

# La Ciudad de México en el siglo XXI

**Realidades y retos**



**CDMX**  
CIUDAD DE MÉXICO



SECRETARÍA DE  
CIENCIA, TECNOLOGÍA  
E INNOVACIÓN

**Adrián Guillermo Aguilar M.**  
*Coordinador científico*

# ÍNDICE GENERAL

## NOTA PREVIA

René Drucker Colín .....	5
--------------------------	---

CONTENIDO .....	7
-----------------	---

AVISO IMPORTANTE .....	9
------------------------	---

## INTRODUCCIÓN. LA NUEVA TRANSICIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI

Adrián Guillermo Aguilar M. ....	11
La Gran Metrópoli .....	11
Las transformaciones recientes y la nueva transición urbana .....	12
La estructura de la obra .....	15

## SECCIÓN I EL MEDIO BIOFÍSICO

### EL RELIEVE DE LA CUENCA DE MÉXICO

J. Juan Zamorano   Isaac Quijada Mendoza .....	27
El Cinturón Volcánico Mexicano y la cuenca de México .....	27
Localización .....	29
Origen y evolución de la cuenca de México .....	30
El relieve de la cuenca de México .....	32
Fuentes consultadas .....	36

### HIDROGEOLOGÍA Y VULNERABILIDAD DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA

Oscar Escolero   Stefanie Kralisch .....	39
Sandra E. Martínez   María Perevochtchikova .....	39
El abastecimiento de agua potable a la Ciudad de México .....	39
Las fuentes de abastecimiento .....	40

Extracción de agua subterránea en la cuenca del valle de México .....	45
Proyectos para nuevas fuentes de abastecimiento de agua potable .....	46
Vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento de agua potable a la Ciudad de México .....	47
Fuentes consultadas .....	49

### CARACTERÍSTICAS CLIMÁTICAS

Víctor Magaña .....	51
El clima y la sociedad .....	51
El clima de la Ciudad de México .....	51
La Ciudad de México: su circulación atmosférica y su calidad del aire .....	56
La importancia de la meteorología y la climatología para el valle de México .....	57
Fuentes consultadas .....	57

**SECCIÓN II**  
**RIESGOS Y DETERIORO AMBIENTAL**

**LA CALIDAD ECOLÓGICA DE LOS RÍOS PERIURBANOS DE LA CUENCA DE MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL**

Javier Carmona Jiménez   Ángela Piedad Caro Borrero.....	61
Características fisicoquímicas e hidromorfológicas .....	62
Los macroinvertebrados.....	65
Las algas .....	66
La vegetación de ribera .....	67
Estado de conservación y riesgos ambientales.....	67
Fuentes consultadas.....	68

**CONTAMINACIÓN DEL AIRE**

Ricardo Torres Jardón   Irma Rosas Pérez.....	71
Introducción.....	71
Contaminantes del aire.....	72
Emisiones de contaminantes.....	74
Distribución espacial de los contaminantes.....	79
Conclusiones.....	81
Fuentes consultadas.....	82

**RIESGO POR INUNDACIÓN**

Eduardo Reinoso   Marco Torres   Adrián Pedrozo.....	83
Inundaciones urbanas.....	84

Inundaciones en la Ciudad de México.....	84
Estimación del riesgo por inundaciones.....	86
Gestión del riesgo por inundaciones.....	88
Conclusiones.....	89
Fuentes consultadas.....	90

**RIESGO SÍSMICO**

Eduardo Reinoso   Miguel Jaimes.....	91
¿Cómo podemos estimar el riesgo sísmico?.....	92
Conclusiones.....	96
Fuentes consultadas.....	97

**SUSCEPTIBILIDAD A PROCESOS DE REMOCIÓN EN MASA E INUNDACIONES POR TORRENTE EN EL DISTRITO FEDERAL**

Jorge López Blanco   María de Lourdes Rodríguez Gamiño.....	99
Introducción y conceptos.....	99
Método.....	100
Resultados.....	100
Conclusiones.....	104
Fuentes consultadas.....	104

**SECCIÓN III**  
**ESTRUCTURA URBANA**

**ESTRUCTURA URBANA Y PROCESOS DE ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO METROPOLITANO**

María Eugenia Negrete Salas.....	109
Ciudad escindida.....	110
Monocéntrica o policéntrica.....	110
Dispersa o compacta.....	112
Segregada.....	114
Débilmente conectada y accesible.....	115
Reflexiones finales.....	116
Fuentes consultadas.....	117

**LOS ESPACIOS PÚBLICOS**

Patricia Ramírez Kuri.....	119
Introducción.....	119

Espacios públicos en la Ciudad de México.....	120
Hacia una política del espacio público.....	126
Fuentes consultadas.....	128

**LO QUE LLEVÓ A INTEGRAR LA AUTORIDAD DEL CENTRO HISTÓRICO**

Alejandra Moreno Toscano.....	129
Lo que llevó a integrar la Autoridad del Centro Histórico.....	129

**LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO**

Alejandra Moreno Toscano.....	135
La conservación del patrimonio.....	135
Conservación de inmuebles en el Centro Histórico.....	135
Propiedad y uso de los inmuebles.....	137

Conservación de espacios públicos.....	140
Mantenimiento urbano .....	143
<b>INICIA LA CIUDAD DE MÉXICO SU CAMINO EN INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA</b>	
Horacio de la Vega Flores.....	145
Juegos olímpicos, México 1968.....	146
CDOM y CNAR.....	146

Villa olímpica .....	147
UNAM y Politécnico.....	147
Unidad Morelos IMSS.....	148
El primer Centro Paralímpico.....	148
La ciudad deportiva de la Magdalena Mixihuca.....	148
Cuemanco.....	150
Instalaciones sociales.....	150
Fuentes consultadas.....	151

#### SECCIÓN IV COBERTURA Y ACCESO A SERVICIOS

<b>EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO A UNA EDUCACIÓN BÁSICA DE CALIDAD</b>	
Manuel Ignacio Ulloa Herrero.....	155
Marco normativo .....	155
El modelo interdisciplinario y multifactorial sobre la calidad de la educación propuesto por Carlos Muñoz Izquierdo .....	155
Análisis situacional.....	157
Preescolar .....	157
Conclusiones.....	163
Fuentes consultadas.....	164

<b>LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	
Manuel Ignacio Ulloa Herrero.....	165
Declaración de obligatoriedad de la educación media superior.....	165
El ejercicio del derecho a la EMS de la población del Distrito Federal.....	166
La demanda social de EMS.....	168
Un nuevo obstáculo a la universalización de la EMS en la Ciudad de México .....	169
Evolución de la matrícula del bachillerato y la educación profesional técnica en el Distrito Federal y el Estado de México, antes y después de la creación de la COMIPEMS .....	172
Evolución de la estructura de la matrícula de bachillerato y educación profesional técnica en el Distrito Federal y en el Estado de México .....	173
Educación profesional técnica.....	175
A manera de conclusión .....	176
Fuentes consultadas.....	177

<b>ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD EN EL DISTRITO FEDERAL</b>	
Asa Cristina Laurell.....	179
Recursos físicos y humanos, las barreras geográficas.....	179
Servicios médicos y medicamentos gratuitos: abolición de la barrera económica.....	182
Modelo de atención y redes integradas de atención.....	184
Financiamiento de los servicios de salud y el ejercicio presupuestal.....	184
Una reflexión final .....	186
Fuentes consultadas.....	186

<b>DESIGUALDADES TERRITORIALES EN LA DOTACIÓN, COBERTURA Y ACCESO AL AGUA Y DRENAJE EN LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	
Flor Mireya López Guerrero.....	187
Introducción.....	187
Dimensiones para el análisis de la dotación de agua.....	188
Desigualdad en la cobertura y acceso al agua en el Distrito Federal.....	188
Problemas de drenaje en el Distrito Federal.....	193
Cobertura y problemas del drenaje en el Distrito Federal.....	193
Conclusiones.....	195
Fuentes consultadas.....	195

<b>COBERTURA Y ACCESO A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN</b>	
J. Mario Herrera Ramos   Josué Baruch González Sanginés.....	197
Introducción.....	197
Cobertura de TIC.....	197
Acceso a las TIC.....	198
Conclusiones.....	206
Fuentes consultadas.....	206

**BASURA EN EL DISTRITO FEDERAL:  
PROYECTO DE PAPEL**

Héctor Castillo Berthier.....	207
La basura en una ciudad sustentable.....	207

Datos actuales sobre la basura.....	210
Conclusiones.....	217
Fuentes consultadas.....	219

**SECCIÓN V  
LOS PROCESOS SOCIO-DEMOGRÁFICOS**

**CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN  
DE LA POBLACIÓN EN LA ZMCM**

Adrián Guillermo Aguilar M.   Itzaé Lizette Ortiz Lemus.....	223
Introducción.....	223
El crecimiento poblacional de la ZMCM en los últimos 70 años.....	224
La dinámica demográfica de la ZMCM.....	225
Distribución espacial de la población, 1940-2010.....	228
Fuentes consultadas.....	234

**LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU DEMOGRAFÍA.  
LAS IMPLICACIONES DE LA ESTABILIDAD POBLACIONAL  
Y EL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POR EDADES**

Silvia E. Giorguli   Laura Muñoz.....	237
Introducción.....	237
¿Hacia dónde va la población de la Ciudad de México? Tendencias en la dinámica demográfica en este siglo.....	238
La heterogeneidad de la Ciudad de México. Diferencias en la dinámica poblacional en las delegaciones.....	243
La demografía como una herramienta para imaginar y planear la Ciudad de México hacia el 2030.....	245
Fuentes consultadas.....	247

**JUVENTUDES E ITINERARIOS EN EL TRÁNSITO  
A LA ADULTEZ EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

Silvia E. Giorguli   Adela Angoa.....	249
Introducción.....	249

El proceso de transición a la adultez en la Ciudad de México entre 2000 y 2010: miradas transversales a procesos dinámicos.....	250
¿Convergencia o divergencia en las experiencias de la juventud de la Ciudad de México?.....	255
Reflexiones finales. Sobre la desigualdad de oportunidades durante la transición a la adultez como materia de política pública.....	256
Fuentes consultadas.....	258

**ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL**

María Inés Ortiz Álvarez   Verónica Montes de Oca Zavala.....	259
Introducción.....	259
Los espacios del envejecimiento en las delegaciones de la Ciudad de México.....	260
Grado de marginación.....	261
La población de adultos mayores por AGEB.....	262
Consideraciones finales.....	264
Fuentes consultadas.....	265

**INGRESOS Y CONSUMO ENERGÉTICO  
DE LOS HOGARES EN EL DISTRITO FEDERAL**

Landy Sánchez Peña.....	267
El consumo energético de los hogares.....	267
Datos y métodos.....	269
Evolución del consumo energético de los hogares (1996-2008).....	269
La desigualdad en el consumo energético (2010).....	271
A manera de conclusiones: reflexiones para la política pública.....	273
Fuentes consultadas.....	274

