

**Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Economía**



**“Impacto Económico del Reordenamiento del Comercio en la
Vía Pública en la Ciudad de México”**

Tesis

Que para optar por el título de:

Licenciado en Economía

Presenta:

José Francisco Acevedo García

Asesor de tesis:

Mtro. Raymundo Morales Ortega

Ciudad Universitaria, junio de 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Josefina, Ana María Natalia, Concepción y Bernardo

A Marina, Diego, Mariana y Bruno

Mi recuerdo, todo mi amor y orgullo

A Claudia y Raymundo

Por su apoyo y paciencia invaluable

“IMPACTO ECONÓMICO DEL REORDENAMIENTO DEL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS, ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO	
1.1 Antecedentes Históricos	5
1.2 Atribuciones y Funciones de las Autoridades de la Ciudad de México	11
CAPÍTULO II EL SECTOR INFORMAL Y COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA	
2.1 Definiciones del Sector Informal	20
2.2 Características del Sector Informal	23
2.3 El Sector Informal en México	27
2.4 Antecedentes del Comercio en la Vía Pública	33
2.5 Comerciantes en la Vía Pública	35
2.6 Programas de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública	40
2.6.1 Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública (1997)	41
2.6.2 Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para las aplicaciones de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para la realizar actividades mercantiles (acuerdo 11/98)	42

CAPITULO III.- POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRÁCTICAS DESTACADAS EN ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD

3.1 Formalización de la Informalidad, OIT-FORLAC	44
3.1.1 Iniciativas para formalizar el empleo	44
3.1.2 Programa para la formalización del empleo 2013	46
3.1.3 Un seguro de desempleo y una pensión universal	47
3.2 Reducir la informalidad, OCDE	48
3.3 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	50
3.4 Programa de Movilidad Ciudad de México.	57
3.5 Propuesta de Atención y Seguimiento al Reordenamiento que se realizan en la Vía Pública 2016-2018, Ciudad de México	59
3.6 Prácticas Destacadas en Entidades Federativas para la Formalización de la Informalidad	64

CAPITULO IV.- REPERCUSIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS

4.1 Generación de empleos formales y salarios dignos	69
4.2 Educación y capacitación	72
4.3 Protección de los derechos humanos	78
4.4 Organizaciones de los Comerciantes en la Vía Pública	80

CONCLUSIONES	84
---------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	86
---------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como intención demostrar que los diversos Programas de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública en la Ciudad de México, que a la fecha se encuentran en vigor y que son los que rigen esa actividad considerada como del Sector Informal, no son eficientes y que la falta de actualización de los mismos, toda vez que datan de 1997 y 1998, hace que tanto los problemas de uso del espacio público, como la recaudación y comprobación de los recursos, sea un tema de conflicto entre las autoridades competentes, representantes de comerciantes y los propios comerciantes.

El comercio ambulante en la Ciudad de México es un fenómeno centenario que, desde finales del siglo XX, ha adquirido importancia económica y social, lo que ha generado un gran interés público. Debido a su número y sus características, los vendedores ambulantes se han convertido en actores económicos y políticos importantes, necesitan un alto grado de organización para defender sus intereses y llevar a cabo su trabajo.

Por lo general los vendedores ambulantes ofrecen tres categorías de productos: los elaborados en la economía de México, tanto formal como informal; los importados legalmente y los importados mediante el contrabando y la piratería, lo que por consecuencia los tiene inmersos en el sector de la informalidad.

El principal lugar de trabajo de los vendedores ambulantes es la vía pública, lo que ha traído como consecuencia la invasión de espacios públicos en forma irregular lo que conlleva acciones de la autoridad tendientes a la regulación del comercio informal en los espacios públicos urbanos. La regulación y actualización de la legislación vigente, la falta de políticas públicas que terminen con la informalidad y el uso de la vía pública como sitio de trabajo, ha traído como consecuencia el aumento del comercio ambulante, que de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) crece cada día, lo que dificulta las acciones del gobierno de la Ciudad de México, sin embargo en este ámbito y como acciones prioritarias se han implementado los Programas Delegacionales para el Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, liberando de puestos fijos y semifijo

importantes vías y áreas públicas de la Ciudad de México, sin embargo, al no existir una legislación actualizada y aplicable a todas las demarcaciones de la Ciudad de México, el control y seguimiento de esta actividad se convierte en un tema de interés de acuerdo a la administración en turno, por lo que la actualización de la legislación aplicable y fortalecer las políticas públicas, así como los crear medios coercitivos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, es una necesidad imperante en la actualidad.

