cifra negra persiste en sus niveles elevados

La llamada cifra negra corresponde al porcentaje de delitos no denunciados, o sobre los cuales no se ha iniciado una investigación, respecto del total de los delitos ocurridos.⁶ Según la información de la ENVIPE, entre 2017 la cifra negra en la Ciudad se situó en 93.4%, nivel muy parecido a la media nacional, que en ese momento era del 93.2% (CUADRO 7.1). Esto significa que, en la Ciudad de México, aproximadamente 93 de cada 100 delitos no son denunciados (o no han comenzado los procesos de investigación al respecto), lo que sin duda representa un nivel muy elevado. En términos absolutos, el indicador sobre la cifra negra capitalina equivale a afirmar que durante 2017 se produjeron 4,740,868 delitos, de los cuales 4,428,139 no fueron denunciados o investigados. Cabe mencionar que el porcentaje de cifra negra (tanto en la Ciudad como en el conjunto del país) no presenta variaciones significativas en los últimos años, por lo que pone de manifiesto la persistencia de este problema.

El diseño de la ENVIPE permite construir regiones al interior de la Ciudad de México a partir de la agrupación de las alcaldías, facilitando un conocimiento socio territorial más detallado sobre distintas dimensiones de inseguridad y violencia. En el caso de la cifra negra, el problema está más extendido, en términos absolutos, en la región Poniente (con 1.6 millones de delitos registrados en 2017), si bien su incidencia es mayor en la región Oriente (donde el porcentaje de cifra negra es 96%). Es importante insistir en que las diferencias numéricas entre las regiones son muy reducidas, y que en cualquier caso la cifra negra supera el 90% del total de los delitos en cada una de ellas.

⁶ La definición literal de cifra negra corresponde a “la razón de los delitos no denunciados, más los delitos denunciados sin averiguación previa o carpeta de investigación más aquéllos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa o carpeta de investigación, entre el total de delitos por cien” (INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE). Tabulados básicos).

CUADRO 7.1 DELITOS OCURRIDOS Y CIFRA NEGRA EN LA CIUDAD DE MÉXICO POR REGIÓN, 2017

Región	Delitos ocurridos	Cifra negra	
		Absolutos	Relativos
República Mexicana	33,614,307	31,341,003	93.2
Ciudad de México	4,740,868	4,428,139	93.4
Región Norte: Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco	1,031,982	970,213	94.0
Región Sur: Benito Juárez, Coyoacán, La Magdalena Contreras, Tlalpan	980,167	892,859	91.1
Región Oriente: Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta	1,040,813	999,561	96.0
Región Poniente: Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo	1,584,604	1,466,773	92.6

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE)*. *Tabulados básicos*. Las regiones son definidas por la ENVIPE.

1.3 Hogares y personas víctimas del delito en la Ciudad de México

En 2017, en la Ciudad de México había aproximadamente 1.5 millones de hogares en los cuales al menos uno de sus integrantes había sido víctima de delito, lo que equivale a afirmar que estos problemas afectaban a 53 de cada 100 hogares (CUADRO 7.2). A lo largo del periodo 2010-2017, el número de hogares de la Ciudad con víctimas de delitos se incrementó en términos absolutos y relativos, pues aumentó tanto el número de familias en esta situación como su prevalencia respecto de todos los hogares de la capital del país. En el primer caso, el crecimiento fue de 12.6% (pasó de 1.3 a 1.5 millones de hogares), mientras que en el segundo se produjo una diferencia de 1.5 puntos (de 51.3 a 52.8%).⁷

CUADRO 7.2 PREVALENCIA DELICTIVA EN LOS HOGARES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2010-2017

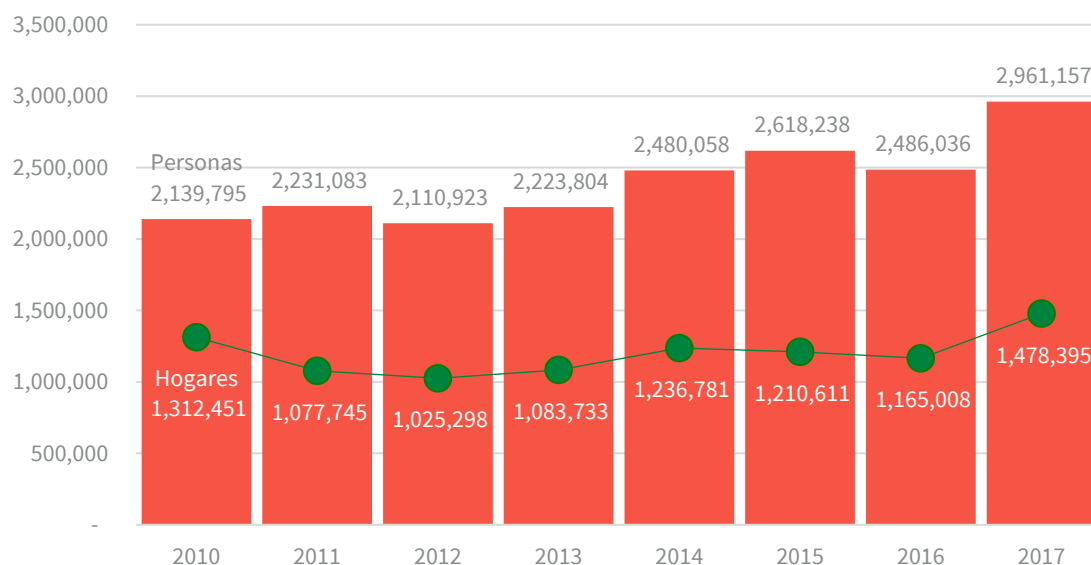
Año	Hogares con víctimas	Total de hogares	Porcentajes
2010	1,312,451	2,559,301	51.3%
2011	1,077,745	2,693,384	40.0%
2012	1,025,298	2,623,907	39.1%
2013	1,083,733	2,651,708	40.9%
2014	1,236,781	2,709,534	45.6%
2015	1,210,611	2,767,402	43.7%
2016	1,165,008	2,764,769	42.1%
2017	1,478,395	2,800,501	52.8%

Notas: porcentajes calculados respecto del total de hogares de cada año. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 (ENVIPE)*. *Tabulados básicos* (de distintos años) y <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe> (recuperado el 9 de agosto de 2019).

⁷ Recuérdesse que la prevalencia se define como el porcentaje de personas, o de hogares, que han sido víctimas de algún delito respecto del total de personas o de hogares.

El número de personas víctimas de delito también ha experimentado un crecimiento significativo durante este periodo (GRÁFICA 7.4), porque pasó de 2.1 millones en 2010 a casi 3 en 2017. Es decir, en menos de una década el número de personas que han sufrido algún tipo de delito en la Ciudad de México ha crecido 38.4%. O dicho de manera equivalente: en 2017 la población afectada era 1.4 veces mayor a la del año 2010. La tasa global de variación del 38.4% corresponde a un crecimiento medio interanual de 4.8%, lo que significa que de un año a otro el número de víctimas de delitos en la capital del país aumentó en ese porcentaje. Al igual que en la prevalencia de los hogares, las tendencias en el número y porcentaje de delitos sufridos por la población no presentan diferencias notables entre la Ciudad de México y el total nacional. En el conjunto del país, la población víctima ha crecido a una tasa global del 39.7% entre 2010 y 2017 (de 18.2 millones de víctimas a 25.4), y a una tasa media interanual de 4.9 por ciento.

GRÁFICA 7.4 HOGARES Y PERSONAS VÍCTIMAS DE DELITO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2010-2017



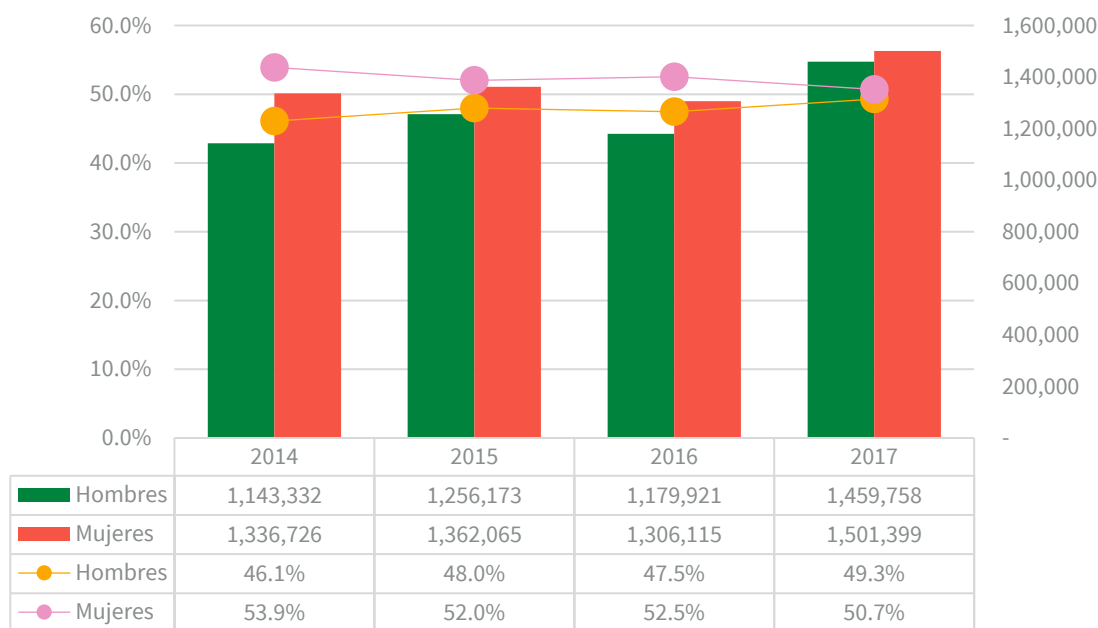
Notas: las cifras sobre población se refieren a personas de 18 años y más. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 a 2018).

Por otro lado, en relación con el análisis de la prevalencia del delito entre la población, los resultados por sexo permiten estimar las diferencias en la probabilidad de las personas víctimas de la inseguridad sean hombres o mujeres. La información disponible para el lapso 2014-2017 (GRÁFICA 7.5) exhibe una tendencia a la reducción de las distancias en la participación porcentual de ambos grupos sobre el total de la población víctima, de tal manera que en 2017 los porcentajes de hombres y de mujeres víctimas de delito son muy parecidos: 49.3 y 50.7%.

Es importante tener en cuenta que la reducción de la distancia porcentual por sexos, en el total de la población víctima de delitos, se debe principalmente a las diferencias en los ritmos de variación del número de hombres y de mujeres víctimas. Si bien entre 2014 y 2017 el total de víctimas capitalinas ha experimentado una tasa global de variación del 19.4% (de 2,480,058 a 2,961,157 personas), el número

de hombres que han sufrido este problema han crecido a un ritmo mucho mayor que el de las mujeres, con tasas globales de variación del 27.7% (de 1.1 a 1.5 millones) y 12.3% (de 1.3 a 1.5 millones), respectivamente. Es decir, el tamaño de la población masculina víctima ha crecido mucho más que el de la femenina. Estas diferencias en los ritmos de variación entre 2014 y 2017 se expresan también en el número de mujeres víctimas por cada 100 varones, que ha pasado de 117 (mujeres víctimas por cada 100 hombres) a 103.

GRÁFICA 7.5 POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO VÍCTIMA DE DELITOS Y PORCENTAJE DE VÍCTIMAS SEGÚN SEXO, 2014-2017



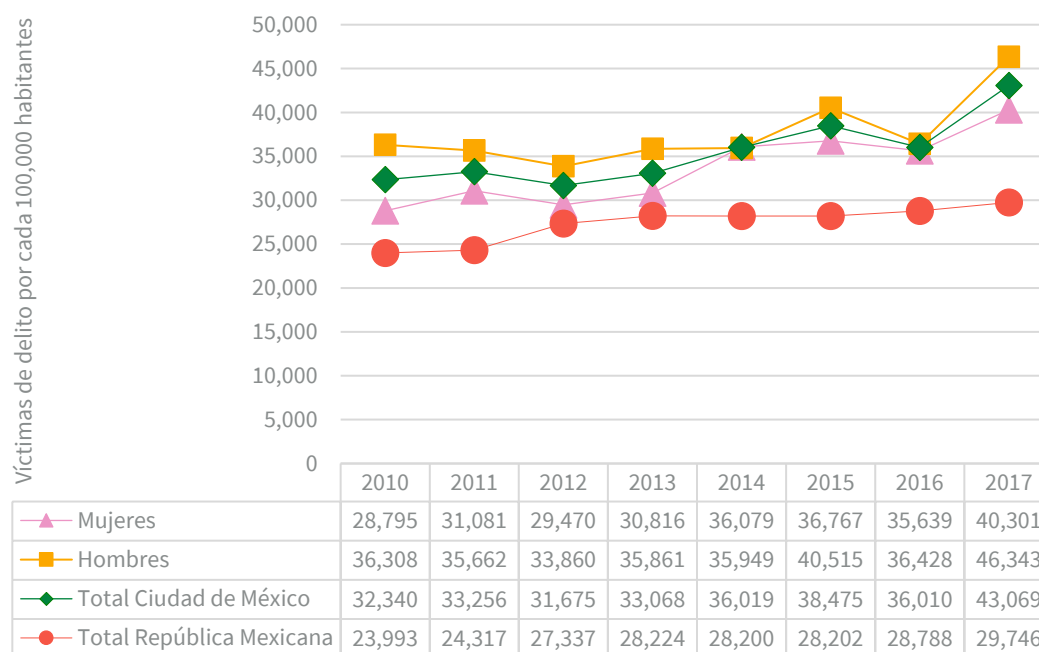
Notas: los porcentajes se calculan respecto de la población total víctima de delito de cada año, por lo que, para cada año, suman 100. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2015 a 2018).

La tasa de prevalencia delictiva

Si se pone en relación el número de personas que han sido víctimas de delito con la población total residente se obtiene la tasa de prevalencia delictiva, definida como el número de personas que fueron víctimas de uno o más delitos durante un año, respecto de cada 100,000 habitantes (adultos). Desde el inicio de la década hasta 2017 es posible destacar dos resultados sobre el comportamiento de dichas tasas a nivel nacional y local, y en este segundo caso respecto del análisis comparado por sexos (GRÁFICA 7.6). El primero de estos resultados pone de manifiesto la tendencia ascendente en la prevalencia delictiva tanto en el conjunto de la República Mexicana como en la Ciudad de México, pero sobre todo en esta última. A lo largo de estos años, la tasa de prevalencia delictiva ha crecido 24.0% en el país (de 23,993 a 29,746 víctimas de delito por cada 100,000 habitantes) y 33.2% en la capital (de 32,340 a 43,069). Es decir, no sólo la tasa local es mayor que la nacional, sino que su variación global entre 2010 y 2017 es también mayor que la del total nacional.

El segundo resultado corresponde a las diferencias en la magnitud y ritmo de variación por sexos para la población residente en la Ciudad de México. Si bien en este mismo periodo ambas tasas de prevalencia dibujan una clara tendencia ascendente, con niveles más elevados en la masculina que en la femenina (excepto en 2014), con el paso del tiempo el problema se ha agravado especialmente entre las mujeres. Entre 2010 y 2017, el número de mujeres víctimas de delito por cada 100,000 mujeres residentes en la Ciudad de México ha crecido 40.0%, muy por encima de la variación global de la tasa correspondiente a los hombres (27.6%), o incluso a la población total residente en la capital del país (33.2%). El examen diferenciado por sexos revela, por lo tanto, un mayor número de mujeres víctimas de delito en comparación con los hombres (GRÁFICA 7.5), tasas de prevalencia del delito mayores entre los hombres que entre las mujeres (GRÁFICA 7.6) y un agravamiento de la prevalencia delictiva entre éstas, a juzgar por la variación global de este indicador para el intervalo analizado.

GRÁFICA 7.6 TASA DE PREVALENCIA DELICTIVA, 2010-2017



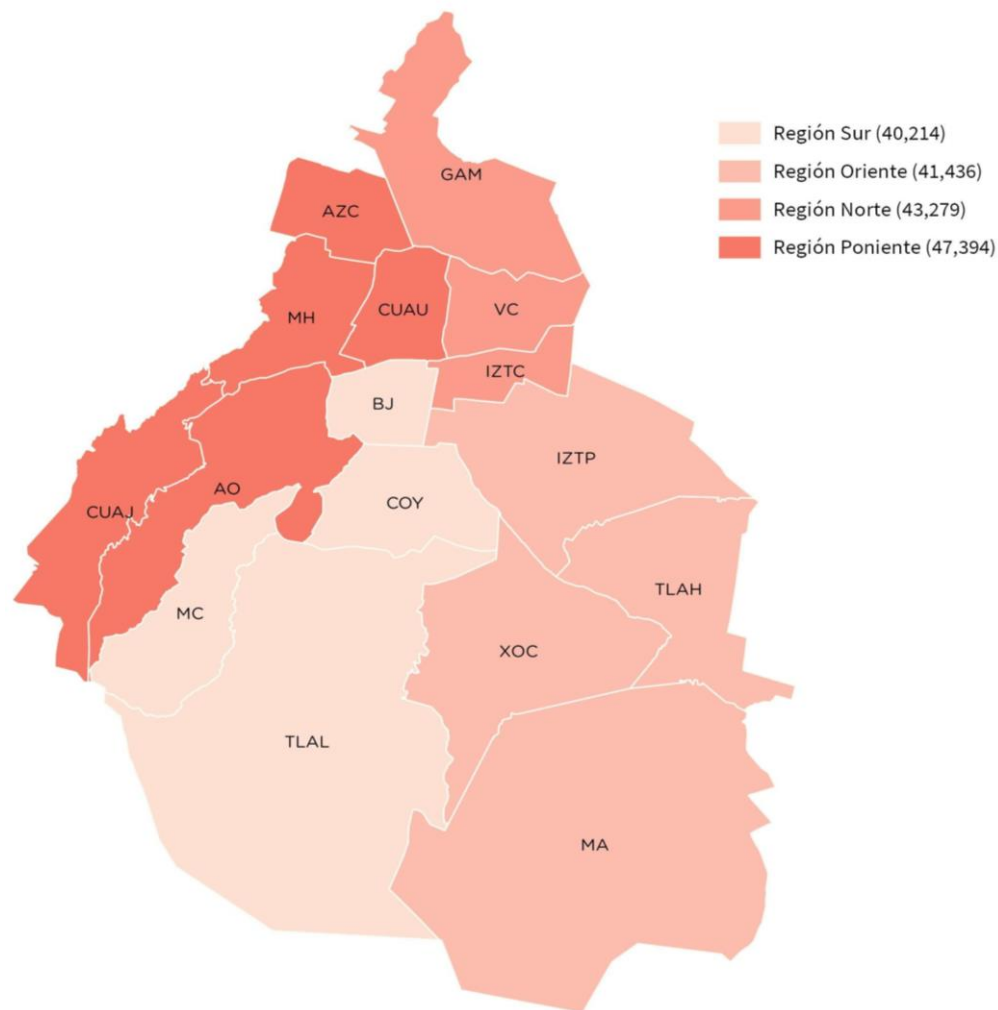
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 a 2018). Los datos de 2010 y 2011 proceden de <https://www.inegi.org.mx/temas/victimizacion/> (recuperado el 9 de agosto de 2019).

Es necesario analizar las tasas de prevalencia de las distintas regiones capitalinas (según la ENVIPE) para observar las diferencias locales que se presentan en los niveles de este indicador, pues el resultado para el conjunto de la Ciudad de México (43,069 personas víctimas de delito por cada 100,000 habitantes en 2017) oculta algunas distancias significativas. La primera de ellas corresponde al rango entre las regiones. El valor mínimo se observó en la región Sur (40,214), y es perceptiblemente inferior al máximo, registrado en la región Poniente (47,394). Esto significa que en el conjunto de las alcaldías con mayor tasa de prevalencia delictiva (Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo) se cometen en promedio 7,180 delitos más (por cada 100,000 habitantes) que en las

demarcaciones con la menor tasa de prevalencia delictiva (Benito Juárez, Coyoacán, La Magdalena Contreras y Tlalpan). En las posiciones intermedias de estos extremos se ubican las regiones Norte y Oriente, cuyos niveles de prevalencia delictiva son más reducidos que los observados en el poniente de la Ciudad.

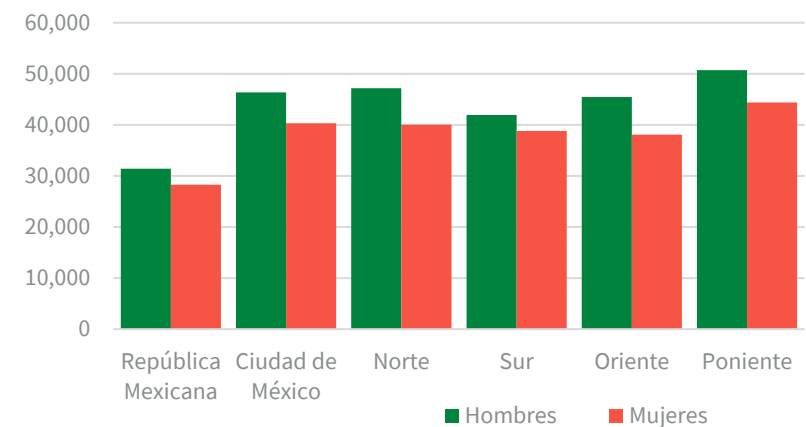
En cada región, como en el conjunto de la Ciudad, las tasas de prevalencia por sexo son mayores entre los hombres que entre las mujeres, con marcadas diferencias entre sexos en las regiones Norte y Oriente, y distancias algo más reducidas en términos comparativos en la región Sur. Sin duda, el problema de la inseguridad adquiere su expresión más aguda entre los hombres que habitan en las alcaldías que conforman la región Poniente, donde en 2017 se registró una media de 50,722 delitos por cada 100,000 hombres residentes en esa zona de la capital.

FIGURA 7.1 TASA DE PREVALENCIA DELICTIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO POR REGIÓN Y SEXO, 2017



Región	Tasa de prevalencia por sexo		
	Total	Hombres	Mujeres
República Mexicana	29,746	31,419	28,280
Ciudad de México	43,069	46,343	40,301
Región Norte	43,279	47,170	40,015
Región Sur	40,214	41,942	38,816
Región Oriente	41,436	45,433	38,100
Región Poniente	47,394	50,722	44,393

Tasa de prevalencia delictiva por sexo según región de la Ciudad de México, 2017



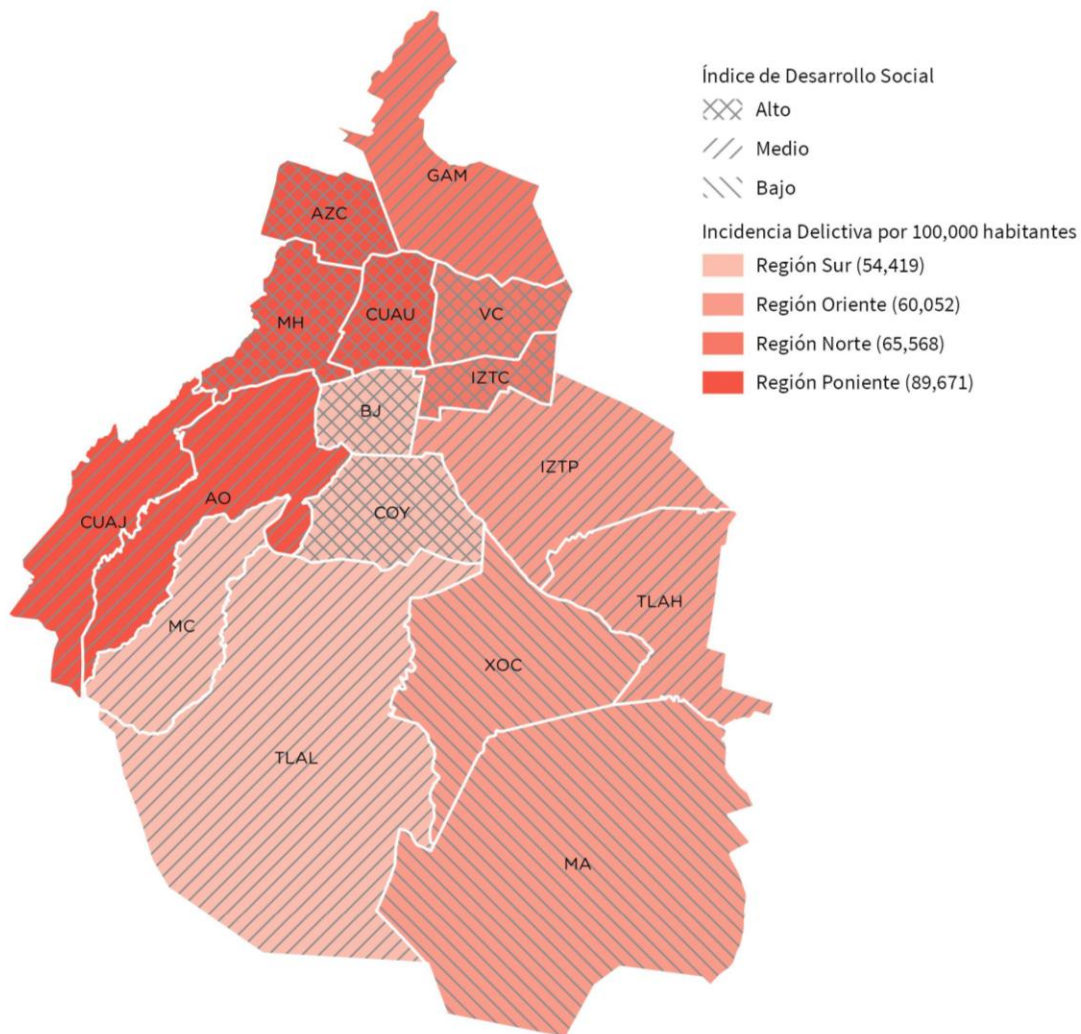
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE)*. Tabulados básicos.

2. El problema local de inseguridad y violencia

2.1 Incidencia delictiva en las alcaldías

De acuerdo con la última edición de la ENVIPE, en 2017 la región Poniente de la Ciudad de México fue la que presentó la mayor tasa de incidencia delictiva, con 89,671 delitos por cada 100,000 habitantes, mientras la región Sur registró el nivel más bajo, con 54,419 delitos (MAPA 7.1).

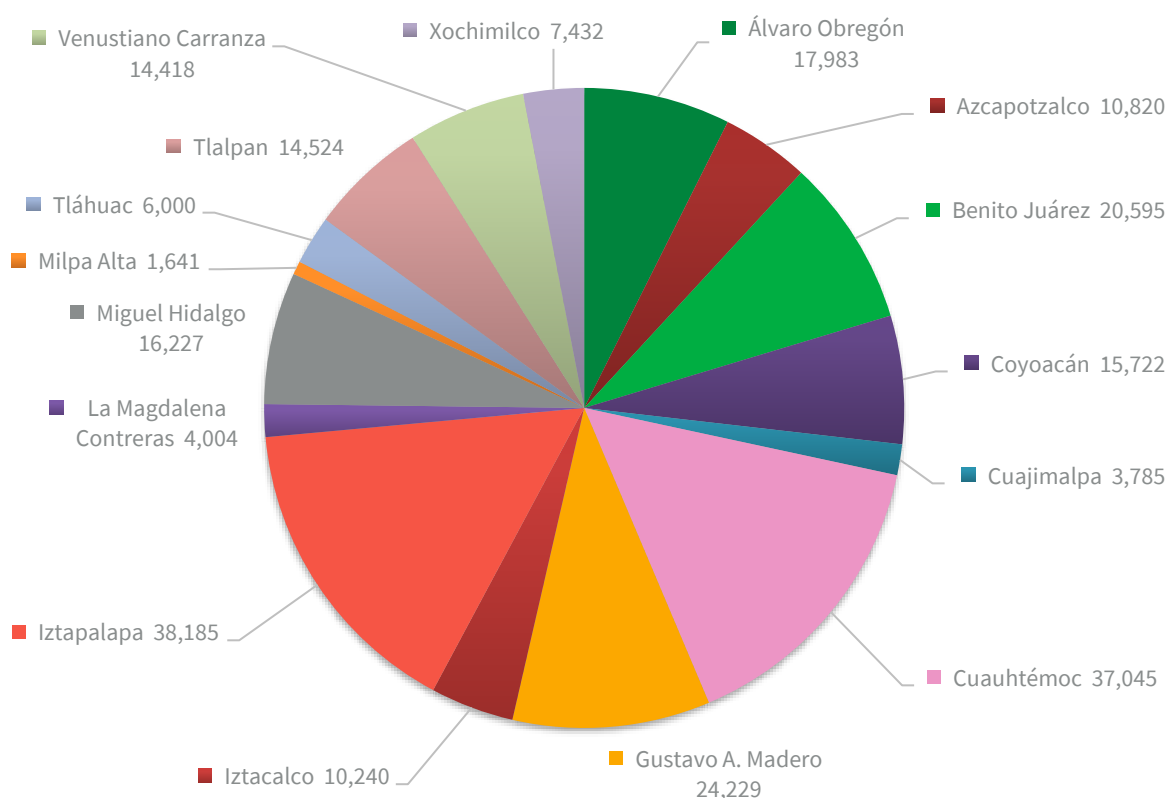
MAPA 7.1 TASA DE INCIDENCIA DELICTIVA E ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL POR REGIONES Y ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2017



Notas: la incidencia delictiva se expresa como el número de delitos por cada 100,000 habitantes adultos. El índice de desarrollo social corresponde a los resultados generados por Evalúa a nivel de alcaldía para 2015, según información obtenida de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales> (consultado en junio de 2019). Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENVIPE (2018) y del índice de desarrollo social en la Ciudad de México 2015, del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Al explorar la asociación entre la tasa de incidencia delictiva y la clasificación de las alcaldías según su índice desarrollo social, no se observa un patrón que permita concluir regularidades ni relaciones significativas entre ambos indicadores, pues alcaldías con alto grado de desarrollo social pueden presentar niveles de incidencia igualmente altos (como sucede en Azcapotzalco, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc), mientras que algunas de las demarcaciones con bajo grado de desarrollo social son también las que presentan menores tasas de incidencia (Milpa Alta y Xochimilco son ejemplo de ello), e incluso en demarcaciones con alto desarrollo social la incidencia delictiva es reducida en términos comparativos (Benito Juárez y Coyoacán).

GRÁFICA 7.7 CARPETAS DE INVESTIGACIÓN ABIERTAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2019



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de PGJ-CDMX (2020). Según esta misma fuente, el número total de carpetas de investigación abiertas en la Ciudad de México en 2019 es 242,850.

El análisis de los delitos cometidos en las alcaldías a partir de las carpetas de investigación permite afirmar que el número de averiguaciones previas iniciadas por el Ministerio Público (respecto de hechos denunciados por la probable participación de un inculpado en un hecho delictivo) es especialmente elevado en Iztapalapa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Benito Juárez, demarcaciones con el mayor número de este tipo de carpetas en el año 2019 (GRÁFICA 7.7). En términos comparativos, en Milpa Alta, Cuajimalpa y La Magdalena Contreras existen menos carpetas de investigación abiertas en ese año.

Teniendo en cuenta la información disponible para 2019 y 2015 (PGJ-CDMX 2020 y 2015), La Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Tláhuac son las alcaldías con las tasas de variación más altas en el

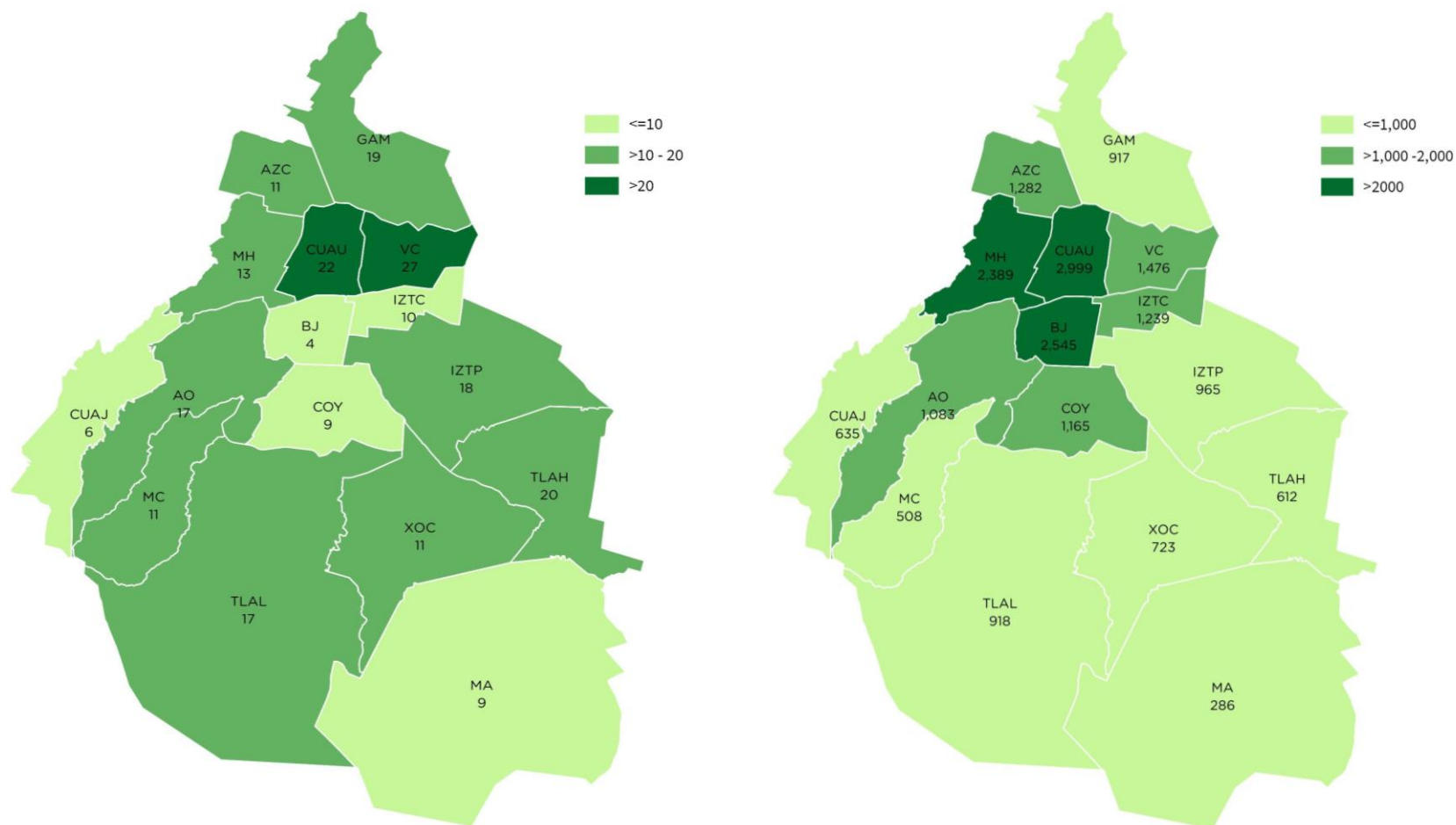
número de carpetas abiertas entre esos años, con crecimientos del 71.8, 68.2 y 67.2%, respectivamente. Otras alcaldías con incrementos significativos en el número de expedientes abiertos por los delitos cometidos en sus demarcaciones en estos años recientes son Benito Juárez (cuya tasa de variación para el lapso 2015-2019 es 60.3%) y Venustiano Carranza (57.5%). En el otro extremo cabe mencionar Azcapotzalco y Xochimilco, donde el número de carpetas iniciadas en este mismo periodo ha crecido 21.9 y 23.4%, respectivamente.

2.2 Incidencia delictiva por tipo de delito

Las cifras sobre el número de delitos registrados por tipo (SESNSP, 2020f) y la información sobre la población residente en las alcaldías de la Ciudad de México (derivada de la EIC 2015), permiten estimar las tasas de delitos, a nivel de demarcación, para algunos de los tipos de ilícitos más frecuentes; en particular para el homicidio doloso, el feminicidio, el abuso sexual, la violación, el robo y el secuestro.⁸ En el año 2019 destacan tres alcaldías cuyas tasas de homicidio doloso son particularmente elevadas, pues igualan o superan los 20 casos por cada 100,000 habitantes: Venustiano Carranza (27), Cuauhtémoc (22) y Tláhuac (20). Considerando que la tasa promedio por este tipo de delitos en el conjunto de la Ciudad es 16 (homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes), en el año 2019 había, además de las anteriores, cuatro alcaldías donde el valor de este indicador era igual o superior a este promedio: Gustavo A. Madero (19), Iztapalapa (18), y Álvaro Obregón y Tlalpan (17 en cada caso) (FIGURA 7.2).

⁸ Aun cuando existe una diferencia de cuatro años entre el periodo de referencia de los delitos (2019) y la población por alcaldía (2015), se utiliza la EIC porque es la fuente más reciente para obtener los datos sobre personas residentes en las alcaldías de la Ciudad de México.

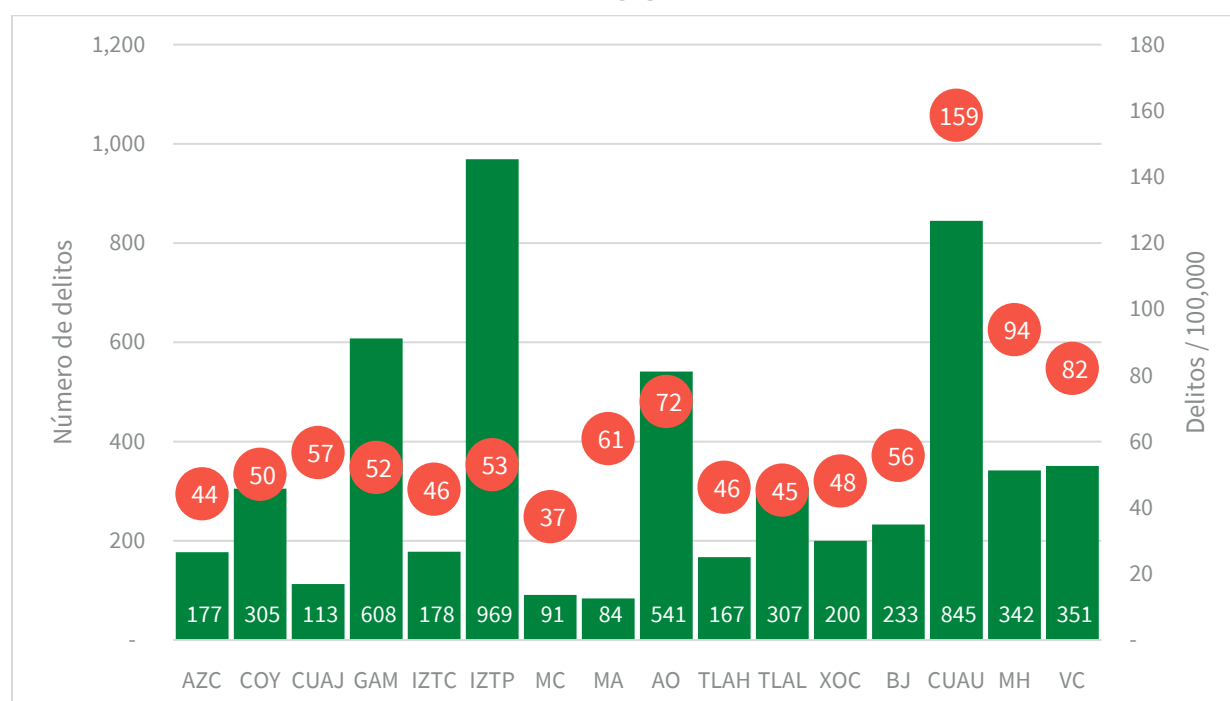
FIGURA 7.2 TASAS DE HOMICIDIOS DOLOSOS Y ROBOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2019



Notas: las tasas se calculan como el número de delitos por cada 100,000 habitantes. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de SESNSP (2020f) y datos de población de la EIC (2015).