**SECCIÓN VI  
BIENESTAR Y REZAGO SOCIAL**

**LA DIVISIÓN SOCIAL DE ESPACIO EN LA ZMCM SEGÚN  
EL CENSO DEL 2010. ALGUNAS COMPARACIONES**

Martha Rosa Scheingart Garfunkel   Rosa María Rubalcava   Diego Antonio Franco.....	277
Introducción.....	277

Análisis de los resultados del 2010. Continuidades y cambios entre los últimos dos censos.....	278
Cambios en los indicadores sociales.....	279
Tendencias que se deducen del análisis 1950-2010.....	281

Las nuevas variables del censo del 2010.....	281
Conclusiones finales.....	283
Fuentes consultadas.....	285
<b>POBREZA URBANA, OTRA LECTURA DE LA POBREZA</b>	
Sergio de la Vega Estrada   Perla Yannelli Fernández Silva.....	287
La medición oficial.....	287
Diferencia estadística o diferencia de percepción.....	287
Delegaciones del Distrito Federal.....	290
Salarios.....	291
Territorio.....	291
Las pobrezas, rural y urbana.....	292
Territorio o demografía.....	293
Conclusiones.....	294
Fuentes consultadas.....	294

## CALIDAD DE VIDA OBJETIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Adolfo Sánchez Almanza.....	295
Presentación.....	295
El concepto de calidad de vida.....	295
La calidad de vida objetiva en la Ciudad de México.....	296
Cambios en la calidad de vida objetiva de la Ciudad de México.....	297
Fuentes consultadas.....	305

## LA CRIMINALIDAD, LA INSEGURIDAD Y LA VIOLENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Arturo Alvarado.....	307
La evolución de los delitos y la percepción ciudadana.....	309
Fuentes consultadas.....	318

## SECCIÓN VII MERCADO DE TRABAJO

### EL MERCADO DE TRABAJO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Berenice P. Ramírez López.....	321
Introducción.....	321
Producto Interno Bruto y tasas de actividad.....	322
Población económicamente activa y no activa.....	322
Población ocupada.....	323
Ocupación por unidades económicas.....	324
Ocupación por el tipo de unidad económica.....	325
Por nivel salarial.....	325
Jornada de trabajo.....	327
Escolaridad.....	328
Fuentes consultadas.....	329

### PRECARIEDAD LABORAL Y OCUPACIONES ATÍPICAS

Edith Pacheco Gómez.....	331
Introducción.....	331
Discusiones sobre precariedad y ocupaciones atípicas.....	331

La precariedad y las ocupaciones atípicas en la Ciudad de México.....	332
Reflexiones finales.....	337
Fuentes consultadas.....	338

### CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO Y LA ECONOMÍA INFORMAL

Carlos Bustamante Lemus.....	341
Introducción.....	341
El sector informal de la economía. Marco conceptual.....	341
Necesidad de supervivencia de la población desempleada.....	342
¿Por qué el fenómeno de la informalidad se convierte en un problema?.....	344
El comercio en vía pública. Actividad de interés para los estudios urbanos.....	345
Principales políticas públicas y estrategias relacionadas con el comercio en vía pública en el Distrito Federal.....	348
Algunas consideraciones finales.....	350
Fuentes consultadas.....	351

## SECCIÓN VIII TRANSPORTE URBANO

### INFRAESTRUCTURA VIAL DEL DISTRITO FEDERAL

Ioannis Chatziioannou   Luis Chías Becerril.....	355
Introducción.....	355

Infraestructura vial: concepto e importancia.....	355
Características generales de la infraestructura vial del Distrito Federal.....	356

Problemática y retos a resolver para la adecuada gestión de la infraestructura vial.....	361
Conclusiones .....	364
Fuentes consultadas.....	364

#### MOVILIDAD, ACCESIBILIDAD Y TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Salomón González.....	367
Introducción.....	367
Interdependencias entre movilidad, accesibilidad y transporte.....	367
Sistema de movilidad urbana.....	368
Asociación entre movilidad, transporte y accesibilidad.....	373
Conclusiones.....	375
Fuentes consultadas.....	376

#### SITUACIÓN DE LA INSEGURIDAD VIAL EN EL DISTRITO FEDERAL, 1990-2013

Héctor Daniel Reséndiz López   Armando Martínez Santiago   Luis Chías Becerril.....	377
---	-----

Introducción.....	377
Los accidentes de tránsito: problema de salud pública mundial y nacional .....	378
La inseguridad vial del Distrito Federal y su contexto nacional, 1990-2013.....	380
Siniestralidad vial en las delegaciones del Distrito Federal, 1990-2013.....	385
Reflexiones finales.....	387
Fuentes consultadas.....	391

#### MOVILIDAD NO MOTORIZADA

Xavier Treviño Theesz.....	393
La movilidad a pie .....	393
La movilidad en bicicleta .....	394
Los costos y los beneficios.....	394
Diseño vial.....	395
Inversión pública .....	396
Gestión del futuro .....	396
Acciones sugeridas .....	398
Fuentes consultadas.....	398

### SECCIÓN IX EL DINAMISMO ECONÓMICO

#### ¿TIENE LA INDUSTRIA FUTURO EN LA CIUDAD DE MÉXICO?

Enrique Dussel Peters   Samuel Ortiz Velásquez.....	403
Aspectos conceptuales de relevancia.....	403
La industria mexicana desde 1980.....	404
La industria manufacturera del Distrito Federal en el contexto nacional.....	406
¿Desindustrialización del Distrito Federal? .....	410
Conclusiones.....	412
Fuentes consultadas.....	412

#### LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO AL POR MENOR EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2011

Jimm Simmons   Shizue Kamikihara   Carlos Garrocho.....	415
Estructura del comercio al por menor.....	416
Comercio tradicional .....	417
Comercio moderno .....	421
Fuentes consultadas.....	424

#### LA EXPANSIÓN DEL SECTOR SERVICIOS YA NO ES UNA PALANCA DE PROGRESO SUFICIENTE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Etelberto Ortiz Cruz.....	425
Resumen .....	425
Introducción.....	425
Los cambios estructurales de los años ochenta.....	426
Cambios en la composición de la ocupación en el sector servicios del Distrito Federal.....	428
Conclusiones.....	430
Fuentes consultadas.....	431

#### DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO EN EL DISTRITO FEDERAL

Álvaro Sánchez Crispín   Enrique Propin Frejomil.....	433
Introducción.....	433
Recursos naturales para el turismo .....	433
Recursos asociados con la cultura para el turismo.....	436
Infraestructura de alojamiento en hoteles de clase superior.....	437

Vínculos terrestres y aéreos.....	439
Número y procedencia geográfica de los turistas.....	440
Patrones territoriales del turismo.....	441

Reflexiones finales.....	441
Fuentes consultadas.....	442

## SECCIÓN X

### VIVIENDA Y TIPOS DE POBLAMIENTO

#### EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE POBLAMIENTO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1990 A 2010

Priscilla Connolly   José Castro.....	447
“Tipos de poblamiento”: definiciones y aplicaciones.....	447
Los tipos de poblamiento de la ZMVM.....	448
Los tipos de poblamiento en la Ciudad de México y Zona Metropolitana 1990 a 2010: tendencias, continuidades y cambios.....	450
Conclusiones.....	457
Fuentes consultadas.....	457

#### LOS PUEBLOS EN EL DISTRITO FEDERAL, PROCESOS URBANOS Y RURALES

Ma. Soledad Cruz Rodríguez.....	459
Las tendencias de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y los pueblos.....	460
La política urbana y los pueblos en el Distrito Federal.....	463
Los pueblos y las áreas rurales del Distrito Federal.....	464
Fuentes consultadas.....	467

#### LA NORMA 26 PARA LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Rafael Valdivia López.....	469
La Norma 26 como un instrumento de planeación urbana.....	469
La demanda de vivienda de interés social.....	470
Algunas alternativas para la modificación de la Norma.....	475
Los beneficios en la propuesta de las nuevas Normas 30 y 31.....	476
Conclusiones.....	479
Fuentes consultadas.....	480

#### GOBIERNO Y ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL

Clara Salazar.....	481
El giro del gobierno del Distrito Federal frente a los AHI.....	481
La delimitación de los AHI en suelo de conservación.....	482
Circunstancias y acciones gubernamentales que suman y restan en las estadísticas sobre los AHI.....	484
De la prevalencia e innovación de instrumentos para gobernar los asentamientos irregulares.....	486
Fuentes consultadas.....	489

## SECCIÓN XI

### ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y GOBIERNO

#### LA REFORMA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Vicente Ugalde.....	493
Las reformas: un rasgo recurrente.....	493
La llegada discreta de la representación.....	494
La facultad de legislar y elegir.....	495
El régimen jurídico actual.....	496
La reforma que viene.....	497
El discreto fantasma de la decepción.....	498
Fuentes consultadas.....	499

#### DEMOCRATIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. TENDENCIAS Y SITUACIÓN ACTUAL

Ma. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández.....	501
Introducción.....	501
Breve valoración de las prácticas participativas.....	502
A manera de colofón, algunas propuestas.....	507
Fuentes consultadas.....	508

#### NORMATIVIDAD URBANA

Roberto Eibenschutz.....	511
Consideraciones generales.....	511

Casos relevantes.....	513
Hacia la integración normativa.....	518
Fuentes consultadas.....	520
<b>EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO EN EL DISTRITO FEDERAL: TRANSFORMACIONES Y TENDENCIAS</b>	
María del Carmen Carmona.....	521
Transformaciones del derecho humano al ambiente sano.....	521
Aspectos constitucionales del derecho al medio ambiente sano en el Distrito Federal.....	524
La normatividad y el derecho al medio ambiente sano en el Distrito Federal.....	526
Reflexión final.....	529
Fuentes consultadas.....	530
<b>LA ORGANIZACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	
Lucía Álvarez   Alicia Ziccardi.....	531
Formas de relación gobierno-ciudadanía.....	531
La democratización de la gestión local.....	531
La ciudad de los derechos.....	532
Las organizaciones de la sociedad y la participación ciudadana.....	533

Consideraciones finales.....	539
Fuentes consultadas.....	540

### LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Carlos M. Urzúa.....	541
Introducción.....	541
Impuestos locales.....	541
Otros ingresos propios.....	543
Ingresos de origen federal.....	544
Endeudamiento.....	545
Un ejercicio de futurología a manera de conclusión.....	546
Fuentes consultadas.....	547

### COORDINACIÓN METROPOLITANA EN EL VALLE DE MÉXICO, UN CASO DE INTELIGENCIA FRACASADA

Alfonso Iracheta.....	549
Presentación.....	549
Los retos de la ZMVM.....	550
Evolución de la Coordinación Metropolitana en la ZMVM y sus límites.....	554
Recomendaciones para la Coordinación Metropolitana en la ZMVM.....	556
Fuentes consultadas.....	559

