

## **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 km<sup>2</sup> 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 capitales 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 km<sup>2</sup>). 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).<sup>1</sup> 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-

---

<sup>1</sup> 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-

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, 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-

ncientes 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.