Los delitos por robo, en sus diversos tipos,⁹ presentan un mayor número de denuncias en la Ciudad. En términos absolutos, en el año 2019 la alcaldía Iztapalapa tuvo el número más elevado de carpetas de investigación por robo, con 17,630 expedientes. Sin embargo, la mayor tasa en comparación con las demás demarcaciones correspondió a Cuauhtémoc, donde se registraron 2,999 robos por cada 100,000 habitantes (el promedio de la Ciudad fue 1,227 robos por cada 100,000 habitantes). En otras demarcaciones los delitos por robo eran también muy frecuentes, como sucedía en Benito Juárez (2,545 por cada 100,000 habitantes) y Miguel Hidalgo (2,389). Es importante mencionar que durante el breve periodo transcurrido entre 2015 y 2019, el número de robos denunciados en la Ciudad se multiplicó por 1.4 (pasó de 76,976 a 109,429), de tal manera que en el segundo de estos años estos delitos habían crecido 42.2% respecto de su cantidad cuatro años antes.

GRÁFICA 7.8 NÚMERO Y TASA DE DELITOS POR ABUSO SEXUAL Y VIOLACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2019



Notas: las tasas se calculan considerando la suma de los delitos por abuso sexual y violación por cada 100,000 habitantes. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de SESNSP (2020f) y de EIC (2015) para datos de población.

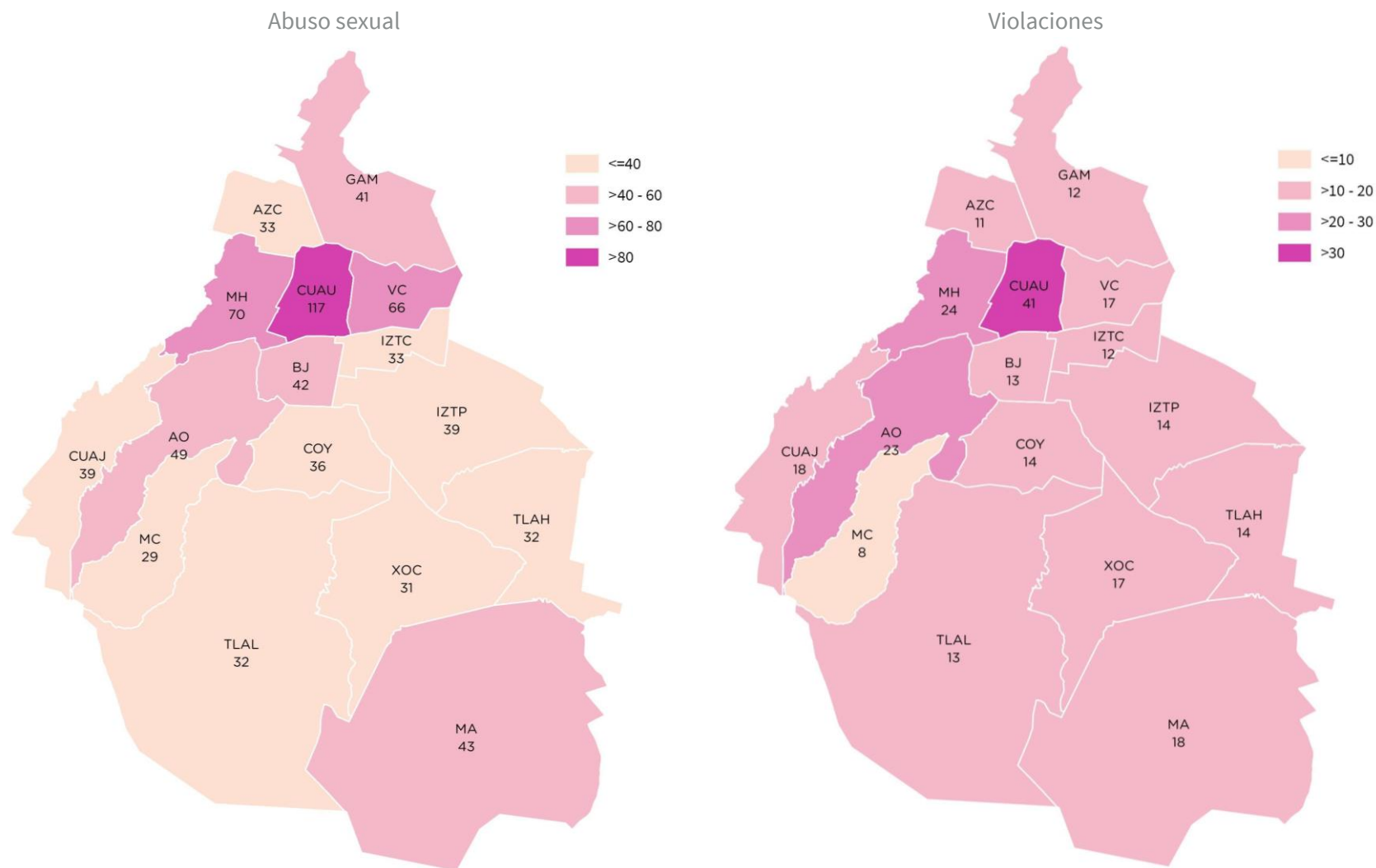
La tasa de delitos por abuso sexual y violación es muy elevada en Cuauhtémoc, donde su valor, en el año 2019, alcanza los 159 eventos de este tipo por cada 100,000 personas residentes en la demarcación. Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón son otras alcaldías capitalinas donde esta tasa presenta altos niveles (94, 82 y 72 abusos sexuales y violaciones por cada 100,000 personas, respectivamente), pero en magnitudes más reducidas que en el caso de Cuauhtémoc (GRÁFICA 7.8). El

⁹ Aquí se incluyen, según los registros del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2020f), robos con violencia y sin violencia a casa, vehículo, autopartes, transportista, transeúnte, en transporte público individual y colectivo, en transporte individual, a institución bancaria, de ganado, a negocio, de maquinaria y de otro tipo.

examen comparado entre las tasas y el número de delitos por abuso sexual y violación permite observar algunas diferencias sobre la relevancia de ambos indicadores en una misma alcaldía, de manera tal que Cuauhtémoc (si bien registra la tasa más elevada) no presenta el mayor número de delitos de este tipo, mientras que en Iztapalapa (cuya tasa es 53) este problema está más extendido en términos absolutos (con 969 denuncias). Asimismo, es posible concluir que existe una elevada concentración socio territorial de este tipo de delitos, pues más de la mitad de todos los que se presentan en la Ciudad en 2019 (el 53.8%) suceden en cuatro alcaldías: Iztapalapa (17.6%), Cuauhtémoc (15.3%), Gustavo A. Madero (11.0%) y Álvaro Obregón (9.8%).

Durante el periodo 2015-2019, los delitos por abuso sexual y violación han crecido en todas las demarcaciones capitalinas (138.3% para el conjunto de la Ciudad, donde han pasado de 2,313 a 5,511). Pero estos aumentos han sido particularmente elevados en Álvaro Obregón (con una tasa de variación de 236.0%, al pasar de 161 a 541); Venustiano Carranza (195.0%, de 119 a 351); Miguel Hidalgo (187.4%, 119 a 342) y Cuauhtémoc (172.6%, de 310 a 845). Como puede notarse, estos eventos se han agravado en algunas alcaldías donde su magnitud es elevada (Cuauhtémoc e Iztapalapa) pero también se han agudizado en ciertas demarcaciones (Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) donde la presencia de estos problemas de inseguridad es menor en términos comparativos. La información sobre estos delitos a nivel de alcaldía permite mostrar también su incidencia diferenciando entre agresiones por abuso sexual y por violación (FIGURA 7.3), una diferenciación que, en cualquier caso, pone de manifiesto la concentración de estos delitos en las demarcaciones referidas. Así pues, el 53.9% de los 4,058 abusos sexuales denunciados en la capital de la República en 2019, y el 53.4% de las 1,453 violaciones de ese mismo año, se presentaron en Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Álvaro Obregón y Cuauhtémoc. En suma, la probabilidad de ser víctima de abuso sexual o de violación es más elevada entre las personas que residen en estas alcaldías de la capital.

FIGURA 7.3 TASAS DE ABUSO SEXUAL Y VIOLACIONES EN LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN ALCALDÍA, 2019



Notas: las tasas se calculan como el número de delitos por cada 100,000 habitantes. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de SESNSP (2020f) y datos de población de la EIC (2015).

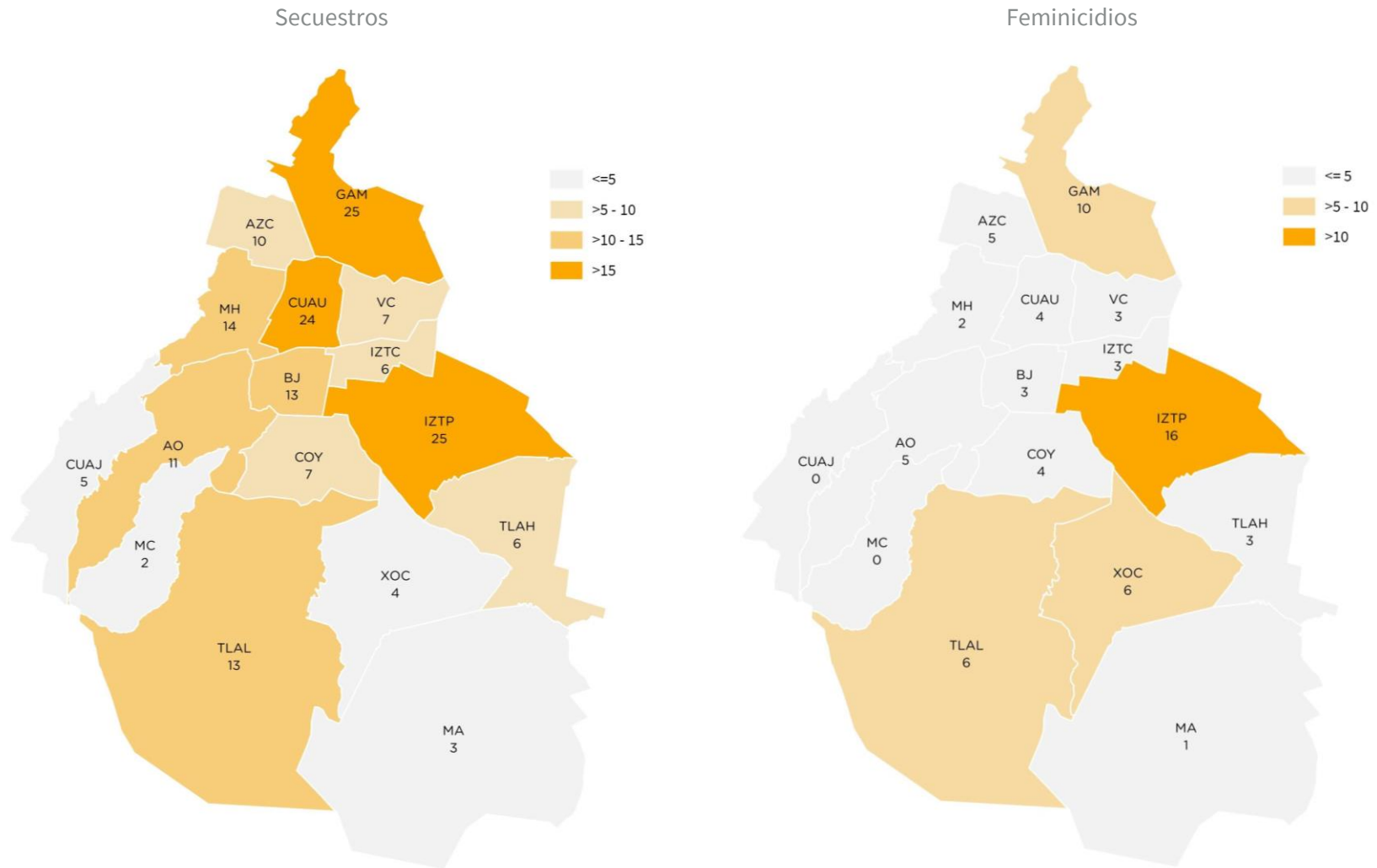
Los delitos relacionados con feminicidios y secuestros (expresados en número de eventos al año) ascienden a 71 y 175 en 2019, respectivamente. Entre 2015 y 2019, el número de feminicidios aumentó en 15 casos, mientras que el de secuestros lo hizo en 120 eventos. Más de la mitad de los feminicidios registrados en la Ciudad de México durante el año 2019 (el 53.5%) tuvieron lugar en Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Xochimilco, demarcaciones donde, en conjunto, fueron registrados 38 de los 71 delitos investigados por estas razones. Es importante destacar que, en el periodo 2015-2019, han sido reportados 253 feminicidios en la Ciudad de México, y que algo más de la quinta parte (el 21.7%) de todos ellos (55) han acaecido en Iztapalapa. Otras alcaldías con elevada presencia de estos delitos a lo largo de este lapso son Gustavo A. Madero (29 feminicidios en total entre 2015 y 2019), Tlalpan y Xochimilco (23 en cada caso), Cuauhtémoc (19) y Miguel Hidalgo (15).

Con relación a las carpetas de investigación por secuestro,¹⁰ en 2019 éstas se concentran en mayor medida en Gustavo A. Madero e Iztapalapa (25 eventos en cada caso) y en Cuauhtémoc (24), alcaldías con la mayor frecuencia de este delito en términos absolutos. De los 582 secuestros registrados en el intervalo de 2015 a 2019, 345 (el 59.3% de todos ellos) se han producido en alguna de las siguientes alcaldías: 98 en Iztapalapa, 66 en Cuauhtémoc, 62 en Gustavo A. Madero, 61 en Álvaro Obregón y 58 en Tlalpan; pero 98 han sucedido sólo en una (Iztapalapa). La información que se muestra en la FIGURA 7.4 permite conocer las demarcaciones donde se han presentado los feminicidios y los secuestros en 2019.

Es importante destacar, a modo de síntesis, las demarcaciones que se ven afectadas en mayor medida por el número total de delitos (homicidios dolosos, robos, abuso sexual, violaciones, secuestros y feminicidios). Al respecto, cabe mencionar que, en 2019, las alcaldías con las tasas más elevadas de incidencia por este tipo de delitos fueron Cuauhtémoc (3,185 por cada 100,000 habitantes), Benito Juárez (2,609) y Miguel Hidalgo (2,501), todas ellas muy por encima del promedio capitalino, que para ese mismo año fue de 1,307.

¹⁰ Incluye las modalidades de secuestro extorsivo, con calidad de rehén, para causar daño, exprés y de otro tipo, de acuerdo con el registro del SESNP.

FIGURA 7.4 NÚMERO DE SECUESTROS Y FEMINICIDIOS SEGÚN ALCALDÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de SESNSP (2020f).

2.3 Colonias con más delitos denunciados

La información publicada en el portal de *Datos abiertos de la Ciudad de México* permite identificar las colonias con mayor número de carpetas de investigación abiertas por hechos delictivos durante los años recientes. En 2019, el número de expedientes iniciados en este conjunto de colonias (CUADRO 7.3), por delitos acaecidos ese mismo año, ascendía a 29,483, si bien al interior de esta decena de colonias sobresalía la colonia Centro (en la alcaldía Cuauhtémoc), pues en ella habían sido abiertas 7,001 carpetas durante ese mismo año. Entre 2016 y 2019, el número de carpetas correspondientes a las colonias donde dichas carpetas son más frecuentes, ha representado aproximadamente el 13% de todas las carpetas iniciadas en la Ciudad de México en esos mismos años, lo que refleja una elevada concentración de este tipo de expedientes en ciertas áreas de la Ciudad.

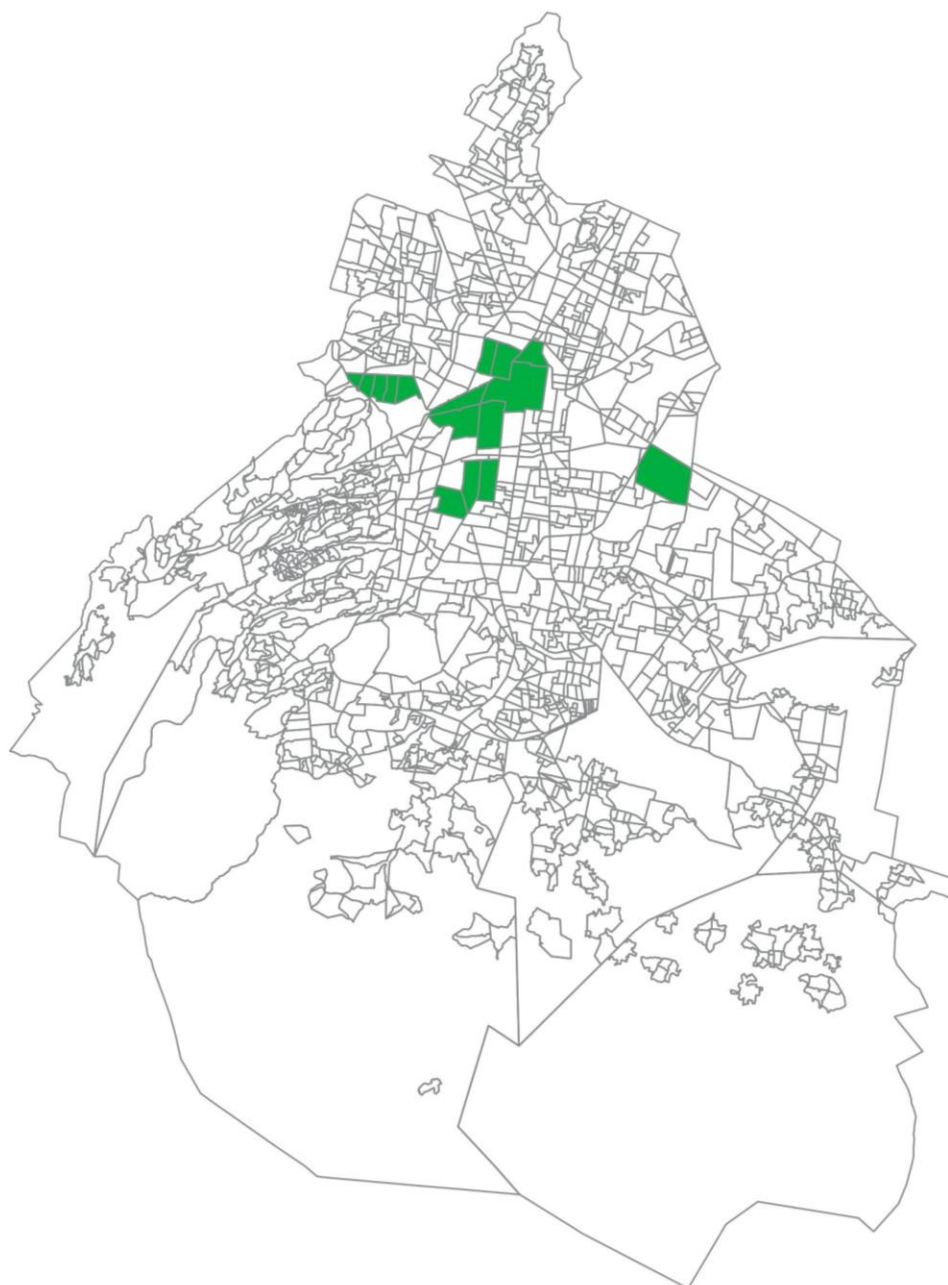
CUADRO 7.3 COLONIAS CON MAYOR NÚMERO DE CARPETAS DE INVESTIGACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019

Colonia	2016	Colonia	2017	Colonia	2018	Colonia	2019
Centro	5,588	Centro	7,557	Centro	8,319	Centro	7,001
Doctores	2,877	Doctores	3,565	Doctores	3,875	Doctores	3,932
Del Valle Centro	2,594	Del Valle Centro	3,148	Del Valle Centro	3,642	Del Valle Centro	3,123
Roma Norte	2,391	Roma Norte	2,788	Roma Norte	2,914	Roma Norte	2,590
Narvarte	1,802	Narvarte	2,638	Narvarte	2,893	Morelos	2,461
Juárez	1,732	Buenavista	2,214	Buenavista	2,482	Buenavista	2,321
Guerrero	1,755	Polanco	1,820	Guerrero	2,195	Narvarte	2,289
Buenavista	1,666	Agrícola Oriental	1,868	Agrícola Oriental	2,115	Polanco	1,991
Polanco	1,430	Juárez	1,698	Morelos	2,157	Juárez	1,921
Morelos	1,469	Morelos	1,682	Polanco	1,987	Agrícola Oriental	1,854
Subtotal ¹	23,304	Subtotal	28,978	Subtotal	32,579	Subtotal	29,483
Total, Ciudad	179,863	Total Ciudad	211,639	Total Ciudad	238,247	Total Ciudad	232,075

Notas: ¹ el subtotal se refiere a la suma de las 10 colonias. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Datos abiertos de la Ciudad de México* (recuperado de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-de-la-ciudad-de-mexico/information/?disjunctive.ao_hechos&disjunctive.delito (el 29 de julio de 2020). Es importante mencionar que existen algunas diferencias entre los resultados obtenidos de esta fuente y los datos publicados por el SESNSP (2020f) presentadas antes.

En este conjunto de colonias sobresalen cuatro por presentar la mayor cantidad de carpetas de investigación iniciadas en cada uno de los años. Se trata de las colonias Centro, Doctores, Del Valle Centro y Roma Norte, todas ellas ubicadas en las alcaldías Cuauhtémoc y Benito Juárez. Cabe mencionar que en estas demarcaciones se concentra el 22.8% de los delitos ocurridos en la Ciudad durante 2019, pues en Cuauhtémoc fueron iniciadas 33,974 carpetas por hechos ocurridos ese año, y en Benito Juárez 18,863 (el total de carpetas para la Ciudad fue de 232,075). Otras colonias que aparecen de manera recurrente entre las que poseen más carpetas de investigación son Narvarte (Benito Juárez); Morelos, Juárez y Buenavista (Cuauhtémoc); Polanco (Miguel Hidalgo); y Agrícola Oriental (Iztacalco) (MAPA 7.2).

MAPA 7.2 CIUDAD DE MÉXICO: COLONIAS CON MAYOR NÚMERO DE CARPETAS DE INVESTIGACIÓN ABIERTAS ENTRE 2016 Y 2019

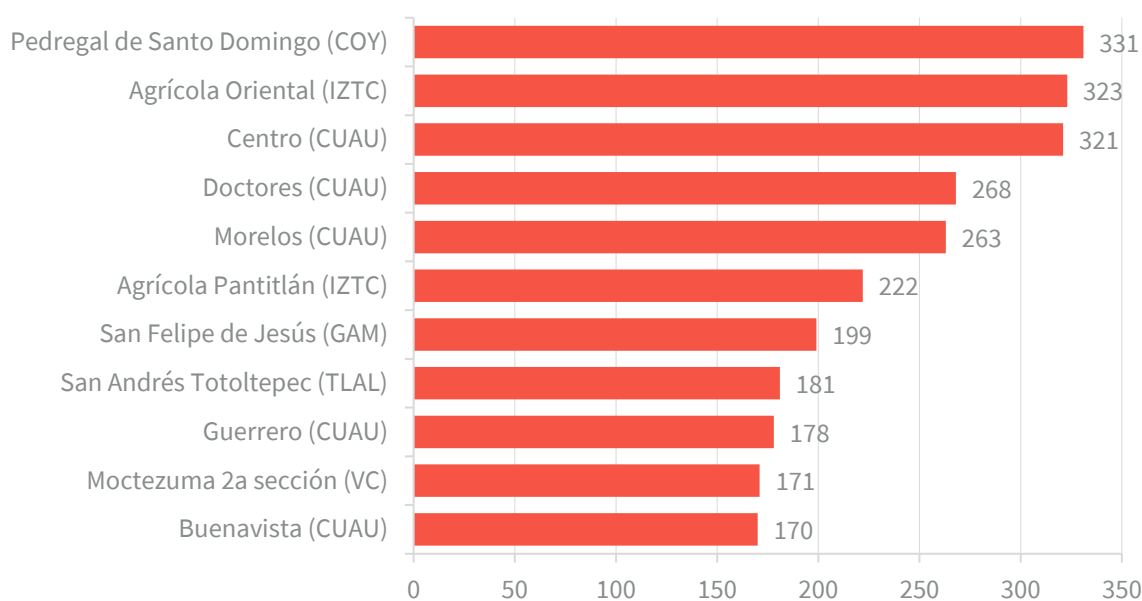


Notas: las colonias señaladas corresponden a colonia Centro, Doctores, Del Valle Centro, Roma Norte, Morelos, Buenavista, Narvarte, Polanco, Juárez, Agrícola Oriental y Guerrero. Cabe mencionar que Narvarte se extiende entre dos polígonos en el mapa (oriente y poniente), si bien se trata de una sola colonia. Lo mismo sucede con Polanco, cuya área abarca cinco polígonos (equivalentes a sus cinco secciones), aunque es una sola colonia. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Datos abiertos de la Ciudad de México* (recuperado de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-de-la-ciudad-de-mexico/information/?disjunctive.ao_hechos&disjunctive.delito (el 29 de julio de 2020).

El análisis de las carpetas de investigación abiertas en la Ciudad en 2019 (232,075) a partir del tipo de delito registrado permite mencionar, por su elevada frecuencia, los siguientes: violencia familiar (25,103), robo a negocio sin violencia (15,618), amenazas (13,316), robo a transeúnte en vía pública (13,250), robo de objetos (12,046) y fraude (11,450). La relevancia numérica de los sucesos reportados durante 2019 en alguno de los delitos anteriores es tal (en conjunto ascienden a 90,783) que representan el 39.1% de todas las carpetas de investigación de ese mismo año. A su vez, los delitos por violencia familiar constituyen una parte significativa de estas denuncias más frecuentes (27.7% de los 90,783), pero también de todas las carpetas capitalinas vigentes en 2019 (el 10.8% de las 232,075).

Existe también una visible concentración geográfica de los hechos delictivos relacionados con la violencia familiar, pues el 10.5% de las carpetas capitalinas iniciadas por este tipo de motivos en 2019 registran sucesos acaecidos en 11 colonias ubicadas en Cuauhtémoc, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Venustiano Carranza e Iztacalco. El detalle de las colonias con mayor presencia de problemas por violencia familiar, así como el número de carpetas correspondientes, se presenta en la GRÁFICA 7.9. Como puede observarse, en tres de estas colonias —Pedregal de Santo Domingo, Agrícola Oriental y Centro— este problema adquiere una magnitud particularmente elevada cuando se compara con el resto.

GRÁFICA 7.9 NÚMERO DE CARPETAS DE INVESTIGACIÓN POR VIOLENCIA FAMILIAR Y COLONIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019

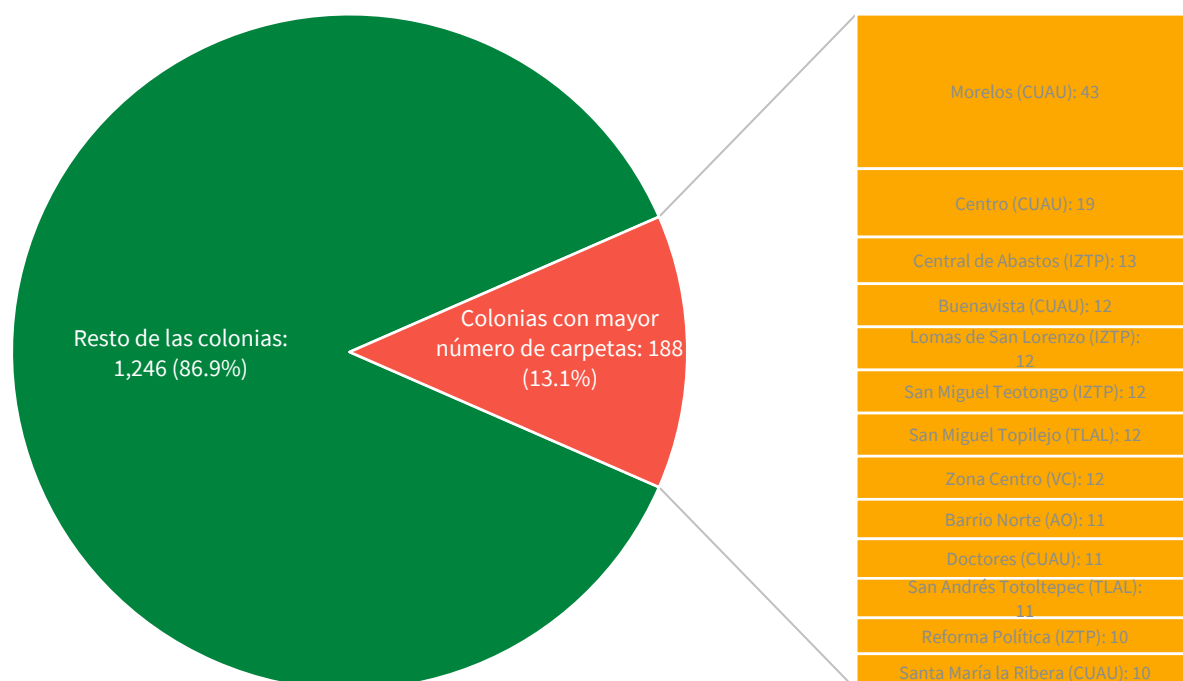


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de *Datos abiertos de la Ciudad de México* (recuperado de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-de-la-ciudad-de-mexico/information/?disjunctive.ao_hechos&disjunctive.delito (el 29 de julio de 2020).

El conocimiento sobre el número y la localización de los homicidios dolosos requiere, sin duda, un examen aparte. En 2019 fueron abiertas 1,434 carpetas por homicidios dolosos ocurridos en la capital del país ese mismo año, pero el 13.1% de ellas (188) correspondía a delitos cometidos en solo 13 co-

lonias (GRÁFICA 7.10), varias de las cuales destacan, a su vez, por el elevado número de carpetas de investigación en las que aparecen año tras año (CUADRO 7.5). En las colonias Morelos y Centro, de la alcaldía Cuauhtémoc, se presenta el mayor número de homicidios dolosos (62 en 2019).

GRÁFICA 7.10 CARPETAS DE INVESTIGACIÓN POR HOMICIDIOS DOLOSOS EN LAS COLONIAS MÁS AFECTADAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019



Notas: el total de homicidios dolosos registrados en carpetas de investigación abiertas durante 2019, por eventos ocurridos durante ese mismo año, es 1,434. En 180 casos no se especifica la colonia donde ocurrieron los hechos. Evalúa Ciudad de México a partir de *Datos abiertos de la Ciudad de México* (recuperado de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-de-la-ciudad-de-mexico/information/?disjunctive.ao_hechos&disjunctive.delito (el 29 de julio de 2020).

3. ¿Cómo nos afecta la inseguridad? Percepción y cambio de hábitos

Residir en contextos de alta inseguridad pública puede tener consecuencias en la percepción sobre este problema, así como en los hábitos y conductas que se modifican como resultado de dicha percepción o de las experiencias vividas. Por lo tanto, es importante conocer cómo valoran estos problemas las personas residentes en la Ciudad de México, y en qué medida han introducido cambios en su vida cotidiana como consecuencia de la gravedad percibida o de los eventos sufridos.

3.1 Percepción de inseguridad

De acuerdo con la ENVIPE 2018, 77 de cada 100 habitantes adultos de la Ciudad de México definen la inseguridad pública como el problema que les genera mayor preocupación, lo que representa un cambio significativo respecto de 2012, cuando esta relación se situaba aproximadamente en 64 de

cada 100. Esto significa que, en un sexenio, ha crecido la proporción de la población residente en la capital del país que menciona la inseguridad pública entre sus principales preocupaciones.¹¹ La comparación de las respuestas proporcionadas en la Ciudad de México y en el conjunto del país arroja mayores porcentajes de población preocupada por este problema en el primer caso que en el segundo (CUADRO 7.4), en todos los años del periodo 2012-2018, si bien estas distancias parecen haberse ampliado a partir de 2016.

CUADRO 7.4 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE CONSIDERA LA INSEGURIDAD PÚBLICA COMO EL PROBLEMA MÁS PREOcupANTE, 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ciudad de México	63.6	64.0	69.2	67.6	70.5	73.9	77.2
República Mexicana	57.2	57.8	58.1	58.0	59.1	61.1	64.5

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2012 a 2018).

El alto nivel de preocupación de los habitantes de la Ciudad de México respecto de la inseguridad pública —expresado en el hecho de que, en 2018, el 77.2% de la población lo cite como uno de los tres problemas más inquietantes—, adquiere aún mayor relevancia cuando se compara con la valoración efectuada sobre otros problemas sociales que afectan igualmente a la población capitalina, como la corrupción (mencionada por el 33.7% de los capitalinos como una de las principales dificultades a las que se enfrentan), el aumento de precios (29.5%), la falta de castigo a los delincuentes o impunidad (28.3%) y el desempleo (27.7%). Cuando se analiza la valoración de las personas sobre los principales problemas de la capital del país en los últimos años se observa que la inseguridad, la impunidad a los delincuentes y la corrupción han ganado relevancia, mientras la pobreza, la salud, la educación y el desempleo han dejado de ser mencionados en primer lugar (CUADRO 7.5).

Existen varios motivos asociados con la elevada percepción de inseguridad declarada por las personas que residen en la capital de la República. Uno de ellos es el temor a ser víctimas de un delito, reflejado en el porcentaje de la población adulta que manifiesta esta preocupación. Según la información de los últimos años dicho porcentaje es muy elevado, presenta una tendencia ascendente entre 2012 y 2018 y, en cada uno de los años del intervalo, es perceptiblemente superior al conjunto nacional (GRÁFICA 7.11): en promedio, 86 de cada 100 personas residentes en la Ciudad de México afirman sentirse víctimas potenciales de un delito, aunque esta relación ha pasado del 82.4 al 89.8% en solo seis años. Este incremento se traduce en una muy elevada proporción de personas (9 de 10) que viven en un contexto donde se sienten altamente expuestas al delito. Como puede apreciarse al comparar las dos series presentadas en la GRÁFICA 7.11, el temor a ser víctima de delito es más elevado entre la población capitalina que en el total de la República Mexicana (cuyo resultado es inferior al 80% en cualquier fecha), si bien las distancias se acortan en algunos años del lapso (2016).

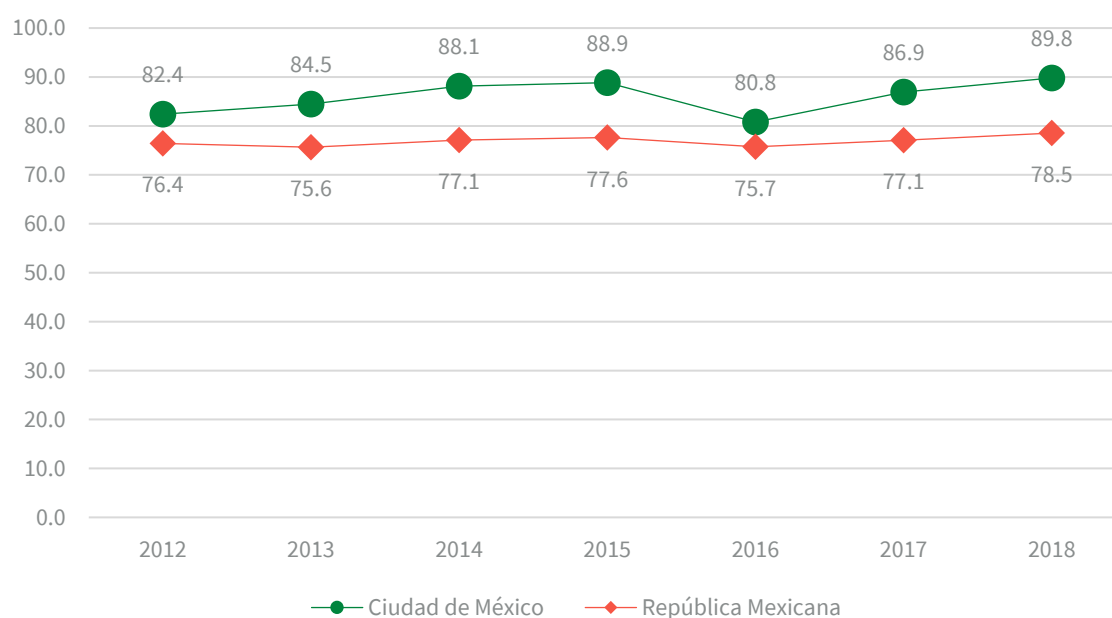
¹¹ Las preguntas de la ENVIPE para la medición de la victimización personal y de los hogares corresponden al año previo al levantamiento, mientras que las correspondientes a la percepción sobre el problema y a los cambios en los hábitos y conductas como consecuencia de ello, se refieren al mismo año del levantamiento.