## SECCIÓN XII

### EL SISTEMA DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

#### INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PARTICULARES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA CIUDAD DE MÉXICO. CONCENTRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

Armando Alcántara Santuario   Gabriela de la Cruz Flores.....	563
Introducción.....	563
Matrícula, número de instituciones y personal docente.....	564
Distribución geográfica de las IES en la Ciudad de México.....	568
Conclusiones.....	572
Fuentes consultadas.....	572

#### PRODUCCIÓN CIENTÍFICA

M. Alonso Maldonado   N. I. Meza-Rodríguez   G. Millán-Quintero   M. A. Pérez Angón.....	573
La actividad científica en el siglo xx.....	573
El proceso de descentralización de la ciencia mexicana.....	574
Fuentes consultadas.....	579

#### EL DESARROLLO EMPRESARIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: EL SURGIMIENTO DE LA CLASE CREATIVA

Clemente Ruiz Durán.....	581
Introducción.....	581
El desarrollo empresarial alentado por los acuerdos de reestructuración urbana.....	582
Los empresarios gastronómicos en la transformación.....	583
Los empresarios creativos en el hospedaje.....	585
El Estado Desarrollista y las tecnologías de la información: la conexión a lo global.....	586
La clase creativa en la industria cinematográfica, los documentales, los negocios de multimedia y los empresarios de la imaginación.....	587
La clase creativa y el medio ambiente.....	589
Los empresarios de la salud y del deporte.....	589
A manera de conclusión: la clase creativa se posesiona de la Ciudad de México.....	590
Fuentes consultadas.....	590

## LOS DESAFÍOS DE LA INNOVACIÓN

Daniel Hugo Villavicencio Carbajal   Mario Alberto Morales Sánchez .....	593
Introducción .....	593

Políticas públicas e innovación .....	594
Empresas e innovación en el Distrito Federal .....	595
Fuentes consultadas .....	600

## SECCIÓN XIII

### CULTURA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

#### HACIA UNA DEFINICIÓN DE CULTURA

Miguel Ángel Porrúa .....	603
---------------------------	-----

#### HISTORIA DE LA ANTIGUA CIUDAD DE MÉXICO EN LA LITERATURA, EN SU ARQUITECTURA Y VIDA COTIDIANA

Ángeles González Gamio .....	609
La ciudad en la crónica .....	609
La ciudad en su arquitectura .....	622
La ciudad en su vida cotidiana .....	629

#### LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI: CULTURA AL ALBA

Juan José Reyes .....	633
II .....	635

III .....	637
IV .....	638
V .....	641
Fuentes consultadas .....	642

#### LA POLÍTICA CULTURAL PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO CARACTERIZADA POR SU DIVERSIDAD, COMPLEJIDAD Y DESIGUALDAD

Bolfy Cottom .....	643
El problema de la participación social .....	651
El contexto y los desafíos de la política cultural para la Ciudad de México .....	655
El desafío en el contexto de cambios administrativos a nivel federal .....	657
Conclusión .....	659
Fuentes consultadas .....	659

## SECCIÓN XIV

### ORDENAMIENTO URBANO Y AMBIENTAL

#### PLANEACIÓN METROPOLITANA:

##### LA EXPERIENCIA DEL POZMVM-2012

Sergio A. Flores Peña .....	663
Contexto institucional .....	663
Alcances y tiempos de elaboración .....	664
Organización del trabajo en red .....	664
Espacio metropolitano, relaciones socioespaciales y habitus .....	664
Elaboración del diagnóstico .....	666
Entorno sociodemográfico .....	667
Entorno construido .....	667
Movilidad .....	668
Entorno ambiental .....	668
Entorno económico .....	669
Estrategia general .....	669
Disminución de las desigualdades .....	669
Estructura policéntrica: base de la estrategia territorial metropolitana .....	670

Esquema inicial de la estrategia metropolitana .....	670
Contención de las áreas urbanas .....	671
Redensificación .....	671
Nueva gobernanza metropolitana .....	671
Fuentes consultadas .....	673

#### PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (PGDUDF)

Rafael Valdivia .....	675
Antecedentes .....	675
Evaluación del marco normativo de planeación .....	675
El impacto de los procesos de planeación en la Ciudad de México.	
Las obras significativas construidas entre 1976-2014 .....	677
Hacia un nuevo modelo de planificación urbana para el Distrito Federal.	
Programa de Ordenamiento Territorial .....	682
Los retos que tendrá que abordar el PGDUDF .....	682

Conclusiones.....	682	La actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF).....	688
La necesaria integración del Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) y el PGDUDF.....	684	Lecciones aprendidas.....	690
Fuentes consultadas.....	684	El concepto del “suelo de conservación”.....	690
<b>LA ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DISTRITO FEDERAL. LECCIONES APRENDIDAS</b>		El PGOEDF en la planeación territorial.....	691
J. Enrique Castelán Crespo.....	687	Congruencia entre instrumentos urbanos y ambientales.....	692
El suelo de conservación del Distrito Federal.....	687	Valorización del SCDF.....	692
		La retribución por la conservación de los servicios ambientales.....	693
		Conclusiones.....	693
		Fuentes consultadas.....	694

## SECCIÓN XV

### EL PAPEL NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

#### PARTICIPACIÓN EN LA ECONOMÍA NACIONAL

Jaime Sobrino.....	697
Introducción.....	697
Crecimiento y distribución territorial de la actividad económica.....	698
Organización intrametropolitana de la actividad económica.....	702
Notas finales.....	704
Fuentes consultadas.....	704

#### COMPETITIVIDAD URBANA

Jaime Sobrino.....	707
Sobre el concepto de competitividad.....	707
Competitividad en el contexto internacional.....	708
Desempeño competitivo en México.....	710
Conclusiones.....	713
Fuentes consultadas.....	714

#### EL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN COMPARACIÓN CON OTRAS ÁREAS METROPOLITANAS

Carlos Brambila Paz.....	715
Las megaciudades globales y la Ciudad de México.....	715
La Ciudad de México y otras ciudades en México.....	717
Implicaciones demográficas.....	719
Fuentes consultadas.....	720

#### LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL SISTEMA URBANO NACIONAL

Carlos Garrocho.....	721
Introducción.....	721
Dos rasgos característicos del sistema urbano de México.....	721
La distribución “L” del Sistema Urbano Nacional.....	721
La Ciudad de México: la megaciudad del país.....	722
Crecimiento relativo.....	722
Jerarquía urbana.....	723
La Ciudad de México como ciudad-región: la posmetropolización.....	726
Perfilando la ciudad-región de la Ciudad de México en 2010.....	728
Fuentes consultadas.....	728

#### LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL CONTEXTO GLOBAL

Boris Graizbord.....	729
Introducción.....	729
Ciudades mundiales y ciudades globales.....	730
Posición de la Ciudad de México en el sistema mundial de ciudades.....	732
Conclusiones.....	737
Fuentes consultadas.....	737

**SECCIÓN XVI**  
**LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL LARGO PLAZO**

**PROYECCIONES DE POBLACIÓN AL AÑO 2030**

Víctor M. García Guerrero .....	743
Introducción .....	743
La dinámica demográfica del Distrito Federal .....	744
Dinámica demográfica de las delegaciones .....	748
Fuentes consultadas .....	751

**CIUDAD DE MÉXICO: MEGALÓPOLIS O CIUDAD-REGIÓN**

Adrián Guillermo Aguilar M.   Boris Graizbord Ed .....	753
Introducción .....	753
Antecedentes de la ciudad-región .....	754
Conclusiones .....	762
Fuentes consultadas .....	763

<b>SOBRE LOS AUTORES</b> .....	765
--------------------------------	-----



# LA ORGANIZACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Lucía Álvarez\* | Alicia Ziccardi\*\*

## FORMAS DE RELACIÓN GOBIERNO-CIUDADANÍA

En el año 1997, una coalición de izquierda encabezada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas ganó las primeras elecciones realizadas en la capital de la República mexicana para elegir por primera vez jefe de gobierno; también logró una amplia mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con ello se inauguraba un proceso de democratización política de la ciudad.

La legitimidad del nuevo gobierno electo por la ciudadanía se sustenta desde entonces principalmente en el voto popular y se abren diferentes espacios de participación para las organizaciones sociales y civiles. Es decir, se crean nuevas formas de relación entre representantes-representados que, por un lado, contribuyan a mejorar el ejercicio de gobierno político y la gestión urbana y por otro, sientan las bases de una gobernanza democrática.

De esta forma se sentaron las bases para construir una forma de gobernanza distinta basada en una nueva relación entre gobierno y sociedad, “el *paso de un centro a un sistema de gobierno*, de un estilo jerár-

\*Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

\*\*Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Agradecemos la colaboración de Cynthia Gómez Camargo en el proceso de sistematización de la información sobre las organizaciones sociales.

quico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2007: 7).

En el marco de esta nueva fórmula de gobernanza la *participación ciudadana* es clave para transformar el espacio estatal en *espacio público* y contribuir a crear condiciones para consolidar la democratización de la ciudad porque refiere a que los habitantes de las ciudades intervienen en las actividades públicas representando intereses particulares. A diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria, política) ésta hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en decisiones públicas.

En el Distrito Federal es donde desde finales de los años noventa se impulsan programas sociales que permiten hacer efectivos los derechos ciudadanos incluyendo a la ciudadanía y sus diferentes organizaciones sociales y civiles en el proceso de diseño y gestión.

## LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN LOCAL

La tarea de democratizar el gobierno local es ardua cuando se trata de construir y/o ampliar la ciudadanía en sus dimensiones —civil, política y social— (1998).

Para ello se han reconocido en el Distrito Federal diferentes derechos que están contenidos en la legislación local. Sin embargo, esto no

es suficiente y para que la sociedad local pueda ejercerlos, ésta debe ser portadora de una cultura cívica, la cual puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación en la gestión pública local y, el campo de actuación de las políticas sociales es particularmente importante porque la principal finalidad de esta acción social gubernamental es garantizar el ejercicio de los derechos sociales y por esa vía ampliar la dimensión social de la ciudadanía.

Por otra parte, existe un considerable consenso social sobre la importancia de incorporar a la ciudadanía en los procesos decisorios del ámbito gubernamental, a fin de lograr mayor cohesión social y más eficacia en las políticas públicas. Pero también se advierte que existen resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas a una participación ciudadana autónoma y tienden a reproducir componentes de una cultura clientelar.

En cierto modo, esta falta de convencimiento sobre el valor que encierra la participación de la ciudadanía en la acción pública es compartida por diferentes partidos políticos que ven en la misma una competencia a la participación política, más que un complemento que garantiza a la misma eficacia y contribuye a democratizar la gestión local.