Esta tesis está estructurada en cuatro capítulos, en el primero de ellos se realiza un análisis de los antecedentes históricos del Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, así como las atribuciones y funciones que tienen las autoridades de la Ciudad de México en dicha materia.

En el segundo capítulo, se presentan aspectos teóricos del Sector Informal y el Comercio en la Vía Pública, así como un análisis de los Programas del Reordenamiento en la Ciudad de México de dicho comercio.

El tercer capítulo presenta propuestas de políticas públicas y prácticas destacadas en entidades federativas para la formalización de la informalidad, de diversas organizaciones internacionales, basadas en hechos aplicados tanto en México como en otros países de Latinoamérica, a fin de formalizar la informalidad, basadas en políticas orientadas a mejorar las condiciones laborales y de preparación para el trabajo, y así ofrecer oportunidades de empleo formales.

En el último de los capítulos que conforman el presente trabajo, se exponen las repercusiones sociales y económicas que agravan la tendencia del ejercicio del Comercio en la Vía Pública como un medio de empleo y que al contar por lo menos con los elementos básicos de preparación y protección, tales como un salario digno, la generación de empleos, educación y capacitación para el trabajo, así como la protección de los derechos humanos en el ejercicio de éste, y cómo se ha presentado el fenómeno de las organizaciones de los comerciantes en la vía pública y que lejos de ayudar perjudica los intereses de sus agremiados.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS, ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1.1 Antecedentes Históricos

En la Ciudad de México como en otras ciudades latinoamericanas, el comercio ambulante forma parte de la agenda política de las autoridades locales por lo que desde principios del siglo pasado se han emitido diversas disposiciones normativas con el fin de reordenar el comercio en la vía pública:

En un inicio la legislación expedida por el Departamento del Distrito Federal en 1928, estaba enfocada a la tendencia de prohibir el comercio en la vía pública. Posteriormente en 1931 tomando como base el reglamento del comercio semifijo y ambulante en el Distrito Federal se tuvo la idea de construir mercados como una solución, para evitar la comercialización en la vía pública.

En 1951 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, el cual señala que el funcionamiento de los mercados en el Distrito Federal, constituye un servicio público cuya prestación será realizada por el Departamento del Distrito Federal por conducto del Departamento de Mercados de la Tesorería del mismo Distrito, en dicho ordenamiento y para efectos del mismo se consideran a los Comerciantes ambulantes A, Comerciantes ambulantes B, Puestos temporales o semifijos, entre los que se consideran los que funcionen en la vía pública o en predios propiedad del Departamento del Distrito Federal.

Para 1967 se promulgó un ordenamiento, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre del mismo año, mediante el cual prohibía ejercer el comercio en la vía pública. A partir de 1988 se celebraron convenios entre el Departamento del

Distrito Federal (DDF) y las organizaciones de comerciantes en la vía pública, en la que se les asignaron áreas específicas, con efectos normativos y un pacto entre fuerzas políticas.

Para continuar con el apoyo a los comerciantes de este rubro, en 1993 se creó el "Programa de Mejoramiento del Comercio Popular", con el cual se prohibió el comercio informal en la vía pública, pero al mismo tiempo fomentó la construcción de plazas comerciales para reubicar a los comerciantes; con ello se planeó la construcción de 29 plazas para reubicar a 10,000 comerciantes ambulantes, con un total de 300,000 metros cuadrados. El resultado de este programa, entre otros, fueron los proyectos de las plazas Meave, Pino Suárez, Tacuba, Vizcaínas, Pensador Mexicano, San Antonio 1 y 2, Mesones, entre otros; son resultado de este programa. Cabe mencionar, que no todas las plazas previstas fueron construidas y de las que se lograron, no todas fueron exitosas, pues muchas de ellas fueron abandonadas.

En 1993, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creó el Bando por el que se prohibió el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier tipo, en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado, por el entonces Departamento del Distrito Federal, para la primera fase de desarrollo del "Programa de Mejoramiento del Comercio Popular." Dicho ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993.

En 1997, fue emitido por el entonces Departamento del Distrito Federal, el "Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública" que establecía como criterios, entre otros: la autorización de determinadas zonas de la vía pública para el ejercicio temporal del comercio ambulante, previo levantamiento de padrones y engafetamiento.