CUADRO 7.5 PROBLEMAS CITADOS CON MAYOR FRECUENCIA POR LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Principales problemas	2011	2014	2018
Inseguridad	63.4	69.2	77.2
Corrupción	27.7	33.1	33.7
Aumento de precios	28.5	33.9	29.5
Falta de castigo a delincuentes	13.3	20.9	28.3
Desempleo	44.8	38.9	27.7
Escasez de agua	21.1	17.6	23.1
Narcotráfico	22.2	16.8	22.4
Educación	25.7	23.1	18.1
Pobreza	21.3	23.6	16.5
Salud	22.0	18.6	14.1

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011, 2014 y 2018).

GRÁFICA 7.11 PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA QUE SE PERCIBE COMO POSIBLE VÍCTIMA DE DELITO, 2012-2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2012 a 2018) y *Proyecciones de población a mitad de año de CONAPO* para los años 2012 a 2018.

Es posible afirmar también que la probabilidad de sentirse potencial víctima de delito ha tendido a ser mayor entre los hombres de la Ciudad de México que entre las mujeres, aunque en el último año (2018) esta circunstancia parece haber cambiado en cierta medida: aproximadamente 90 de cada 100 hombres dicen temer esta posibilidad frente a 91 de cada 100 mujeres. Lo que no se ha modificado durante los últimos años es la diferencia entre el porcentaje de las mujeres que expresan este miedo en la capital del país en relación con el total nacional, pues la población femenina de la Ciudad de

México afirma en mayor medida su temor a ser victimizada, alcanzando su distancia más elevada respecto del resultado nacional, precisamente, en el año 2018 (CUADRO 7.6).

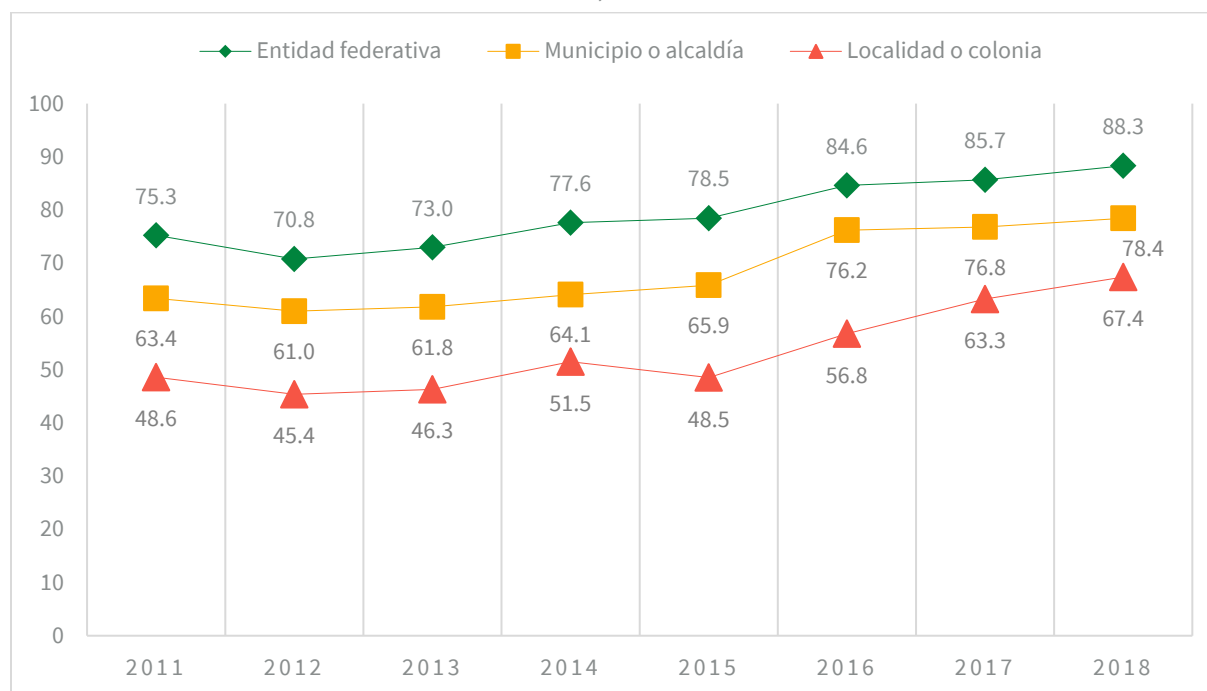
CUADRO 7.6 PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA QUE SE PERCIBE COMO POTENCIAL VÍCTIMA DE DELITO, SEGÚN SEXO

Año	Total nacional		Ciudad de México	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2015	77.9	77.4	90.6	87.4
2016	76.2	75.3	81.5	80.2
2017	77.4	76.8	88.1	85.8
2018	78.5	78.8	89.8	91.4

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2015 a 2018) y *Proyecciones de población a mitad de año de CONAPO* para los años 2015 a 2018.

Una segunda dimensión relevante en el estudio de las condiciones asociadas con la percepción de inseguridad de la población corresponde a la valoración sobre su entorno más o menos próximo, como sucede al indagar sobre la colonia, el municipio y la propia entidad (GRÁFICA 7.12). La información disponible para los últimos años permite resaltar dos resultados incuestionables: el primero es la asociación entre la percepción de inseguridad y el nivel de proximidad o cercanía de dicho entorno, expresada en porcentajes de valoración negativa más reducidos para el círculo inmediato (la colonia, en el caso de la Ciudad de México) que van creciendo conforme se aleja el contexto de referencia.

GRÁFICA 7.12 PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE PERCIBE SU ENTORNO COMO UN LUGAR INSEGURO, 2011-2018



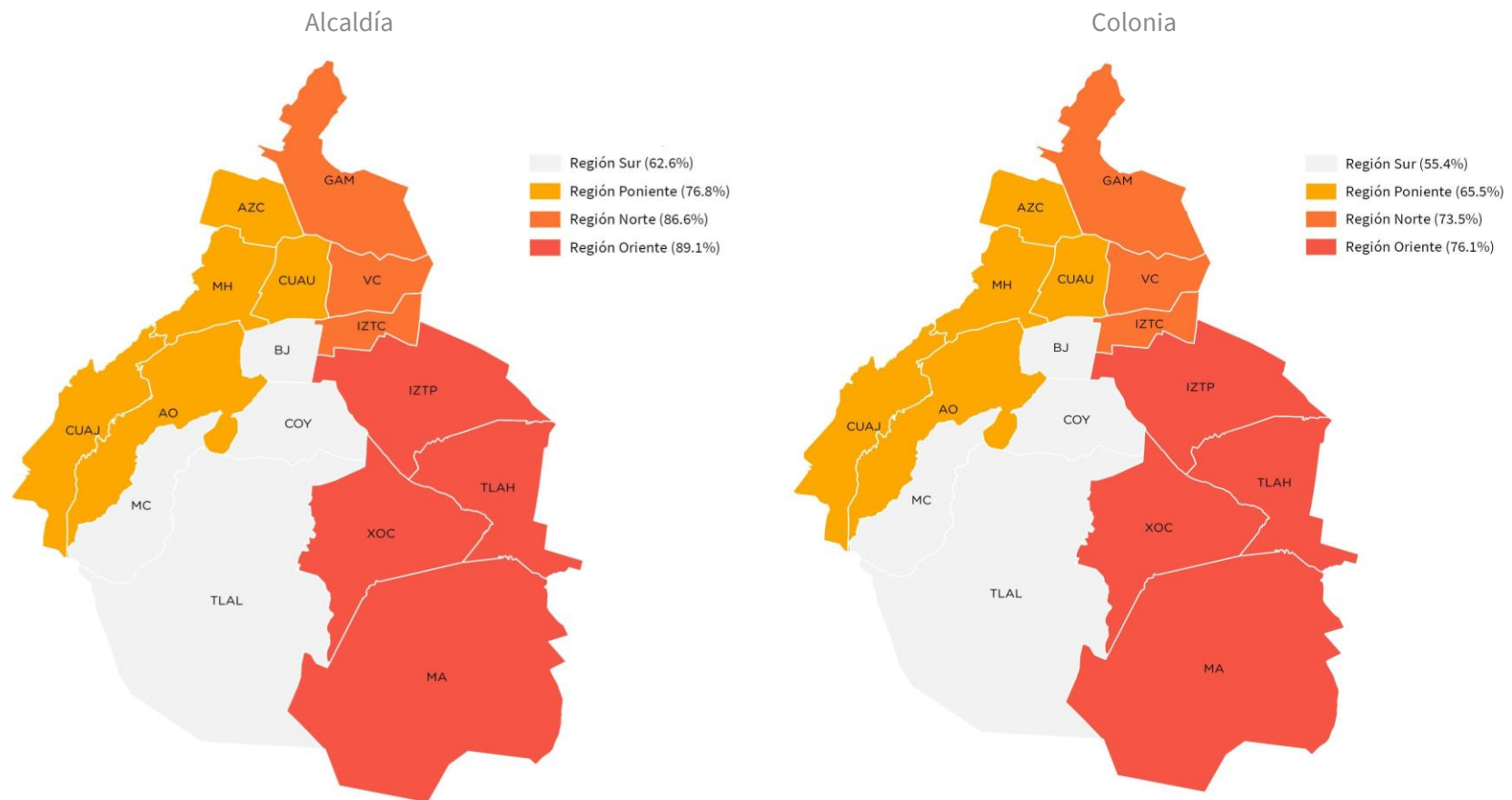
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 a 2018) y *Proyecciones de población a mitad de año de CONAPO* para los años 2010 a 2018.

En el año 2018, 67 de cada 100 personas residentes en la capital del país dijeron que vivían en una colonia insegura, 78 de cada 100 afirmaron que la alcaldía era insegura y 88 de cada 100 valoraron que la entidad (en este caso la Ciudad de México) era insegura, de manera tal que la percepción negativa sobre la seguridad estaba mucho más extendida al preguntar sobre la entidad que sobre la colonia. Es importante tener presente que estos altos niveles de insatisfacción van acompañados por una perspectiva pesimista, compartida por una parte de la población capitalina, sobre la situación a futuro y su eventual empeoramiento. En 2018, 39 de cada 100 habitantes de la Ciudad opinaban que la seguridad empeoraría en la entidad durante los meses siguientes (frente a 23 de cada 100 que tenían esta visión en 2012), y 31 de cada 100 habitantes consideraban que la inseguridad también aumentaría en la colonia (frente a 17 de cada 100 en 2012). Es decir, junto a la inseguridad pública percibida por gran parte de los capitalinos es necesario mencionar la ampliación de una visión poco halagüeña sobre la solución de este problema a corto plazo.

El segundo resultado que debe ser destacado corresponde a la tendencia ascendente en los porcentajes de valoración de la inseguridad durante el intervalo 2011-2018, con independencia de la proximidad del entorno. En todos los casos ha aumentado la proporción de personas de la Ciudad de México que afirman sentirse inseguras en su lugar de residencia, pero estos incrementos han sido más elevados en las preguntas referidas a la colonia que a la alcaldía o la entidad. Por consiguiente, si bien la población capitalina valora la entidad como un lugar más inseguro que su alcaldía o su colonia, con el paso del tiempo los niveles de percepción de inseguridad respecto de esta última han crecido mucho más que en los otros casos. Así pues, en siete años, el porcentaje de capitalinos que dice vivir en una colonia insegura ha aumentado casi 19 puntos (de 48.6 a 67.4%), el de quienes opinan que su alcaldía es insegura lo ha hecho 15 puntos (de 63.4 a 78.4%), y el crecimiento en el caso de la valoración de la entidad ha sido de 13 puntos (de 75.3 a 88.3%).

El análisis de la valoración sobre la inseguridad del entorno a partir de las regiones capitalinas revela diferencias locales que quedan invisibilizadas por el promedio de la Ciudad, pero que siguen un patrón similar cuando se trata de evaluar el grado de inseguridad de la alcaldía o de la colonia (FIGURA 7.5). Entre la población que vive en la región Oriente de la Ciudad —en Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac o Iztapalapa— está más extendida que en el resto de las regiones la percepción de habitar en alcaldías y colonias inseguras. En 2018, 89 de cada 100 personas del Oriente de la Ciudad consideraban insegura su demarcación de residencia, y 76 de cada 100 su colonia. Ambos datos distan mucho del promedio capitalino para ese mismo año (78.4 y 67.4%, respectivamente), pero sobre todo del valor mínimo observado, correspondiente a la región Sur: 63 de cada 100 habitantes de Tlalpan, La Magdalena Contreras, Coyoacán o Benito Juárez opinaban que vivían en demarcaciones capitalinas inseguras, y 55 de cada 100 decían residir en colonias inseguras. En suma, la percepción de inseguridad respecto del entorno habitado está mucho más extendida en el Oriente de la Ciudad que en el Sur, si bien las alcaldías del Norte (Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztacalco) destacan también en este sentido. La región Poniente (Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Cuajimalpa) ocupa una posición intermedia en este gradiente.

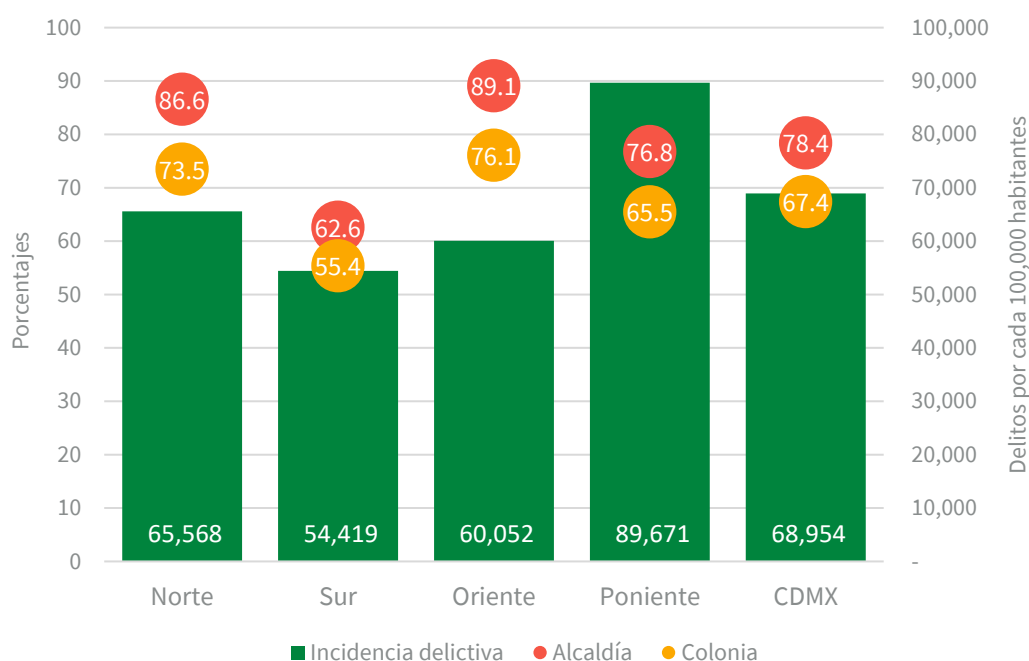
FIGURA 7.5 PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA QUE PERCIBE SU ENTORNO DE RESIDENCIA COMO LUGAR INSEGURO, SEGÚN REGIÓN CAPITALINA, 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2018).

Cabría esperar una cierta asociación entre el nivel de inseguridad percibida y la ocurrencia de eventos penales, en el entendido de que las experiencias delictivas —vividas de manera directa o indirecta— pueden condicionar la valoración respecto del grado de paz o tranquilidad del entorno habitado. Sin embargo, cuando se ponen en relación ambos indicadores se observan algunos resultados que parecen contradecir este enunciado (GRÁFICA 7.13); o bien no ofrecen evidencia suficientemente sólida para sustentarlo. Regiones con tasas de incidencia delictiva reducidas en términos comparativos presentan porcentajes de percepción de inseguridad elevados, como sucede en las regiones Norte y Oriente; asimismo, una elevada tasa de incidencia delictiva puede ir acompañada de un menor nivel de inseguridad percibida (región Poniente), e incluso la más baja tasa de incidencia delictiva se presenta con el porcentaje más pequeño de percepción de inseguridad, como sucede en la región Sur.

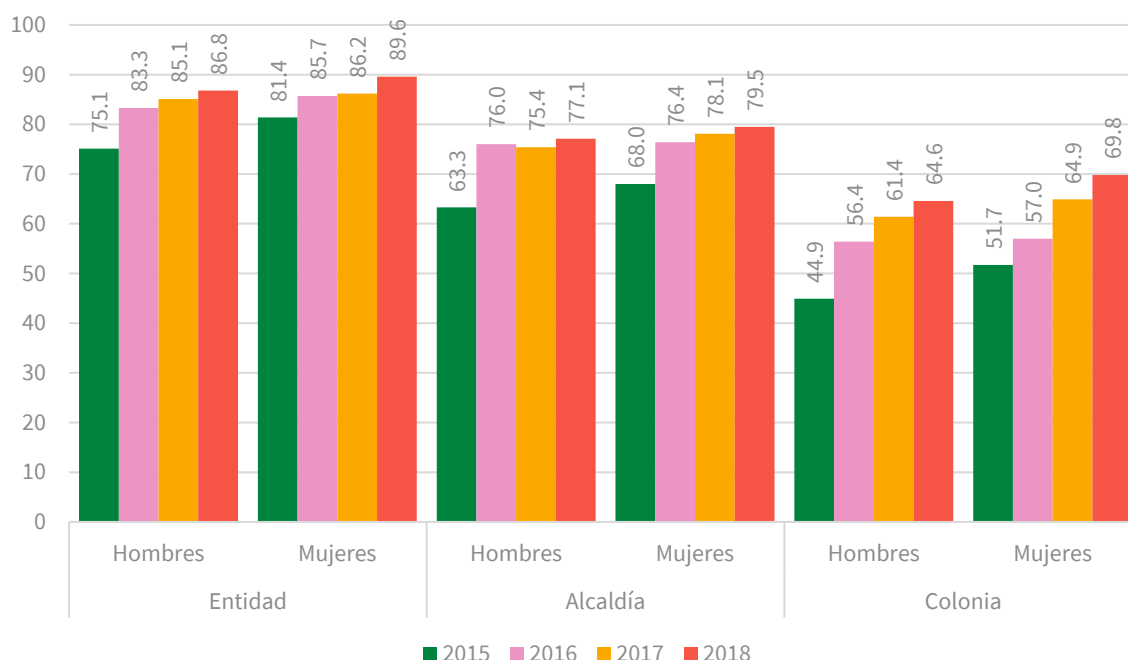
GRÁFICA 7.13 CIUDAD DE MÉXICO: INCIDENCIA DELICTIVA Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE PERCIBE INSEGURO SU ENTORNO, SEGÚN REGIÓN CAPITALINA, 2018



Notas: para cada región, los porcentajes se calculan como la relación numérica entre el número de personas adultas que afirman residir en una alcaldía o colonia insegura (según corresponda) y el total de las personas adultas que residen en dicha región. La incidencia delictiva se define como el número de delitos por cada 100,000 personas adultas. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de la ENVIPE 2018.

Existen diferencias relacionadas con la valoración que hombres y mujeres realizan sobre la seguridad de su entorno (GRÁFICA 7.14). Las mujeres perciben un mayor nivel de inseguridad que los hombres, tanto cuando se les pregunta sobre la entidad de residencia como sobre la alcaldía o la colonia. Sin embargo, las brechas en las respuestas son algo más elevadas al evaluar la colonia como espacio inmediato de convivencia cotidiana: en 2018, 70 de cada 100 mujeres afirmaron sentirse inseguras en la colonia donde residían, frente a 65 de cada 100 hombres.

GRÁFICA 7.14 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE PERCIBE INSEGURIDAD EN SU ENTORNO SEGÚN SEXO Y PROXIMIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2015-2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2015 a 2018).

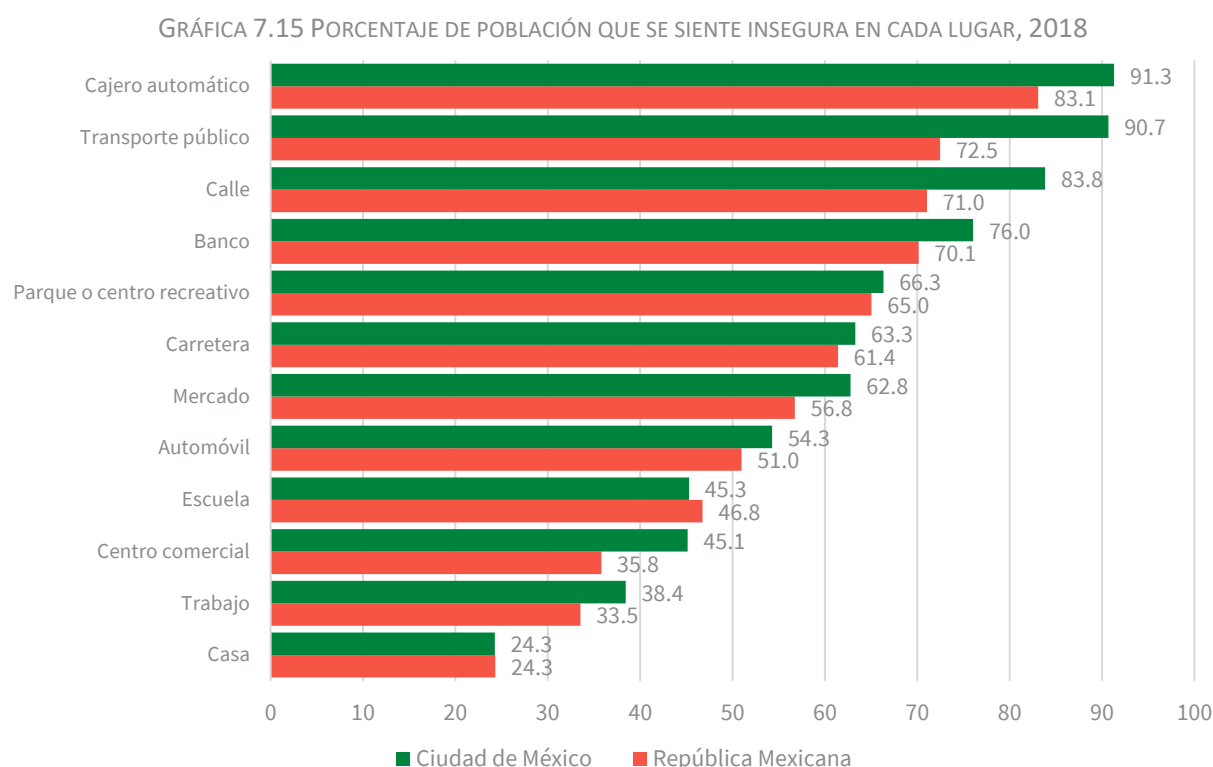
Se observa, en segundo lugar, que los porcentajes de insatisfacción con la seguridad del entorno se han elevado perceptiblemente en tres años (entre 2015 y 2018), pues en todos los casos las diferencias son positivas. Es particularmente significativo el crecimiento en la proporción de inseguridad percibida por mujeres y hombres al ser indagados sobre su colonia: de 2015 a 2018 dicho porcentaje ha aumentado 18 puntos en el primer caso (de 51.7 a 69.8%) y casi 20 en el segundo (de 44.9 a 64.6%).

La inseguridad percibida en los espacios cotidianos

De acuerdo con la ENVIPE (GRÁFICA 7.15), existe un alto consenso entre la población sobre la valoración de los lugares más inseguros, a juzgar por los elevados porcentajes de personas que responden sentirse inseguras en ellos. Acudir o permanecer en cajeros automáticos en la vía pública, en el transporte público, en la calle o en el banco se traduce en sentimientos de inseguridad para una gran parte de quienes deben hacerlo, en porcentajes que superan el 90% (en los cajeros y en el transporte público). Sin embargo, los elevados niveles que alcanza la valoración sobre la inseguridad en ambos espacios (donde más de 90 de cada 100 personas no se sienten protegidas) no debería ocultar el hecho de que, en el mejor de los casos, casi la cuarta parte de la población residente en la Ciudad de México (el 24.3%) tampoco se siente segura en su propia casa.

Como puede constatar, la percepción de inseguridad afecta a una gran parte de la población que visita diariamente entornos tan frecuentados como la escuela, el mercado o incluso el trabajo. El 45.3% de las personas que van a un centro educativo se sienten inseguras, un sentimiento compartido por más de la tercera parte de los trabajadores (38.4%) y por el 62.8% de las personas que acuden a

los mercados. Pero esta percepción se extiende también a otros espacios cuyo fin es el ocio y la recreación, como sucede con los parques o centros recreativos (el 66.3% de los entrevistados se pronuncia en este sentido) o los centros comerciales (45.1%), de manera que incluso los lugares concebidos para el esparcimiento representan inseguridad para una parte importante de la población potencialmente usuaria de ellos. Así como la vivienda no procura protección para 24 de cada 100 habitantes de la capital, otro espacio privado —como el automóvil— también es asociado con un sentimiento de inseguridad por 54 de cada 100 habitantes de la capital. Este resultado no sorprende si tenemos en cuenta que tanto las calles como las carreteras son evaluadas de manera negativa por muchas personas (el 83.8 y el 63.3%, respectivamente).



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 a 2018).

La calificación de estos lugares como inseguros es más alta entre la población que vive en la Ciudad de México que en el conjunto nacional (esta situación sólo se invierte en la escuela, pero las diferencias no son elevadas). Empero, es importante resaltar algunos matices respecto de los lugares donde las brechas son más amplias. Según los resultados correspondientes al año 2018, todos estos espacios públicos generan un sentimiento de inseguridad entre más parte de la población capitalina que del conjunto nacional, particularmente en el caso del transporte público, pues 91 de cada 100 habitantes de la Ciudad se sienten inseguros en él frente a 72 de cada 100 del total de la República. También transitar por la calle genera inseguridad entre más habitantes de la Ciudad (84 de cada 100) que del país en su conjunto (71 de cada 100), así como visitar un centro comercial (45.1 y 35.8%, respecti-

vamente), o acudir a los servicios de un cajero automático localizado en la vía pública (91.3 y 83.1%, respectivamente).

Si los resultados sobre la evaluación de la inseguridad pública permiten dibujar un escenario actual preocupante en la Ciudad de México, el análisis de las respuestas por sexo arroja tres resultados reveladores (CUADRO 7.7). En primer lugar, la probabilidad de que las mujeres se sientan inseguras en espacios a los que acuden con frecuencia (como el transporte público, la calle, el mercado o la escuela) es superior a la probabilidad de que se sientan de este modo los hombres. En segundo lugar, el sentimiento de desprotección en el trabajo está algo más extendido entre los hombres que entre las mujeres. En tercer lugar, el espacio donde esta brecha es notablemente elevada, cuando se comparan las respuestas de unas y de otros, es la escuela; en 2018, el 39.7% de los hombres residentes en la capital del país afirmó sentir inseguridad en el centro educativo, pero este porcentaje aumentaba al 51.8% entre las mujeres. Dado que estas preguntas son aplicadas a la población adulta (18 años y más), es altamente probable que la percepción de la desprotección en los espacios educativos afecte en mayor medida a mujeres que a hombres inscritos en instituciones de educación media superior y superior.

CUADRO 7.7 CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJE DE HOMBRES Y DE MUJERES QUE SE SIENTEN INSEGUROS EN CIERTOS LUGARES, 2018

Lugares	Hombres	Mujeres	Total
Cajero automático	89.6	92.8	91.3
Transporte público	89.2	91.9	90.7
Calle	81.8	85.6	83.8
Banco	73.2	78.4	76.0
Parque o centro recreativo	64.0	69.0	66.3
Carretera	59.8	66.4	63.3
Mercado	60.5	64.7	62.8
Automóvil	53.7	55.0	54.3
Escuela	39.7	51.8	45.3
Centro comercial	41.3	48.5	45.1
Trabajo	39.5	37.5	38.4
Casa	22.5	25.7	24.3

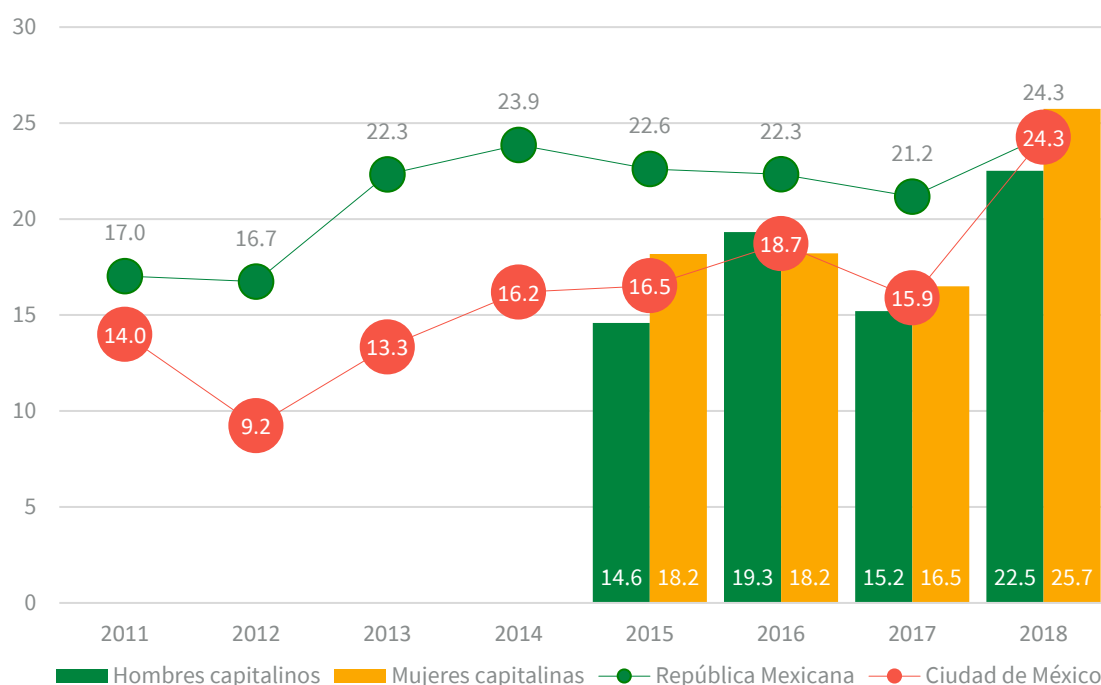
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2018).

Una mirada de conjunto a la evolución reciente sobre la percepción de inseguridad de la población en los espacios señalados permite concluir que, en todos los casos, el sentimiento de vulnerabilidad se ha extendido perceptiblemente. Durante el periodo transcurrido entre 2011 y 2018, el porcentaje de población que afirma sentirse insegura en cada una de estas ubicaciones ha crecido sin excepción, y lo ha hecho de manera muy notable al referirse a la escuela, el mercado, los parques o centros recrea-

tivos, los centros comerciales, las casas y las carreteras, donde la variación entre ambos años ha superado los 10 puntos porcentuales.¹²

Es llamativo observar el empeoramiento que se ha producido, en pocos años, en el porcentaje de población que se siente desprotegida en diversos espacios públicos y privados de la Ciudad de México. Aun cuando la vivienda es el lugar que recibe un menor porcentaje de valoraciones negativas (en 2018 afirmaron sentirse inseguros en ella 24 de cada 100 habitantes de la capital del país), por su relevancia en la vida de las personas es importante analizar con mayor detalle la evolución de este indicador en años recientes y las diferencias que se presentan entre sexos (GRÁFICA 7.16).

GRÁFICA 7.16 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE SE SIENTE INSEGURO EN SU CASA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y EN EL PAÍS, 2011-2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 a 2018).

En apenas ocho años, el porcentaje de población capitalina que considera su vivienda como un espacio inseguro ha pasado del 14 a 24.3% (10 puntos más), perfilando una clara tendencia ascendente con ligeras mejorías en 2012 y 2017, como se pone de manifiesto en la GRÁFICA 7.16. La magnitud del crecimiento de este porcentaje entre 2011 y 2018 ha derivado en la eliminación de la distancia entre el resultado local y el nacional, aun cuando éste había estado por encima del primero en todos los años del intervalo. En consecuencia, el porcentaje de población que dice sentirse vulnerable en su hogar en 2018 es idéntico en la Ciudad de México y en el conjunto de la República Mexicana. La información

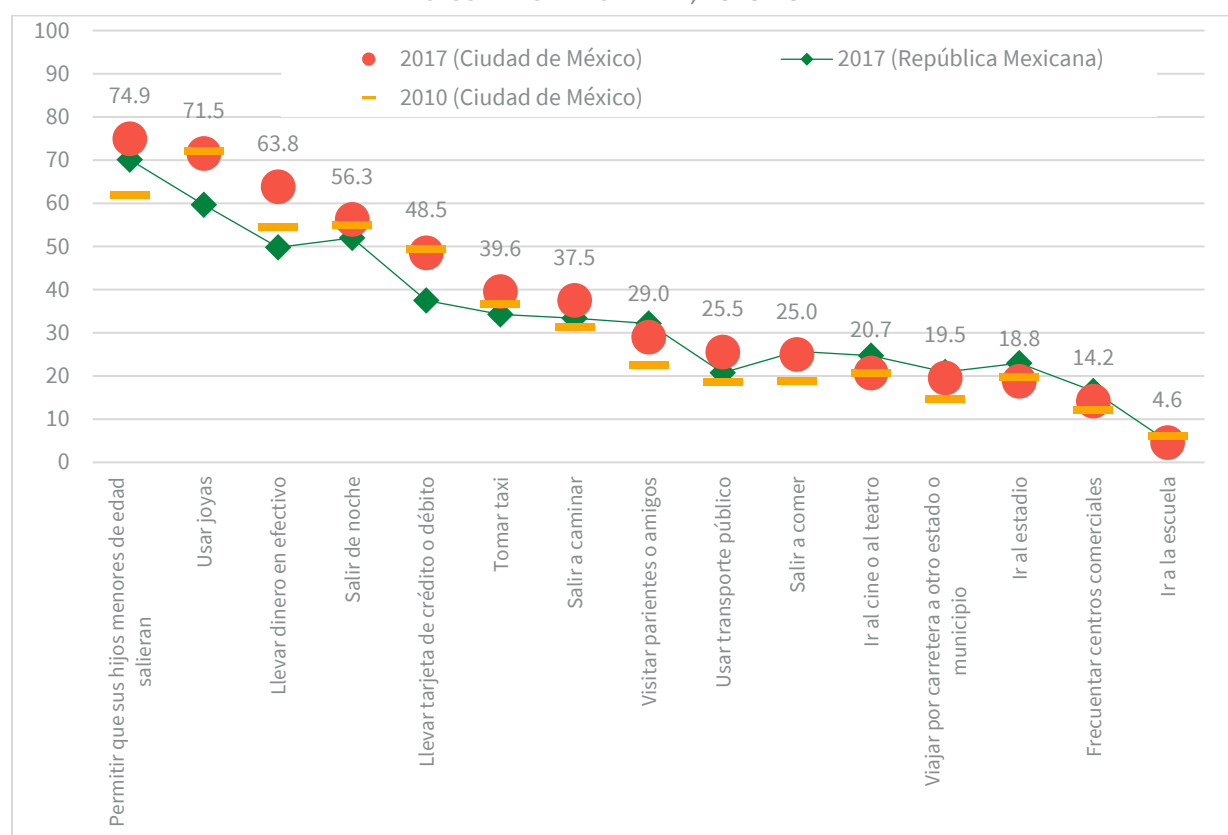
¹² La comparación directa entre los porcentajes correspondientes a 2011 y 2018 debe tomarse como una tendencia general, dado que no se presentan pruebas de hipótesis sobre el nivel de significación estadística de dichas variaciones.

mostrada en la GRÁFICA 7.16 permite también señalar las diferencias entre hombres y mujeres en el sentimiento de inseguridad en el espacio privado de la vivienda. En general las mujeres tienden a responder, con mayor frecuencia que los hombres, que la casa es un espacio que les reporta inseguridad, y si bien la brecha entre ambos sexos es reducida, ésta se ha ampliado en el año más reciente de la serie.

3.2. Cambio en actividades cotidianas por temor a ser víctima

La percepción de la población respecto del clima de violencia en los espacios públicos impacta de distintas maneras en la vida cotidiana de las personas, y en particular en el tipo de actividades que dejan de hacer por temor a ser víctimas de delito. En los últimos años, la población de la Ciudad de México ha modificado numerosas rutinas como consecuencia de la inseguridad percibida o vivida, pero sin duda los principales cambios entre 2010 y 2017 se han expresado en reducir los permisos para que los niños y las niñas salgan solos de casa, y en prescindir de dinero al salir a la calle (GRÁFICA 7.17).

GRÁFICA 7.17 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE MODIFICA ACTIVIDADES COTIDIANAS POR TEMOR A SER VÍCTIMA DE DELITO, SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD, 2010-2017



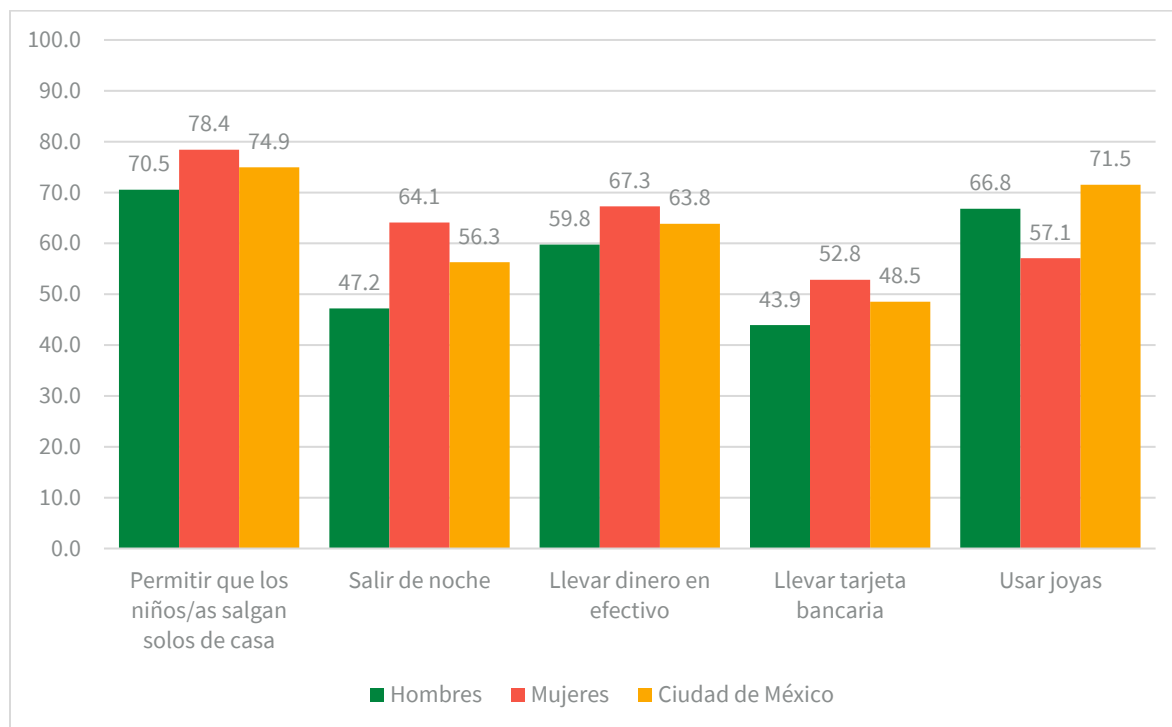
Notas: los datos mostrados corresponden a las respuestas de la población de la Ciudad de México para el año 2017. Para cada tipo de actividad, los porcentajes se calculan sobre el total de población a la que se aplica la pregunta. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 a 2018).