## LA CIUDAD DE LOS DERECHOS

El proceso de democratización y las políticas de inclusión social promovidas por el gobierno de la ciudad en diversos rubros del desarrollo social y urbano trascendieron en algunos casos el ámbito de políticas específicas y derivaron en la construcción de *derechos ciudadanos*. La política de los gobiernos recientes ha tenido la intención de promover una “ciudadanía integral” que además de gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, acceda también a los derechos cívicos y políticos, incluyendo la participación social en procesos decisorios.<sup>1</sup> Esto ha dado origen a un

<sup>1</sup>GDF (1998), *La política social del gobierno del Distrito Federal*, documento marco, México.

proceso progresivo que ha impulsado que un elevado número de organizaciones sociales interactúen en el espacio local.

De esta forma se ha incentivado la creación y consolidación de numerosas organizaciones sociales y civiles, que han tenido como propósito común ejercer sus derechos y obligaciones en la ciudad. Este tipo de organizaciones han entablado distintas modalidades de interlocución y colaboración tanto con el gobierno central de la Ciudad de México como con los gobiernos locales (delegaciones), logrando hacer efectivos diversos tipos de derechos.

Así el primer gobierno electo en el año 1997 se inició el proceso de democratización política de la Ciudad de México y la ciudadanía recuperó el derecho a elegir sus gobernantes. En la elección de ese año, triunfó ampliamente la coalición de izquierda encabezada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y en el año 2000 cuando logra triunfar en el gobierno de la ciudad nuevamente esta misma coalición llevando al gobierno local a Andrés Manuel López Obrador, la ciudadanía eligió por primera vez a los jefes delegacionales. Con ello se amplió la dimensión política de la ciudadanía y en la misma dirección fue promovida una política expresa de *participación ciudadana*.

La participación ciudadana pasó a ser un *principio* de las políticas públicas y se crearon espacios de participación de las organizaciones sociales y civiles en las políticas públicas. En el ámbito sectorial y temático, se abrieron espacios institucionales de participación para las organizaciones civiles: Plataforma de Organismos Civiles, Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Subdirección de Participación Ciudadana, Consejos Ciudadanos en las Secretarías Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y la participación en programas específicos: salud para las mujeres, coinversión social, mejoramiento de barrios, asistencia social y seguridad pública entre otros.

Pero la participación ciudadana como un derecho se reconoció en el año 2010, durante el tercer gobierno de la coalición de izquierda encabezado por Marcelo Ebrard en la más reciente reforma a la Ley de Participación Ciudadana, y fue definida como un *derecho de los ciudadanos y habitantes*

*del Distrito Federal a intervenir y participar individual y colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno (art. 2º).*

Este reconocimiento otorgó un nuevo sustento legal a la participación ciudadana reconociendo su forma activa, es decir no sólo como un ejercicio de consulta, información o colaboración, sino como una práctica de intervención de los ciudadanos en la vida pública, en las distintas fases de las políticas públicas, los programas y los actos de gobierno.

### **Los derechos sociales**

Al aprobarse la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, la participación de las organizaciones civiles fue relevante y logró introducir por primera vez un enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, estableciendo principios de participación para diseñar e implementar políticas sociales, aplicando criterios de universalidad, igualdad, equidad social y de género, así como la exigibilidad de los derechos.

En 2000, como parte de los *derechos sociales* se creó la pensión alimentaria para adultos mayores y el derecho a la salud, mediante el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Personas sin Seguridad Social, el cual incluyó un servicio especializado de atención para personas con VIH.

Posteriormente fueron promovidos *los derechos cívicos, humanos y de cuarta generación (derechos colectivos)*. Entre éstos, destacan la interrupción legal del embarazo (hasta antes de las 12 semanas de gestación) como uno de los más importantes derechos sexuales y reproductivos del campo de la salud de las mujeres; así como la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo y el derecho de estas parejas a la adopción, leyes que sólo rigen en el Distrito Federal.

El reconocimiento de estos derechos promovió una interlocución permanente e intensa entre el gobierno local y las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), se elaboraron propuestas de políticas en estos campos y formularon iniciativas de ley para dar estatuto legal a estas medidas.

Merece destacarse que en materia de los derechos de cuarta generación, en la Ciudad de México se aprobó en el año 2010 la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, documento promovido por numerosas organizaciones sociales agrupadas en torno al movimiento urbano popular y un conjunto de organizaciones civiles cuyo trabajo está vinculado al hábitat; esta carta fue suscrita por el jefe de gobierno y diferentes autoridades, académicos y numeroso actores de la sociedad civil. Se trata de un “derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objeto de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. Así el derecho a la ciudad es interdependiente a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010: 7).

En términos generales, el reconocimiento legal y normativo de los derechos ciudadanos del Gobierno del Distrito Federal ha sido traducido en sus políticas públicas y en innovadores programas específicos en materia de política social. Sin embargo, estas acciones enfrentan en lo cotidiano las dificultades que surgen de una institucionalidad sectorial heredada que no se ha logrado transformar para adecuarlo a las exigencias de eficacia y democratización que exige esta nueva forma de gobernanza local.

### **LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Sin duda en un contexto en que el gobierno local reconoce los derechos ciudadanos se abren las compuertas a la participación y se incentiva la creación de nuevas organizaciones e intermediarios sociales. Dada la gran variedad de organizaciones que existen en la ciudad en este trabajo se

identifican y agrupan las mismas en función de su actuación pública: *a) organizaciones autónomas y b) organizaciones institucionalizadas* (cfr. Saltalamacchia y Ziccardi, 2004).

Las *organizaciones autónomas* son aquellas asociaciones que surgen de la acción colectiva de los actores locales, y que, constituye la ciudadanía para participar en defensa de intereses colectivos y particulares. En relación con los principales sustentos de la identidad grupal en la Ciudad de México. El número de organizaciones sociales que actúan en la ciudad es muy amplio y existen diversos registros. Uno de ellos es del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en el cual están registradas 258 organizaciones ciudadanas de las cuales el mayor número actúa en las delegaciones Tlalpan, Coyoacán y Cuauhtémoc.

**TABLA 1**  
Número de organizaciones ciudadanas de la Ciudad de México con registro ante el IEDF, por delegación política, 2014

Álvaro Obregón	22
Azcapotzalco	2
Benito Juárez	5
Coyoacán	40
Cuajimalpa	7
Cuauhtémoc	31
Gustavo A. Madero	10
Iztacalco	12
Iztapalapa	32
Magdalena Contreras	3
Miguel Hidalgo	15
Milpa Alta	6
Tláhuac	5
Tlalpan	51
Venustiano Carranza	8
Xochimilco	9
Total	258

Fuente: IEDF, 2015, "Directorio de organizaciones ciudadanas".

En este trabajo se clasificaron las organizaciones autónomas que tiene reivindicaciones urbanas de la siguiente manera:

- Territoriales: organizaciones de vecinos, colonos, pueblos originarios comuneros y ejidatarios.
- Sectoriales y promoción de derechos: jóvenes, mujeres, indígenas, empleados, obreros, trabajadores informales, comerciantes, empresarios, cooperativistas, campesinos, agricultores.
- Temáticas: acceso y calidad en los servicios de educación, salud y servicios públicos; regularización de la tierra, construcción y/o mejoramiento de viviendas y espacios públicos; respeto a la normatividad en los usos del suelo, seguridad pública, medio ambiente, cultura, patrimonio, promoción cultural, deportes, estudios y análisis político, formación cívica.
- Económicas: comerciantes mayoristas, minoristas, locatarios y en vía pública, desarrolladores inmobiliarios, empresarios de la construcción.
- Profesionales: colegios de ingenieros, arquitectos abogados, notarios; periodistas, científicos sociales.
- Conservadoras: defensa de la vida, defensa de la familia, valores religiosos, padres de familia.
- Derechos Humanos: centros, comisiones, redes.

Entre las organizaciones institucionalizadas de base territorial las más importantes son las siguientes:

- Comités ciudadanos, los consejos de los pueblos creados de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana y que actualmente son 1,785, de los cuales el mayor número corresponde a las delegaciones que tienen el mayor número de habitantes: Iztapalapa, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Coyoacán (véase tabla 2).

**TABLA 2****Comités ciudadanos y consejos de los pueblos de la Ciudad de México.  
Electos para el periodo 2013-2016**

Álvaro Obregón	245
Azcapotzalco	111
Benito Juárez	64
Coyoacán	145
Cuajimalpa	43
Cuauhtémoc	64
Gustavo A. Madero	229
Iztacalco	55
Iztapalapa	289
Magdalena Contreras	54
Miguel Hidalgo	87
Milpa Alta	12
Tláhuac	57
Tlalpan	169
Venustiano Carranza	80
Xochimilco	81
Total	1,785

Fuente: IEDF, 2015, "Integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos electos para el periodo 2013-2016".

En la tabla 3 se presenta un conjunto de organizaciones sociales y civiles, las cuales fueron agrupadas de acuerdo con los criterios antes expuestos.

**TABLA 3****Clasificación de organizaciones sociales y civiles**

<i>ECONÓMICAS</i>
Asociación Corredor Comercial Merced Primero de Septiembre de 1993, A.C.
Asociación de Artesanos y Comercialización Emiliano Zapata, A.C.
Asociación de Comerciantes de Cítricos de Iztapalapa
Asociación de Comerciantes Establecidos y Vecinos de las Calles de Manuel Doblado, Costa Rica, Berriozabal, Peña y Peña, Nacional José Joaquín Herrera, Céntrico", A. C.

Asociación de Locatarios del Mercado de Dulces Ampudia, A.C.
Asociación de Trabajadores Milpaltenses
Asociación Legítima Cívica Comercial, A.C.
Coordinadora Democrática de Mercados Públicos, A.C.
Frente Unificador del Comercio en la República Mexicana, Guadalupe Duarte, A.C.
Locatarios Unidos de La Merced en el Distrito Federal, A.C.
Mercados Unificados de Comerciantes de México
Mujeres Alfareras de Tláhuac
Organización de Comerciantes de Culhuacán, A.C.
Unión de Locatarios Autónomos del Corredor Comercial Merced Miguel Hidalgo, A.C.
Unión de Locatarios del Mercado 105 Merced Flores, A.C.
Unión de Locatarios del Mercado Xóchitl 44, Zona
Unión de los Comerciantes Establecidos de la Poligonal de La Merced, A.C.
Asociación de Comerciantes Ambulantes del Centro Histórico
Unión de Vecinos y Comerciantes del Polígono del Centro Histórico
Unión de Vendedores Ambulantes Pro Libertad
Unión Independiente de Vendedores Ambulantes Estacionamiento Norte-Circunvalación, A.C.
Va Por Mi Gente, A.C.

**SECTORIALES****Mujeres y feminismo**

APIS, A.C. Fundación para la Equidad
Casa de las Mercedes
Católicas por el Derecho a Decidir
Centro de Orientación y Capacitación Integral de la Mujer, Casa de la Mujer, A.C.
Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia
Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)
Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo, Pobreza, A.C.
Grupos de Educación Popular con Mujeres (GEM)
Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social. INCIDE Social
Mujeres Asociadas para el Desarrollo Comunitario, A.C.
Mujeres en Acción Responsable por Cuajimalpa, A.C.
Mujeres en Acción Social (MAS)
Regional de Mujeres de la UPREZ
Salud Integral para las Mujeres (SIPAM)

**Jóvenes**

Barrio Activo, A.C.
Circo Volador, Centro de Arte y Cultura, A.C.