Posteriormente se creó el "Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública" emitido por la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de febrero de 1998. En este caso, se elaboraron padrones delegacionales de los comerciantes en la vía pública, permisos de operación y cobro de cuotas por el uso de la vía pública.

Asimismo, se estableció el "Programa Parcial de Desarrollo Urbano de los Programas Delegacionales", aprobados en el año 2000 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Es así que los programas sectoriales de comercio que forman parte del programa parcial de desarrollo urbano, señalaban entre sus principales acciones: la construcción de plazas comerciales, habilitación de edificios y espacios públicos que podían ser concesionados a los vendedores en la vía pública.

Para el 13 de febrero de 2003 se publicó un Acuerdo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, a través del cual se creó la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública de la Ciudad de México.

Esta comisión determinaba las condiciones, fechas y lugares, en que se podrá ejercer el comercio en la vía pública. Además, de cumplirse ciertas condiciones como la normativa para el uso de combustible y energía eléctrica, no permitir el uso de aparatos de sonido, respetar las fachadas de edificios, permitir únicamente la venta de mercancía lícita y giros autorizados por el Código Financiero del Distrito Federal, cumplimiento de un horario de carga descarga, limpieza de la zona y definición de áreas libres alrededor de edificios públicos.

En este mismo orden de ideas, en el "Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006", publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 04 de diciembre de 2001, entre sus objetivos se contempló el ordenamiento paulatino y formalización del comercio en la vía pública, en los límites permitidos por la evolución de la economía y los ingresos en el ámbito local, metropolitano y nacional.

En julio de 2007, se firmó un acuerdo entre el Gobierno del Distrito Federal y diversas organizaciones que inciden con una actividad comercial en la vía pública en el Centro Histórico de la Ciudad, manifestando estas últimas su voluntad de coadyuvar con las acciones emprendidas por el Gobierno del Distrito Federal, a fin de evitar que se ejerza el comercio informal en los espacios públicos del Centro Histórico.

Como se observa, muchos han sido los programas que el gobierno del Distrito Federal ha implementado para ejercer mayor control sobre los comerciantes en vía pública. Sin embargo no se ha logrado su objetivo.

En el Código Fiscal de la Federación, destacan los artículos 30, 42 y 49, que son relativos al comercio en vía pública, pues regulan las obligaciones que tienen los contribuyentes de puestos fijos o semifijos en la vía pública, de tener a disposición de la autoridad hacendaria la documentación fiscal correspondiente. Asimismo, establecen las reglas para el ejercicio de las visitas domiciliarias. El Código Fiscal del Distrito Federal, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de diciembre de 2008 tiene como objetivo primordial, determinar las modalidades, dimensiones, las cuotas por concepto de aprovechamientos que deben cubrir los comerciantes por su actividad en la vía pública.

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que regula la conducta de los ciudadanos en los lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito, también tiene incidencia en la actividad del comercio en la calle. En el artículo 25 señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar las áreas y vías públicas sin la autorización correspondiente. Asimismo, el artículo 26 establecen quince infracciones contra el entorno urbano, entre las que se encuentran: colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, así como colocar transitoriamente o fijar elementos destinados a la venta de productos o prestación de servicios, ambas acciones sin autorización previa. Estas dos infracciones se sancionan con una multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.

Información Estadística de la Ciudad de México (Territorio, Población y Economía): El INEGI realiza cada 10 años los Censos Nacionales de Población y Vivienda y en los años intermedios terminados en 5, los Conteos de Población. En complemento a los eventos censales, lleva a cabo encuestas que permiten obtener información más detallada sobre algunas características de la población. Con base en dicha información, y para efectos del presente trabajo a continuación se presenta la correspondiente al territorio, población y economía de la Ciudad de México.