Existen otras actividades cuya realización también se ha visto alterada en el año más reciente para el que obran datos, aunque estos cambios han afectado a una menor proporción de la población, como ir a la escuela, asistir a un centro comercial, ir al estadio, o desplazarse a otra entidad o municipio por carretera. En una posición intermedia cabe mencionar no salir a comer, utilizar transporte público, salir a caminar, y visitar a parientes o amigos. Cuando se compara el impacto de la inseguridad en las actividades que deja de realizar la población a nivel local y nacional, se aprecian diferencias relevantes en el hecho de llevar dinero en efectivo, usar joyas y portar tarjeta bancaria. En los tres casos, el porcentaje de población capitalina que ha modificado estos hábitos es significativamente mayor que su equivalente para el conjunto del país.

El análisis de los cambios en un periodo más largo (2010-2017) permite concluir que, si bien a lo largo del tiempo no ha variado el tipo de actividades que han dejado de realizarse en mayor medida, en pocos años sí ha crecido notablemente el porcentaje de población que las ha suprimido, afectando sobre todo ciertas costumbres sociales y de esparcimiento (salidas a caminar, a comer y a visitar a parientes o amigos), otras relevantes para el desenvolvimiento cotidiano (usar transporte público colectivo y taxi) y, de manera particular, permitir que los niños y las niñas salgan solos de casa (CUADRO 7.8). En efecto, la percepción de la población respecto del nivel de violencia en la Ciudad de México se ha expresado en la menor permisividad de los padres ante la salida de los niños y las niñas a la calle sin la compañía de un adulto, disminuyendo los márgenes de autonomía de la población infantil. La eliminación de estos permisos como medida de seguridad hacia los niños y las niñas es, sin duda, el hábito donde se expresa con mayor nitidez la quimera ante la eventual ocurrencia de un delito, pues si existe una rutina que se ha modificado significativamente en la última década ha sido ésta. En el año 2010, 62 de cada 100 personas adultas residentes en la Ciudad no permitían que sus hijos e hijas salieran solos de casa; siete años después, esta decisión era tomada por 75 de cada 100 personas.

Ciertas actividades destacan tanto por la elevada proporción de población capitalina que ha dejado de realizarlas en los últimos años como por su impacto diferencial en hombres y mujeres. Si atendemos a dichas brechas es fácil observar (GRÁFICA 7.18) que las mujeres han visto modificadas sus rutinas en mayor medida que los hombres (al menos en el año 2017), especialmente en el hecho de salir de noche: 47 de cada 100 hombres han dejado de hacerlo frente a 64 de cada 100 mujeres.

GRÁFICA 7.18 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE HA DEJADO DE HACER CIERTAS ACTIVIDADES, SEGÚN SEXO, 2017



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE 2018.

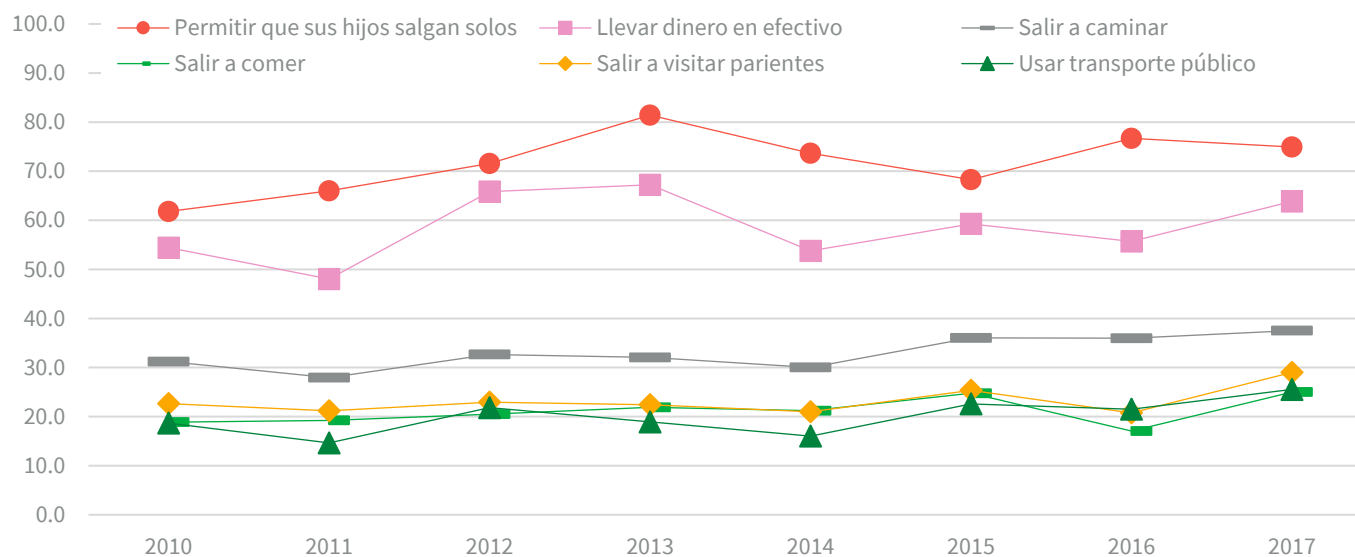
En términos comparativos con estas actividades, otras costumbres modificadas por hombres y mujeres podrían parecer menos relevantes, pero ciertamente no lo son. Entre la población femenina la probabilidad de impedir que los niños y las niñas salgan solos de casa es más elevada que entre la masculina (78.4 y 70.5%, respectivamente), como lo es su propensión a dejar de llevar dinero en efectivo (67.3 y 59.8%) y tarjetas bancarias (52.8 y 43.9%). Sólo en el uso de joyas la situación se invierte, pues más hombres que mujeres han dejado de hacerlo en el último año (66.8 y 57.1%, respectivamente).

CUADRO 7.8 POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE HA DEJADO DE REALIZAR CIERTAS ACTIVIDADES POR MIEDO A SER VÍCTIMA DE DELITO, 2010-2017

Año	Permitir que sus hijos salgan solos	Usar joyas	Llevar dinero en efectivo	Llevar tarjeta bancaria	Salir por la noche	Salir a caminar	Salir a comer	Salir a visitar parientes	Usar transporte público	Usar taxi
2010	61.8	72.0	54.4	49.4	54.9	31.2	18.9	22.6	18.7	36.6
2011	66.0	73.7	48.0	43.1	54.4	27.9	19.2	21.2	14.6	29.4
2012	71.6	72.2	65.9	43.2	51.9	32.7	20.5	23.0	21.8	31.1
2013	81.4	76.3	67.2	53.9	54.7	32.1	21.9	22.4	18.9	29.9
2014	73.7	76.1	53.8	45.9	51.3	30.0	21.2	21.0	16.0	29.1
2015	68.3	69.1	59.3	47.9	54.2	36.0	24.8	25.4	22.6	32.1
2016	76.7	77.9	55.7	50.3	53.3	36.0	17.1	20.8	21.5	33.5
2017	74.9	71.5	63.8	48.5	56.3	37.5	25.0	29.0	25.5	39.6

Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 a 2018).

GRÁFICA 7.19 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE HA DEJADO DE REALIZAR ACTIVIDADES POR MIEDO A SER VÍCTIMA DE DELITO, 2010-2017



Notas: se muestran las actividades con mayores cambios entre 2010 y 2017. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 a 2018).

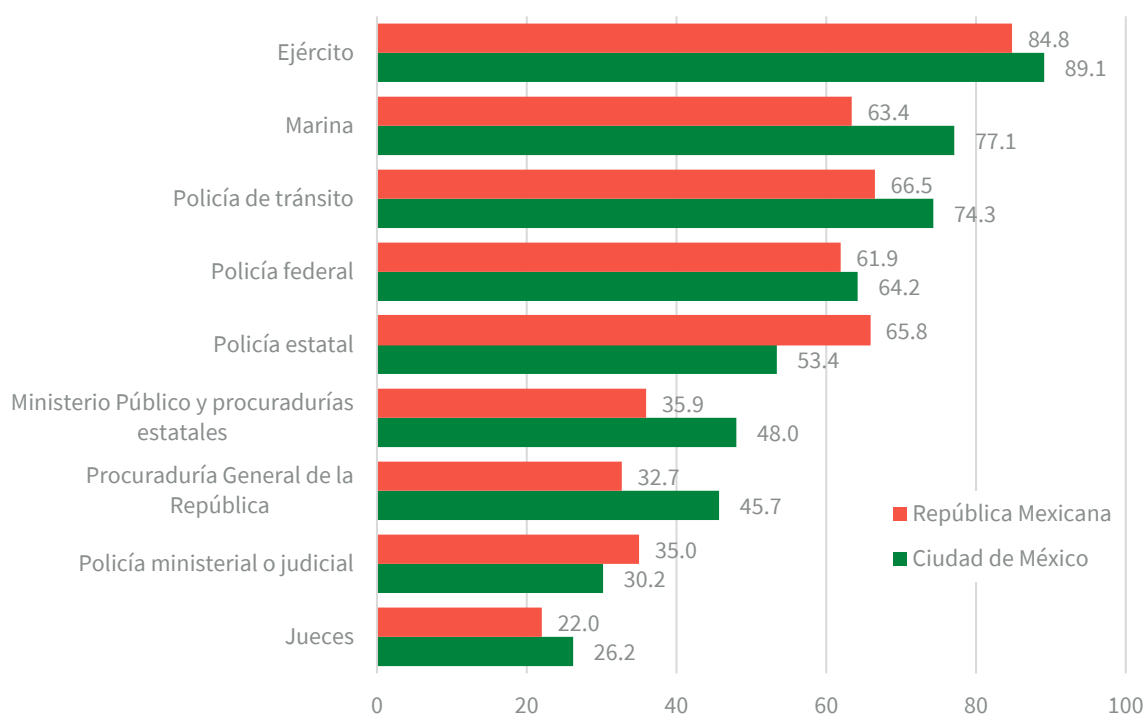
4. Conocimiento y valoración de las instituciones de seguridad públicas

El diagnóstico de los problemas de inseguridad y violencia públicas debe incluir el estudio sobre la percepción y el grado de confianza de la población respecto de las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana, dada la asociación entre ambos factores —percepción y confianza— y la decisión de recurrir a las dependencias pertinentes para la denuncia de los hechos.

4.1 Conocimiento y confianza

Según datos de la ENVIPE 2018, el Ejército es la autoridad identificada por un mayor porcentaje de la población, tanto a nivel nacional como local. El 84.8% de las personas adultas en el país identifican a la institución, y 89.1% de quienes residen en la Ciudad de México (GRÁFICA 7.20).¹³ En la Ciudad, además del Ejército, las autoridades que fueron reconocidas en 2018 por más de la mitad de la población adulta son la Marina (77.1%), la policía de tránsito (74.3%), la policía federal (64.2%) y la policía estatal (53.4%).

GRÁFICA 7.20 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE RECONOCE A LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA, 2018

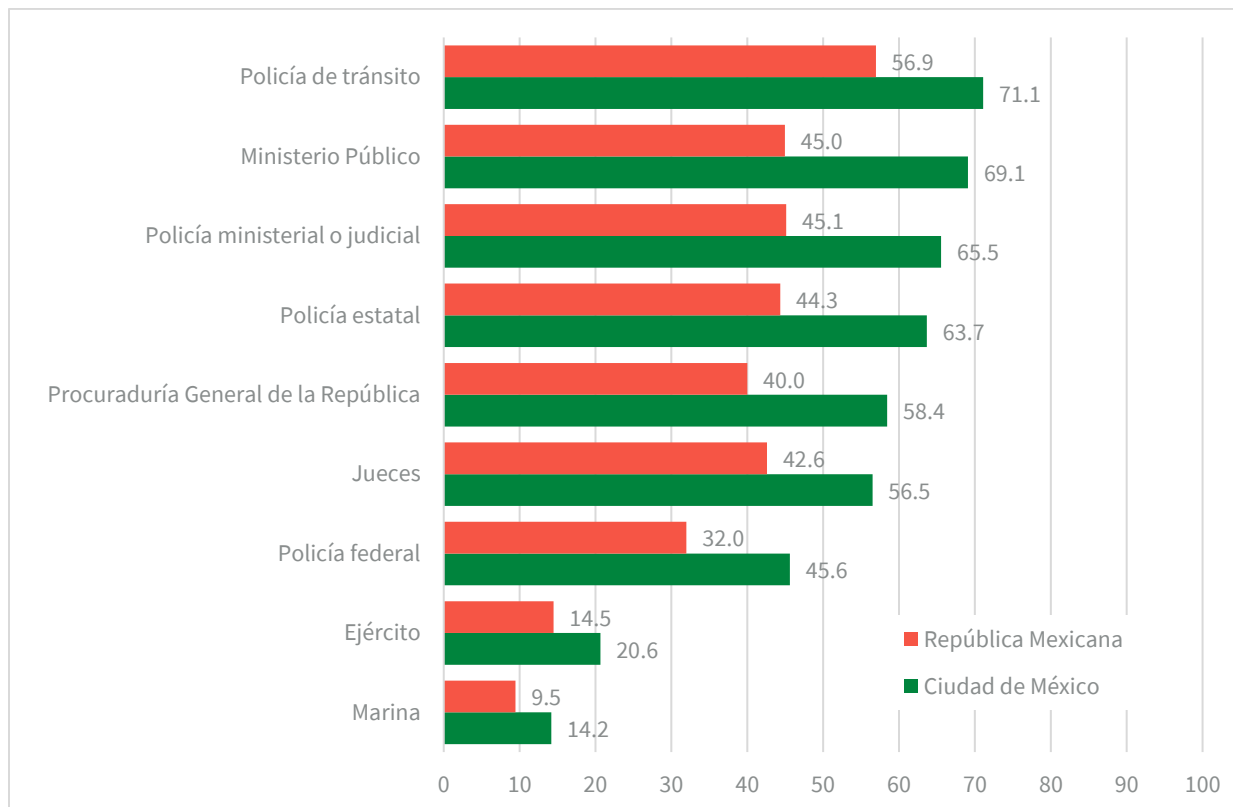


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2018).

¹³ La ENVIPE plantea en los siguientes términos la pregunta de la que proceden estos resultados: “De las autoridades que le mencionaré, dígame a cuáles identifica”. Por consiguiente, se entiende que identificar a dichas instituciones corresponde a conocer su existencia.

En el otro sentido, las autoridades identificadas por una menor parte de los capitalinos son el Ministerio Público y las procuradurías estatales (48.0%), la Procuraduría General de la República (45.7%), la policía ministerial o judicial (30.2%) y los jueces (26.2%). Es importante destacar el hecho de que menos de la mitad de la población adulta residente en la Ciudad de México conoce la figura del Ministerio Público, pues se trata de la instancia en la que se deben formalizar las denuncias por hechos delictivos. Igualmente llamativas son las diferencias en el grado de conocimiento sobre las instituciones de seguridad pública cuando se comparan las cifras locales con las nacionales. Salvo en el caso de la policía ministerial y de la policía estatal, en el resto de las instituciones los habitantes de la capital tienen un mayor grado de conocimiento que el conjunto de la población nacional. Las diferencias son particularmente elevadas al indagar sobre la Marina, la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público.

GRÁFICA 7.21 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE DESCONFÍA DE LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA, 2018

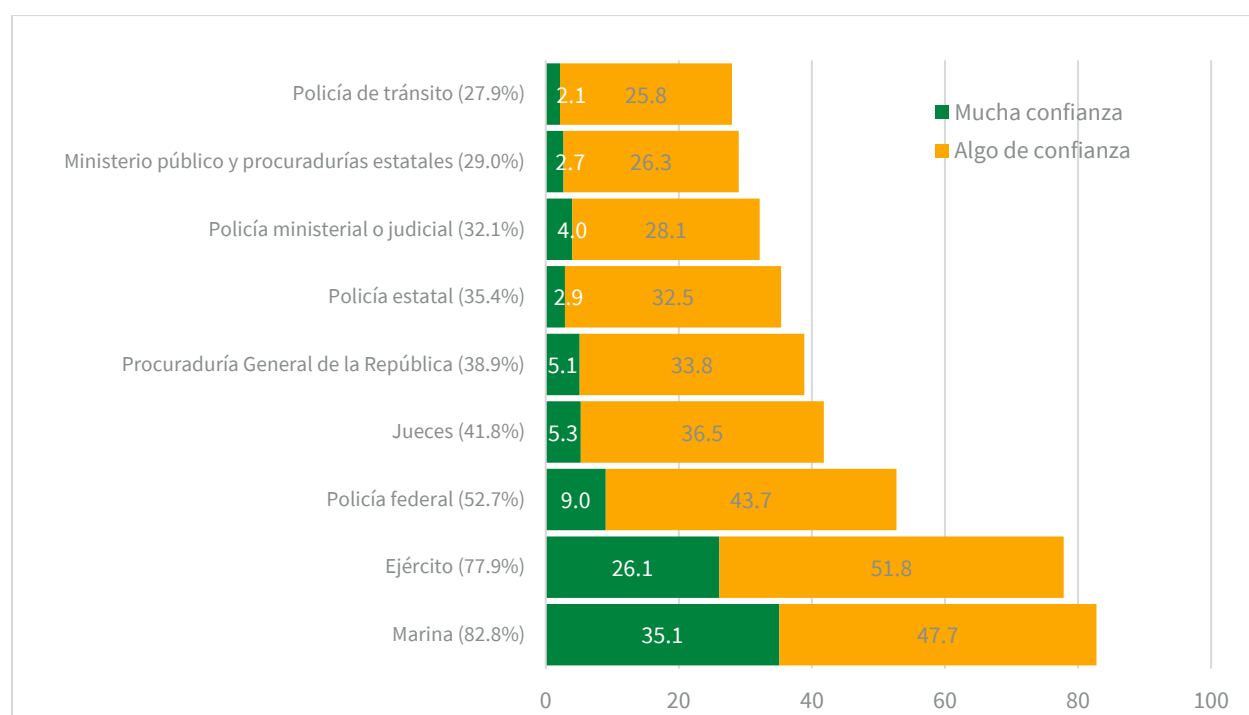


Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2018). El porcentaje de desconfianza incluye a quienes afirman desconfiar ‘algo’ o ‘mucho’ de cada institución.

Tan relevante como el conocimiento de las personas sobre las dependencias que integran el sistema de seguridad pública y de procuración de justicia, es la confianza o desconfianza que dichas instancias generan entre la población (GRÁFICA 7.21). La autoridad de seguridad pública que inspira mayor desconfianza para la población adulta de la capital del país es la policía de tránsito, pues 71 de cada 100 habitantes de la Ciudad desconfían de esta corporación. Igualmente elevada es la proporción de población que expresa tener algo o mucha desconfianza hacia el Ministerio Público (69.1%), la policía

ministerial o judicial (65.5%), o la policía estatal (63.7%). Sin duda, las instituciones que reciben una mejor valoración en este sentido son la Marina y el Ejército, dependencias que inspiran desconfianza ‘sólo’ en el 14.2 y en el 20.6% de la población capitalina, respectivamente. En todos los casos se observan diferencias relevantes entre los porcentajes de población local y nacional respecto de la desconfianza hacia estas instancias. Los habitantes de la Ciudad de México están más inconformes que los del conjunto del país cuando son preguntados por su confianza hacia ellas, con brechas muy elevadas en la valoración sobre el Ministerio Público, la policía ministerial y la policía estatal.

GRÁFICA 7.22 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE CONFÍA EN LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD, 2018



Notas: para cada institución, las cifras entre paréntesis corresponden al porcentaje total de población de la Ciudad de México que confía ‘algo’ o ‘mucho’ en ella. Los porcentajes mostrados en esta gráfica son complemento de los resultados de la gráfica 7.21 para la Ciudad de México; sin embargo, la suma puede no dar 100% para cada institución porque no se incluyen las respuestas no especificadas. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2018).

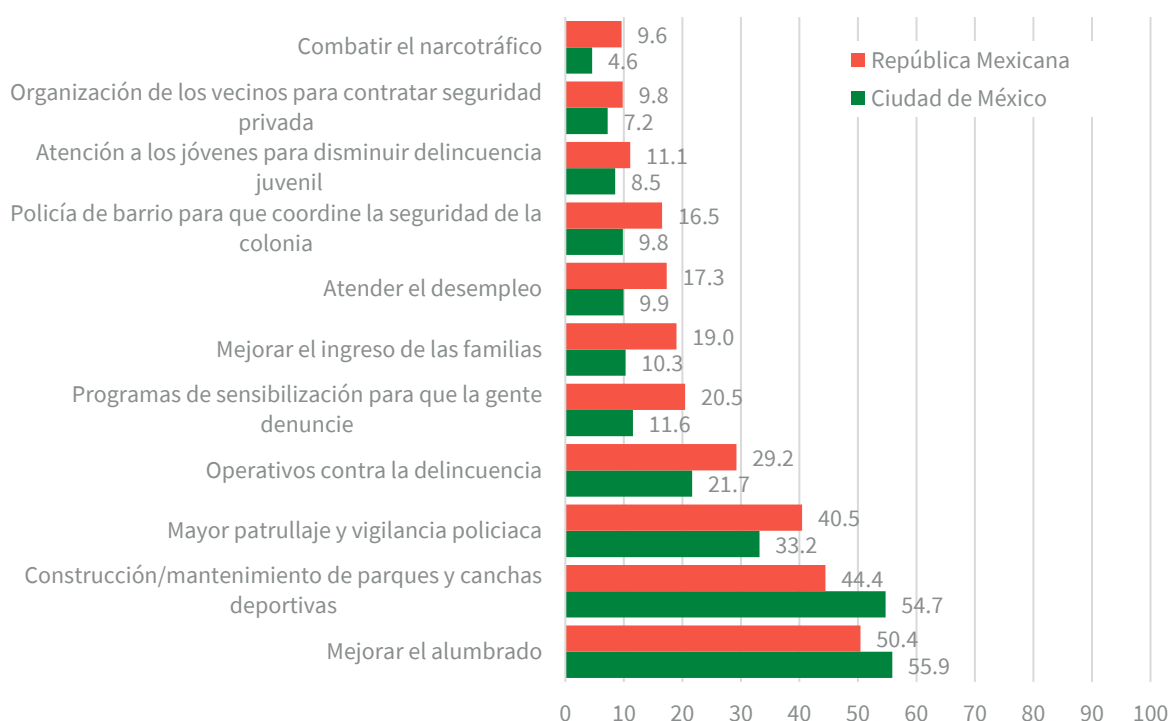
Conviene mostrar los resultados complementarios a los porcentajes de desconfianza para conocer con mayor detalle, precisamente, la intensidad de dicha confianza (GRÁFICA 7.22). Aun cuando la Marina, el Ejército y la policía federal son instituciones confiables para gran parte de los habitantes de la capital de la República (82.8, 77.9 y 52.7% de las personas confían en ellas, respectivamente), existen diferencias en los matices de esta valoración. Entre las evaluaciones otorgadas a la Marina y al Ejército poseen un gran peso relativo las correspondientes a ‘mucho confianza’, mientras que en el resto de las instituciones predominan los porcentajes equivalentes a ‘algo de confianza’. En suma, la Marina y el Ejército son las autoridades de seguridad conocidas por una mayor parte de los habitantes de la

Ciudad, pero también las que inspiran confianza a más personas y las que reciben en mayor medida valoraciones muy positivas (expresadas en ‘muchísima confianza’).

Conocimiento sobre las actividades gubernamentales para la mejora de la seguridad pública

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública incluye varias preguntas que permiten valorar el grado de conocimiento que tienen las personas respecto de diversas acciones de política pública llevadas a cabo en sus lugares de residencia, varias de ellas relacionadas con la prevención y atención de los problemas de seguridad pública.¹⁴ En general, son destacables los reducidos porcentajes de población que dice conocer dichas acciones, y en particular cabe mencionar que las intervenciones públicas reconocidas en mayor medida corresponden a acciones de más visibilidad, como las obras públicas y la presencia de fuerzas de seguridad en la vía pública (GRÁFICA 7.23).

GRÁFICA 7.23 PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE CONOCE LAS ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA REALIZADAS EN SU LUGAR DE RESIDENCIA, 2017



Notas: las preguntas sobre el grado de conocimiento se refieren a las acciones realizadas en el municipio o localidad de residencia de la población. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2018).

¹⁴ Se considera que las preguntas planteadas en el cuestionario de la ENVIPE corresponden a intervenciones de política pública, pues se incluyen en una sección denominada “Desempeño institucional”. Aun cuando no existen elementos para concluir que todas ellas tengan este origen (en particular la “organización de los vecinos para contratar seguridad privada” podría tratarse de una iniciativa comunitaria), se muestran resultados para las diversas opciones, dada la información que proporcionan sobre el conocimiento de las personas respecto de las medidas que pueden redundar en un entorno de vida más seguro.

Si se observan los resultados correspondientes a cada una de estas acciones se aprecian las elevadas brechas que existen entre actuaciones como mejorar el alumbrado, y construir o dar mantenimiento a parques y canchas deportivas (56 de cada 100 personas dicen conocer las primeras, y 55 de cada 100 las segundas), y aplicar otras medidas inicialmente menos evidentes, como programas para el combate al narcotráfico (que conoce menos del 5% de la población) y la atención de diversos problemas sociales, entre los que destacan el desempleo y la mejora del ingreso de las familias (9.9 y 10.3%, respectivamente) y la disminución de la delincuencia juvenil (8.5%). Es probable que el grado de conocimiento de las personas sobre las acciones de política pública aplicadas en sus entornos inmediatos de residencia esté asociado con el grado de visibilidad de dichas acciones, pues las diferencias en el conocimiento de estas actuaciones surgen también al analizar los resultados para el conjunto del país. En la comparación entre las respuestas proporcionadas por la población de la Ciudad de México y por el total nacional cabe resaltar las únicas dos categorías donde el porcentaje de personas conocedoras de estas acciones públicas es mayor en la capital que en la nación: la construcción y mantenimiento de parques y canchas, y la mejora del alumbrado. Sin embargo, no debe descartarse la posibilidad de que esta diferencia se deba, en realidad, a una mayor inversión en este tipo de obras en la capital de la República respecto de otras entidades.

La hipótesis sobre el efecto de la mayor o menor presencia de ciertas acciones e intervenciones de política pública en los porcentajes de ‘conocimiento’ respecto de su aplicación tampoco debe descartarse cuando se analizan los cambios que se han producido en las respuestas en los últimos años, tanto en sentido positivo (por el aumento de estos porcentajes) como negativo (por su disminución). Teniendo en cuenta estas consideraciones, y centrando el análisis en las actuaciones dirigidas de manera particular a la seguridad pública, entre 2011 y 2017 cabe mencionar algunas diferencias (CUADRO 7.9).

CUADRO 7.9 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE CONOCE LAS ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA REALIZADAS PARA LA SEGURIDAD EN SU LUGAR DE RESIDENCIA, 2011-2017

Acciones de política pública realizadas	2011	2017
Mejorar el alumbrado	49.3	55.9
Implementar policía de barrio para que coordine la seguridad de la colonia	23.1	9.8
Operativos contra la delincuencia	14.2	21.7
Programas de sensibilización para que las personas denuncien	14.4	11.6
Patrullaje y vigilancia policiaca	54.5	33.2
Combate al narcotráfico	6.8	4.6
Atención a los jóvenes para disminuir el pandillerismo y la violencia juvenil	7.6	8.5
Organización de los vecinos para contratar seguridad privada	4.9	7.2

Notas: el lugar de residencia se refiere a la alcaldía o colonia. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2012 y 2018).

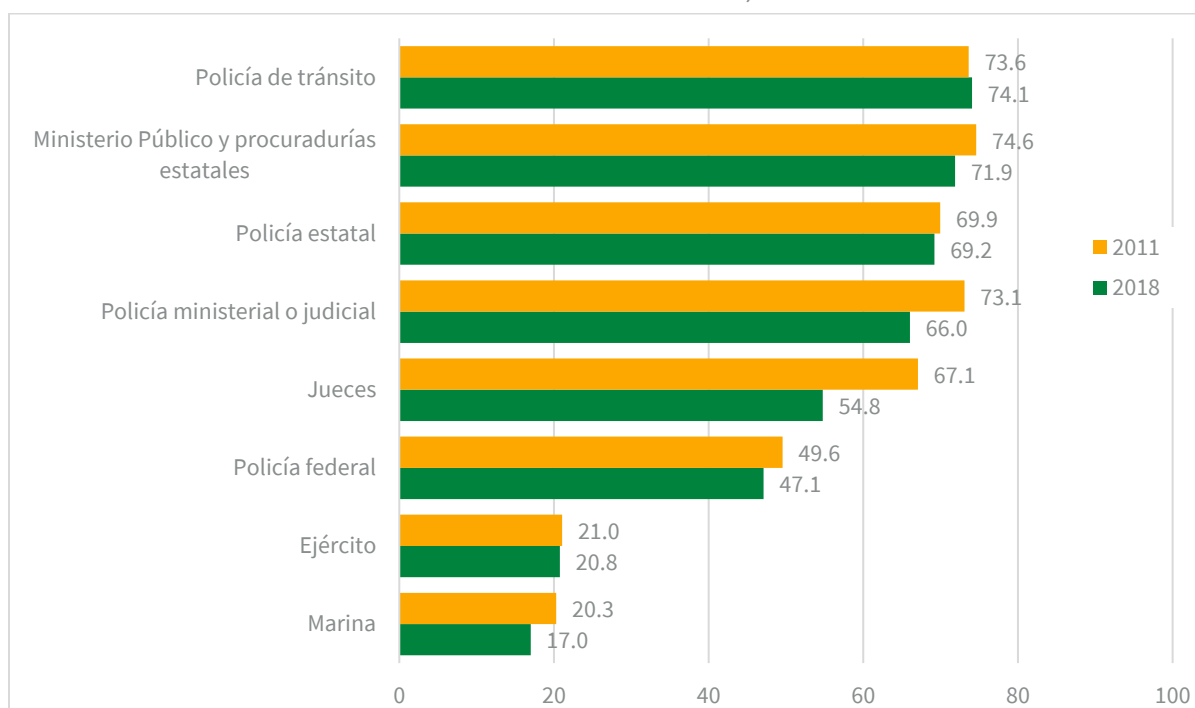
Por un lado, las referencias tanto al patrullaje y la vigilancia policiaca, como a la policía de barrio (figura para la coordinación de la seguridad de la colonia) se han reducido notablemente (más de 21 puntos entre ambos años en el primer caso, y más de 13 en el segundo). Por otro lado, el porcentaje

de población capitalina que reconoce la presencia de programas de sensibilización dirigidos a lograr que las personas denuncien los hechos delictivos, y el de quienes citan las acciones de combate al narcotráfico, también han bajado, pero en menor medida. En tercer lugar, pero en sentido inverso, ha crecido la proporción de población conocedora de los operativos contra la delincuencia, de las obras para la mejora del alumbrado y de la organización vecinal para la contratación de seguridad privada, si bien lo ha hecho en magnitudes mucho más reducidas que las correspondientes a los decrecimientos.

4.2 Percepción sobre el desempeño y la corrupción

La mayor parte de las autoridades de seguridad pública de la Ciudad de México reciben una baja calificación, en su grado de efectividad, por un gran número de personas residentes en la capital del país. En el conjunto de las instituciones evaluadas destacan la policía de tránsito, el Ministerio Público y la procuraduría estatal, la policía estatal y la policía ministerial o judicial, por el elevado porcentaje de personas que las consideran poco o nada efectivas, en un rango que varía entre el 66.0 y el 74.1% (en 2018). También los jueces reciben calificaciones negativas en esta dimensión de su desempeño, dado que más de la mitad de los habitantes de la Ciudad (el 54.8%) considera que su proceder es nada o poco efectivo. En el otro extremo, tanto el Ejército como la Marina son las instancias mejor valoradas en su efectividad, pues aproximadamente 80 de cada 100 capitalinos opinan que son entidades efectivas o muy efectivas (GRÁFICA 7.24).

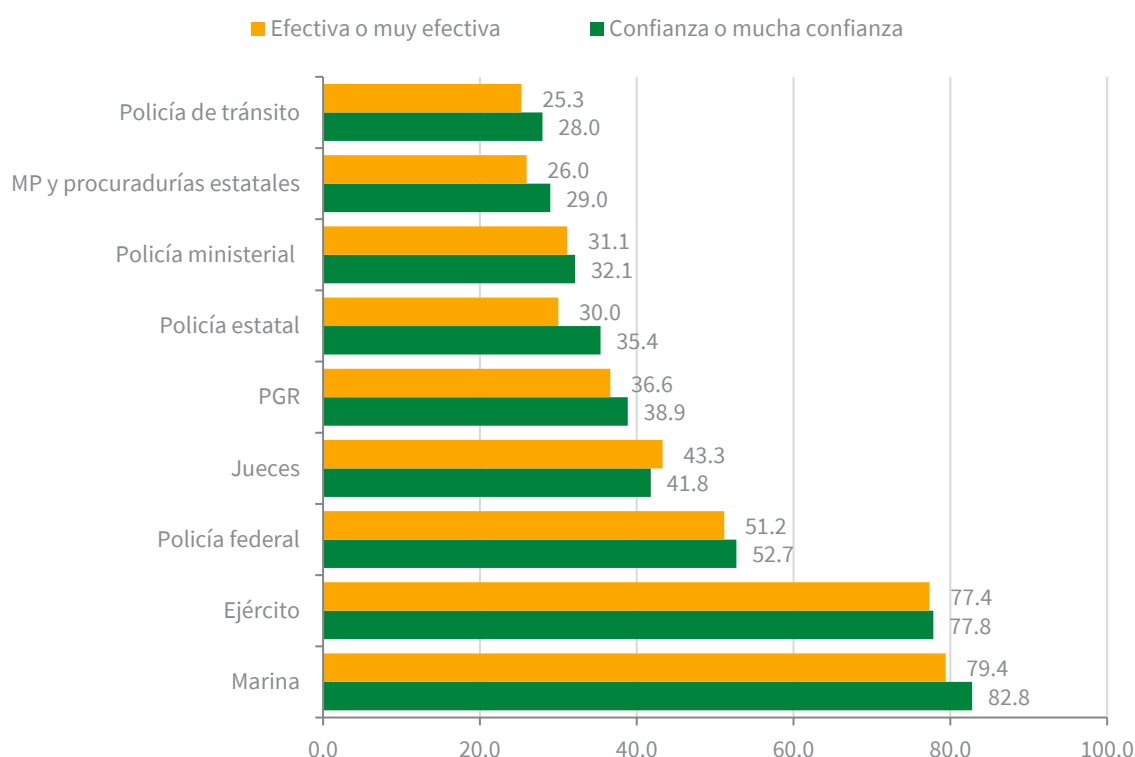
GRÁFICA 7.24 PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO QUE CONSIDERA POCO O NADA EFECTIVO EL DESEMPEÑO DE LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD, 2011 Y 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 y 2018).

La ordenación de las autoridades de seguridad pública a partir de su grado de efectividad (GRÁFICA 7.25), como se desprende de las respuestas proporcionadas por las personas entrevistadas, coincide con la ordenación respecto de la confianza que inspiran dichas autoridades (GRÁFICA 7.22), de manera tal que entre ambas variables se observa una fuerte asociación. La policía de tránsito, el Ministerio Público y las procuradurías estatales, y la policía estatal y ministerial, no sólo son poco efectivas para una gran parte de las personas que viven en la capital, sino que inspiran poca o ninguna confianza para porcentajes igualmente elevados de esta población.

GRÁFICA 7.25 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SEGÚN SU VALORACIÓN DE LA EFECTIVIDAD Y CONFIANZA DE LAS AUTORIDADES, 2018



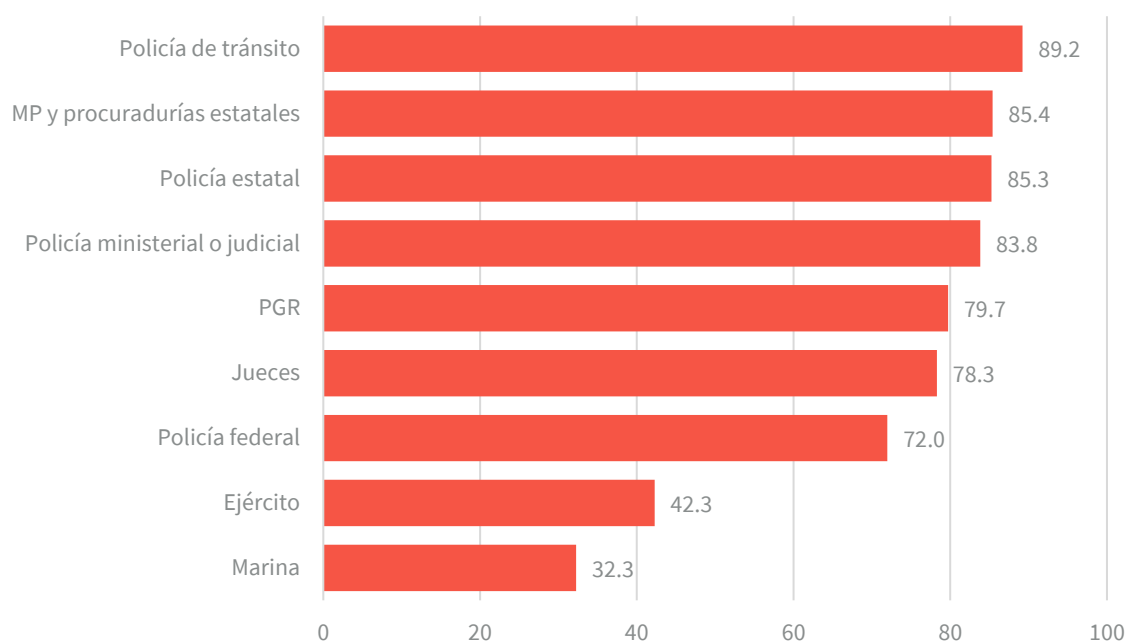
Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2018).