Consejo Popular Juvenil de Santa Fe  
Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, A.C. (CASA)  
Centro Juvenil Promoción Integral CEJUC, A.C.  
Copilli Desarrollo Humano y Social A.C.  
Culturas en Movimiento el Valor de Ser Joven, A.C.  
Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos  
Jóvenes Constructores de la Comunidad, A.C.  
Frente Juvenil Atzacualco GAM, A.C.  
Habitajes, A.C.  
Servicios a la Juventud, A.C., Comité DF

#### Niños

Red Mexicana por los Derechos de la Infancia  
Acciones Educativas para el Desarrollo, A.C.  
Acción, Salud y Cultura, A.C.  
Colectivo Muñeca Fea. Re-creando el Mundo, A.C.  
El Caracol, A.C.  
Educando en los Derechos y la Solidaridad, A.C. EDUCADYS  
Granja Didáctica Interactiva Mundo Feliz, A.C.  
Espacios de Desarrollo Integral, A.C.  
Fundación la Esperanza de los Niños, A.C.

#### Personas con capacidades diferentes

Asociación de Deportes sobre Silla de Ruedas del D.F., A.C.  
Asociación para los Derechos de Personas con Alteraciones Motoras  
Alternativas de Comunicación para Necesidades Especiales, A.C.  
Comité Delegacional de Personas con Discapacidad Xochimilco, A.C.  
Grupare, A.C.  
La Pirinola: Actividades Culturales Educativas y de Desarrollo para Educación Especial  
Libre Acceso, A.C.  
Nuestras Realidades, A.C.  
Programas de Apoyo para la Discapacidad Intelectual (PROADI), A.C.  
Vida Nueva, A.C.

#### Diversidad sexual

Afluentes  
Colectivo Sol  
Círculo Cultural Gay  
Calmecac Alianza Ciudadana, A.C.  
Cuenta Conmigo. Diversidad Sexual Incluyente, A.C.  
Clóset de Sor Juana, A.C.

Familias Diversas, A.C.  
Fundación Amigos del Arcoiris, A.C.  
Grupo de Padres por la Diversidad Condesa  
Grupo de Jóvenes LGBT-Condesa  
Grupo de Mujeres Gay, A.C.  
Grupo Lésbico Universitario: GRUMALE  
Karuna Salud y Desarrollo, A.C.  
Musas de Metal Grupo de Mujeres Gay, A.C.  
Adultos mayores  
Club de Adultos Mayores Jubilados y Pensionados. Candelaria de los Patos, A.C.

---

### TEMÁTICAS

---

#### Salud

Promoción de Servicios en Salud y Educación Popular  
Unión Vanguardista de Azcapotzalco, A.C.  
Panamédica, A.C.  
Fomento de Nutrición y Salud, A.C.  
La Sociedad de Salud Pública del Distrito Federal, A.C.

#### Derechos humanos

Academia Mexicana de Derechos Humanos  
Alianza Indigenista Pro Derechos Humanos, A.C.  
Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)  
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria  
Centro de Derechos Humanos Agustín Pro  
Centro Antonio Montesinos  
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos  
Cultura e Igualdad Pro Derechos Humanos, A.C.  
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. (IMDHD)  
Movimiento Cívico Nacional para la Protección Civil Quinto Sol, A.C.  
PRODESC Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A.C.  
Servicios y Asesoría para la Paz, A.C.

#### Defensa del patrimonio

Asociación de Amigos de la Catedral Metropolitana  
Consejera Pueblo San Miguel Amantla, Azcapotzalco  
Consejo de la Crónica de la Ciudad de México, A.C.  
Defensa del Barrio de La Conchita, A.C.  
Patrimonio Mundial de México  
Patronato de Amigos del Centro Histórico de Coyoacán  
Patronato San Ángel, A.C.

### Ecologistas

Asociación de Corredores del Bosque de Chapultepec  
Asociación Ecológica de Coyoacán del Perímetro Centro Histórico  
Asociación Ecológica del Distrito Federal  
Asociación Nacional Pro Mejoramiento del Medio Ambiente  
Asociación Pro Conservación de los Jardines y Monumentos de Coyoacán, A.C.  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)  
Cuajimalpa, Un Manantial Vivo  
Fundación Desarrollo Sustentable, A.C.  
Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A.C.  
Greenpeace México  
Grupo de Estudios Ambientales, A.C.  
Grupo de Estudios Ambientalistas (GEA)  
Grupo Ecológico de Xochimilco  
Movimiento Ecologista Mexicano  
Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres  
Revive Chapultepec, A.C.  
Unión de Grupos Ambientalistas

### Gremiales

Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados  
Cámara de Comercio de la Ciudad de México

### Profesionales

Academia Nacional de Ecología, A.C.  
Academia Nacional de Arquitectura  
Agrupación de Jubilados de la Policía, Tránsito y Bomberos del Distrito Federal, A.C.  
Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD)  
Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México  
Colegio de Arquitectos e Ingenieros, A.C.  
Colegio de Ingenieros Ambientales  
Sociedad de Arquitectos Paisajistas de México, A.C.

---

## TERRITORIALES

---

### Promoción, desarrollo comunitario, vivienda y servicios

Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento  
Casa y Ciudad, A.C.  
Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos  
HIC-México  
Coordinadora Regional Sur, A.C.  
Casa de la Luna Tlaxolteótl, A.C.

Centro Nacional de Organizaciones en Reingeniería Urbana y Social, A.C.  
Foro Nacional de Justicia y Equidad Social, A.C.  
Unificación Nacional Giliya, A.C.  
Servicio Comunitario Guadalupe Proletaria, A.C.  
Desarrollo Integral Comunitario de Iztacalco, A.C.  
Frente Deportivo Nacional, A.C.  
Vínculo de Apoyo Mexicano para la Organización Social, A.C.  
Asociación Nacional para el Beneficio de los Ciudadanos, A.C.  
Asociación Tonathiu por la Inquietud del Saber, A.C.  
Fundación de Proyectos Sociales para la Comunidad, A.C.  
Fundación Independiente para la Equidad Social, FIPES, A.C.  
Movimiento Vivienda Digna Morelos 67, A.C.  
Organización de Vivienda Valle de Luces, A.C.  
Equipo Pueblo  
Sociedad Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada  
Promoción de Desarrollo Popular  
Acicamati, A.C.  
Centro de Capacitación para la Gestión Social, A.C.  
Consejo de Fomento Cultural y Deportivo Tlalpan, A.C.  
Hogar, Bienestar y Primavera, A.C.  
Unión de Fuerzas por el Bien Común, A.C.  
Centro de Formación Ajedrecística, Deportiva y Cultural Tovarich, A.C.  
Xochiyocoyotl, A.C.

### Vecinos y colonos

Colonos de Presidentes Ejidales, A.C.  
Colonos Unidos de Villa Quietud, A.C.  
Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur  
Lucha Independiente por una Vivienda Digna  
Unión de Colonias Populares (UCP)  
Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata  
Unión y Fuerza de Colonos Solidaridad, A.C.  
Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre  
Unión Popular Valle Gómez, A.C.  
Vecinos de la Colonia Roma Norte, A.C.  
Vecinos Organizados Obrera Doctores, A.C.  
Salvo Lomas Chapultepec, A.C.  
Suma Urbana  
Agrupación Ciudadana de Coyoacán, A.C.  
Alianza por Xochimilco APX, A.C.

Amigos de Santo Domingo  
Asamblea de Barrios de la Ciudad de México  
Asamblea de Barrios Gabino Barrera  
Asamblea de Barrios Grupo Pensil  
Asamblea de Barrios Independiente Azcapotzalco  
Asamblea de Barrios Patria Nueva (ABPN)  
Asamblea de Barrios Tequio Ciudadano  
Asamblea de Barrios Valle de Anáhuac  
Asamblea de Migrantes Indígenas, A.C.  
Asociación Civil de Colonos del Pedregal de San Francisco, A.C.  
Asociación de Mejoras de la Colonia Atlántida, A.C.  
Asociación de Amigos y Residentes del Centro Histórico de Coyoacán  
Asociación de Colonos de Bosques de las Lomas, A.C.  
Asociación de Colonos de la Ampliación de la Colonia Miguel Hidalgo, A.C.  
Asociación de Colonos de Mil Cumbres, A.C.  
Asociación de Colonos de Santa Fe, A.C.  
Asociación de Colonos Independientes de la Colonia 2 de Octubre, A.C.  
Asociación de Colonos Tlacaale, A.C.  
Asociación de Colonos, Campestre Churubusco, A.C.  
Asociación de Residente de Prados de Coyoacán, A.C.  
Asociación de Residentes Campestre Estrella, A.C.  
Asociación de Residentes de la Colonia del Carmen Coyoacán, A.C.  
Asociación de Residentes de la Colonia Miguel Hidalgo, A.C.  
Asociación de Residentes de la Colonia Pastores de San Miguel Topilejo Tlalpan, A.C.  
Asociación de Residentes de la Unidad Habitacional Villa Centroamericana y del Caribe, A.C.  
Asociación de Residentes del Barrio de Santa Catarina y San Francisco Coyoacán  
Asociación de Residentes del Pueblo de Santa Lucía Xantepec y Colonias Aledañas, A.C.  
Asociación de Residentes, SECOSUR, A.C.  
Asociación de Vecinos de Paseos de Taxqueña, A.C.  
Asociación Ecológica y Deportiva de Condominios y Residentes Vistas del Maurel, A.C.  
Bloque Urbano Popular  
Calpulli-Nápoles  
Campestre Churubusco, A.C.  
Ciudad Iztacalco Asociación para la Construcción Ciudadana, A.C.  
Ciudadanos Pro-Coyoacán, A.C.  
Colonia La Angostura, A.C.  
Comité de Administración de la Unidad Habitacional Candelaria de los Patos Manzana  
Comité de Defensa Popular del Valle de México, A.P.L.