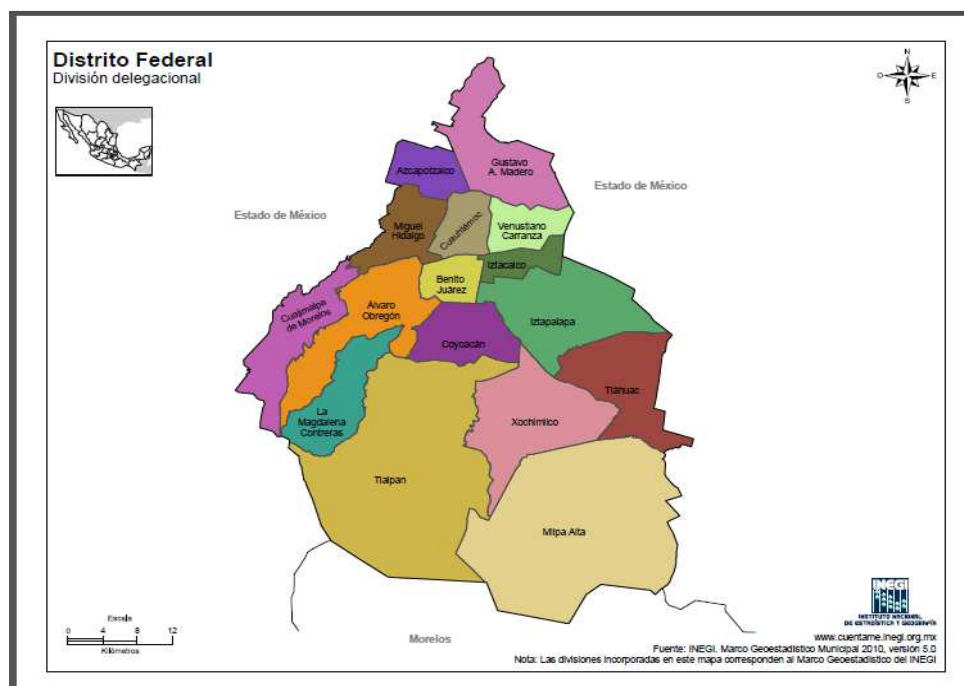
Información Estadística de la Ciudad de México



Fuente: INEGI, <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/default.aspx?tema=me&e=09>

Mapa No. 1

División Delegacional de la Ciudad de México



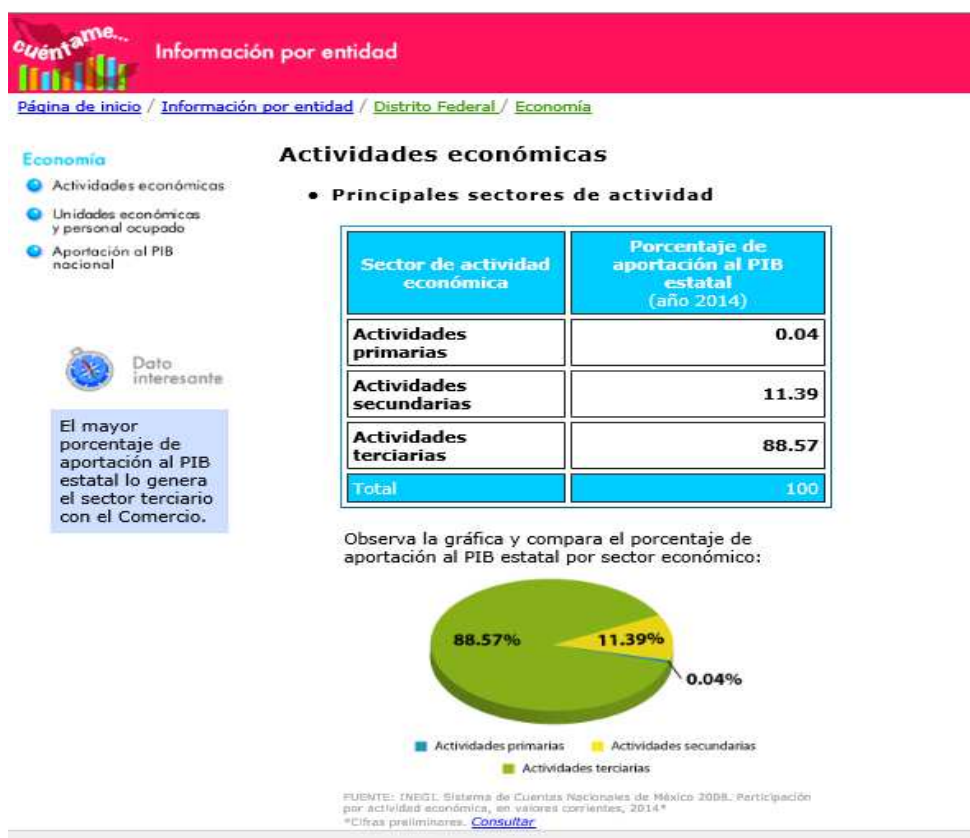
Fuente: INEGI, http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/div_municipal/dfdelegcolor.pdf