La valoración que realizan los habitantes de la Ciudad de México sobre el grado de efectividad de las instituciones encargadas de la seguridad no se ha modificado de manera significativa durante los últimos años, pues en general los porcentajes de población que se decantan por la poca o nula efectividad de estas instancias (y desconfianza, por ende), se han mantenido sin cambios. La única excepción se observa en la calificación dada a la policía ministerial o judicial, que entre 2011 y 2018 ha mejorado un poco en este aspecto. El 73.1% de los capitalinos la valoraba como poco o nada efectiva al inicio de la década y el 66.0% se pronunciaba en este sentido en 2018. En cualquier caso, esta diferencia no modifica la gravedad del análisis mostrado respecto de cómo evalúa la población residente en la capital del país a las instituciones responsables de la seguridad pública.

La corrupción de las autoridades de seguridad pública

La corrupción es, junto con la efectividad percibida, una de las dimensiones más relevantes en el conocimiento sobre la evaluación del quehacer institucional. Según información de la ENVIPE 2018, la percepción sobre la corrupción en las dependencias que velan por la seguridad pública está más extendida entre los capitalinos que la desconfianza o la valoración de su efectividad. Los últimos resultados disponibles permiten constatar estas afirmaciones (GRÁFICA 7.26), pues 89 de cada 100 personas que residen en la capital del país consideran que la policía de tránsito es una corporación corrupta, cifra cercana a las correspondientes para el Ministerio Público y las procuradurías estatales (85.4%), la policía estatal (85.3%), y la policía ministerial o judicial (83.8%). La Procuraduría General de la República (actualmente Fiscalía General de la República) también recibe una valoración negativa de este aspecto por un elevado porcentaje de la población local (79.7%), así como los jueces (78.3%) y la policía federal (72.0%). Nuevamente, el Ejército y la Marina son las instituciones mejor calificadas (42.3 y 32.3%, respectivamente).

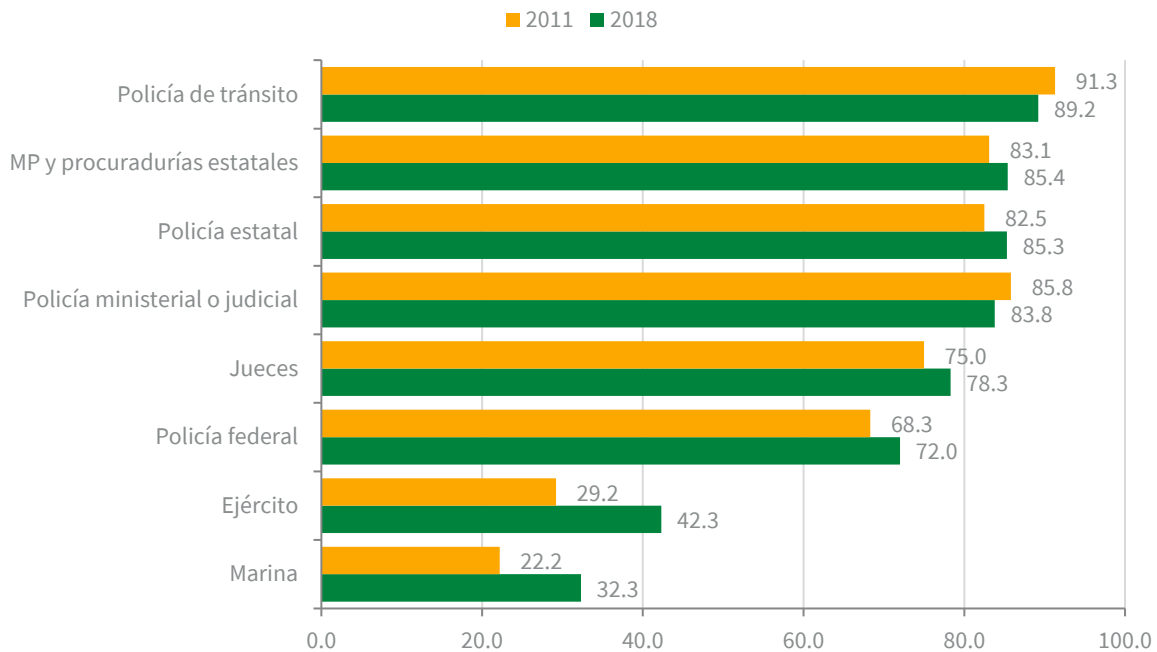
GRÁFICA 7.26 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE CONSIDERA CORRUMPTAS A LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD, 2018



Notas: porcentajes calculados sobre la población adulta de la Ciudad de México. Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2018).

Si se comparan los últimos resultados disponibles con los del año 2011 destacan dos hechos. El primero corresponde al crecimiento generalizado en la percepción sobre la corrupción entre ambos momentos, pues sólo la policía de tránsito, y la policía ministerial o judicial, han ‘mejorado’ levemente su valoración en este sentido. En el resto de las dependencias ha crecido el porcentaje de capitalinos que las califica como corruptas.

GRÁFICA 7.27 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE CONSIDERA CORRUPTAS A LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD, 2011-2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México a partir de ENVIPE (2011 y 2018).

El segundo hecho se refiere a los notables incrementos observados respecto del Ejército y la Marina, las dos instituciones de seguridad pública en las que más porcentaje de población confía (e incluso confía mucho), y a las que más personas identifican y valoran como efectivas y poco corruptas. Pese a ello, entre 2011 y 2018 ha crecido de manera significativa el porcentaje de población residente en la capital de la República que se refiere a estas instancias como corruptas. En 2011 el 29.2% de las personas opinaba que el Ejército era una institución corrupta, pero en 2018 este porcentaje había aumentado al 42.3%. En el caso de la Marina, los porcentajes de población que se pronunciaba en este mismo sentido han pasado del 22.2 al 32.3 por ciento.

CONCLUSIONES

Conclusiones

En este diagnóstico se presenta una descripción de los principales problemas que afectan a los habitantes de la Ciudad de México en diversas dimensiones del bienestar, poniendo de manifiesto la persistencia de situaciones de desigualdad asociadas con la edad, el género, la adscripción étnica y la alcaldía de residencia de las personas.

En **Población y territorio** (capítulo 1) se da cuenta de la heterogeneidad del territorio de la capital de la República y de quienes viven en ella. Es importante notar que, a pesar de pensarla como un conglomerado urbano, más de la mitad del espacio ocupado por la Ciudad es suelo de conservación correspondiente a diversos tipos de bosques, pastizales de alta montaña, pedregales, humedales y otras zonas agrícolas. En Xochimilco y en Tláhuac más de la mitad de la superficie es utilizada con fines agrícolas (51.2 y 55.1%, respectivamente). De la misma manera, el 79% del área ocupada por los bosques de la Ciudad de México se distribuye entre cuatro alcaldías (Cuajimalpa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tlalpan) y el 61% del espacio dedicado a la agricultura se encuentra en Milpa Alta y Tlalpan, las mismas demarcaciones donde se localiza aproximadamente el 85% del área de vegetación de la Ciudad. La importancia relativa de estos tipos de suelo puede subestimar el indicador de densidad demográfica, que en 2015 (según la Encuesta Intercensal, EIC) pasa de 5,967 personas por km² a 11,301 cuando se contabiliza únicamente el área habitada.

Los casi 9 millones de personas que viven en la Ciudad de México (8,918,653 según la EIC 2015) son en su mayoría mujeres, aunque es una mayoría que sólo se alcanza después de los 15 años. Además, el análisis de la estructura demográfica por edades pone de manifiesto la importancia relativa que tiene la población infantil y juvenil, pues la mitad de los habitantes de la capital del país no ha cumplido 33 años (valor de la mediana); los jóvenes entre 12 y 29 representan el 28% de toda la población; las personas adultas mayores (60 años y más) el 14.3%, y la tasa de dependencia demográfica es 42 (por cada 100 personas entre 15 y 64 años, hay 42 que no han cumplido los 15 o ya han sobrepasado los 64). Es posible afirmar que existe una elevada concentración territorial de la población que reside en la Ciudad: la mitad vive en cuatro demarcaciones (Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Tlalpan), mientras que la otra mitad se reparte en 12 alcaldías. Destacan Iztapalapa y Milpa Alta como las zonas con mayor y menor presencia de habitantes, con el 20.5 y el 1.5% del total de la población, respectivamente.

La Ciudad de México atraviesa dos dinámicas demográficas importantes. La primera es la clara tendencia descendente en el incremento natural de la población. A partir del año 2000, el número de habitantes ha crecido a una tasa media interanual de 0.3%, como resultado de la caída en la tasa global de fecundidad (que desde ese año es inferior a 2 hijos por mujer, valor de la tasa de reemplazo), así como por el aumento de la esperanza de vida y por las transformaciones recientes en los flujos migratorios. De hecho, la capital de la República tiene el saldo neto migratorio negativo más grande del país, con -2.7% para el periodo 2010-2015. Esto significa que, entre esos años, en la Ciudad de México

hubo más emigrantes a otros estados de la República que inmigrantes procedentes de otras entidades federativas, y la diferencia entre ambas poblaciones (emigrantes e inmigrantes) representaba aproximadamente el 3% de las personas de 5 años y más que residían en la Ciudad en 2010. Estos resultados fortalecen las afirmaciones referidas a la capital del país como punto de salida o expulsión de población. El capítulo incluye también un análisis en torno a los flujos migratorios locales, que permite destacar la existencia de casi 300,000 personas que cambiaron de alcaldía de residencia entre 2010 y 2015. Las demarcaciones donde llegó un mayor número de habitantes procedentes de otras zonas fueron Benito Juárez (40,225 nuevos residentes), Coyoacán (32,011), Iztapalapa (31,533), Cuauhtémoc (28,428) y Tlalpan (24,346). En términos relativos esta dinámica se dio con mayor fuerza en Benito Juárez, donde 10 de cada 100 personas que habitaban en esa alcaldía, en 2015, procedían de otras demarcaciones.

La segunda dinámica demográfica que debe ser destacada se refiere al proceso de envejecimiento de la población capitalina. Entre 2000 y 2015, en la Ciudad de México el número de niños y niñas (población menor de 18 años) disminuyó en más de un millón, mientras que aumentó en casi la misma magnitud el número de personas con 60 años o más. Al término de estos 15 años, la población infantil se había reducido 21% respecto de su tamaño en 2000 (de 2,715,917 a 2,153,371 niños y niñas), mientras el número de personas adultas mayores había aumentado 75% (de 730,640 a 1,276,452). No en vano, el primer grupo pasó de representar casi la tercera parte (31.6%) del total de habitantes en 2000, a menos de la quinta parte en 2015 (24.1%), mientras que el segundo grupo aumentó de 8.5 a 14.3% en ese mismo periodo. Esta tendencia se confirma en cada una de las alcaldías, si bien Benito Juárez es la única demarcación donde el peso relativo de la población adulta mayor es superior al de los niños y las niñas.

Es importante destacar la presencia de grupos de población que son vulnerables por distintas razones, como la denominada población callejera, las personas indígenas y las que presentan algún tipo de discapacidad. La población callejera se localiza en el nororiente de la Ciudad, principalmente en Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztapalapa. En las dos primeras alcaldías se calcula la existencia de aproximadamente 2,300 personas en esta situación (según el *Diagnóstico situacional de las poblaciones callejeras 2017-2018*, realizado por el Instituto de Asistencia e Integración Social), de las cuales la mayor parte son hombres y en torno al 20% cuenta con un nivel educativo de media superior o estudios profesionales. Además, 17 de cada 100 personas en situación de calle tienen una discapacidad física, y 5 de cada 100 presentan alguna enfermedad mental.

Se estima que en la capital de la República hay 1,002,817 personas indígenas (EIC 2015), definidas por hablar una lengua indígena o considerarse como tales. Este grupo, que representa el 11.2% de la población capitalina, se concentra sobre todo en Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Álvaro Obregón, alcaldías donde residen 474,709 personas indígenas (el 47.3% de las que habitan en la Ciudad). Sin embargo, la mayor presencia relativa corresponde a Milpa Alta, donde uno de cada cuatro habitantes pertenece a este grupo. Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco destacan también por sus elevados porcen-

tajes de población indígena (16.8, 15.0 y 15.6%, respectivamente), si bien en términos absolutos su importancia numérica no es tan elevada como en otras demarcaciones.

Con relación a la población con discapacidad, en la Ciudad de México viven aproximadamente 626,000 personas que presentan alguna dificultad física o mental (ENIGH 2018). El 67.5% de ellas tiene problemas para caminar, moverse, subir o bajar escaleras; el 26.4% tiene dificultad para ver, aun utilizando lentes; y el 15.6% para oír, aun usando aparato auditivo. Las personas con impedimentos físicos o mentales residen en 511,253 hogares, lo que equivale a afirmar que en 19 de cada 100 hogares capitalinos alguno de sus miembros tiene al menos una discapacidad física o mental.

En **Ordenamiento del territorio, estructura urbana y habitabilidad** (capítulo 2) se hace evidente cómo las limitaciones en el acceso a las fuentes de financiamiento de la vivienda, asociadas con los bajos niveles del ingreso familiar, condicionan las posibilidades reales de elección del lugar de residencia de la población que vive en la Ciudad, elevando con frecuencia los tiempos y los costos que deben asumir las personas y los hogares para la provisión de servicios y para el desplazamiento a los lugares de trabajo y estudio. En este capítulo se refiere la presencia de asentamientos irregulares en la capital de la República, su localización en las alcaldías y el crecimiento de su extensión, pues entre 2000 y 2015 la superficie ocupada por este tipo de asentamientos ha crecido 89.3% (de 14.7 a 27.9 km²). El crecimiento ha sido particularmente elevado en Álvaro Obregón y Tláhuac, donde, a lo largo de este periodo, el área ha aumentado 332.2 y 251.4%, respectivamente.

La mayor parte de las viviendas de la capital del país (2,601,323, según la EIC 2015) son casas únicas en terreno (el 32.9%), casas en terreno compartido con otras viviendas (29.8%) o departamentos en edificios (29.8%). La concentración de los inmuebles en casas y departamentos se observa también en la población que reside en ellos, pues la mayoría vive en este tipo de construcciones. Es importante destacar que 40 de cada 100 personas habitan en viviendas con pisos precarios (hechos con tierra, cemento o firme) y 7 de cada 100 en casas donde los techos también son inadecuados (sus materiales son de calidad inferior a la teja, la losa de concreto o la bovedilla). La probabilidad de vivir en estas condiciones aumenta de manera significativa en Milpa Alta, pero es también elevada en Xochimilco y en La Magdalena Contreras. La precariedad simultánea en los materiales de los tres componentes de la vivienda (paredes, techos y pisos) afecta a 13,872 casas, la mayor parte de las cuales están en Xochimilco (2,877), Tlalpan (2,127), La Magdalena Contreras (1,664) e Iztapalapa (1,562).

En la Ciudad de México, 54 de cada 100 hogares son propietarios de la vivienda que ocupan (ENIGH 2016). Sin embargo, entre el 20% más pobre esta situación disminuye a 45 de cada 100, como consecuencia de la inequidad en el acceso a servicios y productos para el financiamiento en la adquisición de vivienda, así como por la mayor dificultad de los hogares de estratos económicos inferiores para el ahorro. Entre los hogares con menor nivel de ingreso que no son propietarios del inmueble que habitan predomina el préstamo como tipo de tenencia de la vivienda (situación en la que está el 50.8% de los hogares del primer quintil no propietarios), un porcentaje que disminuye a medida que aumenta el

nivel de ingreso. Por otro lado, entre los hogares del quintil superior que tampoco son propietarios de la vivienda es altamente probable la renta, pues el 84.6% de estos hogares están en esta situación.

La dotación de servicios básicos de la vivienda y del entorno urbano presenta deficiencias generales y diferencias socio territoriales. En primer lugar, el aprovisionamiento de agua en la capital es un servicio eco sistémico de los bosques situados al sur de la entidad que, mediante los mantos acuíferos, representa más del 70% del agua utilizada, seguido por el sistema Cutzamala y Lerma, el reúso de agua, y otros manantiales y ríos. Este servicio presenta problemas de fugas (que ocasionan el desperdicio de más del 40% del agua) y de sobre explotación, pues el agua que se consume es mayor de la que se puede renovar. Además, la carencia en la provisión de agua (en el interior de la vivienda o incluso en el terreno donde ésta se localiza) afecta aproximadamente a 11 de cada 100 hogares, que deben acarrearla de diversas fuentes (como pozos, llaves comunitarias, otras viviendas) o recurrir a pipas (EIC 2015).

Sin embargo, las carencias en la provisión de agua en las viviendas presentan una notable heterogeneidad entre las alcaldías, pues la probabilidad de este problema es 4 veces mayor en Milpa Alta (donde el 44% de las viviendas no cuenta con servicios de agua entubada) que para el conjunto de la Ciudad; 3 veces superior en Xochimilco (el 30.4%) y 2 veces más elevada en Tlalpan y Tláhuac (20.2 y 19.7%, respectivamente). El acceso al agua resulta particularmente oneroso para los hogares con menor nivel de ingresos, tanto en recursos monetarios como en el tiempo que deben dedicar sus integrantes al acarreo. Además, estos hogares reciben también un peor servicio en el abastecimiento, pues sólo el 64.5% de las familias del primer quintil se benefician diariamente de la llegada de agua a su vivienda, mientras que el abastecimiento día tras día llega al 95.7% de los hogares con mayor nivel de ingresos (ENIGH 2016). La desigualdad en la frecuencia del abastecimiento del agua pone de manifiesto la incertidumbre que enfrentan las familias con menor nivel de ingresos en el acceso a este bien esencial.

En la Ciudad de México, la disposición final de los residuos recolectados en los hogares debe dar salida a 4,370 toneladas de basura en promedio al año, que deben ser procesadas en plantas de transferencia que presentan numerosos problemas de ineficiencia, y de las cuales, en promedio, salen a disposición final más de la mitad de los residuos que reciben (el 56.1%), y sólo a plantas de selección y composta el resto (22.2 y 21.6%, respectivamente) (según datos de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015). El volumen de basura destinada a disposición final debe ser trasladado a entidades vecinas, dado que en la Ciudad no existen sitios para tal fin. En consecuencia, es necesario analizar el problema de la disposición de basura final que generan los habitantes de la Ciudad de México desde una perspectiva metropolitana, pues todos los residuos de este tipo originados en la capital de la República son trasladados a lugares ajenos a la entidad; en particular al Estado de México.

El entorno urbano de la Ciudad de México presenta notables diferencias entre sus alcaldías. Según la información disponible más reciente (*Características de las localidades y del entorno urbano*, INEGI 2014), menos del 70% de las manzanas de la capital del país tienen alumbrado público en todas sus

vialidades, el 56% cuenta con banquetas en todas sus vialidades y el 48% tiene árboles, igualmente en todas sus vialidades. Xochimilco es la alcaldía con mayor carencia de alumbrado público en todas las vialidades de sus manzanas, pues menos de la tercera parte de estas en la demarcación presenta este equipamiento. Asimismo, en Milpa Alta sólo el 5% de las manzanas tienen banquetas en todas sus vialidades, un porcentaje que es igualmente reducido en Xochimilco y en La Magdalena Contreras.

En este capítulo se analiza también la estructura urbana de movilidad y la desigualdad que existe en torno a ella. La red de transporte público de la Ciudad de México está conformada por una gran infraestructura de medios cuya diversidad y características la convierten en un sistema heterogéneo y centralizado. Esta centralización —consecuencia, en gran medida, de la disposición centro-periferia entre el lugar de trabajo y de residencia de los habitantes de la capital— implica elevados costos de tiempo y de traslado para quienes deben cubrir los trayectos correspondientes, pero también revela situaciones de desigualdad en el acceso a la vivienda en zonas próximas a los lugares de destino diarios (cuyas rentas son más elevadas que en la periferia), y tiende a reproducir condiciones de inequidad en el ingreso (precisamente por el elevado gasto que deben asumir, en tiempo y costos de transporte público y privado, quienes realizan estos desplazamientos).

Aunque para algunas personas el uso del automóvil puede ser una necesidad, dado que residen en las zonas periféricas de la Ciudad o alejadas de las vías por donde transitan los principales medios de transporte público urbanos, el transporte privado (en particular los automóviles) se concentra en los hogares con mayor nivel de ingresos. El 67.4% de las familias del quintil superior de ingresos tiene al menos un automóvil, un bien del que sólo dispone el 14.0% de los hogares del primer quintil (según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH, de 2016). Por lo tanto, la probabilidad de tener un coche es casi 5 veces más elevada entre quienes cuentan con mayor nivel de ingresos. Desde la perspectiva geográfica, en las alcaldías con mejores condiciones de acceso a opciones de movilidad colectiva el número de autos registrados supera al número de residentes. Así, por ejemplo, en demarcaciones como Miguel Hidalgo y Benito Juárez, en 2017 esta relación es de 1,273 y 1,069 vehículos por cada 1,000 habitantes, respectivamente (*Sistema estatal y municipal de base de datos* de INEGI). Por otro lado, una parte importante de la población trabajadora que vive en Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta y La Magdalena Contreras, áreas igualmente alejadas de las zonas urbanas con mayor densidad de la Ciudad, debe asumir también costos elevados (económicos y de tiempo) para llegar al trabajo, sobre todo por parte de quienes residen en las colonias periféricas de estas alcaldías. Por ejemplo, en Tláhuac y en Milpa Alta, aproximadamente el 40% de la población que se desplaza de la casa al trabajo dedica más de dos horas diarias a realizar ese recorrido, con el consiguiente desgaste físico y esfuerzo económico que ello implica (EIC 2015).

En **Actividades productivas** (capítulo 3) se realiza un diagnóstico de la Ciudad de México como espacio de producción de bienes y servicios económicos, dedicando una parte al análisis de los procesos de carácter macro estructural y otra a la participación de la población en las actividades productivas. La importancia de la capital de la República en la generación de bienes y servicios es evidente si se tiene

en cuenta que por cada 100 pesos producidos en el país —correspondientes a la extracción, producción, distribución, y consumo de bienes y servicios de diversa naturaleza— aproximadamente 17 proceden de las actividades productivas locales (recuperado de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> el 9 de julio de 2019). La elevada participación de la producción capitalina en el conjunto nacional contribuye a explicar que la tasa anual promedio de variación del PIB sea muy parecida en ambos casos: entre 2004 y 2017, la Ciudad creció a un ritmo interanual medio de 2.6% y el país lo hizo a una tasa promedio del 2.4%. Según los datos más recientes (*Censos económicos 2014*), las alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa concentran más de la mitad del valor de la producción total local (53.5%), mientras que cuentan con sólo 12.3% de la población residente en la Ciudad. Se trata de demarcaciones con unidades productivas que generan elevado valor agregado, donde acuden a trabajar personas procedentes de otras demarcaciones.

En la dinámica económica de la Ciudad tiene una destacada incidencia el valor de las actividades terciarias, sobre todo el comercio y los servicios, que en 2017 representan el 90.3% del PIB (INEGI). Además, 24 de cada 100 pesos producidos a nivel nacional correspondientes al sector terciario son generados en la capital, donde este sector ha crecido a una tasa media interanual de 2.9% entre 2004 y 2017, por encima de la tasa para el conjunto del PIB local (2.6% en el mismo intervalo).

En el caso particular de las actividades comerciales, es importante señalar que los 383 supermercados capitalinos y los 329 mercados públicos registrados en 2013 (INEGI) se distribuyen de manera heterogénea entre las alcaldías de la Ciudad. En demarcaciones como Tláhuac y Milpa Alta (situadas al sur de la Ciudad, donde predominan las áreas rurales) no se reporta la existencia de supermercados antes de 2013, y en otras —como La Magdalena Contreras— sólo existe un establecimiento de estas características antes de esa fecha. Por otro lado, en Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Iztapalapa y Cuauhtémoc hay un mayor número de estas superficies comerciales. Cabe mencionar que en Venustiano Carranza y en Gustavo A. Madero la menor cantidad de supermercados contrasta con la mayor presencia de mercados públicos, pues en esas dos alcaldías se localiza más de la cuarta parte de los contabilizados en la Ciudad. El análisis sobre la presencia de puestos ambulantes y semifijos permite una aproximación al denominado comercio informal. En Cuauhtémoc, más de la mitad de sus manzanas (52%) cuenta con puestos ambulantes y en un porcentaje no menor (el 48%) se registra la existencia de puestos semifijos. En el resto de las alcaldías la probabilidad de que haya puestos ambulantes o semifijos es más reducida en términos comparativos, pero en todo caso es posible afirmar que estas actividades están presentes en todas las demarcaciones capitalinas.

Desde una perspectiva temporal, en los años recientes se aprecia un significativo crecimiento de los servicios financieros y de seguros de la Ciudad, así como de los servicios de información en medios masivos, con tasas globales de variación en su valor agregado bruto, entre 2003 y 2017, de 315 y 233% respectivamente. Este crecimiento tan relevante implica que, durante este periodo, el valor de los servicios financieros y de seguros generados en la capital del país ha aumentado en torno al 11% año tras año. En década y media estos subsectores han pasado de representar menos de la décima parte

del PIB terciario (4.7% en el primer caso y 4.9% en el segundo) a casi la quinta parte (13.2 y 11%, respectivamente). La importancia que han adquirido a lo largo del tiempo las actividades relacionadas con los servicios financieros estaría relacionada con el crecimiento generalizado de los servicios al productor (como servicios financieros y de seguros, servicios inmobiliarios y de alquiler, y servicios de apoyo a los negocios), y en ese sentido serían fundamentales en los procesos de integración de los enclaves productivos en los encadenamientos mercantiles globales.

Con relación a la participación de la población capitalina en las actividades productivas, en 2018 la mitad de las personas que residían en la Ciudad de México (4,525,834, el 50.6%, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE) formaban parte de la población económicamente activa (PEA), por lo que tenían un vínculo con las actividades económicas dedicadas a la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios (94.9%), o bien buscaban tenerlo (5.1%). Si se considera el número de personas en situación de búsqueda de empleo y el de quienes estaban disponibles para incorporarse a uno, por cada 100 personas con empleo en la Ciudad había 17 desempleadas o dispuestas a incorporarse a un trabajo. La situación difería territorialmente. Por un lado (EIC 2015), en alcaldías como Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc los porcentajes de población económicamente activa eran más elevados que el promedio capitalino (55.4, 53.1 y 53.0%, respectivamente); por otra parte, las mayores tasas de desempleo correspondían a Tláhuac, Iztapalapa y La Magdalena Contreras.

La mirada al desempleo desde el eje analítico de la edad permite afirmar que este problema afecta en mayor medida a los y las jóvenes de la Ciudad que a la población adulta, pues el 10.2% de la PEA entre 12 y 29 años se encontraba desocupada en 2018 (ENOE), frente al 5.1% del total de la población de 12 años y más. Entre la población joven no económicamente activa (PNEA) y no disponible para incorporarse a un empleo destacan los estudios y los quehaceres del hogar, pero sobre todo los primeros, como las razones para no trabajar o buscar un empleo. En cuanto a las tareas domésticas, es posible mencionar que su realización era una razón de peso entre las mujeres no económicamente activas que decían no estar disponibles para el trabajo (el 24% respondió en este sentido, frente al 2% entre los hombres), pero también se puede concluir que la mayor parte de la PNEA joven no disponible para laborar por dedicarse a los quehaceres del hogar eran mujeres (el 93%). A su vez, entre la población joven en edad normativa de cursar algún grado de educación obligatoria (entre 12 y 17 años), el 8.5% desempeñaba alguna actividad económica o buscaba hacerlo; la mayor parte de este grupo (el 65%) eran hombres. En ese mismo año, había en la Ciudad de México 1,519,786 personas adultas mayores, de las cuales laboraban 466,712 (el 30.7%); la mayoría de ellas eran hombres. Entre las personas adultas mayores no económicamente activas destacaban las que se dedicaban a los quehaceres del hogar (el 46.7%, grupo en el que también predominaban las mujeres) y las que estaban pensionadas o jubiladas.

Por otro lado, el análisis de la participación laboral según identidad étnica revela algunas diferencias cuando se adoptan criterios distintos para la definición de esta población. La tasa de actividad, o por-

centaje de población económicamente activa, para las personas de 12 años y más que se auto adscribían como indígenas o hablaban una lengua indígena era 60% (EIC 2015), similar a la del total de la población capitalina. Sin embargo, al adoptar el criterio de identificación a partir del dominio de una lengua indígena estos resultados variaban, pues la tasa aumentaba al 68.2%.

La importancia del sector terciario en el PIB local se refleja en las brechas entre la población ocupada por sector. En 2018 (ENOE), el 83% de la PEA de la Ciudad de México estaba ocupada en el comercio y los servicios, mientras que la industria manufacturera representaba el 11% y la construcción el 5%. Si se toma como referencia el total de las personas empleadas en el sector terciario, el 24% se dedicaba a actividades relacionadas con el comercio, un porcentaje superior al del resto de los subsectores: 18% a los servicios profesionales, financieros y corporativos; 15% a servicios sociales; 15% a servicios diversos; 10% a transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento; 9% a restaurantes y servicios de alojamiento; 9% a gobierno y organismos internacionales.

La mirada a la composición por sexos de la población ocupada por actividades económicas revela grandes diferencias en la presencia de hombres y mujeres en las actividades agropecuarias y en la construcción, así como en la industria extractiva y de la electricidad, y en la industria manufacturera. Sin embargo, si bien todas estas actividades están claramente masculinizadas, las mayores brechas se observan en las tareas agropecuarias y de la construcción, donde los hombres representan el 90.8 y el 88.1%, respectivamente, de las personas empleadas en cada categoría. Frente a las ocupaciones en estas actividades, el comercio y los servicios se caracterizan por una distribución más equitativa en el porcentaje de hombres y mujeres que participan en ellas. No obstante, en las tareas relacionadas con el transporte, las comunicaciones, el correo y el almacenamiento, la población masculina representa el 80.5% de todas las personas ocupadas; mientras que en el gobierno y en los organismos internacionales da cuenta del 59%; y en los servicios profesionales, financieros y corporativos es el 58%.

La aproximación a la precariedad laboral se lleva a cabo a partir del salario, el tiempo y la condición de informalidad como dimensiones analíticas. Según resultados de la ENOE, en 2018 había 1.9 millones de personas ocupadas (aproximadamente el 53% de la población capitalina con empleo) recibiendo entre 2,652 y 7,953 pesos mensuales promedio por su trabajo (entre 1 y 3 salarios mínimos). Asimismo, 587,167 personas (el 16.6%) recibían menos de un salario mínimo al mes, y 81,803 (el 2.3%) no percibían remuneraciones por su trabajo. Un porcentaje superior a la cuarta parte de la población ocupada (el 28.2%, 993,689 personas) ganaban más de 3 salarios mínimos al mes por la realización de su trabajo. Se aprecia una asociación entre el rango del ingreso por trabajo y la participación de la población por sexos, que es particularmente visible al comparar los intervalos extremos de la distribución: 7 de cada 10 personas que no recibían ingreso por su trabajo eran mujeres, pero sólo lo eran 4 de cada 10 entre quienes recibían más de 5 salarios mínimos al mes (o más de 13,256) por la realización de su actividad laboral. El peso relativo de los hombres entre la población ocupada aumentaba conforme lo hacía el rango del ingreso laboral, sobre todo a partir de ingresos superiores a 5,303 pesos mensuales.

En la Ciudad de México, en 2018 menos de la mitad de las personas que trabajaban (1,869,722, el 45%) lo hacían entre 35 y 48 horas a la semana, umbrales definidos a partir de los valores que establece la Ley Federal del Trabajo para la jornada máxima diaria en turnos diurnos, nocturnos o mixtos. La cuarta parte de la población ocupada (1,027,303 personas, el 24.7%) dedicaba a su trabajo menos de 35 horas semanales y el 30.4% (1,264,481) superaba incluso las 48 horas. Existían diferencias entre sexos en la distribución de la PEA ocupada por duración de la jornada de trabajo, que se ponían de manifiesto en una mayor participación de las mujeres en los rangos inferiores a las 40 horas semanales, y en el predominio de los varones en los tramos de 49 horas y más.

Por otro lado, 2.1 millones de personas llevaban a cabo sus actividades laborales en condiciones de informalidad, por lo que la probabilidad de tener una ocupación informal era más elevada que la de acceder a un empleo formal (50.2 y 49.8%, respectivamente).¹ El análisis de la informalidad a partir de los grupos etarios permite afirmar que este problema estaba más extendido entre los jóvenes, y entre las personas adultas mayores, que en el total de la PEA ocupada. El 54.3% de la población ocupada entre 12 y 29 años estaba en situación de informalidad, frente al 61.2% de las personas adultas mayores. Asimismo, entre la población ocupada en condiciones de informalidad los jóvenes representaban el 25.5% y las personas adultas mayores el 13% (la población entre 30 y 59 años daba cuenta del 61.5% restante).

El capítulo concluye examinando la participación de la población en las actividades productivas (entre las que se incluyen el autoconsumo, o producción sin propósitos comerciales; la satisfacción de las necesidades cotidianas, como quehaceres del hogar y cuidado de sus miembros; y la participación en tareas de voluntariado y servicio a otros hogares) y la estimación de su valor económico, a fin de dimensionar de manera más precisa el aporte de los hogares a la economía nacional. De acuerdo con los datos de la EIC, en 2015 el 77.1% de las personas de 12 años y más que vivían en la capital de la República realizaban este tipo de trabajo no remunerado, lo que equivalía a 5.8 millones de personas. La participación de las mujeres en estas tareas era mucho más elevada que la de los hombres, pues el 87.2% de ellas dedicaba parte de su tiempo a su realización mientras que lo hacía el 65.5% de ellos. Además, el tiempo promedio que invertían semanalmente las mujeres (41:34 horas) era significativamente mayor al que le dedicaban los hombres (18:19 horas).

La estimación del valor de mercado del tiempo dedicado por los habitantes de la Ciudad de México a estas expresiones del trabajo no remunerado permite afirmar que el valor bruto de todas las horas invertidas en las tareas domésticas y de cuidado correspondería a 314,214 millones de pesos (a precios corrientes), un monto que equivaldría al 10.7% del PIB de la entidad de ese mismo año (microdatos de la EIC, INEGI 2017c, INEGI s.f.-d). El mayor aporte provendría de las mujeres, con una participación del 8.1% en la contribución al PIB local, y sólo el 2.6% tendría su origen en los hombres. Si se po-

¹ La definición operacional de la informalidad corresponde al marco conceptual de la ENOE, según se describe en el capítulo 3 de este diagnóstico (Actividades productivas).

ne en relación el monto estimado con la población que llevó a cabo estas actividades, cada persona habría aportado aproximadamente 41,370 pesos al año; las mujeres habrían contribuido con 52,681 pesos y los hombres con 24,214.

El capítulo 4 se centra en el estudio de la **Pobreza y desigualdad**. A lo largo de sus páginas se presenta un análisis sobre la evolución de la pobreza en la Ciudad de México entre 2012 y 2018, una mirada a la desigualdad socio demográfica desde la condición de pobreza de las personas que residen en la capital del país y un examen de la desigualdad en el ingreso desde varias perspectivas, incluyendo la aproximación territorial. El enfoque adoptado por el Consejo de Evaluación para la medición de la pobreza reconoce que éste es un fenómeno multidimensional, y que para identificar a quienes se encuentran en esta situación se requiere definir los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), así como los umbrales y parámetros con los que se considera que las personas gozan de acceso efectivo a estos derechos, y por lo tanto disfrutan de una vida digna.

En congruencia con este posicionamiento, la medición de la pobreza se realiza a partir del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), el único que identifica a quienes padecen pobreza mediante la integración de tres dimensiones: línea de pobreza (LP), Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y tiempo. Es importante señalar que la LP se establece con una metodología innovadora que considera los requerimientos de ingreso por hogar, teniendo en cuenta el periodo de consumo de los bienes y servicios de los hogares, así como economías de escala y ajustes por adulto equivalente. Asimismo, hay que destacar la relevancia de incluir la dimensión del tiempo, un componente fundamental para evaluar el bienestar de los hogares. En este indicador se consideran los requerimientos de tiempo para llevar a cabo el trabajo extradoméstico, doméstico y de cuidado de personas; la educación, y el tiempo libre. El indicador de tiempo se combina con el ingreso de los hogares antes de compararlo con la línea de pobreza a fin de expresar, de manera directa, la afectación en el bienestar de quienes carecen de tiempo libre.

En cuanto a los indicadores de NBI, a diferencia de los métodos tradicionales (que suelen realizar una identificación dicotómica entre quienes cuentan o no con el atributo de satisfacción), el MMIP establece diversos niveles de satisfacción, dando un valor distinto a cada una de las soluciones. Además, los criterios adoptados evitan el error de hacer dependiente la magnitud de la pobreza del número de variables incluidas en NBI, para lo cual se definen ponderadores que permiten estimar el peso relativo de cada variable dentro del conjunto del indicador de NBI. Las variables incluidas en el componente de NBI son vivienda (cuyo ponderador posee el mayor peso, con 12%), educación (9%), salud y seguridad social (5% cada uno), bienes durables (2%), y agua y drenaje, teléfono (fijo o celular) y adecuación energética (1% en cada caso). En conjunto, el componente NBI tiene un peso relativo de 37% en el indicador integrado del MMIP, mientras que el peso relativo del componente ingreso-tiempo es 63%. La medición de la pobreza a partir del MMIP permite catalogar a la población en seis estratos: tres de pobreza (pobreza muy alta, alta y moderada) y tres de no pobreza (satisfacción mínima, estrato medio y alto).

Los resultados del MMIP correspondientes al año 2018 muestran que en la capital de la República la mitad de la población (el 52.5%) se encuentra en pobreza, aunque este fenómeno es considerablemente menor al observado en el país (72.7%). La pobreza moderada constituye alrededor de un tercio en los dos ámbitos: 33.0 y 35.9%, respectivamente. No obstante, existe un mayor porcentaje de población en pobreza extrema (muy alta y alta) en el país (36.8%) que en la Ciudad (19.6%), mientras que en ésta son más elevados los porcentajes de población en los estratos sin pobreza (47.5%) en comparación con el promedio nacional (27.3%). Estos resultados reflejan el desigual desarrollo de México, que históricamente ha concentrado en la Ciudad una importante proporción de las fuentes de empleo y de los servicios públicos (salud y educación) que permiten a la población acceder a los satisfactores necesarios.