Congreso Popular Social y Ciudadano del D.F.  
Consejo Campesino Urbano Popular, A.C. ccupo  
Consejo Cívico Contrerense, A.C.  
Consejo Popular de Chinampac de Juárez, A.C.  
Convergencia Tlalpan  
Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco-Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos (CCAT-UCAI)  
Frente Popular Francisco Villa Independiente  
Movimiento Pro-Vecino, A.C.  
Organización Ciudadana por Polanco Reforma, A.C.  
Organización de Colonos de Ciudad Satélite  
Organización Vecinal de la Unidad Habitacional Residencial del Parque  
Rescatemos México desde Cuajimalpa, A.C.  
Residentes Activos de Jardines del Sur, A.C.  
Residentes de Jardines del Pedregal, A.C.  
Sociedad de Ejidos y Comunidades Forestales de Tlalpan  
Todos Unidos para el Desarrollo de Milpa Alta, A.C.  
Unidos por la Magdalena Contreras, A.C.  
Unión de Ciudadanos  
Unión de Colonias Populares (Iztacalco)  
Unión de Colonias Populares Sección Vida Digna, A.C.  
Unión de Colonos de la Colonia Campestre Aragón, A.C.  
Unión de Colonos de la Colonia Mesa de Los Hornos San Bernabé Ubicada en la Delegación Tlalpan, A.C.  
Unión de Colonos de San Miguel Teotongo  
Unión de Colonos de Santo Domingo  
Unión de Colonos Independientes, A.C.  
Unión de Comisariados y Ex comisariados del Surponiente del Distrito Federal  
Unión de Comuneros y Pobladores del Ocotlal en la Magdalena Contreras  
Unión de Habitantes y Vecinos de la Col. Morelos, S.C.  
Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero  
Unión de Vecinos Residentes de la Colonia Pensador Mexicano Zona Norte, A.C.  
Unión Popular Nueva Tenochtitlán  
**Movilidad integral**  
Asociación Mexicana de Transporte y Movilidad  
Bicitekas  
Biciverde  
Centro de Colaboración Cívica (ccc)  
Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente

Fuente: Elaboración propia.

*Las organizaciones institucionalizadas* son los comités y comisiones que están previstas en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local y forme parte del debate sobre la agenda pública de la ciudad y sobre las políticas y programas que impulsa el gobierno local. Las mismas están contenidas en:

- Las *leyes locales*: de participación ciudadana, desarrollo social, ambiental, de salud, desarrollo urbano, cultura, transporte (consejos, comités, mesas de trabajo, comisiones). Aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).
- Las *reglas de operación de programas públicos*: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Programa de Mejoramiento de Vivienda, Programa de Mejoramiento de Unidades Habitacionales, Programa de Asistencia Social, Programa de Atención a Pueblos Originarios, Programa de Seguridad Pública, entre otros.

En este sentido un buen gobierno es aquel que promueve, o al menos acepta equitativamente la participación autónoma de la ciudadanía y crea espacios de organización institucionalizada para cumplir con las competencias que tiene legalmente asignadas, la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas y en particular de los bienes y servicios básicos, así como garantizar el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos (Ziccardi, 2009).

En cuanto a los *instrumentos de participación ciudadana* son estos de diferente tipo y son mecanismos a través de los cuales se transfieren recursos y poder a la ciudadanía. En la Ciudad de México, a diferencia de otras ciudades de América Latina, existe un déficit de instrumentos de participación ciudadana, lo cual impone límites a los procesos de incluir

democráticamente a la ciudadanía en las decisiones públicas para lograr mejor eficacia en la acción gubernamental. Entre los instrumentos de participación que existen actualmente pueden mencionarse:

- Programas de desarrollo urbano participativos, del ámbito barrial y delegacional que han sido valiosas experiencias para dirimir conflictos urbanos a través de consensos surgidos de procesos participativos (Ziccardi, 2003).
- La transferencia de recursos económicos a los comités de administración y supervisión del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial los cuales tienen una estricta contabilidad y mecanismos de rendición de cuentas.
- Los presupuestos participativos delegacionales, los cuales son instrumentos muy acotados de participación ciudadana ya que a diferencia de los que se desarrollan en otras ciudades del mundo, en los que se trata de intensos procesos colectivos de deliberación comunitaria para decidir la prioridad de la realización de las obras, en la Ciudad de México estos ejercicios consisten en que la ciudadanía vota de manera electrónica o presencial, por la obra que le interesa privilegiar a partir de opciones definidas previamente por la autoridad.

## CONSIDERACIONES FINALES

La presencia de un amplio número de organizaciones sociales y civiles que son intermediarias legítimas de los intereses ciudadanos constituyen el sustento de necesario para avanzar en la construcción de una democracia participativa y garantizar el ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos en la ciudad capital. Para avanzar en esta dirección es necesario que tanto los funcionarios y los políticos del ámbito local como los ciudadanos deben compartir los valores de una cultura cívica democrática basada en el respeto a la diversidad social y étnica y al pluralismo político. Además lograr que la existencia de la valiosa energía social que existe en la ciudad se traduzca en políticas públicas eficaces que

contribuyan a crear mejores condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía exige realizar un rediseño institucional que permita modernizar y democratizar el proceso de gestión urbana en la Ciudad de México.

## FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR, L. (octubre, 2007). "El aporte de la política pública y de la nueva gestión Pública a la gobernanza", en *Revista CLAD. Reforma y Democracia* (39), Caracas.
- ÁLVAREZ, L. (2006). "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la ciudad de México", en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).
- \_\_\_\_\_ (2013). "La política de derechos del gobierno del Distrito Federal", en *Revista Acta Sociológica*, en prensa, México.
- \_\_\_\_\_ y A. Ziccardi (2015). "Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México", en F. Carrión y

P. Ponce, *Giro a la izquierda en los gobiernos locales urbanos de América Latina*, Ecuador, FLACSO.

- MARSHALL, T. H. (1998). "Ciudadanía y clase social", en T.H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, 15.82.
- SALTALAMACCHIA, H. y A. Ziccardi (enero-marzo, 2005). "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", en *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (1), México, pp. 31-97.
- ZICCARDI, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa, IIS-UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana", en C. Girardo (coord.), *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*, México, Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias de la UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2003). *Planeación participativa en el espacio local. 5 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D.F.*, México, IISUNAM/PUEC/Posgrado Urbanismo.



# LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Carlos M. Urzúa\*

## INTRODUCCIÓN

El Distrito Federal es la única entidad federativa cuyos ingresos propios exceden a los que recibe anualmente por parte de la Federación. Por ejemplo, en 2014 los ingresos propios rondaron los 96 mil millones de pesos, alrededor de 8% más que los 89 mil millones de pesos que tuvo de origen federal. Esto contrasta de manera notable con los estados de la República, pues para la mayoría de éstos los ingresos propios son inclusive menores, y en algunos casos muy menores, al 20% del total de sus ingresos ordinarios (es decir, los ingresos que se obtienen tras excluir los provenientes de contrataciones de deuda).

Tres factores podrían dar cuenta de lo anterior. Para empezar, el tamaño relativo de su actividad económica: en 2013 la Ciudad de México aportó al Producto Interno Bruto de la República Mexicana un 17.1%. Este porcentaje fue de hecho superior a la suma de las aportaciones de las siguientes dos entidades con mayor producción en ese momento, Estado de México y Nuevo León (con 9.1 y 7.3%, respectivamente). Una segunda razón es que, debido a su condición política tan *sui generis*, en la Ciudad de México es el gobierno central y no las delegaciones quien está a cargo de la recaudación de la mayoría de los impuestos que en los estados estarían a cargo de los municipios. Y la última razón es que, precisamente porque

\*Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Agradezco la valiosa ayuda de Fernando Arechederra y Emilio Barriga, pero sin implicarlos en los errores que contenga este trabajo.

puede centralizar el proceso de recaudación y contar de manera estable con un recurso humano calificado, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal tiende a ser más eficaz comparada con sus contrapartes en el resto del país.

El considerable monto actual de los ingresos de la Ciudad de México, cercano a los 200 mil millones de pesos en 2015 si se incluyen los de las entidades paraestatales, proviene de un buen número de tributos y es además consecuencia de la acertada implementación de políticas tributarias a lo largo del tiempo. El resto de este capítulo se encarga de revisar ambos aspectos.

## IMPUESTOS LOCALES

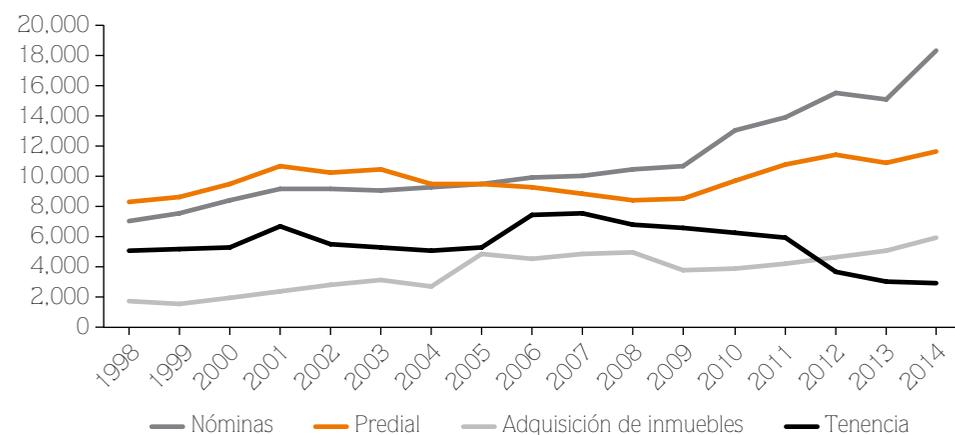
Los impuestos locales representan el componente principal de los ingresos propios de la Ciudad de México. Los dos más importantes son el impuesto sobre nóminas y el impuesto predial, pero también se pueden listar, por orden descendente de importancia (actual) los otros seis existentes: el impuesto sobre adquisición de inmuebles; el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el impuesto sobre automóviles nuevos; el impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; el impuesto sobre espectáculos públicos, y el impuesto a la prestación de servicios de hospedaje.

La gráfica 1 presenta, desde 1998 y en millones de pesos constantes de 2014, la recaudación gubernamental obtenida anualmente mediante

los cuatro impuestos principales. Como se aprecia en la figura, ha habido altas y bajas en su recaudación a lo largo de los años. Para empezar, es muy evidente una cima local en 2001 en el caso del impuesto predial y del impuesto a la tenencia (y ligeramente también en el caso del impuesto sobre nóminas). Ese despunte corresponde al primer año de la administración del gobierno de López Obrador, cuando se crearon nuevas vías para el pago de los impuestos, en lugar de tener que hacerlo en las propias oficinas de la Tesorería. Al abrir la posibilidad de hacer el pago en bancos y por Internet (y posteriormente hasta en supermercados), se logró disminuir la fuga de dinero que se daba por acciones de corrupción.

### GRÁFICA 1

Recaudación de los impuestos más importantes, 1998-2014  
(millones de pesos constantes de 2014)



Nota: En el caso del impuesto a la tenencia se grafica a partir de 2012 la recaudación efectiva (sin añadir los subsidios, como es el caso en la cuenta pública).

Fuente: Cuenta Pública del Distrito Federal, varios años.