Número de habitantes de la Ciudad de México



Fuente: INEGI, <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/DF/Poblacion/default.aspx?tema=ME&e=09>

Actividades económicas en la Ciudad de México



Fuente: INEGI, <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/DF/Economia/default.aspx?tema=ME&e=09>

Cuadro No. 4

Población total por Delegación de la Ciudad de México

Clave de la delegación	Delegación	Población total
002	Azcapotzalco	400 161
003	Coyoacán	608 479
004	Cuajimalpa de Morelos	199 224
005	Gustavo A. Madero	1 164 477
006	Iztacalco	390 348
007	Iztapalapa	1 827 868
008	La Magdalena Contreras	243 886
009	Milpa Alta	137 927
010	Álvaro Obregón	749 982
011	Tláhuac	361 593
012	Tlalpan	677 104
013	Xochimilco	415 933
014	Benito Juárez	417 416
015	Cuauhtémoc	532 553
016	Miguel Hidalgo	364 439
017	Venustiano Carranza	427 263

Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015. [Consultar](#)

Fuente: INEGI, <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/DF/Poblacion/default.aspx?tema=ME&e=09>

1.2 Atribuciones y Funciones de las Autoridades de la Ciudad de México

El 23 de febrero de 1996, mediante oficio OM/0582/96, la Oficialía Mayor, autoriza en la Dirección General de Gobierno la creación de la Dirección de Seguimiento a Programas Delegacionales.

De acuerdo al dictamen 102/2001, de fecha 29 de diciembre de 2000, comunicado por la Oficialía Mayor mediante oficio N° OM/2845/2000 que entra en vigor a partir del 1° de enero de 2001, las Unidades Administrativas que apoyarán el despacho de los asuntos de la Secretaría de Gobierno, quedan de la siguiente forma:

I. – Secretaría de Gobierno.

A) Subsecretaría de Gobierno.

1. Dirección General de Gobierno.
2. Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
3. Dirección de Ejecución de Sanciones Penales.
4. Dirección General de Regularización Territorial.
5. Dirección General de Protección Civil.
6. Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública.
7. Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana.

B) Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social.

1. Dirección General de Trabajo y Previsión Social.
2. Dirección General de Empleo y Capacitación.
3. Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

C) Coordinación General de Programas Metropolitanos

Con este dictamen le fueron retiradas atribuciones a la Dirección General de Gobierno, dando lugar a la creación de la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana y a la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública y por otro lado se modificó la estructura orgánica de: la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. A

El 11 de enero del año 2008, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, por tal razón mediante oficio No. OM/0696/2008, se autoriza la reestructuración orgánica de la Secretaría de Gobierno, de conformidad con el Dictamen 4/2008, el cual entra en vigor a partir del día 1º de marzo del año 2008, quedando de la siguiente manera:

I. Secretaría de Gobierno

A) Subsecretaría de Gobierno

1. Dirección General de Gobierno
2. Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana

B) Subsecretaría de Sistema Penitenciario

1. Dirección Ejecutiva de Prevención y Readaptación Social
2. Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario
3. Dirección Ejecutiva de Seguridad Penitenciaria
4. Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos
5. Dirección Ejecutiva de Tratamiento a Menores

C) Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental

1. Dirección General de Regularización Territorial
2. Coordinación General de Proyectos Estratégicos y Enlace Gubernamental
3. Dirección General de Asuntos Agrarios del Distrito Federal
4. Coordinación General de Enlace Institucional con los Gobiernos de los Estados

D) Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública

E) Dirección Ejecutiva de Sanciones Penales

La Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, se convierte en Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Artículo 32 Ter.- Corresponde a la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública:

I. Acordar con el Secretario de Gobierno, el despacho de los asuntos relacionados con el seguimiento de las funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal;

II. Proponer e integrar los proyecto de iniciativas de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas; planes y programas delegacionales, así como para la regulación y reordenamiento de las actividades que se realizan en la vía pública, los establecimientos mercantiles, videojuegos y los espectáculos públicos;

III. Proponer, dar seguimiento y evaluar los programas de trabajo y las acciones específicas que realice la Administración Pública Centralizada y de los Órganos Político-Administrativos, en materia de programas delegacionales, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, videojuegos y reordenamiento de las actividades que se realizan en vía pública que no correspondan a otra Dependencia o Unidad Administrativa y participar en el diseño e instrumentación de la planeación delegacional;