Los porcentajes mencionados equivalen a 1.7 millones de personas en pobreza extrema en la Ciudad de México, lo que significa que, en promedio, esta población satisface menos del 66% de las normas del MMIP. Dentro de este grupo se encuentran las personas que viven en pobreza muy alta (622,138), que en promedio satisfacen menos del 50% de los umbrales de todas las dimensiones del MMIP. Quienes padecen pobreza alta superan el millón de personas, y su nivel de satisfacción es superior al 50% pero inferior al 66% de las normas. El estrato más numeroso corresponde a las personas en pobreza moderada, con casi 3 millones; este grupo cubre en promedio entre 66 y 99% de los requerimientos normativos del MMIP. En el otro extremo de la distribución social, es decir, de la población que vive sin pobreza, destaca por su tamaño el estrato medio (con 2 millones de personas) seguido por el de quienes tienen satisfacción mínima (1.5 millones). El estrato alto (620,191) es el segundo con menor concentración de población, pero con las mejores condiciones de vida.

La aproximación al estudio de la pobreza por ingresos y por tiempo permite construir cuatro categorías de población que requieren atenciones distintas. La primera corresponde a las personas que padecen pobreza de ingresos y de tiempo, una situación que afecta al 27.9% de la población de la Ciudad de México. Se trata de personas viviendo en hogares que no cuentan con recursos humanos disponibles para realizar todas las labores domésticas, de cuidados, estudio y descanso, pero además toda la población en edad de trabajar extra doméesticamente se encuentra laborando y en muchas ocasiones por encima de las normas establecidas al respecto; pese a estas circunstancias, los ingresos del hogar son insuficientes para cubrir los gastos requeridos de acuerdo con su línea de pobreza.

La segunda categoría, donde se incluye el 19.8% de la población, abarca a quienes pertenecen a hogares en los que, si bien no padecen pobreza de ingreso, tienen recursos de tiempo insuficientes para cubrir sus necesidades domésticas, de cuidado y ocio (educación, recreación y descanso), o bien trabajan extra doméesticamente en exceso. En la tercera categoría (24.7% de las personas que viven en la Ciudad) se clasifica a la población con pobreza de ingreso pero no de tiempo, por lo que se trata de hogares que, potencialmente, podrían incorporar más personas o más tiempo al mercado laboral para mejorar su ingreso. La cuarta categoría (27.7%) se refiere a la población que no está en situación de pobreza de ingreso ni de tiempo.

En relación con las Necesidades Básicas Insatisfechas, en 2018 el 55.2% de la población presentaba privaciones en este componente. Si bien entre 2012 y 2018 el indicador conjunto de NBI sufrió variaciones mínimas —pues algunos componentes mejoraron ligeramente y en otros no se observan cambios significativos— la privación en la adecuación sanitaria (agua, drenaje y excusado) aumentó de 37.2 a 40.5%. Por otra parte, las intensidades en las carencias tuvieron, por lo general, una disminución, aunque en la mayoría de los casos poco relevante. De cualquier modo, es posible concluir que el grado de satisfacción que se tiene en los distintos componentes que integran el NBI es muy variado, siendo mayores las carencias en la medida en que se requieren inversiones importantes por parte de los hogares, como sucede con la vivienda: en 2018, el 49.2% de la población de la Ciudad de México habitaba viviendas precarias.

La pobreza tiene su origen fundamentalmente en la desigual distribución del ingreso, la riqueza y el acceso a los bienes sociales para la satisfacción de las necesidades. Sin embargo, la estructura demográfica de los hogares impone restricciones que pueden influir en el grado y magnitud de la pobreza, como sucede con ciertos grupos vulnerables y con otros definidos a partir del sexo, la edad y la condición de ocupación. En cuanto a los primeros, es importante mencionar a la población indígena, pues si bien en 2018 la incidencia de la pobreza afectaba a 5 de cada 10 habitantes de la Ciudad, entre quienes hablaban una lengua indígena esta relación aumentaba a 8 de cada 10. Además, la mayoría de la población indígena en condición de pobreza padecía elevada intensidad, ya que casi la mitad (el 52.2%) se ubicaba en los estratos de pobreza extrema.

Otro grupo vulnerable a la pobreza es el de las personas que presentan algún tipo de discapacidad, pues están más expuestas, por sus limitaciones, a presentar carencias en el acceso a fuentes de ingreso y a servicios de salud y educativos. La probabilidad de la pobreza entre las personas con discapacidad mental era del 60.5% en 2018, y del 49.5% entre quienes tenían otro tipo de discapacidad. Esta diferencia se debe, en parte, a que las personas que declaran tener alguna discapacidad son por lo general adultos mayores y éstos padecen, en promedio, menor pobreza. En efecto, la pobreza muestra una relación inversa con la edad, siendo durante la infancia cuando más se padece. En 2018, por cada 10 niños, niñas y adolescentes, casi 7 se encontraban en pobreza; de éstos, casi la mitad en pobreza moderada y el resto en pobreza extrema. Como se ha afirmado, el grupo de edad que presentaba menor incidencia de la pobreza correspondía a los adultos mayores (60 años y más), pues en 2018 estaba en esta situación el 32.2% de ellos.

Es importante prestar atención a la medición de la pobreza a partir del cruce entre variables, como el sexo y la edad. Los resultados del MMIP para 2018 muestran que la incidencia de la pobreza es ligeramente superior entre los hombres (53.3%) que entre las mujeres (51.8%), si bien este patrón varía de acuerdo con los grupos de edad, por lo que las diferencias no sólo tendrían el componente transversal de género, sino también el de edad y ciclo de vida. En lo que se refiere a la tasa de participación laboral, el 58.5% de la población de 12 años y más de la Ciudad pertenece a la PEA, y en el caso de la población en pobreza extrema este porcentaje es ligeramente inferior (58.1%). Además, la tasa de parti-

cipación es menor para las mujeres que para los hombres en todos los estratos del MMIP. No obstante, la tasa de las mujeres aumenta en la medida en que la pobreza disminuye, y en el caso de los hombres ocurre la situación opuesta, pues la tasa de participación baja a medida que mejora el ingreso.

Los datos para la Ciudad de México confirman que el tamaño promedio del hogar cuando existe una condición de pobreza es mayor: 3.9 personas entre los hogares con pobreza extrema y moderada, frente a 2.9 entre los hogares no pobres. Por otra parte, la tasa de dependencia en los hogares pobres extremos (2.7) es superior a la de los que están en pobreza moderada (2.3) y sustancialmente más alta que la observada en el estrato de los hogares sin pobreza (2.0). En lo que respecta a la pobreza según el sexo de la jefatura, encontramos que ésta es mayor entre los hogares encabezados por hombres, pues el 52.8% de quienes viven en este tipo de hogares la padecen, frente al 47.6% de quienes pertenecen a hogares de jefatura femenina.

La desigualdad de los ingresos actúa como un determinante para el pleno ejercicio o goce de los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades, y configura en gran medida qué tan diferentes somos en el país y, en particular, en la Ciudad de México. A pesar de los problemas que se presentan para la medición de la desigualdad (relacionados con el subreporte del ingreso de las encuestas, lo cual el Consejo corrige realizando un ajuste de éste de acuerdo con la información de Cuentas Nacionales) es posible estimar el índice de Gini y el coeficiente de Palma, los dos indicadores utilizados con este fin. El índice de Gini para el periodo 2012-2018 permite mostrar la persistencia de una Ciudad muy desigual, con una ligera tendencia a disminuir si atendemos a que su valor en 2018 (0.68) fue menor al de 2012 (0.74). Según el coeficiente de Palma, entre 2012 y 2018 se observa una reducción importante de la concentración del ingreso por parte del 10% más rico frente al 40% más pobre.

El ingreso del hogar proviene de distintos perceptores y fuentes. Quizá las más frecuentes sean las asociadas con el trabajo, el salario y las ganancias, aunque quienes no trabajan pueden percibir ingresos en forma de pensiones, becas, rentas y percepciones financieras. También existe un componente no monetario que se obtiene del consumo de bienes y servicios de manera directa, y que puede proceder de la autoproducción o de regalos hechos por otros hogares, así como de transferencias y de apoyos en especie procedentes de instituciones. Analizar la composición del ingreso en los hogares permite observar distintos patrones según los estratos de pobreza. En la pobreza muy alta predominan los ingresos por trabajo (que representan el 81% del ingreso total), mientras que en la pobreza alta las remuneraciones dan cuenta casi del mismo porcentaje, pero se observa un menor peso del ingreso por negocios propios y aumenta el valor imputado de la vivienda propia. La dependencia respecto de los ingresos por trabajo disminuye de manera importante en el estrato alto, siendo la principal fuente de ingresos las rentas altas (por intereses, de la propiedad y acciones, entre otras). En los estratos de pobreza moderada y satisfacción mínima, el valor imputado de la vivienda alcanza sus valores máximos. Estos resultados permiten constatar la vulnerabilidad de los estratos de mayor pobreza, pues al depender en mayor medida del ingreso por trabajo están a merced de las condiciones de los mercados y la economía.

La desigualdad se expresa también territorialmente. Según datos de la EIC, en 2015 el promedio del ingreso laboral per cápita de los hogares en la Ciudad de México era 5,879 pesos mensuales, y la mediana 2,893. Si se ordenan las alcaldías de mayor a menor a partir de la mediana, se aprecia que los valores más altos correspondían a Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, mientras que en el otro extremo estaba Milpa Alta, cuya mediana del ingreso laboral (1,714 pesos) representaba sólo el 21.4% de la de Benito Juárez. Con respecto al valor promedio del ingreso laboral, también se observa que el más elevado era el de Benito Juárez, que superaba en 2.4 veces la media para la Ciudad de México, y en 5 veces el nivel de Milpa Alta. Los promedios del ingreso ocultan la desigualdad al interior de las alcaldías. Por ejemplo, en Cuajimalpa se registraba un ingreso promedio superior a los 12,000 pesos per cápita mensuales, pero la mitad de los habitantes de esta demarcación ganaban menos de 3,750 pesos al mes.

En **Salud** (capítulo 5) son identificados tres problemas principales que dificultan el cumplimiento del derecho a la salud entre los habitantes de la Ciudad de México. El primero es la desprotección en servicios de salud, como consecuencia del acceso restringido a la seguridad social y otras barreras como la falta de unidades médicas en zonas periféricas donde actualmente se concentra la mayoría de la población en situación de pobreza. El segundo problema está relacionado con la segmentación del sistema de salud y con la fragmentación de la estructura de los servicios para la población no derechohabiente que habita en la capital del país. El tercer problema se refiere al rezago de las condiciones en los servicios brindados, provocando obsolescencia y deterioro de la infraestructura (que requiere mantenimiento y modernización), e insuficiencia en el número de profesionales para la atención (personal médico y de enfermería), en los medicamentos y en el equipo especializado para cierto tipo de tratamientos.

En la Ciudad de México, la esperanza de vida al nacer presenta un incremento significativo entre 1980 y 2016, pasando de 70 a 76.2 años. La esperanza de vida para las mujeres es siempre más elevada que para los hombres (78.6 y 73.9, respectivamente, en 2016), con crecimientos parecidos en ambos casos a lo largo del periodo (de 6.3 años en el primer caso y 6.1 en el segundo). En relación con las tasas de mortalidad por grupos de edad, los niveles más elevados corresponden a la población de 65 años y más, pues en 2016 por cada 1,000 personas en este grupo se registraron 46 fallecimientos. Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Azcapotzalco presentaron las tasas de mortalidad más altas en este rango de población, con valores cercanos a 51 decesos por cada 1,000 personas.

El segundo grupo de población en importancia por sus tasas de mortalidad son los niños y las niñas menores de un año. En 2016, por cada 1,000 nacimientos ocurrieron 12 muertes antes de cumplir el primer año de vida, un problema que afectaba de manera particular a Milpa Alta, donde los fallecimientos tempranos se presentaron en 18 de cada 1,000 nacimientos. Las tasas de mortalidad en los demás grupos de edad eran mucho más bajas que las de estos rangos etarios. Mención especial merece la razón de mortalidad materna, pues con independencia de la edad, la maternidad entraña un gran riesgo de muerte para las mujeres. En 2016, en la Ciudad fallecieron 28 mujeres por causas relaciona-

das con el embarazo y el parto por cada 100,000 nacidos vivos; este problema fue mucho mayor en Cuajimalpa y Miguel Hidalgo, cuya razón de mortalidad alcanzó las 62 muertes.

La capital de la República, como el resto del país, presenta una transición epidemiológica caracterizada por la reducción de afecciones infecciosas y por el aumento de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). Las cinco principales causas de muerte en 2016 fueron de este tipo: enfermedades del corazón, principalmente las isquémicas; diabetes mellitus; tumores malignos; enfermedades cerebrovasculares, y enfermedades del hígado. Entre las principales causas de muerte que han adquirido relevancia en los últimos años entre la población capitalina están también la influenza y la neumonía, las enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, los accidentes, las agresiones y las dolencias relacionadas con la insuficiencia renal. Además del incremento de las ECNT, es importante mencionar las lesiones auto infligidas intencionalmente (suicidios), el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), entre los padecimientos que forman parte de las principales causas de muerte que han adquirido relevancia en los últimos años, siendo más comunes los casos de hombres.

En México, el sistema de salud pública está conformado por dos sectores. En el primero se agrupan los organismos públicos de seguridad social que atienden a población incorporada en la economía formal y en el segundo las instituciones orientadas a la población que carece de seguridad social. Además, el sistema médico privado también se ha constituido como una alternativa para atender problemas de salud de la población, mediante establecimientos que ofrecen consultas médicas a precios muy reducidos (como los consultorios anexos a farmacias) que permiten satisfacer un tipo de demanda muy particular, pero que no se ha evaluado su conveniencia y efectividad.

Las instituciones de salud, tanto públicas como privadas, cuentan con una red de distintos tipos de establecimientos clasificados en tres niveles de atención médica: el primer nivel corresponde al contacto inicial de las personas con los servicios de salud, y comprende la atención ambulatoria o de consulta externa. El segundo se dirige a problemas de salud que ameritan intervenciones de emergencia o internación de los pacientes. El tercero atiende enfermedades complejas, por lo que los servicios se proporcionan en hospitales especializados en diferentes ramas de la medicina. En la capital de la República, el sector público disponible para satisfacer las necesidades y demandas en salud de sus habitantes consta de 651 unidades médicas, de las cuales 541 son de primer nivel, 57 son hospitales de segundo nivel y 53 son centros especializados del tercer nivel (2019). La mayor parte de las unidades médicas del sector público de la Ciudad están orientadas a la atención de la población que no cuenta con seguridad social, y adscritas a SEDESA (Secretaría de Salud local) y a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal.

El examen de la localización de los centros públicos de primer nivel permite destacar su elevada concentración en Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, demarcaciones entre las que se distribuyen 209 unidades, el 38.6% de todas las que existen en la Ciudad. Al poner en relación el número de unidades médicas de primer nivel con la población residente en cada alcaldía es importante mencio-

nar Cuauhtémoc y Milpa Alta como las demarcaciones donde este balance es más favorable, con 6,657 y 9,195 habitantes por unidad médica. En el otro extremo es necesario citar Iztacalco e Iztapalapa, con ratios mucho más elevadas (32,529 y 28,121, respectivamente). Este indicador arroja un resultado de 16,485 habitantes por unidad para el conjunto de la Ciudad. A partir del estudio de la distribución geográfica de estas unidades médicas según el tipo de institución es posible afirmar que únicamente SE-DESA dispone de instalaciones en todas las alcaldías, mientras que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a pesar de ser las dos instituciones de seguridad social más importantes, no cuentan con centros de consulta externa de primer nivel en todas las demarcaciones de la Ciudad de México. En Milpa Alta y en Xochimilco no existen unidades del IMSS, mientras que Iztacalco, La Magdalena Contreras y Tláhuac no cuentan con unidades afiliadas al ISSSTE.

La demanda potencial de servicios privados de primer nivel es de 9,290 habitantes por centro para la Ciudad en su conjunto, si bien se observan diferencias notables entre las demarcaciones; en particular entre Benito Juárez (donde corresponderían 4,174 pacientes por establecimiento) y Milpa Alta (con 27,585). Entre las unidades médicas privadas del primer nivel destacan dos tipos de establecimientos que, si bien brindan servicios de consulta externa, lo hacen en condiciones muy diversas: los consultorios adyacentes a farmacias, y las clínicas y sanatorios privados. En todas las alcaldías existe una mayor oferta de consultorios de farmacias que del segundo tipo, lo que se traduce en una demanda potencial de 12,615 habitantes (por consultorio de farmacia) y 35,252 (por centro privado), para el total de la Ciudad. Destacan Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco como las demarcaciones donde la relación entre habitantes y consultorios anexos a farmacias es particularmente elevada, con 34,482, 27,815 y 21,891, respectivamente.

En la Ciudad existe registro de más de 25,000 médicos de contacto directo con el paciente, considerando médicos generales, especialistas, odontólogos y residentes (debido a ciertas dificultades con las fuentes de información disponible no es posible incluir en este cálculo a los facultativos asociados a SEDENA, la Secretaría de Marina y los establecimientos administrados de manera directa por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal). Teniendo en cuenta esta población de profesionales (según datos de 2015, procedentes del *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017*), en la Ciudad de México se estima una media de 3 médicos por cada 1,000 habitantes (2.9), por encima del promedio nacional (2.4) pero inferior a la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (3.4). La relación entre las camas hospitalarias disponibles y la población residente en la capital da como resultado una ratio de 1.8 camas por cada 1,000 habitantes, superior al valor nacional (1.5) e igualmente por debajo de la media para la OCDE, que es 4.7.

La información publicada en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del año 2017 permite conocer la valoración que realizan los habitantes de la Ciudad sobre los servicios públicos de salud, en dimensiones como la rapidez en la atención, el grado de saturación de los establecimientos y la suficiencia del equipo médico que brinda dicha atención. En cuanto a la rapidez en la

atención, los establecimientos dependientes de la Secretaría de Salud local son valorados de manera positiva por un mayor porcentaje de población que los centros del IMSS e ISSSTE. La evaluación sobre la suficiencia del personal médico recibe valoraciones positivas y negativas similares, con porcentajes muy cercanos entre las tres instituciones. En cuanto a la evaluación del grado de saturación de los servicios por la presencia masiva de pacientes o enfermos, es notorio el predominio de las opiniones negativas con independencia de la institución de que se trate. Las deficiencias en los servicios del sector público de salud elevan la probabilidad de que una persona afiliada a un sistema público incurra en gastos privados. En 2017, 56 de cada 100 usuarios del IMSS dijeron haber pagado por servicios privados de salud ante las deficiencias halladas en sus centros y clínicas, una relación que crecía a 58 de cada 100 entre las personas beneficiarias de SEDESA, y a 62 de cada 100 entre la población afiliada al ISSSTE.

En la Ciudad de México, el 78.5% de la población está afiliada a alguna institución de salud, con diferencias socio territoriales (EIC 2015). Azcapotzalco, Tláhuac y Miguel Hidalgo son las demarcaciones con mayores porcentajes de población afiliada (84.1, 83.3 y 82.1%, respectivamente) mientras que en Iztapalapa (75.6%), Cuauhtémoc (75.6%) y Tlalpan (75.9%) la cobertura de este servicio es menor en términos comparativos. Aproximadamente 200,000 personas residentes en la Ciudad tienen doble aseguramiento en servicios de salud, destacando la afiliación conjunta al IMSS y a una institución privada, así como al IMSS e ISSSTE. Por otro lado, entre las alcaldías se observa una tendencia general al predominio de la afiliación al IMSS, pues en casi todas las demarcaciones de la capital el porcentaje de personas que se benefician de este instituto es superior al de quienes están adscritas a otros sistemas. En Azcapotzalco y Benito Juárez estos porcentajes son particularmente elevados, con el 48.5 y 45.9% de sus habitantes afiliados al IMSS, respectivamente.

Es importante prestar atención a la población adscrita al Seguro Popular, una opción de aseguramiento existente en 2015 (año de levantamiento de la EIC). Al respecto cabe mencionar que Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco eran las únicas demarcaciones capitalinas donde el porcentaje de población adscrita a este sistema superaba al resto de las opciones, lo que pone de manifiesto la relevancia de estos servicios para quienes residían en esas zonas de la Ciudad. En Milpa Alta esta brecha era especialmente significativa, pues el 55% de sus habitantes eran beneficiarios de este servicio, el 12% del ISSSTE, el 10% del IMSS y sólo el 1.5% poseía seguro privado.

Si bien el acceso a los servicios privados no es muy elevado en general (en 2015 disponía de esta modalidad el 5.7% de la población capitalina, y el 7.3% de quienes tenían cobertura de salud por parte de alguna institución pública), se observan también diferencias socio territoriales en este indicador. En la mayoría de las demarcaciones el porcentaje de población con este tipo de seguro médico es inferior al 10%, aunque Benito Juárez (11.4%), Miguel Hidalgo (18.5%) y Cuajimalpa (21.3%) destacan precisamente por sus valores elevados. Existe una diferencia importante entre el porcentaje de población que cuenta con servicios privados de salud y el de quienes afirman acudir a estos establecimientos para resolver sus dolencias. Pese a que el porcentaje de afiliación a seguros privados es muy bajo, el 30.7%

de los habitantes de la Ciudad (2.7 millones de personas) recurre a instituciones privadas cuando enfrentan problemas de salud, eligiendo opciones tan disímiles en calidad y precio como clínicas, hospitales privados y consultorios anexos a farmacias.

El porcentaje de no afiliación a servicios de salud para el conjunto de la población de la Ciudad de México (algo más de la quinta parte del total de sus habitantes) es ligeramente superior entre los hombres que entre las mujeres: carecen de este servicio 23 de cada 100 varones y 19 de cada 100 mujeres. Además, la población no afiliada se concentra de manera particular en el rango de 20 a 34 años (donde aproximadamente 562,000 personas no tienen acceso a estos servicios) y va disminuyendo progresivamente a medida que aumenta la edad. Los niños y las niñas en primera infancia (menores de 6 años) y la población adulta mayor (60 años y más) son dos grupos etarios que, por su mayor propensión a padecer dolencias y enfermedades, requieren especial cuidado médico tanto en la etapa de prevención como en la de atención. En ambos casos, la vulnerabilidad se agudiza cuando no existe afiliación a servicios de salud. En 2015, en la Ciudad había algo más de 132,000 niños y niñas menores de 6 años que no contaban con afiliación a seguros o instituciones médicas, lo que equivalía a la quinta parte del total de esta población. El número de personas adultas mayores no afiliadas era más elevado (152,000 aproximadamente) pero en términos relativos correspondía al 12% de esta población.

El problema de la no afiliación arroja resultados distintos entre las personas según su participación en las actividades económicas. La probabilidad de carecer de servicios médicos es mucho mayor entre quienes buscan trabajo que en el resto: el 44% de las personas que solicitan empleo no tiene cobertura médica, una relación que se reduce al 20% para quienes se dedican a los quehaceres del hogar, al 21% entre los estudiantes y al 3% entre los jubilados o pensionados. Asimismo, es importante señalar que el 19% de las personas que no trabajan por tener una limitación física o mental no tienen cobertura médica.

La definición de la cobertura médica a partir del acceso reportado (la persona es beneficiaria directa) y del parentesco (la persona es beneficiaria de estos servicios porque algún familiar directo, en línea ascendente o descendente, lo es) permite ofrecer una medición más precisa sobre el grado de cobertura de los integrantes del hogar. Según la ENIGH, en 2016 el 33% de los hogares de la Ciudad de México (894,000) estaban en situación de cobertura parcial (alguno de sus integrantes tenía seguro médico) mientras que 67 de cada 100 (1.8 millones) eran definidos con cobertura total (todos sus integrantes contaban con seguro médico). Desde esta definición, en ese momento en la Ciudad de México no habría familias con cobertura nula, lo que significa que no existirían familias en las que todos sus miembros carecieran de acceso (reportado o por parentesco) a los servicios de salud. La probabilidad de la cobertura total aumenta a medida que lo hace el ingreso del hogar, pues se observa una asociación entre ambas variables: el 57.4% de los hogares del primer quintil de ingresos tiene cobertura total, frente al 81% de los hogares del quintil superior.

La inexistencia de esquemas de aseguramiento para la atención de problemas de salud aumenta el riesgo de las personas y de los hogares de incurrir en gastos imprevistos que frecuentemente pueden

resultar catastróficos para los recursos de las familias, si bien no todos los hogares o personas afectados por el problema de los gastos catastróficos carecen de cobertura médica. Si se considera como gastos catastróficos en salud aquéllos que representan el 30% o más del ingreso doméstico disponible, en 2016 había en la capital del país 45,000 hogares en esta situación, lo que equivalía al 1.7% de todos los hogares capitalinos. Las familias de la Ciudad de México que en ese periodo debieron enfrentar costos imprevistos en salud tenían mayor probabilidad de albergar a personas adultas mayores que a niños y niñas en primera infancia.

En las familias donde todos sus integrantes eran beneficiarios de servicios de salud públicos o privados (por acceso directo o parentesco), el porcentaje de incidencia en desembolsos imprevistos de este tipo era 2%, porcentaje que apenas crecía al 3% entre las familias con cobertura nula y disminuía al 1% entre las que presentaban cobertura parcial. Aun cuando la incidencia de los gastos catastróficos en salud era muy reducida en los hogares con cobertura total, cabe preguntarse por el origen o las características de estos desembolsos. Al respecto es importante tener en cuenta que la afiliación a determinadas instituciones (como el Seguro Popular o IMSS Prospera, vigentes en 2016) no garantizaba la cobertura en todos los tratamientos o niveles de atención que podía requerir un paciente, de tal suerte que las excepciones a algunas enfermedades y procesos debían ser cubiertas por el usuario.

En el diagnóstico sobre los problemas relacionados con la **Educación** en la Ciudad de México (capítulo 6) se muestra información en torno a los resultados educativos de la población que reside en la capital del país, el acceso al sistema educativo, los costos económicos y de tiempo asociados con la movilidad escolar, y la desigualdad socio económica en torno a los logros educativos de las personas. En relación con los resultados educativos para la población de 15 años y más, en la Ciudad hay aproximadamente 105,000 personas analfabetas (no saben leer ni escribir un recado), lo que equivale al 1.5% de los habitantes de este grupo etario (EIC 2015). Esta población se distribuye de manera muy desigual entre sexos (el 72% de la población analfabeta son mujeres y el 28% hombres). Además, el problema afecta también de forma distinta a ambas poblaciones, pues el porcentaje de analfabetismo entre las mujeres es aproximadamente el doble que entre los hombres (2.0 y 0.9%, respectivamente).

El problema del analfabetismo presenta distintos grados entre las alcaldías. En más de la mitad de éstas los niveles son superiores al promedio capitalino, alcanzando el valor máximo en Milpa Alta (2.9%) y el mínimo en Benito Juárez y Miguel Hidalgo (0.7% en ambos casos). Por consiguiente, la probabilidad de ser analfabeta en Milpa Alta es casi 4 veces mayor que en Benito Juárez o en Miguel Hidalgo. La población analfabeta se concentra en Iztapalapa y Gustavo A. Madero, donde residen 40 de cada 100 personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir un recado. En el grupo etario de las personas adultas mayores el analfabetismo está más extendido que en el conjunto de la población, afectando al 5.3% de este rango de edad. A su vez, los más de 66,000 adultos mayores en condición de analfabetismo representan a 6 de cada 10 personas del total de analfabetas en la Ciudad (el 63% de todas ellas). Igualmente dispar es la distribución por sexos entre la población adulta mayor analfabeta, pues 78 de cada 100 son mujeres. Asimismo, es importante destacar que el analfabetismo se pre-

senta en el 8.3% de la población (de 15 años y más) que habla una lengua indígena, por lo que en este caso la probabilidad de ser analfabeta se incrementa notablemente en comparación con el total de la población o con las personas adultas mayores.

Los habitantes de la Ciudad de México han alcanzado, en promedio, 11.1 años de escolaridad, lo que equivale a haber concluido educación secundaria y contar también con dos años de educación media superior (EMS). Si bien los resultados entre sexos revelan una brecha de 0.6 años a favor de los hombres (el promedio masculino es 11.4 y el femenino 10.8), en ambos casos el valor de este indicador corresponde a educación secundaria completa y algún grado de EMS cursado. El examen de los años de escolaridad acumulados para la población adulta mayor y para las personas que hablan una lengua indígena muestra las desiguales condiciones en los procesos de educación formal entre diversos grupos de población. En el primer caso, el logro promedio es de 9.8 años (lo que implica un resultado global superior a educación secundaria) mientras que en el segundo se sitúa en 8.4 años (equivalente a educación secundaria inconclusa). Los hombres adultos mayores acumulan, en promedio, casi 2 años de educación más que las mujeres; los hablantes de una lengua indígena superan en 1.6 años a las mujeres de este mismo grupo.

El análisis del logro educativo, como el del analfabetismo, pone de manifiesto diferencias notables entre la población residente entre las alcaldías. Existe un rango de 4.4 años entre las demarcaciones con mayor y menor promedio, de tal manera que los habitantes de Benito Juárez presentan un promedio de escolaridad de 13.8 años (equivalente a EMS concluida y casi dos años de educación superior cursados), pero los de Milpa Alta (9.4 años) superan ligeramente la educación secundaria. Los resultados sobre la distribución de la población de cada demarcación según el tipo educativo alcanzado permiten constatar estas tendencias: la probabilidad de que una persona residente en Benito Juárez haya llegado a cursar algún grado de educación superior (62.8%) es 4.5 veces mayor que la de que lo logre un habitante de Milpa Alta (13.9%); asimismo, la probabilidad de no contar con escolaridad en Milpa Alta (3.4%) es casi 5 veces más elevada que en Benito Juárez (0.7%).

La aproximación a la exclusión educativa a partir de la condición de asistencia escolar arroja un porcentaje de inasistencia del 10% para la población entre 3 y 17 años, lo que significa que 10 de cada 100 niños y niñas con edad normativa para cursar la educación obligatoria en México (desde educación preescolar a EMS) estarían en situación de exclusión por este motivo. El problema se agrava en el grupo etario de preescolar (entre 3 y 5 años) y de EMS (15 a 17), donde la probabilidad de inasistencia es del 28.3 y del 16.8%, respectivamente. El análisis desde la mirada territorial arroja diferencias significativas entre las alcaldías: la probabilidad de la exclusión educativa es más elevada entre los niños y las niñas que residen en Milpa Alta y en Iztapalapa (con porcentajes de inasistencia del 13.1 y 11.9%, respectivamente, para el rango entre 3 y 17 años), y mucho menor en Benito Juárez, donde afecta al 5.4% de la población de este mismo rango.

Es importante explorar la asociación entre la inasistencia escolar y algunas variables que podrían incidir en su resultado, como la pertenencia a pueblos indígenas y las condiciones socio económicas. Al

respecto es posible afirmar que el riesgo de la exclusión educativa para una persona en edad normativa de cursar educación obligatoria es 3 veces más elevado cuando esa persona pertenece a un pueblo indígena. De la misma manera, a medida que aumenta el nivel de ingreso del hogar al que pertenecen los niños y las niñas disminuye el porcentaje de quienes no asisten a la escuela, una tendencia visible tanto entre la población con edad típica para cursar educación básica como EMS (aun cuando los porcentajes de inasistencia escolar son más reducidos en el primer caso). La probabilidad de la exclusión entre los niños y las niñas de 3 a 14 años (edad normativa para cursar educación básica) es 3.6 veces mayor cuando pertenecen a hogares con bajos recursos (primer quintil de ingreso) que en el quintil superior. Esta brecha aumenta si se analiza la inasistencia a EMS, pues la probabilidad de exclusión educativa de la población infantil perteneciente a hogares de bajos recursos es 4.4 veces superior a la de quienes se encuentran en el quintil de mayor ingreso.

Sin duda, el problema de la inasistencia escolar debe ser explorado considerando la participación infantil en las actividades productivas. El 63.4% de los niños y las niñas que trabajan (pregunta que en la EIC se aplica a las personas de 12 años y más) no asiste a la escuela, un porcentaje que presenta diferencias entre sexos (66.7% para los niños entre 12 y 17 años y 57.0% para las niñas) y que aumenta al 82.5% si se calcula para el grupo etario de 18 a 23 años (edades normativas para cursar educación superior). En la Ciudad de México, el riesgo de la exclusión educativa es incluso más elevado entre la población infantil (12 a 17) no económicamente activa por dedicarse a los quehaceres del hogar, pues aproximadamente 92 de cada 100 niños y niñas en estas circunstancias no van a la escuela, en porcentajes muy parecidos para hombres y mujeres.

En un lugar como la capital de la República, donde el sistema de movilidad urbano presenta severos problemas, es relevante conocer las situaciones de desigualdad en torno a los desplazamientos que diariamente deben realizar las personas para acudir a sus lugares de estudio, principalmente para aquéllas que no estudian en la alcaldía en la que viven. Para el conjunto de la Ciudad, sólo 18 de cada 100 personas que cursan algún grado de educación obligatoria asisten a un centro educativo localizado en una alcaldía diferente a la de residencia (EIC 2015). Entre las demarcaciones capitalinas destacan Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc e Iztacalco por el elevado peso que tiene la matrícula foránea en la población escolar que cursa educación obligatoria en establecimientos localizados en ellas, por lo que pueden ser definidas como demarcaciones receptoras de estudiantes. En el otro sentido, es importante mencionar Iztapalapa, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza y Tlalpan como las alcaldías expulsoras de población infantil que cursa algún grado de educación obligatoria.

El examen de la movilidad escolar del conjunto de la población inscrita en educación obligatoria oculta las diferencias que se presentan en estos flujos cuando se analizan de manera separada los desplazamientos que realizan las personas que cursan educación básica y media superior: 12 de cada 100 personas inscritas en educación básica viajan día tras día de una demarcación a otra para asistir a la escuela, frente a 43 de cada 100 que estudian EMS. Estas diferencias están asociadas con las características geográficas de la oferta de ambos tipos educativos y tienen repercusiones en los tiempos y

costos económicos de los desplazamientos, que son mayores entre quienes estudian EMS. Por un lado, las escuelas de educación básica se concentran en Iztapalapa y Gustavo A. Madero, donde hay más población en edad normativa para cursar estos niveles. Por otra parte, los establecimientos que ofrecen EMS están ubicados en demarcaciones donde reside un número igualmente alto de niños y niñas entre 15 y 17 años —como sucede en Iztapalapa y Gustavo A. Madero— pero también en Cuauhtémoc y Benito Juárez, aun cuando en estas alcaldías la población residente de este grupo etario es reducida.

La mayor parte de las personas inscritas en educación básica dedica menos de 1 hora al día a recorrer el trayecto casa-escuela-casa, y un elevado porcentaje de éstas invierte menos de media hora. El número de personas que pasan entre 1 y 2 horas en el transporte para acudir a sus lugares de estudio y regresar representa el 9% de esta matrícula escolar, y el de quienes requieren dedicar más de 4 horas es prácticamente nulo. Los resultados correspondientes a los tiempos de desplazamiento de los estudiantes de educación básica son congruentes con la menor probabilidad de movilidad escolar de esta población, y contrastan notablemente con las cifras relativas a educación media superior. En este caso, 13 de cada 100 personas inscritas en EMS tardan menos de media hora en desplazarse de la casa al centro escolar (considerando la ida y el regreso), 32 de cada 100 deben dedicar entre 30 minutos y una hora, y 37 de cada 100 deben invertir en este trayecto entre 1 y 2 horas. Además, es relevante el porcentaje de esta población que pasa varias horas al día en el transporte, pues el 17% debe dedicar entre 2 y 4 horas, y aproximadamente 2 de cada 100 dedican incluso más de 4 horas a los traslados cotidianos. Asimismo, mientras que más de la mitad de las personas que acuden a educación básica (55 de cada 100) caminan de su casa a la escuela, entre las personas que cursan EMS es mucho más elevada la probabilidad de que lleguen al centro educativo en camión, taxi, combi o colectivo (70 de cada 100) y notablemente más reducida que lo hagan caminando, medio que sólo usan 7 de cada 100.

El conocimiento sobre la desigualdad socioeconómica en torno a la educación abarca el examen de algunas dimensiones donde se manifiestan inequidades, como los recursos monetarios que destinan los hogares para cubrir los gastos por bienes y servicios educativos, las disimilitudes en el acceso al sistema educativo relacionadas con la posición en la distribución del ingreso, y la desigualdad en la empleabilidad y en los ingresos por trabajo asociada con los logros educativos de las personas.

En 2016 (ENIGH) las familias capitalinas dedicaban, en promedio, 2,968 pesos al mes para cubrir los gastos de educación de sus integrantes (inscripciones, pago de colegiaturas, material escolar y diversos servicios). Sin embargo, entre las familias con mayor nivel de ingreso (quintil superior) el gasto promedio mensual era 12,886 pesos, 16 veces más elevado que el de los hogares con menos ingreso disponible (primer quintil), cuyo monto promedio mensual dedicado a cubrir el costo de los bienes y servicios educativos era 811 pesos. Si se observa el gasto por estudiante al interior de los hogares, la distancia entre el quintil inferior (405 pesos al mes) y el superior (9,774) crece de manera significativa, pues el gasto efectuado por el segundo supera en 24 veces al realizado por el primero. Estas brechas pueden ser explicadas, en parte, por las diferencias en el régimen del establecimiento educativo al que asisten las personas y por el peso de las colegiaturas en dicho gasto. Casi todos los estudiantes perte-

necientes a hogares del primer quintil (96 de cada 100) están inscritos en centros escolares públicos, mientras que sólo asisten a estas instituciones 29 de cada 100 estudiantes del quintil superior.

El examen sobre la distribución de los estudiantes de cada quintil de ingreso según los niveles educativos cursados proporciona evidencia respecto de las desigualdades socioeconómicas relacionadas con el acceso y la permanencia en el sistema educativo. La población que cursa educación primaria y secundaria representa el 60% de los estudiantes del primer quintil de ingresos, pero a medida que aumenta el ingreso de los hogares se produce una mayor fragmentación de la matrícula por tipos y niveles educativos, poniendo de manifiesto la mayor probabilidad que tienen de avanzar hacia niveles superiores los estudiantes de hogares con ingresos elevados. Por otro lado, la mayor parte de quienes cursan algún grado de educación preescolar, primaria y secundaria, y EMS, pertenecen a familias cuyo ingreso equivale a los primeros quintiles, mientras que la población escolar de educación superior se distribuye de manera más equitativa entre los cinco grupos o categorías del ingreso. Entre quienes están inscritos en un posgrado es mayoritaria la participación de personas pertenecientes a los quintiles cuarto y quinto.