Como se puede observar también en la gráfica, el impuesto sobre nóminas se ha consolidado como el más importante para el erario local. Este impuesto se aplica sobre las diversas remuneraciones al trabajo personal subordinado, por lo que es por su naturaleza un tributo relativamente fácil de administrar, aunque claramente distorsionador al castigar el empleo formal. Vale la pena acotar que tanto el Distrito Federal como

casi todos los estados se han visto obligados a implantar este impuesto debido, simplemente, a las pocas potestades tributarias que les confiere la Constitución. La trayectoria ascendente en la gráfica de este impuesto se explica parcialmente por el crecimiento de la economía citadina a lo largo del tiempo, pero también por cambios en la propia tasa del impuesto. Hasta el año 2009 la tasa era de 2%, mientras que en 2010 ésta fue incrementada al 2.5%, de allí el salto en la recaudación que se observa en ese año. En 2014 la tasa volvió a incrementarse, ahora al 3% (aunque con tasas más reducidas para las pequeñas y medianas empresas), lo cual se refleja de nueva cuenta en el incremento más pronunciado que se percibe en la gráfica.

El predial es actualmente el segundo gravamen más generoso en términos recaudatorios, aunque, como muestra la gráfica 1, era anteriormente el más importante. Cabe hacer notar también que en la gráfica se presenta el segundo gravamen que hay sobre los bienes inmuebles, el impuesto sobre la adquisición de inmuebles, cuya importancia es también significativa. De hecho, si la recaudación de este último gravamen se agrega a la del predial, entonces el monto resultante es muy similar al del impuesto sobre nóminas.

El predial, impuesto modelo en todos los países por su eficiencia, progresividad y facilidad de administración, es potestad exclusiva de los municipios mexicanos. Pero no de las delegaciones en el Distrito Federal, donde, por ser éste una entidad federativa con una naturaleza jurídica inferior a la de los estados, es el gobierno central quien tiene casi todas las atribuciones fiscales locales. Tal naturaleza ocasiona la mayoría de las veces inconveniencias políticas y económicas para la Ciudad de México, como se ilustrará más adelante, pero en el caso del predial dicha inferioridad se convierte de hecho en una ventaja, al poder el gobierno central administrar el impuesto explotando economías de escala. No es por algo que, por ejemplo, un poco menos de la mitad de la recaudación nacional del predial se da en la capital de la República.

De todos los gravámenes representados en la gráfica 1, hemos dejado hasta el final el impuesto sobre la tenencia o el uso de vehículos. Implan-

tado en los años sesenta como un impuesto federal, este gravamen (o lo que queda de él, como se verá después) no es solamente fácilmente administrable, sino que puede modularse para tener un alto grado de progresividad. Sus detractores afirman que es, para empezar, una aberración y que además fue implantado como una medida de emergencia para ayudar a pagar las Olimpiadas de 1968. Ambas aseveraciones son falsas. El impuesto existe, con algunas variantes, en otros países; por ejemplo, en Corea, España y Uruguay. Además el gravamen fue implantado en 1962, seis años antes de las Olimpiadas, si no por otra razón que como una medida tributaria para paliar la falta de recursos federales, una vez que había fracasado en 1961 una ambiciosa reforma tributaria que pretendía gravar con precisión los ingresos de las empresas y las personas.

Durante medio siglo el impuesto sobre la tenencia vehicular fue, correctamente, federal, para evitar la competencia en tasas entre las diferentes entidades federativas (aunque el gravamen estaba a cargo y era usufructuado por ellas mismas). Desgraciadamente, la primera propuesta fiscal de Felipe Calderón tras su llegada a la presidencia fue justo el de convertir el impuesto sobre la tenencia vehicular en un impuesto estatal. La ley correspondiente fue aprobada en 2007, aunque con un artículo transitorio que establecía su entrada en vigor a más tardar en 2012. Esta medida, que no puede calificarse más que como desinformada e irresponsable, enfrentó a todas las entidades federativas a un problema fiscal ante el que actuaron de manera disímbola. Un primer grupo derogó, sin más, el impuesto sobre la tenencia; entre esas entidades se encuentra Morelos, estado vecino de la Ciudad de México. Un segundo grupo, el menor, respetó el impuesto en su integridad, ya sea de *motu proprio* (como Baja California Sur, aunque en 2015 lo derogó), o por imposibilidad legal (Nayarit, pues el gobierno había comprometido con anterioridad los flujos provenientes de su recaudación). Y un tercer grupo, el mayor, modificó a la baja el impuesto. Esto último fue el caso del Distrito Federal, el cual, debido a los cambios que se pretendían hacer en el vecino Estado de México, se vio obligado a establecer un piso mínimo en el valor comercial de los vehículos que podían ser gravados. Este piso fue fijado en 350 mil

pesos para el año 2012, aunque pudo ser disminuido a 250 mil pesos a partir de 2014.

Sobra añadir que las consecuencias de esa desafortunada decisión han sido funestas para muchas entidades federativas. Aunque en el caso de la Ciudad de México las consecuencias no han sido literalmente funestas, sí han sido muy negativas. Como se muestra en la gráfica 1, en el año 2007 la recaudación por parte del impuesto sobre la tenencia llegó a estar cerca de la obtenida por el impuesto predial: en pesos constantes (de 2014), las respectivas recaudaciones fueron del orden de 7,533 y 8,725 millones de pesos. Pero, como también se muestra en la gráfica, a partir de 2008 la recaudación del impuesto sobre la tenencia empezó a declinar, si no por otra razón porque los ciudadanos ya estaban enterados de la legislación en contra de dicho impuesto. Y finalmente, a partir de 2012, viene el abrupto desplome de la recaudación tras la implementación de los subsidios a los vehículos con valores menores al piso descrito antes. Para poner las correspondientes pérdidas en perspectiva, baste señalar que en 2014 sólo se recaudaron por ese concepto 2,904 millones de pesos. Esta cifra es 4,629 millones de pesos menor, en términos reales, a la recaudada en 2007. He aquí un craso ejemplo de los costos que pueden tener los desatinos presidenciales.

## OTROS INGRESOS PROPIOS

En esta vida hay que pagar no sólo impuestos a los gobiernos, sino también, llegado el caso, derechos, aprovechamientos y productos. Por falta de espacio no entraremos en detalle acerca del sinnúmero de dichas contribuciones que hay en la Ciudad de México, pero sí citaremos al menos las tres más emblemáticas. Para empezar está el pago del derecho por la prestación de servicios por el suministro de agua (el pago del agua, pues). Durante la primera década de este siglo la recaudación por ese concepto fue relativamente estable, oscilando anualmente alrededor de los 4,200 millones de pesos constantes (de 2014), un monto que parecería a primera vista alto, pero que en

realidad es bajo comparado con los costos en los que incurre el gobierno para proveer el servicio. Es a partir de la segunda década cuando la Asamblea finalmente aprobó los necesarios ajustes de tarifas. Aparte del efecto disuasorio en el consumo excesivo del agua, con esa política se logró recaudar en 2014 la cifra de 6,362 millones de pesos.

La segunda fuente de ingresos a mencionar es el pago que hacen los contratantes de los servicios de la Policía Auxiliar o de la Policía Bancaria e Industrial. Técnicamente esos pagos representan un producto para el gobierno por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho privado. Aunque el monto de los pagos es significativo, alrededor de 8,500 millones de pesos en 2014, esos ingresos pronto se consumen en los correspondientes gastos de operación y de pensiones.

Es ineludible hablar, finalmente, de los ingresos que obtiene, como entidad paraestatal, el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) por la venta de su servicio de transporte. Esos ingresos dependen de la cantidad de personas transportadas, actualmente alrededor de 12 millones al día, y del costo del boleto (aunque hay condonaciones para un buen número de grupos de usuarios). A principios de la década pasada el costo del boleto era de 1.50 pesos, pero en el año 2002 el costo tuvo que ser incrementado a dos pesos dado el creciente déficit de la paraestatal. Ocho años más tarde, en 2010, el costo del boleto volvió a incrementarse por la misma razón hasta alcanzar los tres pesos. Finalmente, ya para 2013 era evidente que el costo del boleto tenía que volver a subir, pues los ingresos que tuvo el Metro ese año, 5,218 millones de pesos, eran sustantivamente menores a los 6,424 millones de pesos que tuvo que aportar de manera extra el gobierno para mantener la operación de ese transporte. Así pues, el costo del boleto volvió a cambiar a partir del 13 de diciembre de 2013, fijándose esta vez en cinco pesos.

## INGRESOS DE ORIGEN FEDERAL

La introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980, en reemplazo del impuesto sobre ingresos mercantiles y de cientos de impuestos

locales, forzó al gobierno federal a replantear sus relaciones tributarias con los estados y municipios (véase, por ejemplo, Urzúa, 2002). Se emitió entonces la Ley de Coordinación Fiscal cuyas piedras angulares eran, y siguen siendo, el Fondo General de Participaciones, que es la mayor fuente de recursos para los estados, y el Fondo de Fomento Municipal, el cual ayuda a fortalecer las finanzas municipales.

Las participaciones que reciben desde entonces las entidades federativas son rebanadas de un gran pastel llamado “Recaudación Federal Participable”, el cual está determinado mayormente por los impuestos recaudados por la Federación, así como por algunos derechos cuya inclusión ha variado a lo largo de los años (actualmente sólo se incluyen los derechos de minería). Más aún, la manera como se establece qué entidad recibe cuál rebanada del pastel es a través de una fórmula que se presenta en el primer artículo de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta fórmula ha variado también a lo largo de los años y su última versión entró en vigencia en el año 2008.

Hay tres razones diferentes por las que no es recomendable reproducir aquí dicha nueva fórmula. La primera es porque éste no es un libro que deba contener expresiones algebraicas. La segunda es porque, como varios economistas lo han hecho notar desde su aparición, la fórmula es conceptualmente errónea (véanse en particular las críticas demoledoras de Arechederra, 2015). Y la última razón, la más penosa, es porque la fórmula parecería haber sido diseñada *ex profeso* para sustraer dinero del erario de la Ciudad de México y pasarlo tal cual al erario del Estado de México. En efecto, resulta que con tal reforma la entidad federativa que ganó más, mucho más, respecto del resto fue el Estado de México, y quien sufrió las mayores pérdidas fue, obviamente, el Distrito Federal. De hecho, como han calculado de manera acuciosa Arechederra y Barriga (2014: 30), en el periodo 2008-2012 las ganancias obtenidas por el Estado de México debido a la reforma sumaron 12,140 millones de pesos, mientras que las correspondientes pérdidas para la Ciudad de México fueron del orden de los 11,507 millones de pesos. Ni más ni menos.

Pasando ahora a una visión más general y panorámica de todos los ingresos de origen federal que ha tenido anualmente la Ciudad de México en el nuevo siglo, la gráfica 2 presenta, en millones de pesos de 2014, sus tres componentes. El primero está conformado por todas las participaciones federales, cuyo sumando principal es el Fondo General de Participaciones del que hemos hablado en los últimos párrafos.<sup>1</sup> Como es ostensible en la gráfica, y por la razón que dimos con antelación, el crecimiento de las participaciones federales ha sufrido una baja en los últimos años, aunque se conserva todavía su tendencia positiva.