IV. Planear, organizar y realizar acciones tendientes a reordenar las actividades que se realicen en vía pública, así como de los establecimientos mercantiles, videojuegos y espectáculos públicos, que no estén encomendadas a otra Dependencia o Unidad Administrativa;

V. Proponer, coordinar y mantener actualizados los estudios técnicos, proyectos y análisis de la viabilidad de las actividades que se realicen en la vía pública, así como de los establecimientos mercantiles, videojuegos y espectáculos públicos, en los términos de la fracción anterior, con la participación que corresponde a las demás autoridades competentes;

VI. Recopilar, concentrar y mantener actualizada la información sobre los establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, videojuegos y las actividades que se realicen en la vía pública salvo que competa a otra Dependencia o Unidad Administrativa;

VII. Concertar acciones con particulares y representantes de las organizaciones que realicen espectáculos públicos, así como actividades en establecimientos mercantiles y en

la vía pública, y en general, con lo relacionado a los programas delegacionales, para conciliar los intereses de diversos sectores; salvo que competa a otra Dependencia o Unidad Administrativa;

VIII. Operar, integrar y autorizar el registro de videojuegos.

IX. Participar en el diseño e instrumentación de la planeación delegacional; así como participar en la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal de los Programas Delegacionales y Parciales de los órganos político-administrativos, y de todos aquellos programas que contribuyan al desarrollo integral de la Ciudad de México, como unidad metropolitana, en coordinación con las unidades administrativas competentes del Gobierno del Distrito Federal;

X. Apoyar la organización de las giras y visitas de trabajo que realice el Jefe de Gobierno a las demarcaciones territoriales de los órganos político administrativos;

XI. Auxiliar en la vigilancia del cumplimiento de las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, bandos, programas y demás disposiciones jurídicas y administrativas que emita el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito territorial de los Órganos Político Administrativos e informar de su cumplimiento al Secretario de Gobierno.

XII. Coordinar y proponer proyectos para la reorganización territorial del Distrito Federal y la determinación de las funciones y la estructura orgánica, ocupacional y de organización de los Órganos Político-Administrativos;

XIII. Promover la organización de foros y eventos que contribuyan al desarrollo integral de los Órganos Político- Administrativos;

XIV. Apoyar las tareas del Consejo de Población del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones aplicables a la materia;

XV. Llevar un registro de las personas que ejerzan actividades en la vía pública y sus organizaciones; así como de los establecimientos mercantiles y espectáculos públicos;

XVI. Coordinar y proponer la realización de estudios técnicos para determinar la viabilidad del establecimiento de empresas y unidades productivas, como una alternativa para las personas que realizan actividades en la vía pública, con el fin de proponer los planes y programas que resulten a las autoridades competentes;

XVII. Proporcionar asesoría técnica, jurídica y administrativa a las personas que realicen sus actividades en la vía pública;

XVIII. Impulsar mecanismos de coordinación entre los Órganos Político-Administrativos y las Unidades Administrativas de la Administración Pública del Distrito Federal, para mejorar el desempeño de los programas delegacionales y de las funciones desconcentradas; y

XIX. Establecer un sistema permanente de información, coordinación y apoyo para el cumplimiento de las funciones desconcentradas y los programas delegacionales en los Órganos Político-Administrativos. (1)

Manual Administrativo en su Apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno

Secretaría de Gobierno (Misión, Visión y Objetivos)

Misión: Adoptar como estilo de gobierno para nuestra ciudad una cultura política ciudadana de carácter democrático, garantizando las condiciones políticas y administrativas, para el ejercicio pleno de los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos y que puedan acceder de manera fácil y eficaz a los instrumentos que le permitan exigir sus derechos ciudadanos.

Visión: Ser un gobierno que impulse el fortalecimiento, la coordinación y la colaboración de los tres órdenes de gobierno, reforzando las instancias de coordinación metropolitana como órganos colegiados de planeación y decisión ejecutiva y dar carácter obligatorio a sus resoluciones, además de avanzar en la homologación de la normatividad de la zona metropolitana. Incluir mecanismos que promuevan y faciliten la participación ciudadana en la definición e instrumentación de políticas públicas en la vigilancia y evaluación permanente del desempeño, certificaciones de competencia y vigilancia del patrimonio. La democracia gobernable fortalecerá su alianza con los organismos defensores de los derechos humanos.

(1) "Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal", Gaceta Oficial del Distrito Federal, 28-12-2000.