De acuerdo con los cálculos realizados partir de la ENOE (2018), la probabilidad de ser una persona económicamente activa (desempeñar una actividad económica, tener un vínculo laboral aunque no se haya realizado un trabajo durante el periodo de referencia, o estar buscando empleo) aumenta conforme lo hace el nivel de estudios. En este sentido destaca la tasa de ocupación de las personas que cuentan con EMS o superior (el 72.7% de todas ellas son económicamente activas), frente a quienes no han concluido la educación primaria (cuya tasa de ocupación es 35.5%), han finalizado este nivel (37.3%) o bien han terminado la educación secundaria (58.6%). Sin embargo, la tasa de desocupación (cociente entre el número de personas que no trabajaron y buscaron empleo, respecto de la población económicamente activa) también es mayor entre la población que presenta niveles altos de educación: 6 de cada 100 personas económicamente activas con EMS o superior se encuentran buscando empleo, el doble que entre quienes tenían primaria incompleta (3%).

El capítulo 7 está dedicado al estudio sobre la magnitud y las principales características de los problemas de **Inseguridad y violencia públicas** que afectan a la población de la Ciudad de México. Para ello, se incluye el análisis de las tasas de incidencia y prevalencia delictiva; el examen de la incidencia delictiva en las alcaldías y colonias de la Ciudad; la percepción de la población respecto de la inseguridad; los cambios incorporados por las personas en sus actividades cotidianas como consecuencia de la inseguridad que viven o perciben; el conocimiento de la población respecto de las autoridades encargadas de la seguridad pública en la capital del país; y su percepción en relación con el desempeño y el nivel de corrupción de estas instituciones.

Entre 2010 y 2017, las tasas de incidencia delictiva en la Ciudad de México (definidas como el número de delitos por cada 100,000 habitantes adultos) han aumentado a un ritmo interanual promedio de 6.6% (3.7% para el conjunto del país), lo que muestra un crecimiento sostenido en este indicador de la inseguridad pública. Es importante destacar que entre 2016 y 2017 se produce un aumento significati-

vo en la incidencia delictiva de la Ciudad, que en este bienio creció 38.2%, la mayor variación relativa bianual registrada desde el año 2010. En 2017, el valor de esta tasa se sitúa en 68,954 delitos por cada 100,000 habitantes, frente a los 39,369 registrados para el total de la República (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE). El análisis de los delitos del fuero común (los tipificados en los códigos penales de las entidades federativas y atendidos por las instancias de procuración de justicia de los estados) pone de manifiesto un crecimiento igualmente notable en los últimos años. El número de denuncias por delitos del fuero común en la Ciudad aumentó 43.1% entre 2015 y 2019 (pasó de 169,701 a 242,849), y la tasa de delitos de este tipo (delitos denunciados por cada 100,000 habitantes adultos) creció 43.5% en este mismo lapso. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que estos resultados pueden estar subestimados, dado el elevado problema que representa la cifra negra (definida como “la razón de los delitos no denunciados, más los delitos denunciados sin averiguación previa o carpeta de investigación más aquéllos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa o carpeta de investigación, entre el total de delitos por cien”, según el glosario de la ENVIPE).

En 2017, en la Ciudad de México había aproximadamente 1.5 millones de hogares en los cuales al menos uno de sus integrantes había sido víctima de delito, lo que equivale a afirmar que estos problemas afectaban a más de la mitad de los hogares capitalinos (el 52.8% del total). A lo largo del periodo 2010-2017, la presencia de delitos en los hogares de la Ciudad se incrementó en términos absolutos y relativos, pues aumentó tanto el número de familias en esta situación como su prevalencia respecto de todos los hogares de la capital del país. El número de personas víctimas de delito también experimentó un crecimiento significativo durante este lapso, pasando de 2.1 millones en 2010 a casi 3 en 2017. Es decir, en menos de una década el número de personas que sufrió algún tipo de delito en la Ciudad de México creció 38.4 por ciento.

El análisis de la prevalencia del delito por sexo permite destacar varios resultados. Por un lado, en años recientes se observa una tendencia a la reducción de las distancias en la participación porcentual de hombres y mujeres en el total de la población víctima, con porcentajes muy parecidos en 2017: 49.3 y 50.7%, respectivamente. Por otra parte, esta reducción de las brechas entre sexos se debe principalmente a las diferencias en los ritmos de variación del número de hombres y de mujeres que han sido víctimas de delitos, pues entre 2014 y 2017 la población masculina víctima ha crecido mucho más que la femenina (27.7% [de 1.1 a 1.5 millones] y 12.3% [de 1.3 a 1.5 millones], respectivamente). En tercer lugar, si bien las tasas de prevalencia del delito entre hombres y mujeres dibujan una clara tendencia ascendente desde 2010 (con niveles más elevados en la masculina que en la femenina), con el paso del tiempo el problema se ha agravado especialmente entre las mujeres. Así, de 2010 a 2017 el número de mujeres víctimas de delito por cada 100,000 mujeres residentes en la Ciudad ha crecido 40.0% y el de los hombres 27.6 por ciento.

Desde un análisis territorial, la región Poniente de la Ciudad de México (Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo) presenta la mayor tasa de prevalencia delictiva, con 47,394

víctimas por cada 100,000 habitantes en 2017. Esto significa que en esa zona hay en promedio 4,325 víctimas más (por cada 100,000 habitantes) que en el conjunto de la capital (43,069), y 7,180 víctimas más (por cada 100,000 habitantes) que en la región Sur (Benito Juárez, Coyoacán, La Magdalena Contreras y Tlalpan), donde la tasa de prevalencia delictiva registra su valor mínimo ese mismo año (40,214 víctimas por cada 100,000 habitantes). Al poner en relación la población masculina y femenina víctima de delitos con el total de hombres y mujeres residentes en cada región capitalina, se concluye que la tasa de prevalencia delictiva masculina es, en todos los casos, superior a la femenina. La brecha entre sexos en este indicador es particularmente elevada en la región Oriente y Norte.

El examen de los delitos cometidos en las alcaldías a partir de las carpetas de investigación permite afirmar que el número de averiguaciones previas iniciadas por el Ministerio Público (respecto de hechos denunciados por la probable participación de un inculpado en un hecho delictivo) es especialmente elevado en Iztapalapa (donde se abrieron 38,185 carpetas en 2019, por hechos acaecidos ese mismo año), Cuauhtémoc (37,045), Gustavo A. Madero (24,229) y Benito Juárez (20,595), demarcaciones con el mayor número de estas carpetas en 2019. Teniendo en cuenta la información disponible para 2019 y 2015, La Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Tláhuac son las alcaldías con las tasas de variación más altas en el número de carpetas abiertas entre esos años, con crecimientos del 71.8, 68.2 y 67.2%, respectivamente. Otras alcaldías con elevadas variaciones en el número de expedientes abiertos por delitos cometidos en sus demarcaciones en estos años recientes son Benito Juárez (cuya tasa de variación para el lapso 2015-2019 es 60.3%) y Venustiano Carranza (57.5%).

Las cifras sobre el número de delitos registrados por tipo y la información sobre la población residente en las alcaldías de la Ciudad permiten estimar las tasas de delitos por demarcación para algunos de los tipos de ilícitos más frecuentes, como homicidios dolosos, robos, abuso sexual, violaciones, secuestros y feminicidios. En 2019 destacan tres alcaldías cuyas tasas de homicidio doloso son particularmente elevadas, pues igualan o superan los 20 eventos por cada 100,000 habitantes: Venustiano Carranza (27), Cuauhtémoc (22) y Tláhuac (20). En cuanto al robo, la alcaldía Iztapalapa tuvo el número más elevado de carpetas de investigación (con 17,630 expedientes); sin embargo, la mayor tasa en comparación con las demás demarcaciones correspondió a Cuauhtémoc, donde se registraron 2,999 robos por cada 100,000 habitantes (el promedio para la Ciudad fue 1,227 robos por cada 100,000 habitantes). Otras alcaldías con elevada frecuencia de robos durante 2019 fueron Benito Juárez (2,545 por cada 100,000 habitantes) y Miguel Hidalgo (2,389). Es importante mencionar que durante el breve periodo transcurrido entre 2015 y 2019 el número total de robos denunciados en la Ciudad se multiplicó por 1.4, pasando de 76,976 a 109,429.

La tasa de delitos por abuso sexual y violación es muy elevada en Cuauhtémoc, donde, en 2019, su valor alcanzó los 159 eventos por cada 100,000 personas residentes en la demarcación. Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón son otras alcaldías capitalinas donde esta tasa presenta altos niveles (94, 82 y 72 casos de abuso sexual o violación por cada 100,000 personas, respectivamente). Entre 2015 y 2019 los delitos por abuso sexual y violación han crecido en todas las demarcaciones

capitalinas (138.3% para el conjunto de la Ciudad, donde se pasó de 2,313 a 5,511 casos), pero estos aumentos han sido más elevados en Álvaro Obregón (con una tasa de variación de 236.0%), Venustiano Carranza (195.0%), Miguel Hidalgo (187.4%) y Cuauhtémoc (172.6%). Los delitos relacionados con feminicidios y secuestros (expresados en número de eventos al año) ascienden a 71 y 175 en 2019, respectivamente. Entre 2015 y 2019, el número de feminicidios aumentó en 15 casos, mientras que el de secuestros lo hizo en 120 eventos. Más de la mitad de los feminicidios registrados en 2019 tuvieron lugar en Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Xochimilco, donde se produjeron 38 de los 71 delitos investigados por estas razones. Entre 2015 y 2019 fueron reportados 253 feminicidios en la Ciudad de México, 55 de los cuales (más de la quinta parte) acaecieron en Iztapalapa. En relación con las carpetas de investigación por secuestro, en 2019 éstas se concentran en mayor medida en Gustavo A. Madero e Iztapalapa (25 eventos en cada caso), y en Cuauhtémoc (24). De los 582 secuestros registrados entre 2015 y 2019 en la Ciudad, 345 (el 59.3%) se han producido en alguna de las siguientes alcaldías: 98 en Iztapalapa, 66 en Cuauhtémoc, 62 en Gustavo A. Madero, 61 en Álvaro Obregón y 58 en Tlalpan; pero 98 han sucedido sólo en una de ellas: Iztapalapa.

La información publicada en el portal de *Datos abiertos de la Ciudad de México* permite identificar las colonias con mayor número de carpetas de investigación abiertas por hechos delictivos. En 2019 destacan las colonias Centro (con 7,001 carpetas iniciadas en 2019 por hechos ocurridos ese año), Doctores (3,932), Del Valle Centro (3,123) y Roma Norte (2,590), todas ellas ubicadas en las alcaldías Cuauhtémoc y Benito Juárez. Cabe mencionar que en estas demarcaciones se concentra el 22.8% de los delitos ocurridos en la Ciudad durante 2019. Otras colonias que aparecen de manera recurrente entre las que poseen más carpetas de investigación son Narvarte (con 2,289 carpetas; situada en Benito Juárez); Morelos, Juárez y Buenavista (2,461, 1,921 y 2,321 carpetas respectivamente; en Cuauhtémoc); Polanco (1,991 carpetas; en Miguel Hidalgo); y Agrícola Oriental (1,854 carpetas; en Iztacalco). En 2019, en esta decena de colonias fueron abiertas 29,484 carpetas, el 12.7% de las iniciadas ese mismo año en la Ciudad (232,075).

Cuando se analizan las carpetas de investigación abiertas en la capital del país según el tipo de delito registrado es posible referir, por su elevada frecuencia, la violencia familiar (25,103); el robo a negocio sin violencia (15,618); las amenazas (13,316); el robo a transeúnte en vía pública (13,250); el robo de objetos (12,046) y el fraude (11,450). Existe una notable concentración de los hechos delictivos relacionados con la violencia familiar, pues el 10.5% de las carpetas capitalinas iniciadas por este tipo de motivos en 2019 registran sucesos ocurridos en 11 colonias ubicadas en Cuauhtémoc, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Venustiano Carranza e Iztacalco. En las colonias Pedregal de Santo Domingo (Coyoacán), Agrícola Oriental (Iztacalco) y Centro (Cuauhtémoc) este problema adquiere una magnitud muy elevada cuando se compara con el resto. Por otro lado, las colonias Morelos y Centro (en la alcaldía Cuauhtémoc), destacan por su elevado número de homicidios dolosos (62 en 2019).

Una de las dimensiones observacionales definidas para el diagnóstico de los problemas de inseguridad y violencia públicas se refiere a la percepción que posee la población respecto de la magnitud o

gravedad de estos problemas, y a los cambios que han introducido en sus hábitos o rutinas cotidianas como consecuencia de lo anterior. Según la información más reciente (ENVIPE 2018) el 77.2% de la población adulta de la Ciudad considera que la inseguridad pública es el problema que le genera mayor preocupación, lo que representa un cambio significativo en relación con 2012, cuando este porcentaje se situaba en 63.6%. Es más, este porcentaje adquiere aún mayor relevancia si se compara con la valoración efectuada sobre otros problemas sociales, como la corrupción (mencionada por el 33.7% de los habitantes como una de las principales dificultades a las que se enfrentan), el aumento de precios (29.5%) o el desempleo (27.7%). Cuando se analiza la valoración que llevan a cabo las personas en los últimos años en torno a los principales problemas que aquejan a la Ciudad se observa que la inseguridad, la impunidad a los delincuentes y la corrupción han ganado relevancia. De hecho, entre los motivos asociados con la elevada percepción de inseguridad declarada por las personas que residen en la capital del país cabe mencionar el temor a ser víctimas de un delito, referido por casi el 90% de la población adulta. El porcentaje de personas que temen verse expuestas a esta situación es ligeramente mayor entre las mujeres (91.4%) que entre los hombres (89.8%), si bien en años previos los niveles entre la población masculina superaban siempre a los de la femenina.

Una segunda dimensión relevante en el estudio de las condiciones asociadas con la percepción de inseguridad de la población capitalina es la valoración respecto de su entorno más o menos próximo. En este sentido es posible destacar dos resultados. El primero se refiere a la asociación entre la percepción de inseguridad y el nivel de proximidad o cercanía de dicho entorno, que se expresa en porcentajes de valoración negativa más reducidos para el círculo inmediato (la colonia) que van creciendo conforme se aleja el contexto de referencia. En 2018, el 67.4% de la población residente en la capital dijo que vivía en una colonia insegura; el 78.4% afirmó que su alcaldía de residencia era insegura, y el 88.3% opinó lo mismo sobre la Ciudad. Además, aproximadamente el 39% dijo que la seguridad empeoraría en la Ciudad en los próximos meses y el 31% consideró que la inseguridad también aumentaría en la colonia. Así pues, junto al problema de la inseguridad pública —percibido como preocupante por gran parte de los capitalinos— es necesario mencionar la visión poco halagüeña expresada por muchos de ellos sobre la solución de este problema a corto plazo.

El segundo resultado que debe ser destacado corresponde a la tendencia ascendente en los porcentajes de valoración de la inseguridad entre 2011 y 2018, con independencia de la proximidad del entorno. En todos los casos ha aumentado la proporción de personas de la Ciudad de México que afirman sentirse inseguras en su lugar de residencia, pero estos incrementos han sido más elevados en las preguntas referidas a la colonia que a la alcaldía o la entidad. En estos años, el porcentaje de capitalinos que dice vivir en una colonia insegura ha aumentado casi 19 puntos (de 48.6 a 67.4%), el de quienes opinan que su alcaldía es insegura lo ha hecho 15 puntos (de 63.4 a 78.4%), y el crecimiento en el caso de la valoración de la Ciudad ha sido de 13 puntos (de 75.3 a 88.3%).

El análisis de la valoración sobre la inseguridad del entorno a partir de las regiones capitalinas revela algunas diferencias locales. Entre la población que vive en la región Oriente (Milpa Alta, Xochimilco,

Tláhuac e Iztapalapa) está más extendida que en el resto de las regiones la percepción de habitar en alcaldías o colonias inseguras. En 2018, 89 de cada 100 personas del Oriente de la Ciudad consideraban insegura su demarcación de residencia, y 76 de cada 100 su colonia. Ambos datos distan mucho del promedio capitalino de ese año (78.4 y 67.4%, respectivamente) pero sobre todo del valor mínimo observado, correspondiente a la región Sur (Tlalpan, La Magdalena Contreras, Coyoacán y Benito Juárez): 63 y 55%, respectivamente. Aunque la percepción de inseguridad respecto del entorno habitado está mucho más extendida en el Oriente que en el Sur, la región Norte (Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztacalco) presenta también valores elevados en este sentido.

De acuerdo con la ENVIPE, entre la población que habita en la capital de la República existe un alto consenso sobre la valoración de los lugares más inseguros. Acudir o permanecer en cajeros automáticos en la vía pública, en el transporte público, en la calle o en el banco se traduce en sentimientos de inseguridad para una gran parte de quienes deben hacerlo, en porcentajes que superan el 90% (en los cajeros y en el transporte público). La percepción de inseguridad afecta también a una gran parte de la población que visita diariamente entornos tan frecuentados como la escuela (el 45.3% de las personas se manifestó en este sentido), el mercado (el 62.8%) o incluso el trabajo (el 38.4%). Además, es importante señalar que casi la cuarta parte de la población residente en la Ciudad de México (el 24.3%) tampoco se siente segura en su propia casa, y el 54.3% dice no estar segura en su automóvil. Una mirada de conjunto a la evolución reciente sobre la percepción de inseguridad de la población de la Ciudad en los espacios señalados permite concluir que, en todos los casos, el sentimiento de vulnerabilidad se ha extendido de manera perceptible, y lo ha hecho tanto en espacios públicos como privados (vivienda y automóvil). Entre 2011 y 2018, el porcentaje de población capitalina que considera su vivienda como un espacio inseguro pasó del 14.0 al 24.3 por ciento.

La valoración que realizan hombres y mujeres sobre ciertos espacios cotidianos arroja algunas diferencias relevantes. Por un lado, la probabilidad de que las mujeres se sientan inseguras en lugares a los que acuden con frecuencia (como el transporte público, la calle, el mercado o la escuela) es superior a la probabilidad de que se sientan de este modo los hombres. En segundo lugar, el sentimiento de desprotección en el trabajo está algo más extendido entre los hombres que entre las mujeres. En tercer lugar, las distancias en la valoración son particularmente elevadas cuando se trata de la escuela, un espacio que representa mucha mayor inseguridad para las mujeres que para los hombres (51.8 y 39.7%, respectivamente). Por último, las mujeres también tienden a sentirse más inseguras que los hombres en centros comerciales (48.5 y 41.3%) y de recreación (69.0 y 64.0%).

La percepción de la población respecto del clima de violencia en los espacios públicos impacta de distintas formas en la vida cotidiana de las personas, sobre todo en el tipo de actividades que dejan de hacer por temor a ser víctimas de delito. En los últimos años, la población de la Ciudad de México ha modificado numerosas rutinas como consecuencia de la inseguridad percibida o vivida, pero sin duda los principales cambios se han expresado en reducir los permisos para que los niños y las niñas salgan solos de casa, y en prescindir de dinero al salir a la calle. La eliminación de estos permisos como me-

dida de seguridad hacia los niños y las niñas es, sin duda, el hábito donde se expresa con mayor nitidez la quimera ante la eventual ocurrencia de un delito. En 2010, aproximadamente 62 de cada 100 personas adultas residentes en la Ciudad no permitían que sus hijos e hijas menores de edad salieran solos de casa; sin embargo, en 2018 esta decisión era tomada por 75 de cada 100 personas. Las mujeres han modificado sus rutinas en mayor medida que los hombres, especialmente en el hecho de salir de noche. En 2017, dejó de hacerlo el 64.1% de la población femenina adulta y el 47.2% de la masculina. Entre las mujeres también es más elevada que entre los hombres la probabilidad de impedir que los niños y las niñas salgan solos de casa, llevar dinero en efectivo y tarjetas bancarias.

En el diagnóstico de los problemas de inseguridad y violencia públicas se incluye también el estudio sobre la percepción y el grado de confianza de la población respecto de las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana, así como el grado de conocimiento que tienen sobre las actividades gubernamentales para la mejora de estos problemas. Entre la población adulta que vive en la capital de la República, la autoridad de seguridad pública que inspira mayor desconfianza es la policía de tránsito, pues el 71.1% desconfía de esta corporación. Igualmente elevada es la proporción de población que expresa tener alguna o mucha desconfianza hacia el Ministerio Público (el 69.1%), la policía ministerial o judicial (65.5%), o la policía estatal (63.7%). En cuanto al conocimiento sobre las acciones aplicadas desde instancias gubernamentales para fortalecer la seguridad pública, el 55.9% de la población menciona las mejoras en el alumbrado, y el 54.7% la construcción y mantenimiento de parques y canchas deportivas. Las medidas como el combate al narcotráfico (4.6%), la atención a los jóvenes para disminuir el pandillerismo y la violencia juvenil (8.5%), e incluso los operativos contra la delincuencia (21.7%), presentan porcentajes de conocimiento mucho más reducidos por parte de la población que reside en la Ciudad de México.

Los resultados mostrados a lo largo de los capítulos que dan forma a *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial* ponen de manifiesto la persistencia de desigualdades entre la población que habita en la capital de la República. Desigualdades que, en mayor o menor medida, emergen al examinar las dimensiones del bienestar—ordenación del territorio y condiciones urbanas de habitabilidad; empleo; pobreza y desigualdad económica; salud; educación; e inseguridad y violencia públicas—desde la aproximación analítica de la edad, el género, la adscripción étnica y la alcaldía de residencia. La “fotografía” construida sobre los principales problemas que afectan a las personas que viven en la Ciudad de México contribuye al conocimiento de las situaciones, y de los grupos de población particularmente vulnerables, que pueden orientar y fortalecer el diseño y la operación de acciones y programas de política pública en la Ciudad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Referencias bibliográficas y fuentes de información

ADIP (Agencia Digital de Innovación Pública) y GCDMX (Gobierno de la Ciudad de México) (s. f.-a), *Carpetas de investigación PGJ de la Ciudad de México. Datos Abiertos Ciudad de México*. Recuperado de https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-de-la-ciudad-de-mexico/information/?disjunctive.ao_hechos&disjunctive.delito (el 29 de julio de 2020).

_____ (s. f.-b), *Estaciones, paradas y terminales del sistema de transporte unificado*. Recuperado el 5 de noviembre de 2019, de <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/estaciones-paradas-y-terminales-del-sistema-de-transporte-unificado/information/>

Aguilar, A. G. (ed.) (2016), *La Ciudad de México en el siglo XXI: realidades y retos* (Primera edición). México, Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Alcántara, S. (2018, abril 17), *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/mexico-debe-ser-el-mejor-pais-para-nacer-no-solo-para-vivir>

Alonso, J. (1980), *Lucha urbana y acumulación de capital*. México, La Casa Chata.

Atkinson, A. B. (2016), *Desigualdad: ¿qué podemos hacer?* (Primera edición en español). México, Fondo de Cultura Económica.

Be Grand Reforma (s. f.), Propiedades.com. Recuperado el 15 de marzo de 2019, de <https://propiedades.com/inmuebles/be-grand-reforma-5887831>

Boltvinik, J. (1992), “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”. *Comercio Exterior*, 42(4), 354-365.
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/6/RCE6.pdf>

Boltvinik, J. (1999). “Anexo”, en J. Boltvinik y E. H. Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores.

Boltvinik, J. (2005), *Ampliar la mirada: Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS-Occidente.

Boltvinik, J. (2010), “Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la ley”, en *La medición multidimensional de la pobreza en México* (pp. 43-279), México, El Colegio de México/Coneval

Boltvinik, J., y Damián, A. (2003), “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”, *Papeles de Población*, 9(35). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203506>

Boltvinik, J. y A. Marín (2003), “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes”, *Comercio Exterior*, vol. 53, N° 5, pp. 473-484.

Brown, P., Reay, D., y Vincent, C. (2017), *Education and social mobility* (First issued in paperback). New York.

CCINSHAE (Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad). (s. f.-a) *Hospitales Federales de Referencia*. gob.mx. Recuperado el 5 de noviembre de 2019, de <http://www.gob.mx/insalud/acciones-y-programas/hospitales-federales-de-referencia-27381>

_____ (s. f.-b) *Institutos Nacionales de Salud*. gob.mx. Recuperado el 5 de noviembre de 2019, de <http://www.gob.mx/insalud/acciones-y-programas/institutos-nacionales-de-salud-27376>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1982), *El Desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*. Publicación de las Naciones Unidas.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3219/S8210999_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

_____ (2019), *Panorama Social de América Latina 2019*. CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>

Cinta Loaiza, D. M. (1985), *Movilidad social, empleo y educación: Una comparación entre estratos marginados-bajos y nivel medio. Cd. Jalapa, Ver., un caso de estudio*, Veracruz, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana.

CONAPO (Consejo Nacional de Población). (s. f.), *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050—Datos*. gob.mx/busca. Recuperado el 1 de noviembre de 2019, de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

_____ (ed.) (2013), *La situación demográfica en México, 2013*. Consejo Nacional de Población. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/2468/2/images/SDM_2013.pdf

_____ (2017), *Conciliación demográfica de México 1950-2015*.

Conasami (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos) y STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (2018), *Salarios Mínimos. Vigentes a partir del 1ro de enero de 2018*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf>

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010), *Metodología para la medición multidimensional en México*. México.

_____ (2018), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Tercera edición*.

<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

Constitución Política de la Ciudad de México (2017),

http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

Contreras, P. (2008), *Educación y Movilidad Social* [Universidad Alberto Hurtado].

<http://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/24101/SOCContrerasZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Controla tu Gobierno AC, Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y de la Compañía, y Atzin AC. (2017), *Contraloría Social al programa de Tratamiento de Aguas Residuales. Primer Informe* (p. 55).

Coplamar (Coordinación Nacional del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) (1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México: Situación actual y perspectivas al año 2000*, México, Siglo Veintiuno.

Damián, A. (2003), “Tendencias recientes de la pobreza con enfoque de género en América Latina”, *Papeles de Población. Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM, Estado de México*, 38, 27-76.

http://www.aracelidamian.org/images/stories/Tendencias_recientes_de_la_pobreza_con_enfoque_de_gnero_Damian-Araceli.pdf

_____ (2010), “La pobreza en México y en sus principales ciudades”, en G. Garza y M. Schteingart, *Los grandes problemas de México II. Desarrollo urbano y regional, vol. II*. (pp. 213-258), México, El Colegio de México. <https://2010.colmex.mx/tomos/desarrollo1.html>

_____ (2014), *El tiempo, la dimensión olvidada en los estudios de pobreza y bienestar* (Primera edición), México, El Colegio de México.

_____ (2019a) La ciudad, nuestra habitación. *Otros Diálogos de El Colegio de México, Número 6 (enero-marzo)*, <http://otrosdialogos.colmex.mx/la-ciudad-nuestra-habitacion>

_____ (2019b), Pobreza y desigualdad en México. La construcción ideológica y fáctica de ciudadanías diversas y desiguales. *El Trimestre Económico*, 86(343), 623-666.

<https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.920>

Datamx (Plataforma ciudadana de datos abiertos en México) (s. f.), *Padrón de Taxis—Ciudad de México*. Recuperado 6 de noviembre de 2019, de <http://datamx.io/dataset/padron-de-taxis-ciudad-de-mexico/resource/4fa1a89c-978d-41f8-832c-34da13c11de6>

De la Garza, E. (2017), *Crítica del Concepto de Informalidad y la Propuesta del Trabajo no Clásico. Trabajo*, 9(14), 51-70. <http://www2.izt.uam.mx/sotraem/Documentos/RevistaTrabajo14.pdf>

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007 (2007).
http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Internacional/Declaracion_NUDPI.pdf

DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF - Diario Oficial de la Federación (2012, febrero 9).
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. DOF - Diario Oficial de la Federación (2019, mayo 15).
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019

DGE (Dirección General de Epidemiología) (s. f.), *Vigilancia Epidemiológica de casos de VIH/SIDA en México. Registro Nacional de Casos de SIDA. Actualización al cierre de 2016*.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415154/RN_D_a_mudial_sida2018.pdf

DGIS (Dirección General de Información en Salud) (s. f.), *Clave Única de Establecimientos de Salud (CLUES)*. Recuperado 1 de noviembre de 2019, de
http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/intercambio/clues_gobmx.html

Dussel, E., y Ortiz Velásquez, S. (2016), “¿Tiene la industria futuro en la Ciudad de México?”, en A. G. Aguilar (Ed.), *La Ciudad de México en el siglo XXI: realidades y retos* (Primera edición, pp. 403-410), México, Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Evalúa Ciudad de México (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México) (2016), *Medición del Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2015*.
http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/indice/ids_evalua_2015.pdf

_____ (2019a), *Anexo Estadístico. Medición de la Pobreza y la Desigualdad en la Ciudad de México (MMIP) Periodo 2012-2018. Dirección de Información Estadística (DIE) Evalúa*.
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Comunicados/anexo-estadistico-de-la-medicion-de-la-pobreza-y-la-desigualdad-en-la-ciudad-de-mexico-mmip-periodo-2012-2018.xlsx>

_____ (2019b), *Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y umbrales que utiliza* (p. 74).

<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d4/f7b/220/5d4f7b220e3a3400651751.pdf>

_____ (2019c), *Metodología de ajuste de los datos del ingreso de los hogares de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares a Cuentas Nacionales* (p. 34).

<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d4/8b6/b21/5d48b6b21cce8465135610.pdf>

Fachelli, S. (2019), El rol de la educación superior en la movilidad ocupacional intergeneracional: Análisis comparado entre Argentina y España. *Revista de Educación y Derecho*, 0(19).
<http://revistes.ub.edu/index.php/RED/article/view/28360>

Flores Miranda, D. (2018), “Vivienda, valor del suelo y calidad de vida en la Zona Metropolitana del Valle de México”, en A. Sánchez Almanza, *Calidad de vida en la Zona Metropolitana del Valle de México, hacia la justicia socioespacial*, México, UNAM (pp. 215-245).

Garza, G. (2008), *Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-2003*, México, El Colegio de México.

GCDMX (Gobierno de la Ciudad de México) (2019a), *Primer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. Diciembre 2018-Septiembre 2019*.
https://primerinforme.cdmx.gob.mx/documentos/anexo_estadistico.pdf

_____ (2019b), *Programa de Gobierno 2019—2024*.
https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf

GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2006), *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (N.º 1356).
http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4fbaff9c5d6c3.pdf

_____ (2013), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018*.
http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_2013_2018.pdf

Guerrero, O. A., y Axtell, R. L. (2013), Employment Growth through Labor Flow Networks. *PLOS ONE*, 8(5), e60808. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0060808>

IMSS, (Instituto Mexicano del Seguro Social) (s. f.), *Directorio de instalaciones del IMSS*. Recuperado el 5 de noviembre de 2019, de <http://www.imss.gob.mx/directorio/>

INDEPEDI (Instituto para la Integración al Desarrollo de las personas con Discapacidad) (s. f.), *Estadísticas*. Recuperado el 1 de noviembre de 2019, de <http://data.indepedi.cdmx.gob.mx/estadistica2.html>

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s. f.-a), *Banco de Información Económica (BIE)*. Recuperado el 9 de julio de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

_____ (s. f.-b), *Glosario Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado el 4 de noviembre de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=eic2015>

_____ (s. f.-c), *Glosario ENVIPE 2018*. Recuperado el 6 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=envi2018>

_____ (s. f.-d), *Tabulados de la Cuenta Satélite de Trabajo no Remunerado de los Hogares, serie anual de 2003 a 2017*. Recuperado el 27 de agosto de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/default.html#Tabulados>

_____ (1980), *Tabulados del X Censo General de Población y Vivienda 1980*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1980/default.html#Tabulados>

_____ (1990), *Tabulados del XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/>

_____ (1994a), *Estadísticas de mortalidad*. <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=09#tabMCcollapse-Indicadores>

_____ (1994b), *Estadísticas de natalidad*. <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=09#tabMCcollapse-Indicadores>

_____ (1995), *Tabulados del Conteo de Población y Vivienda 1995*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1995/default.html#Tabulados>

_____ (2000), *Tabulados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/default.html#Tabulados>

_____ (2005), *Tabulados del II Conteo de Población y Vivienda 2005*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/default.html#Tabulados>

_____ (2009), *ENOE. Clasificación Mexicana de Ocupaciones (CMO). Volumen I*. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/cmo_vol1.pdf

_____ (2010), *Tabulados del Censo de Población y Vivienda 2010*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Tabulados>

_____ (2011), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2011*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envi2011/default.html#Tabulados>

- _____. Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos, (2011), Publicado en el Diario Oficial de la Federación.
https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2011/metadatos/dof_21122011_norma_t%C3%A9cnica_delitos.pdf
- _____. (2012), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2012/default.html#Tabulados>
- _____. (2013), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2013*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/default.html#Tabulados>
- _____. (2014a), *Características de las localidades y del entorno urbano 2014*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/cleu/2014/>
- _____. (2014b), *Manual del entrevistador. Encuesta Intercensal 2015*.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic2015_manual_entrevistador.pdf
- _____. (2014c), *Tabulados Censos Económicos 2014*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/default.html#Tabulados>
- _____. (2014d), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2014/default.html#Tabulados>
- _____. (2015a), *ENOE. Reconstrucción de variables 2005 a la fecha*.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/recons_var_15ymas.pdf
- _____. (2015c), *Tabulados de la Encuesta Intercensal (EIC) 2015*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>
- _____. (2015d), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/default.html#Tabulados>
- _____. (2016a), *Censos económicos 2014. Ciudad de México*.
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/CE_2014/702825083205.pdf
- _____. (2016b), *Encuesta Intercensal 2015. Panorama sociodemográfico de Ciudad de México 2015*.
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082178.pdf

_____ (2016c), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2016/default.html#Tabulados>

_____ (2017a), *Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México 2017*. https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/CDMX_ANUARIO_PDF.pdf

_____ (2017b), *Estadísticas de natalidad, mortalidad y nupcialidad*. <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=09#tabMCcollapse-Indicadores>

_____ (2017c), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Fuentes y metodologías. Año base 2013. Cuenta Satélite de Trabajo No Remunerado de los Hogares*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/cn/2013/tnrh/metodologias/SCNM_Metodo_TNRH_B2013.pdf

_____ (2017d), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Fuentes y Metodologías. Año base 2013. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, Anual*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/pibent/2013/metodologias/SCNM_Metodo_PIBE_B2013.pdf

_____ (2017e), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/default.html#Tabulados>

_____ (2017f), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2017/default.html#Tabulados>

_____ (2017g), *Tabulados de la Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD) 2017*. <https://www.inegi.org.mx/programas/eod/2017/default.html#Tabulados>

_____ (2018a), *Marco Geoestadístico Nacional, febrero 2018*. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463526636>

_____ (2018d), *PIB por Entidad Federativa (PIBE). Base 2013. Tabulados, Serie Detallada 2003—2017*. <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/default.html#Tabulados>

_____ (2018e), *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México (SCIAN) 2018*. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825099695.pdf

_____ (2018f), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/default.html#Tabulados>

_____ (2018g), *Uso de suelo y vegetación*. <https://www.inegi.org.mx/temas/usosuelo/default.html#Mapa>

_____ (2019a), *Principales resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018. Nota técnica.*

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/nota_tec_enadid_18.pdf

_____ (2019b), *Tabulados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019.* <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/default.html#Tabulados>

INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) (2019), *Panorama Educativo de México 2018. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior.* México.

Knaul, F. M., Arreola-Ornelas, H., y Méndez-Carniado, O. (2016), “Protección financiera en salud: Actualizaciones para México a 2014”, *Salud Pública de México*, 58(3), 341-350.

<https://doi.org/10.21149/spm.v58i3.7886>

Ley Ambiental del Distrito Federal (2000)

<https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/577/27f/4d4/57727f4d4f1fc091128179.pdf>

Ley de Aguas Nacionales, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2016 (1992).

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/85415/LEY_DE_AGUAS_NACIONALES.pdf

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 5 de mayo de 2017 (2010).

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, Aprobada por Decreto de la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 7 de Marzo de 2000. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de diciembre de 2014 (2000).

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-6417fac0d058d77188429582c3ef0be0.pdf>

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (2015), Aprobada por la VII legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, Últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2015 (1999).

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf

Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2018).

Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 11 de mayo de 2017 (2010). <http://aldf.gob.mx/archivo-5704be7d3a5a850f5965f5f1e4abcf4f.pdf>

- Lomnitz, L. A. de (1975), *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo Veintiuno (6a. ed.).
- Marshall, T. H. (1965) “Citizenship and social class”, en *Class, citizenship, and social development, with and introduction by Seymour Martin Lipset*. Doubleday.
- Medina-Gómez, O., y Arellano, O. (2010), *Derecho a la Salud, Desigualdades Socio-Sanitarias y Políticas de Salud en la Ciudad de México*.
https://www.researchgate.net/publication/324702897_DERECHO_A_LA_SALUD_DESIGUALDADES_SOCIO-SANITARIAS_Y_POLITICAS_DE_SALUD_EN_LA_CIUADAD_DE_MEXICO
- Moctezuma Mendoza, V. (2017), “Experiencia y significados simbólicos de los habitantes de conjuntos urbanos de interés social en México: Segregación, diferencia y distinción”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 32(3), 487-514. <https://doi.org/10.24201/edu.v32i3.1723>
- Moyano, C. (2013) El mérito y la educación: Los fracasos de la movilidad social y los imaginarios sociales en Chile. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2013/01/08/el-merito-y-la-educacion-los-fracaso-de-la-movilidad-social-y-los-imaginarios-sociales-en-chile/>
- Naciones Unidas (2007) *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Asamblea General. A/HRC/6/3, 16 de agosto. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/136/58/PDF/G0713658.pdf?OpenElement>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), *Health at a Glance 2017 / READ online*. OECD ILibrary. https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2017_health_glance-2017-en
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2008), *Informe III. Estadísticas del trabajo infantil. 18ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_099977/lang--es/index.htm
- OMS (Organización Mundial de la Salud) e Instituto Nacional de Servicios Sociales (1980), *Clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías: Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad: publicada de acuerdo con la resolución WHA29.35 de la Vigésimonovena Asamblea Mundial de la Salud, Mayo 1976*.
<https://apps.who.int/iris/handle/10665/131983>

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx##targetText=Art%C3%ADculo%2012,e dad%20y%20madurez%20del%20ni%C3%B1o>.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (ed.) (2003), *Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud* (Décima revisión. [10a rev.]). OPS, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.