El segundo componente de los ingresos de origen federal se aglutina bajo el nombre de Aportaciones Federales. Éstos son esencialmente transferencias federales para rubros de gasto específicos y bajo ciertos condicionantes. Un ejemplo es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, cuyo nombre indica su destino. Un segundo ejemplo, más anecdótico, es el hoy llamado Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, pero cuyo nombre en el sexenio zedillista, cuando fue creado, excluía las seis últimas palabras. En efecto, por varios años el Distrito Federal fue excluido de este fondo con el pretexto por parte del gobierno federal de que las delegaciones no eran municipios. No fue sino hasta fines del año 2000 cuando, tras una serie de intercambios rípidos entre los gobiernos de López Obrador y de Fox, fue enmendada la injusticia. Ese suceso se ve reflejado en la gráfica 2 con el súbito incremento de las aportaciones en 2001.<sup>2</sup>

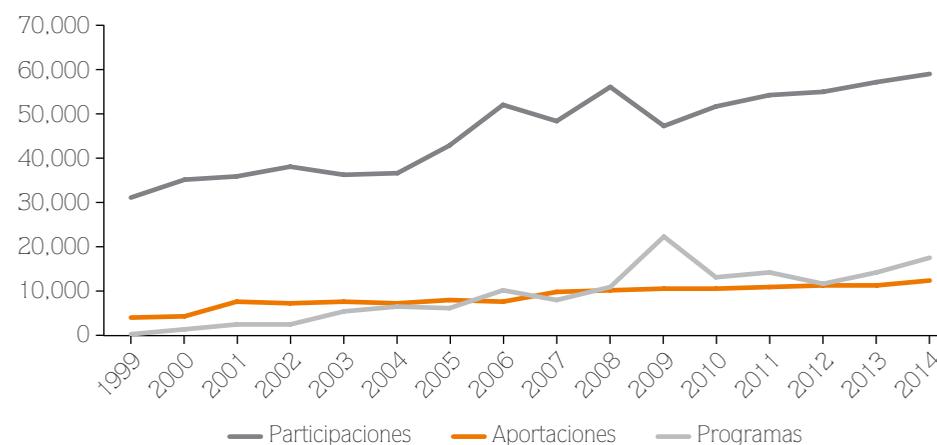
El tercer y último componente de los ingresos federales lo constituyen los llamados Programas con Participación Federal. Estos programas pueden incluir desde apoyos para la construcción de infraestructura pública hasta fondos que pueden utilizarse inclusive para el pago de intereses sobre las deudas estatales. Como puede apreciarse en la gráfica 2, de ser

<sup>1</sup>Los otros son el Fondo de Fomento Municipal, ciertas participaciones de los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, y el Fondo de Fiscalización.

<sup>2</sup>Las otras aportaciones son el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el Fondo de Aportaciones Múltiples, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Este último estuvo también vedado para el Distrito Federal por largo tiempo, con el pretexto de que no tenía pobres.

## GRÁFICA 2

Participaciones y transferencias federales, 1999-2014  
(millones de pesos constantes de 2014)



Fuente: Cuenta pública del Distrito Federal, varios años.

mínimos sus montos a principios del siglo, ahora llegan a ser más importantes que las aportaciones federales mismas. Esto se explica porque es en el interés del gobierno federal y de la Cámara de Diputados el negociar con las entidades acerca de transferencias específicas y a puerta cerrada.<sup>3</sup>

## ENDEUDAMIENTO

Durante la primera década de este siglo era común escuchar comentarios de políticos opositores a los que gobernaban la Ciudad de México acerca de que la deuda gubernamental era abultada e insostenible. Lo segundo era falso, como veremos, pero lo primero tenía un cierto grano de verdad, mas no por culpa de los gobernantes de la ciudad en el nuevo siglo sino en todo caso por culpa de los anteriores.

Pero es mejor revisar los hechos antes de calificarlos. Como se detalla ampliamente en Urzúa (2012), el periodo cuando se incrementó de ma-

<sup>3</sup>Los programas son los siguientes: los diversos Convenios con la Federación, el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados; el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, y el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

nera exponencial la deuda del Distrito Federal fue de 1995 a 1997, bajo la regencia de Óscar Espinosa Villarreal. En efecto, en tan sólo esos tres años la deuda fue incrementada un 256% en términos reales.<sup>4</sup> De este incremento estratosférico fue ultimadamente también responsable el presidente Ernesto Zedillo, pues habría que recordar que hasta fines de 1997 no había un jefe de gobierno sino un regente (formalmente, jefe del Departamento del Distrito Federal), y éste era un subordinado del presidente.

El segundo periodo a considerar, también notorio por el incremento de la deuda, es el del trienio que inició a fines de 1997 con el primer jefe de gobierno que tuvo la ciudad, Cuauhtémoc Cárdenas, y que terminó interinamente con Rosario Robles el 4 de diciembre del año 2000. El incremento real del saldo de la deuda en ese trienio fue de 68%, un porcentaje que, aunque ciertamente significativo, fue aproximadamente un cuarto del anterior.

La situación de la deuda mejoró ostensiblemente en el periodo 2001-2006, durante el sexenio cuando fueron jefes de gobierno Andrés Manuel López Obrador y, al final del periodo, Alejandro Encinas. El incremento real del saldo de la deuda durante esos seis años fue de 18%, una reducción en la contratación de deuda que fue ya de por sí muy significativa comparada con la de los seis años anteriores. Pero, como se subraya en Urzúa (2012: 52),

lo que hace más notoria esa reducción es que se alcanzó en un periodo donde mejoró sustantivamente la infraestructura pública de la Ciudad de México. En efecto, la obra pública hecha durante los años 2001-2006 contrasta de manera sumamente favorable con lo que hicieron de manera conjunta varias administraciones durante el largo periodo que inicia tras el terremoto en 1985 y termina en 2000.

Finalmente, en el caso del sexenio de Marcelo Ebrard, el crecimiento del saldo de la deuda acabó siendo del orden de 8%, un porcentaje muy

<sup>4</sup>Leyó el lector bien: al saldo real de la deuda a fines de 1994 hay que multiplicarlo por 2.56 para obtener el saldo a fines de 1997, una vez que se controla por la inflación. Y, dicho sea de paso, si en el cálculo no se controlase por la inflación, entonces el multiplicando no sería 2.56 sino 7, ni más ni menos.

bajo comparado con el del crecimiento de la economía de la Ciudad, y del país, durante el periodo.

Las afirmaciones en el párrafo anterior pueden ser justificadas de manera más precisa cambiando el foco de análisis. Si en lugar del saldo de la deuda se analizase la razón entre el costo financiero de ella (esencialmente el pago de intereses) y los ingresos ordinarios del gobierno, entonces se descubriría que tal razón llegó a su cima en 1999, cuando fue del orden de 6.7%. Durante el sexenio de López Obrador, y como consecuencia de varias políticas públicas adoptadas al respecto (descritas en Urzúa, 2012), dicha razón fue disminuida año tras año hasta llegar a 3.7%, un porcentaje mucho más manejable. Pero la historia no termina allí: a fines del sexenio de Marcelo Ebrard el costo financiero relativo a los ingresos acabó rondando el 2.5%. Y finalmente, debido a que la recaudación ha crecido de manera muy robusta en el último par de años, se puede afirmar que hoy, en 2015, el costo financiero de la deuda del Distrito Federal es menor, en términos de sus ingresos ordinarios, que el correspondiente costo relativo que enfrentan la mayoría de los estados de la República.

## UN EJERCICIO DE FUTUROLOGÍA A MANERA DE CONCLUSIÓN

Por siete décadas, de 1928 a 1997, la Ciudad de México fue administrada por regentes designados directamente por el presidente de la República. No obstante, ya desde 1988 el Distrito Federal comenzó a contar con un organismo legislativo propio, con facultades para emitir bandos y reglamentos: la llamada Primera Asamblea de Representantes. A ésta le siguió una segunda, y pasados los años los habitantes de la ciudad lograron al fin contar con un genuino órgano de gobierno local, la Asamblea Legislativa. De manera paralela la figura del regente acabó por desaparecer para dar pie, en 1997, a la de jefe de gobierno. Éste es elegido desde entonces por sufragio universal, como también lo son, a partir del año 2000, los jefes delegacionales que están a cargo de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

No hay, sin embargo, poderes como tales, sino tan sólo órganos de gobierno; y no hay una Constitución Política local, sino apenas un Estatuto de Gobierno. Como se detalla de manera muy amplia en el capítulo de Vicente Ugalde en este libro, ha habido varios intentos de reforma política para cambiar la actual forma de gobierno, pero hasta el momento ninguna reforma ha tenido el aval del Congreso de la Unión. El último intento ha sido el del actual jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, quien hizo recientemente una propuesta de reforma constitucional al respecto (Mancera, 2013).

Aun cuando no es materia de este capítulo la reforma política, sino del otro capítulo ya mencionado, bien vale la pena subrayar a manera de conclusión que dicha reforma, cuando se dé, tendrá consecuencias importantes en el estado de las finanzas públicas. En efecto, la propuesta establece en particular lo siguiente:

La Constitución Política de la Ciudad de México definirá la división territorial y la organización político-administrativa de la entidad sujetándose a las siguientes bases: [...] La hacienda pública de la Ciudad de México será unitaria y se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. [...] La Constitución Política de la Ciudad de México definirá la división territorial de la entidad para efectos de su organización político administrativa y establecerá la denominación, base poblacional, número y límites territoriales de las demarcaciones en las que se divida la Ciudad de México para tal fin (Mancera, 2013: 6).

¿Cómo acabará plasmándose en la primera Constitución de la Ciudad de México el concepto de hacienda pública “unitaria”? ¿Seguirá la

recaudación tributaria y la administración financiera a cargo del gobierno central? Este autor espera tal. Pero aun cuando así lo fuese, la nueva división territorial de la ciudad, con el seguro incremento sustantivo en el número de demarcaciones, obligará a un profundo y delicado rediseño presupuestario. Se requerirá, en efecto, la versión citadina de una suerte de ley de coordinación fiscal.

## FUENTES CONSULTADAS

- ARECHEDERRA, F. K. (2015). *Ensayos sobre el federalismo económico en México*. Tesis de doctorado en elaboración, Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Tecnológico de Monterrey.
- \_\_\_\_\_ y E. Barriga (2014). *Trato fiscal del Distrito Federal*. Trabajo de la Tesorería, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal.
- MANCERA, M. A. (2013). *Propuesta de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Reforma Política de la Ciudad de México*. Propuesta presentada por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.
- Secretaría de Finanzas (1998-2014). *Cuenta pública del Distrito Federal*, varios años, México, D. F., Gobierno del Distrito Federal.
- URZÚA, C. M. (2002). “Vicisitudes del federalismo mexicano”, en J. L. Calva (ed.), *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, (1), México, D. F., Casa Juan Pablo, pp. 246-261.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Sobre la economía de la Ciudad de México”, en G. Esquivel (ed.), *Desarrollo económico y finanzas*, México, D. F., Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, pp. 45-59.