Objetivos: Mantener la gobernabilidad de la ciudad, a través del diálogo, la negociación y los acuerdos, que son la base del trabajo que se realiza. Atender las demandas de los habitantes del Distrito Federal, a través de las cuatro Subsecretarías y contribuir a que tengan una mejor calidad de vida. Atender el tema penitenciario, la recuperación de espacios públicos, la responsabilidad de mantener la gobernabilidad, así como dar seguimiento a temas de corte social como los asuntos metropolitanos, la regulación territorial y los problemas agrarios.

Descripción de funciones de la Oficina de la Secretaría de Gobierno

Objetivos Específicos: Establecer los lineamientos generales, para la administración, coordinación y evaluación de las políticas del Gobierno del Distrito Federal, así como la supervisión de la operación y cumplimiento de los programas de gobierno.

Atender de manera continua, para dar solución adecuada a las demandas de la ciudadanía y de las áreas que conforman la Secretaría de Gobierno: Enlace Legislativo, Enlace Delegacional, Enlace Institucional, con los Gobiernos de los Estados, Proyectos Estratégicos y Enlace Gubernamental, Regularización Territorial, Sistema Penitenciario, Reinserción Social, Concertación Política y Participación Ciudadana, Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, Coordinación Metropolitana y Asuntos Agrarios.

Descripción de Funciones de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública

Misión: Diseñar las primordiales directrices a efecto de mantener liberado y reordenado el comercio informal en bienes del dominio público de uso común, con el objeto de garantizar el libre tránsito de los ciudadanos; así mismo, el promover el mejoramiento de las condiciones en las que se encuentran las personas que ejercen dicha actividad. Lo anterior en coordinación con los Órganos Político-Administrativos y demás dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, sin menoscabo de señalar en apego al marco normativo en materia de Comercio en Vía Pública.

Visión: Garantizar que todo ciudadano transite libremente por las calles, de la ciudad y por otro lado se encuentren en mejores condiciones las personas que ejercen el comercio en vía pública, esto a través, de realizar la integración, aplicación y seguimiento de programas específicos de reordenamiento del comercio en vía pública, en bienes de dominio público de uso común con mayor concentración de comerciantes y que por ende existe mayor conflicto teniendo, como principio el mejorar las condiciones de justicia que abarque todos los ámbitos del gobierno y la sociedad en beneficio de los habitantes del Distrito Federal, así como cumplimentar con las funciones que en materia de videojuegos.

Objetivos:

- Favorecer la coordinación con las diferentes áreas del Gobierno del Distrito Federal y coadyuvar acciones en la planeación, instrumentación y seguimiento de las políticas y programas Delegacionales, con la finalidad de aportar elementos que fortalezcan la capacidad de gestión y de toma de decisiones en el ámbito institucional.
- Planear, evaluar y dar seguimiento de las acciones que los Órganos Político Administrativos y dependencias determinan ejecutar con el objeto de regular el ejercicio de la actividad comercial en las áreas y vías públicas y bienes de dominio público y de uso común, así como planear y conducir las políticas generales de la materia.
- Garantizar y dar continuidad a la actualización y depuración del sistema de Comercio en Vía Pública, así como realizar la integración del padrón único de comerciantes en el Distrito Federal.

Objetivos específicos:

- Elaborar proyectos enfocados a la regulación de actividad comercial en el Distrito Federal, considerando la incidencia que tiene en su comunidad de acuerdo a la actividad que desarrolla, su tamaño y localización.
- Evaluar y dar seguimiento de las acciones que los Órganos Político-Administrativos y Dependencias determinan ejecutar con el objeto de regular el ejercicio de la actividad comercial en las áreas y vías públicas y bienes de dominio público de uso común, así como planear y conducir las políticas generales de la materia.

Coordinación General de Reordenamiento de la Vía Pública del Centro Histórico

Su función es establecer las medidas y acciones necesarias de conformidad a los ordenamientos jurídicos en la materia, para la implementación del adecuado uso de la vía pública, fomentando una cultura de respeto y preservación de los espacios públicos e históricos del Centro Histórico.

Objetivo General:

- Ser un enlace entre el Secretario de Gobierno y los Órganos Políticos Administrativos y la Autoridad del Centro Histórico.
- Implementar medidas necesarias para que la vía pública del Centro Histórico, sea utilizada de conformidad con su naturaleza y destino.
- Establecer conjuntamente con los Órganos Político Administrativos en Cuauhtémoc y Venustiano Carranza y la Autoridad del Centro Histórico, las actividades sociales, culturales, académicas, religiosas y/o empresariales, que se desarrollen en el Centro Histórico de la Ciudad de México, para el uso y goce adecuado del espacio de la vía pública. (2)

(2) "Aviso por el cual se da a conocer el Manual Administrativo en su Apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno", Gaceta Oficial del Distrito Federal, 15-04-2013.