Palma, J. G., y Stiglitz, J. E. (2016), “Do Nations Just Get the Inequality They Deserve? The “Palma Ratio” Re-examined”, en K. Basu y J. E. Stiglitz (ed.), *Inequality and Growth: Patterns and Policy* (pp. 35-97). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137554598_2

PDH-CDMX (Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México) (2016), *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México* (Tomo III. Núcleo Seguridad Humana).

PGJ-CDMX (Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México) (s. f.), *Estadísticas Delictivas 2014-2019*. Recuperado el 28 de enero de 2019, de <https://www.pgj.cdmx.gob.mx/procuraduria/estadisticas-delictiva>

_____ (2020), *Boletín estadístico de la incidencia delictiva en la Ciudad de México 2019*. Recuperado de <https://www.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/Esta./2019/boletin-2019.pdf> el 29 de julio de 2020.

_____ (2015), *Informe estadístico delictivo en el Distrito Federal enero-diciembre 2015*. Recuperado de <https://www.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/Esta./2015/1215.pdf> el 29 de julio de 2020.

Roa Márquez, E. (2016), *Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación. Problemática y planteamientos* [Presentación del Subprocurador de Ordenamiento Territorial. Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México]. http://www.paot.org.mx/micrositios/FORO_CONS_RN/pdf/mesa_2/Emigdio_Roa.pdf

SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2013), *Norma Técnica para la Generación de Estadística Básica Agropecuaria y Pesquera*. <http://infosiap.siap.gob.mx/opt/agricultura/normatecnica/Norma%20T%C3%A9cnica%20para%20la%20Generaci%C3%B3n%20de%20Estad%C3%ADstica%20B%C3%A1sica%20Agropecuaria%20y%20Pesquera.pdf>

Salud (Secretaría de Salud del Gobierno Federal) (2004), *NORMA Oficial Mexicana NOM-040-SSA2-2004, En materia de información en salud*. <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/040ssa204.html>

_____ (2009), *Rendición de Cuentas en Salud 2008*.

<http://www.cenaprece.salud.gob.mx/descargas/pdf/racs2008.pdf>

SAP (Servicios de Atención Psiquiátrica) (s. f.), *Catálogo de Servicios de Atención Psiquiátrica*. gob.mx. Recuperado el 5 de noviembre de 2019, de <http://www.gob.mx/salud|sap/acciones-y-programas/catalogo-de-servicios-de-atencion-psiQuiatrica>

Schteingart, M. (1997), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Schteingart, M., e Ibarra, V. (2015), “Vialidades y transporte en la zona metropolitana de la Ciudad de México”, en *Dos grandes metrópolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires: Una perspectiva comparativa* (Primera edición, pp. 291-318), México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.

SEDEMA (Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México). (2015a). *Evolución Espacio-Temporal de Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México*. <https://sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/graficasahidelegacionesok.pdf>

_____ (2015b), *Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos. PGRIS 2016-2020* (p. 49). <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/programas/residuos-solidos/pgirs.pdf>

_____ (2015c), *Suelo Urbano y Suelo de Conservación. Biodiversidad CDMX*. <http://data.sedema.cdmx.gob.mx/biodiversidadcdmx/suelos.html>

SEDESA (Secretaría de Salud de la Ciudad de México) (s. f.), *Agenda Estadística 2017*. Recuperado el 10 de junio de 2019, de http://data.salud.cdmx.gob.mx/portal/media/agenda_2017/index.html

IASIS (Instituto de Asistencia e Integración Social) y Sedeso (Secretaría de Desarrollo Social) (s. f.), *Diagnóstico situacional de las poblaciones callejeras 2017-2018*. Recuperado el 1 de noviembre de 2019, de <https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Diagnostico%20Situacional%20de%20las%20Poblaciones%20Callejeras.pdf>

SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México) (s. f.), *Programas Delegacionales*. Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. Recuperado el 4 de noviembre de 2019, de <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>

SEMARNAT (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) y Conagua (Comisión Nacional del Agua) (2018), *Estadísticas del agua en México*. http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/eam_2018.pdf

Semo, I. (2017, marzo 11) ¿Indígenas o pueblos originarios?: Una reforma conceptual, *La Jornada*.
<https://www.jornada.com.mx/2017/03/11/opinion/015a1pol#>

SEMOVI (Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México) (s. f.), *Movilidad Integrada de la Ciudad de México*. Recuperado el 6 de noviembre de 2019, de
<https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Mapa%20MI%20CDMX%20JPG.jpg>

_____ (2019), *Plan estratégico de movilidad de la Ciudad de México 2019. Una ciudad, un sistema*.
<https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/plan-estrategico-de-movilidad-2019.pdf>

SEP (Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa) (2019), *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019* (p. 124).
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf

SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (s.f.), *Estadísticas de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2015-2018*. Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado el 30 de junio de 2019 de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

_____ (2020a), *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2016*. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15. Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published> el 29 de julio de 2020.

_____ (2020b), *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017*. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15. Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published> el 29 de julio de 2020.

_____ (2020c), *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018*. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15. Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published> el 29 de julio de 2020.

_____ (2020d), *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2019*. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15. Gobierno de México, Secretaría de

Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published> el 29 de julio de 2020.

_____ (2020e), *Cifras de delitos y víctimas por cada 100 mil habitantes 2015-2020*. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15. Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published> el 29 de julio de 2020.

_____ (2020f), *Cifras de Incidencia Delictiva Municipal, 2015-junio 2020*. Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published> el 29 de julio de 2020.

_____ (2019), *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2015*. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15. Gobierno de México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published> el 29 de julio de 2020.

SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera) (s. f.), *Producción Agrícola*. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Recuperado el 23 de agosto de 2019, de <http://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>

SIGED-SEP (Sistema de Información y Gestión Educativa, Secretaría de Educación Pública) (s. f.), *Consulta de Escuelas del Sistema de Información y Gestión Educativa*. Recuperado el 9 de septiembre de 2019, de <https://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/escuelas.html>

SIMBAD-INEGI (Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s. f.), *Acciones seleccionadas en materia ambiental*. Recuperado el 4 de noviembre de 2019, de <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=30&Backidhecho=500&Backconstem=499&constem=173&tm=%27Backidhecho:3,Backconstem:3,constembd:3%27>

STC (Sistema de Transporte Colectivo) (s. f.), *Plan Maestro del Metro 2018—2030*. México.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1994), https://idatd.cepal.org/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf

Ulloa, M. (2011), *El ejercicio del derecho a la educación de la población del Distrito Federal y la satisfacción o insatisfacción de sus necesidades educativas en la Educación Básica y Media Superior*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
<http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/transparencia/2011/deeract.pdf>

Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación) (2013, abril 20), *El Derecho a la Educación*. Unesco. <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion>

Villatoro, P. (2015), *Ajuste de los ingresos de las encuestas a las Cuentas Nacionales. Una revisión de la literatura*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Watts, J. (2015, noviembre 12), La crisis del agua de la Ciudad de México. *The Guardian*.
<https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/12/la-crisis-del-agua-de-la-ciudad-de-mexico>

Wong, H., y Enrique, J. (2012), El rol de la educación en la movilidad social de México y Chile: ¿La desigualdad por otras vías? *Revista mexicana de investigación educativa*, 17(52), 65-88.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-66662012000100004&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Microdatos

Todos generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.

- *Microdatos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/default.html#Microdatos>
- *Microdatos del II Conteo de Población y Vivienda 2005*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/default.html#Microdatos>
- *Microdatos del Censo de Población y Vivienda 2010*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Microdatos>
- *Microdatos de la Encuesta Intercensal (EIC) 2015*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Microdatos>
- *Microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh>
- *Microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh>
- *Microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh>
- *Microdatos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017>

- *Microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018.*
<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh>
- *Microdatos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) II Trimestre 2018.*
https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos
- *Microdatos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) 11/2018.*
<https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6>
- *Microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018.* <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS, MAPAS, FIGURAS Y RECUADROS

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS, MAPAS, FIGURAS Y RECUADROS

Cuadros	
1.1 Población residente en las alcaldías de la Ciudad de México con suelo de conservación, 2015.....	7
1.2 Tamaño e incidencia de grupos etarios según criterios normativos, 2015.....	14
1.3 Tamaño e incidencia de la población de la Ciudad de México según alcaldías, 2015	15
1.4 Población residente en la Ciudad de México por sexo, 1930 a 2015.....	18
1.5 Evolución de la tasa global de fecundidad en la Ciudad de México, 1970-2015	21
1.6 Evolución de indicadores de migración en la Ciudad de México, 2000-2015	21
1.7 Esperanza de vida a los 5 años de edad en la Ciudad de México según sexo, 1970-2015.....	22
1.8 Tasas globales de variación en el tamaño poblacional según periodo y alcaldía, 2000-2015	24
1.9 Matriz de flujos migratorios locales durante el periodo 2010 a 2015.....	31
1.10 Indicadores demográficos en la Ciudad de México, 2000 y 2015.....	45
1.11 Incidencia de la población infantil y adulta mayor según alcaldía, 2000 y 2015.....	47
1.12 Presencia de población callejera en la Ciudad de México, 2017.....	50
1.13 Población residente en la Ciudad de México según pertenencia a pueblos indígenas, 2015	54
1.14 Población con discapacidad en la Ciudad de México, 2018.....	56
1.15 Población con discapacidad en las alcaldías de la Ciudad de México, 2010	58
2.1 Superficie ocupada por los asentamientos humanos irregulares en las alcaldías, 2000 a 2015	66
2.2 Viviendas y población según tipo de inmueble de residencia, 2015	70
2.3 Tamaño e incidencia de las viviendas y la población según materiales de construcción de las viviendas, 2015.....	71
2.4 Viviendas con materiales precarios en paredes, techos y pisos según alcaldía, 2015.....	72
2.5 Viviendas con precariedad simultánea en paredes, techos y pisos, según alcaldía, 2015.....	74
2.6 Hogares de la Ciudad de México según propiedad de la vivienda ocupada y quintil de ingresos, 2016	75
2.7 Hogares no propietarios de la vivienda según tipo de tenencia y quintil de ingreso, 2016.....	77

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

2.8 Aproximación a las diferencias en los precios de la vivienda de lujo en la Ciudad de México, 2019.....	81
2.9 Viviendas con carencias de drenaje y servicio sanitario según alcaldía, 2015.....	86
2.10 Kilos de basura generados por habitante al día según alcaldía, 2015	89
2.11 Viajes realizados por la población residente en la Ciudad de México según tipo y modo de transporte, 2017	100
2.12 Vehículos y motocicletas por cada 1,000 habitantes, según alcaldía, 2017.....	102
3.1 Clasificación de sectores y subsectores económicos.....	110
3.2 Clasificación de la población por grupo etario y condición de actividad económica, 2018.....	135
3.3 Distribución de la población por condición de actividad según alcaldía, 2015.....	138
3.4 Estimación del valor de mercado del trabajo no remunerado de los hogares en la Ciudad de México según sexo, 2015	158
4.1 Ciudad de México: número de personas según estratos del MMIP, 2012.....	175
4.2 Ciudad de México: intensidad (I) de la pobreza del indicador conjunto del MMIP, 2012-2018	176
4.3 Ciudad de México: incidencia (H) e intensidad (I) de la pobreza de ingreso-tiempo, 2018	177
4.4 Ciudad de México: tabla de contingencia de la pobreza por ingresos y por tiempo, 2018.....	178
4.5 Ciudad de México: incidencia (H) e intensidad (I) de las carencias en las Necesidades Básicas, 2018	179
4.6 Ciudad de México: número de personas por dormitorio y porcentaje de las que habitan en viviendas sin cocina o duermen en ella, y sin sala-comedor o duermen en ella, por estratos del MMIP, 2018	182
4.7 Ciudad de México: porcentaje de personas de acuerdo con la forma en que disponen de agua en sus viviendas, por estratos del MMIP, 2018	183
4.8 Ciudad de México: porcentaje de personas de acuerdo con la frecuencia de dotación de agua en las viviendas, por estratos del MMIP, 2018.....	184
4.9 Ciudad de México: porcentaje de personas según carencia en algunos componentes del sistema de saneamiento, por estratos del MMIP, 2018	185
4.10 Ciudad de México: porcentaje de personas que no cuentan con algunos bienes durables seleccionados, por estratos del MMIP, 2018.....	186
4.11 Ciudad de México: porcentaje de personas por estrato del MMIP según si cuentan con seguridad social, 2018	187
4.12 Ciudad de México: porcentaje de personas en pobreza, de acuerdo con el tipo de afiliación en salud, 2018.....	188
4.13 Ciudad de México: porcentaje de personas de 25 años o más en pobreza, de acuerdo con su nivel educativo, 2018	188

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

4.14 Ciudad de México: porcentaje de personas en pobreza, de acuerdo con años de escolaridad acumulados, 2018	189
4.15 Ciudad de México, Población Económicamente Activa (PEA) y no Activa (PNEA), por estratos del MMIP, 2018 (12 años y más, porcentajes)	195
4.16 Ciudad de México, algunas características demográficas promedio de los hogares, por estratos del MMIP, 2018.....	196
4.17 Ciudad de México: número de ocupados y tasa de dependencia por ocupado en el hogar, según estratos del MMIP, 2018 (promedios).....	197
4.18 Ciudad de México: algunas características demográficas según el sexo de la jefatura, 2018 (promedios).....	197
4.19 Ciudad de México: promedio de personas ocupadas por hogar, la tasa de dependencia y mediana del ingreso, por estratos del MMIP y sexo de la jefatura, 2018.....	199
4.20 Ciudad de México: tasa de participación de la jefa o jefe del hogar, por estratos del MMIP, 2018	199
4.21 Ciudad de México: número de veces el ingreso promedio per cápita al mes del decil X frente a los demás deciles, 2018.....	204
5.1 Principales causas de mortalidad en la población de la Ciudad de México según sexo, 2016	216
5.2 Unidades médicas del sector público según nivel de atención, 2019	222
5.3 Unidades médicas del primer nivel de atención del sector público según institución y alcaldía, 2019	224
5.4 Población con doble aseguramiento en servicios de salud, 2015	241
5.5 Población afiliada a servicios de salud según tipo de institución y alcaldía, 2015.....	242
5.6 Población afiliada y atendida según institución que brinda el servicio de salud, 2015.....	244
5.7 Población que no se atiende cuando tiene problemas de salud, según condición de afiliación a servicios, 2015	248
5.8 Población no afiliada a servicios de salud y lugar de atención según grupos de edad específicos, 2015.....	252
5.9 Población de 12 años y más según afiliación a servicios médicos y actividad realizada, 2015	253
5.10 Hogares con gastos catastróficos en bienes y servicios de salud según entidad federativa, 2016.....	257
5.11 Hogares de la Ciudad de México con gastos catastróficos en salud, según población vulnerable por edad, 2016.....	259
6.1 Analfabetismo entre la población de 15 años y más en la Ciudad de México por sexo y alcaldía, 2015	269

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

6.2 Analfabetismo entre la población de 60 años y más de la Ciudad de México por sexo y alcaldía, 2015	272
6.3 Promedio de años de escolaridad en la Ciudad de México según grupo de población, 2015.....	273
6.4 Indicadores del Sistema Educativo en la Ciudad de México, 2018-2019	278
6.5 Indicadores de trayectoria en el Sistema Educativo de la Ciudad de México, 2018-2019.....	281
6.6 Población según la edad normativa para cursar educación obligatoria, por alcaldía de la Ciudad de México, 2015.....	284
6.7 Población de la Ciudad de México según condición de asistencia a la escuela y edad normativa del SEN, 2015	285
6.8 Inasistencia escolar en la Ciudad de México por edades normativas del SEN según alcaldía, 2015.....	287
6.9 Condición de inasistencia escolar entre la población de la Ciudad de México que trabaja, por sexo y edad normativa del SEN, 2015	291
6.10 Ciudad de México: inasistencia escolar entre la población no económicamente activa que se dedica a los quehaceres del hogar, según sexo y edad normativa del SEN, 2015.....	292
6.11 Población de la Ciudad de México que asiste a la escuela según localización del centro educativo y niveles del SEN, 2015.....	294
6.12 Población de la Ciudad de México que asiste a educación obligatoria según lugar de residencia y estudio, 2015	296
6.13 Población que cursa educación obligatoria en la Ciudad de México según lugar de residencia y de estudio, 2015	297
6.14 Población de la Ciudad de México que asiste a educación obligatoria según alcaldía de residencia y de estudio, 2015	300
6.15 Estudiantes de educación básica y media superior de la Ciudad de México según lugar de residencia y de estudio, 2015.....	304
6.16 Distribución de la población escolar de la Ciudad de México por tiempo de desplazamiento a la escuela según tipo del SEN, 2015	307
6.17 Ingreso del hogar y movilidad escolar en la Ciudad de México según alcaldía, 2015.....	309
7.1 Delitos ocurridos en la Ciudad de México por región, según cifra negra, 2017.....	329
7.2 Prevalencia delictiva en los hogares de la Ciudad de México, 2010-2017	329
7.3 Colonias con mayor número de carpetas de investigación en la Ciudad de México, 2019	344
7.4 Porcentaje de población que considera la inseguridad pública como el problema más preocupante, 2012-2018	348

7.5 Problemas citados con mayor frecuencia por la población de la Ciudad de México.....	349
7.6 Porcentaje de población adulta que se percibe como potencial víctima de delito, según sexo	350
7.7 Ciudad de México: porcentaje de hombres y de mujeres que se sienten inseguros en ciertos lugares, 2018	356
7.8 Población de la Ciudad de México que ha dejado de realizar actividades por miedo a ser víctima de delito, 2010-2017	361
7.9 Porcentaje de población de la Ciudad de México que conoce las acciones de política pública realizadas para la seguridad en su lugar de residencia, 2011-2017	366

Gráficas

1.1 Superficie de conservación y población residente: brechas en el peso relativo de las alcaldías, 2015	8
1.2 Diferencias en la densidad demográfica entre las alcaldías, 2015	10
1.3 Frecuencia de la población de la Ciudad de México según rango de edad, 2015	12
1.4 Pirámide de población de la Ciudad de México, 2015	13
1.5 Tamaño y variación de la población de la Ciudad de México, 1930-2015	19
1.6 Evolución del número de nacimientos y defunciones en la Ciudad de México, 1994-2017	20
1.7 Distribución de las alcaldías según número de habitantes en 2015, y tasa global de variación en el tamaño poblacional entre 2000 y 2015	27
1.8 Población que vivía en una alcaldía distinta a la de residencia en 2015.....	29
1.9 Saldo neto migratorio entre alcaldías, 2010-2015.....	32
1.10 Alcaldías de procedencia de la población que llegó a residir a Benito Juárez entre 2010 y 2015	34
1.11 Tamaño e incidencia de los inmigrantes foráneos a las alcaldías entre 2010 y 2015.....	41
1.12 Inmigrantes locales y foráneos a las alcaldías entre 2010 y 2015.....	42
1.13 Distribución de las alcaldías según la participación relativa de la población inmigrante local y foránea durante 2010 a 2015.....	43
1.14 Incidencia de la población infantil y de las personas adultas mayores en las alcaldías, 2015	48
1.15 Pirámide de población perteneciente a pueblos indígenas, 2015	53
1.16 Porcentaje de población con discapacidad según intervalo de edad y sexo, 2010	59
2.1 Porcentaje de viviendas con materiales precarios en paredes, techos y pisos, según alcaldía, 2015.....	73
2.2 Hogares propietarios de vivienda según tipo de financiamiento para la adquisición y quintil de ingreso, 2016.....	76

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

2.3 Porcentajes de hogares no propietarios de vivienda de cada quintil, según tipo de tenencia, 2016	77
2.4 Porcentaje de viviendas de cada alcaldía, según tenencia de la vivienda, 2015.....	79
2.5 Porcentaje de viviendas que no cuentan con servicio de agua entubada, según alcaldía, 2015	83
2.6 Porcentaje de gasto de agua respecto del gasto corriente total, según quintil de ingreso de los hogares, 2016.....	84
2.7 Porcentaje de viviendas de cada quintil según frecuencia de abastecimiento de agua, 2016.....	85
2.8 Porcentaje de basura según tratamiento en cada centro de transferencia, 2015	90
2.9 Porcentaje de manzanas con todas sus vialidades con cobertura de alumbrado público, banquetas y árboles según alcaldía, 2014.....	92
2.10 Movilidad integrada de medios de transporte público urbanos en la Ciudad de México.....	94
2.11 Porcentaje de hogares con al menos un automóvil según quintil, 2016.....	101
2.12 Porcentaje del gasto del hogar destinado al transporte según quintil de ingreso, 2016.....	103
2.13 Porcentaje de población de cada quintil según tiempo de traslado al trabajo y a la escuela (viajes de ida y vuelta), 2015.....	105
3.1 La incidencia del PIB local en el PIB nacional según sector, 2013-2017	111
3.2 Tasas de variación interanual del PIB nacional y local, 2004-2017	113
3.3 Tasas de variación interanual en el PIB de la Ciudad de México según sector económico, 2004-2017	114
3.4 Incidencia del PIB terciario en el PIB total, en la Ciudad de México y en la República Mexicana, 1980-2017	118
3.5 Estructura porcentual del PIB en la Ciudad de México por sector, 2003-2017	118
3.6 Valor de la producción del sector primario de la Ciudad de México, 2003-2017	119
3.7 Producción de la cosecha en la Ciudad de México según alcaldía, 2017.....	120
3.8 Valor de la producción del sector secundario de la Ciudad de México, 2003-2017	121
3.9 Valor de la producción del sector terciario de la Ciudad de México, 2003-2017	122
3.10 Distribución porcentual de los establecimientos comerciales según alcaldía, 2013.....	123
3.11 Número de establecimientos comerciales por alcaldía según tipo, 2013	124
3.12 Porcentaje de manzanas con puestos ambulantes y semifijos según alcaldía, 2014.....	124
3.13 Valor agregado bruto del sector terciario en la Ciudad de México según subsector, 2003 y 2017	127

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

3.14 Estructura porcentual del sector terciario de la Ciudad de México según subsector, 2003 y 2017	128
3.15 Número de unidades económicas y personal ocupado por actividad del sector terciario de la Ciudad de México, 2013	131
3.16 Distribución de las unidades económicas del sector terciario por población ocupada según subsector, 2018.....	132
3.17 Distribución de las unidades económicas por número de personas empleadas según subsector, 2018	133
3.18 Distribución de las unidades económicas de la Ciudad de México según alcaldía, 2018.....	134
3.19 Distribución de la población en PEA y PNEA por sexo, 2018.....	137
3.20 Distribución de la población por grupos etarios y condición de actividad económica, 2018.....	138
3.21 Población según condición de actividad y criterio de identificación indígena, 2015.....	141
3.22 Distribución de la población ocupada por sectores y subsectores, 2018.....	142
3.23 Distribución de la población ocupada por actividades económicas según sexo, 2018.....	143
3.24 Distribución de la población ocupada por actividades del sector terciario, 2018	144
3.25 Población ocupada según actividades del sector terciario y sexo, 2018.....	145
3.26 Población ocupada por rango de ingreso laboral mensual según sexo, 2018	146
3.27 Población ocupada por grupo de edad y rangos de ingreso por trabajo, 2018.....	147
3.28 Población ocupada por sector y rango de ingreso por trabajo, 2018	148
3.29 Población ocupada por duración de la jornada laboral y sexo, 2018	149
3.30 Distribución de la población ocupada por duración de la jornada laboral y rango etario, 2018	150
3.31 Distribución de la población ocupada según condición de formalidad y sexo, 2018.....	151
3.32 Distribución de la población ocupada según condición de informalidad y rango etario, 2018	152
3.33 Distribución de la población ocupada según condición de formalidad y rango etario, 2018	152
3.34 Brecha de ingreso entre sexos según duración de la jornada laboral semanal, 2018.....	153
3.35 Tiempo dedicado por semana al trabajo no remunerado según sexo y rango etario, 2015	159
3.36 Población de 12 años y más, según participación en las actividades del trabajo no remunerado y tiempo dedicado a ellas, 2015.....	161

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

3.37 Tiempo dedicado por semana al TNR según sexo y duración de la jornada laboral, 2015	162
4.1 Ciudad de México: identificación de la pobreza multidimensional según Coneval, 2018: principio de intersección de los conjuntos.....	171
4.2 Porcentaje de población por estratos del MMIP, Ciudad de México y Nacional, 2018.....	174
4.3 Porcentaje de población según estratos del MMIP, Ciudad de México, 2012-2018.....	176
4.4 Estratos de pobreza en población indígena para la Ciudad de México, 2012-2018	190
4.5 Ciudad de México: niñas y niños, adultos jóvenes y adultos mayores, porcentajes de población según estratos de pobreza, 2018	193
4.6 Ciudad de México: personas en pobreza y pobreza extrema, por grupos de edad y sexo, 2018 (porcentajes)	194
4.7 Ciudad de México: porcentaje de población en pobreza según sexo de la jefatura en el hogar, 2018 (porcentaje)	198
4.8 Evolución del coeficiente de Gini del ingreso/LP ajustado a CN, Ciudad de México y Nacional, 2012-2018.....	201
4.9 Nacional y Ciudad de México: coeficiente de Palma, 2012 y 2018.....	202
4.10 Ciudad de México: mediana y promedio del ingreso corriente mensual per cápita por deciles de ingreso también per cápita, 2018	203
4.11 Ciudad de México: mediana y promedio del ingreso corriente mensual per cápita por estratos del MMIP, 2018	205
4.12 Composición del ingreso per cápita mensual por tipo de fuente, estratos del MMIP, 2018.....	206
4.13 Promedio y mediana por ingreso laboral per cápita de los hogares de las alcaldías de la Ciudad de México, 2015 (miles de pesos corrientes)	207
5.1 Esperanza de vida al nacer en la población de la Ciudad de México según sexo, 1980-2016.....	212
5.2 Tasas de mortalidad por grupos de edad en la Ciudad de México y según alcaldía en 2016	213
5.3 Razón de mortalidad materna en la Ciudad de México, 2000-2016	214
5.4 Tasa de mortalidad por lesiones auto infligidas intencionalmente por la población de la Ciudad de México, 2000-2016	217
5.5 Suicidios por grupo de edad y sexo en la Ciudad de México, 2017	218
5.6 Tasa de mortalidad por virus de inmunodeficiencia humana entre la población de la Ciudad de México, 2000-2016	218
5.7 Casos de SIDA notificados en la Ciudad de México, 2006-2016	219
5.8 Unidades médicas privadas según nivel de atención, 2019.....	223

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

5.9 Habitantes por unidad médica de primer nivel de atención según sector y alcaldía, 2019	226
5.10 Población por cada unidad médica del primer nivel de atención del sector privado según tipo de unidad y alcaldía, 2019	228
5.11 Unidades médicas del segundo nivel de atención del sector público según institución y alcaldía, 2019.....	230
5.12 Unidades médicas del segundo nivel de atención según sector y alcaldía, 2019.....	231
5.13 Unidades médicas del tercer nivel de atención del sector público según alcaldía, 2019.....	232
5.14 Recursos humanos y materiales por cada 1,000 habitantes, 2015.....	234
5.15 Porcentaje de población que paga por servicios de salud privados ante la deficiencia del servicio público según institución, 2017	239
5.16 Porcentaje de población según afiliación a servicios de salud por alcaldía, 2015.....	240
5.17 Porcentaje de población afiliada a servicios de salud según institución de adscripción y alcaldía, 2015	243
5.18 Distribución de la población que se atiende en instituciones privadas de salud según condición de afiliación a servicios de salud, 2015.....	245
5.19 Porcentaje de población que acude a servicios privados cuando tiene problemas de salud, según tipo de servicio y alcaldía, 2015	246
5.20 Porcentaje de población no afiliada a servicios de salud según tipo de institución donde es atendida, 2015	247
5.21 Porcentaje de población que no se atiende cuando tiene problemas de salud, según alcaldía, 2015	249
5.22 Pirámide de población no afiliada a servicios de salud, 2015.....	250
5.23 Porcentajes de no afiliación a servicios de salud según sexo y edad, 2015	251
5.24 Hogares de la Ciudad de México según presencia de población vulnerable por edad y gastos catastróficos en salud, 2016.....	258
5.25 Porcentaje de hogares de la Ciudad de México según gastos catastróficos en salud y cobertura en servicios de salud, 2016.....	262
5.26 Hogares con gastos catastróficos en salud según porcentaje destinado a ello, 2016.....	263
5.27 Distribución de los hogares con gastos catastróficos según quintil de ingreso, 2016.....	264
6.1 Porcentaje de población analfabeta de la Ciudad de México según alcaldía, 2015	270
6.2 Razón de analfabetismo entre sexos en la Ciudad de México según alcaldía, 2015.....	271
6.3 Promedio de años de escolaridad de la población de la Ciudad de México según alcaldía, 2015	274
6.4 Promedio de años de escolaridad por alcaldía según sexo, 2015.....	275

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

6.5 Distribución de la población de 15 años y más según tipo educativo y alcaldía, 2015.....	276
6.6 Distribución de la población inscrita en el SE de la Ciudad de México según tipos y niveles, 2018-2019	279
6.7 Tasas de eficiencia terminal de la Ciudad de México por tipo educativo y sexo, 2017-2018	282
6.8 Tasas de abandono escolar en la Ciudad de México por tipo educativo y sexo, 2017-2018	283
6.9 Condición de asistencia a la escuela de la población infantil de la Ciudad de México según edad normativa del SEN, 2015.....	286
6.10 Porcentaje de población de la Ciudad de México entre 3 y 17 años según condición de asistencia a la escuela y pertenencia étnica, 2015	288
6.11 Porcentaje de población de la Ciudad de México que estudia en una alcaldía diferente a la de residencia, según tipos y niveles del SEN, 2015	295
6.12 Saldo entre estudiantes no residentes y residentes no estudiantes de la Ciudad de México según alcaldía, 2015	298
6.13 Distribución de la población escolar de la Ciudad de México según tiempo de desplazamiento a la escuela y tipo del SEN, 2015	308
6.14 Distribución de la población escolar de la Ciudad de México según medio de transporte utilizado para ir a la escuela y tipo del SEN, 2015	308
6.15 Gasto promedio mensual en educación de los hogares de la Ciudad de México según quintil de ingreso, 2016	311
6.16 Distribución de los estudiantes de la Ciudad de México según quintil de ingreso y régimen de la escuela donde estudian, 2016	313
6.17 Ciudad de México: distribución de la población escolar de cada quintil según nivel y tipo educativo del SEN, 2016	314
6.18 Distribución de la población escolar de la Ciudad de México en cada nivel y tipo educativo del SEN según quintil, 2016	315
6.19 Tasa de ocupación según nivel de estudios de la población en la Ciudad de México, 2018.....	316
6.20 Tasas de desocupación en la Ciudad de México según nivel de estudios de la población, 2018	318
6.21 Tasa de desocupación con población disponible según sexo y nivel de estudios en la Ciudad de México, 2018	319
7.1 Tasa de incidencia delictiva en Ciudad de México y total nacional, 2010-2017.....	322
7.2 Denuncias por delitos del fuero común en la Ciudad de México, 2015-2019.....	324
7.3 Tasa de delitos del fuero común entre 2015 y 2019	325
7.4 Hogares y personas víctimas de delito en la Ciudad de México, 2010-2017	330

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

7.5 Población de la Ciudad de México víctima de delitos y tasa de prevalencia delictiva según sexo, 2014-2017	331
7.6 Tasa de prevalencia delictiva, 2010-2017	332
7.7 Carpetas de investigación abiertas en la Ciudad de México según alcaldía, 2019	336
7.8 Número y tasa de delitos por abuso sexual y violación en la Ciudad de México según alcaldía, 2019	339
7.9 Número de carpetas de investigación por violencia familiar y colonia en la Ciudad de México, 2019	346
7.10 Carpetas de investigación por homicidios dolosos en las colonias más afectadas de la Ciudad de México, 2019	347
7.11 Porcentaje de población adulta que se percibe como posible víctima de delito, 2012-2018	349
7.12 Porcentaje de población adulta de la Ciudad de México que percibe su entorno como un lugar inseguro, 2011-2018	350
7.13 Ciudad de México: incidencia delictiva y porcentaje de población que percibe inseguro su entorno, según región capitalina, 2018	353
7.14 Porcentaje que percibe inseguridad en su entorno según sexo y proximidad en la Ciudad de México, 2015-2018	354
7.15 Porcentaje de población que se siente insegura en cada lugar, 2018	355
7.16 Porcentaje de población que se siente insegura en su casa en la Ciudad de México y en el país, 2011-2018	357
7.17 Porcentaje de población que modifica actividades cotidianas por temor a ser víctima de delito, según tipo de actividad, 2010-2017	358
7.18 Porcentaje de población de la Ciudad de México que ha dejado de hacer ciertas actividades, según sexo, 2017	360
7.19 Porcentaje de población de la Ciudad de México que ha dejado de realizar actividades por miedo a ser víctima de delito, 2010-2017	361
7.20 Porcentaje de población que reconoce a las autoridades de seguridad pública, 2018	362
7.21 Porcentaje de población que desconfía de las autoridades de seguridad pública, 2018	363
7.22 Porcentaje de población de la Ciudad de México que confía en las autoridades de seguridad, 2018	364
7.23 Porcentaje de población que conoce las acciones de política pública realizadas en su lugar de residencia, 2017	365
7.24 Porcentaje de población en la Ciudad de México que considera poco o nada efectivo el desempeño de las autoridades de seguridad, 2011 y 2018	367
7.25 Porcentaje de población de la Ciudad de México según su valoración de la efectividad y confianza de las autoridades, 2018	368

7.26 Población de la Ciudad de México que considera corruptas a las autoridades de seguridad, 2018.....	369
7.27 Población de la Ciudad de México que considera corruptas a las autoridades de seguridad, 2011-2018.....	370

Mapas

1.1 Población residente en las alcaldías de la Ciudad de México, 2015.....	16
1.2 Tasas globales de variación en el tamaño poblacional de las alcaldías, 2000-2015	26
1.3 Principales saldos migratorios netos entre las alcaldías entre 2010 y 2015	33
2.1 Mapa general sobre la red de transporte público en la Ciudad de México, 2019.....	97
2.2 Porcentaje de población que dedica más de dos horas diarias en los trayectos casa-trabajo-casa según alcaldía, 2015	107
3.1 La concentración territorial del PIB local, 2013.....	116
7.1 Tasa de incidencia delictiva e índice de desarrollo social por regiones y alcaldías de la Ciudad de México, 2017	335
7.2 Ciudad de México: colonias con mayor número de carpetas de investigación abiertas entre 2016 y 2019	345

Figuras.....

1.1 El uso del suelo en la Ciudad de México: suelo agrícola, vegetación y Áreas Geoes-tadísticas Básicas.....	5
1.2 Principales saldos migratorios netos en torno a Benito Juárez entre 2010 y 2015	36
1.3 Principales saldos migratorios netos en torno a Coyoacán 2010 y 2015.....	38
1.4 Principales saldos migratorios netos en torno a Iztapalapa 2010 y 2015.....	39
1.5 Principales saldos migratorios netos en torno a Cuauhtémoc 2010 y 2015.....	40
1.6 Presencia de población perteneciente a pueblos indígenas según alcaldía, 2015.....	55
3.1 Tasas de variación interanual del PIB local y nacional según sector, 2004-2017	115
3.2 Unidades económicas y personas ocupadas en la Ciudad de México, 2003-2018.....	129
3.3 Distribución de la población en económicamente activa y no económicamente activa con sub clasificaciones, 2018.....	136
3.4 Población joven no económicamente activa y no disponible según motivo, 2018.....	139
3.5 Brecha de ingreso entre sexos en la población que trabaja 35 horas o más a la semana, 2018.....	155
3.6 Participación en las actividades del trabajo no remunerado de los hogares según sexo, 2015.....	160
4.1 Representación de la intensidad de la pobreza (I)	170
4.2 Componentes del MMIP y su peso relativo en el indicador integrado	172

Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial

4.3 Pobreza total y pobreza extrema en población con discapacidad, según tipo de discapacidad en la Ciudad de México, 2012-2018	191
4.4 Porcentaje de población en estratos de pobreza total y extrema, por grandes grupos de edad en la Ciudad de México, 2012 y 2018.....	192
5.1 Unidades médicas del primer nivel de atención del sector público según institución y alcaldía, 2019	225
5.2 Valoración sobre la suficiencia de recursos en los servicios públicos de salud, 2017	236
5.3 Valoración sobre la suficiencia de recursos materiales en los servicios públicos de salud, 2017	238
5.4 Porcentaje de hogares en cada quintil según su grado de cobertura médica, 2016	256
5.5 Porcentaje de hogares de la Ciudad de México con GCS, según presencia de población vulnerable por edad, 2016	260
6.1 Condición de asistencia escolar en la Ciudad de México por edades normativas del SEN y quintil de ingreso, 2016	289
6.2 Mapa de calor de las escuelas en la Ciudad de México donde se imparte educación obligatoria según tipo del SEN y alcaldía, 2019.....	302
6.3 Distribución de las alcaldías de la Ciudad de México, según número de escuelas y población con edad normativa según tipo del SEN, 2019	303
7.1 Tasa de prevalencia delictiva en la Ciudad de México por región y sexo, 2017	334
7.2 Tasas de homicidios dolosos y robos en la Ciudad de México según alcaldía, 2019.....	338
7.3 Tasas de abuso sexual y violaciones en la Ciudad de México según alcaldía, 2019	341
7.4 Número de secuestros y feminicidios según alcaldía de la Ciudad de México, 2019.....	343
7.5 Porcentaje de población adulta que percibe su entorno de residencia como lugar inseguro, según región capitalina, 2018	352

Recuadros

1.1 La clasificación del suelo según INEGI.....	4
1.2 Problematizando la definición de pertenencia a pueblos indígenas y originarios.....	52
2.1 Indicadores sobre la red de transporte público de la Ciudad de México	98
4.1 Definición de la línea de pobreza.....	167
4.2 Comparativo de umbrales de satisfacción (normas) utilizados por Evalúa y Co-neval para medir la pobreza.....	169
6.1 El ordenamiento reciente sobre la obligatoriedad de la educación en México	267
7.1 El marco conceptual sobre los indicadores de inseguridad y violencia.....	323
7.2 Cambios en la clasificación de los delitos de alto impacto en la Ciudad de México	326
7.3 Cambios en la clasificación de los delitos de bajo impacto en la Ciudad de México.....	327



Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México

Dirección General
Dirección de Investigación y Estudios Sociales

Ciudad de México, agosto de 2020