CAPITULO II

EL SECTOR INFORMAL Y EL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA

2.1 Definiciones del Sector Informal

La definición del sector informal, proveniente de una corriente de investigación y reflexión en la OIT: Organización Internacional del Trabajo (ONU), y en el caso de América Latina, en PREALC: Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (OIT), considera como pertenecientes a dicho sector los emprendimientos que requieren pocas calificaciones y escaso capital y rinden magros ingresos; por lo tanto son de fácil acceso, tienen bajo nivel de productividad y baja capacidad de acumulación. Incluye a la mano de obra autoempleada (excluyendo a los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no pagos, el servicio doméstico, y los empleados en pequeñas empresas (en general menos de diez trabajadores). No entran en esta definición los trabajadores no registrados en el sector moderno. A partir de esta aproximación inicial, es relevante plantearse las alternativas que surgen de la lectura de la bibliografía.

En la propuesta de mecanismos de apoyo a la micro y pequeña empresa en el Foro previo a la Reunión de Presidentes de Centro América (1995) se plantea que el sector informal, “para fines de esta propuesta, se define como el conjunto de unidades económicas de pequeña escala dedicadas a actividades de producción y distribución de bienes y servicios cuya relación capital-trabajo es débil, y se caracterizan por ser precarias y vulnerables a las condiciones económicas que prevalecen en los países de Latinoamérica, y por operar con bajos niveles de rentabilidad y tecnología obsoleta”.

Otro autor (Ramírez, 1996) define como empresa informal a “la que se encuentra por debajo de ciertos parámetros en el empleo generado, en el valor de los activos o en el monto de ventas, el empresario es también trabajador y se descartan aquellas que por capital o conocimiento desde el principio operan en mercados formales”.⁽³⁾

(3) Ramírez Guerrero, Jaime, “La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza”, OIT. Estudios de Políticas N° 26, Ginebra, 1996.

Finalmente, en un enfoque muy diferente, Portes (1990) dice: “La economía informal no es un conjunto de actividades de supervivencia realizado por gente destituida, en los márgenes de la sociedad. Estudios efectuados tanto en países industrialmente avanzados como en otros menos desarrollados han demostrado el dinamismo económico de las actividades no reguladas, generadoras de ingresos y los ingresos relativamente altos de los empresarios informales.”⁽⁴⁾ Para este autor, lo que caracteriza a la economía informal es que es un proceso de actividad generadora de ingresos que no está regulado por las instituciones de la sociedad en un medio social y legal en el que se reglamentan actividades similares.

No es un apéndice de las economías nacionales, sino una parte integral de ellas, permitiendo bajos costos por las características de su relación laboral, en muchos casos amparada por la tolerancia oficial. Las condiciones de pequeña escala y contacto personal permiten que se desarrolle una experiencia laboral durante la crisis, experiencia que resulta más provechosa que depender de la acción social de burocracias ineficientes. Para esta corriente la característica central de las actividades informales es la producción ilegal de productos y servicios lícitos. Dichas actividades pueden ser de subsistencia como la venta callejera y la autoconstrucción; dependiente, como por ejemplo los inmigrantes empleados ilegalmente vinculados con el sector formal; y de crecimiento en el caso de las empresas pequeñas que buscan lograr acumulación por medio de relaciones solidarias que generan mayor flexibilidad y costos más bajos, como en los distritos industriales italianos. ⁽⁵⁾

El Sector Informal nacido como un término proveniente de la antropología social el término Sector Informal trata de englobar todos aquéllos modos de producción y empleo que eran en buena medida una extensión de la lógica del funcionamiento de los hogares, pues son modos que aún no han madurado lo suficiente como para operar como empresas institucionalizadas, lo que implica que la actividad económica realizada adquiera una personalidad económica y jurídica propia distinta a la del hogar, con objetivos de optimización y maximización a su vez distintos a los de este último.

(4) Portes, Alejandro, “La economía informal. En los países desarrollados y en los menos avanzados”, Grupo editorial Planeta Buenos Aires, 1990.

(5) Gallart, María Antonia, “Habilidades y Competencias para el Sector Informal en América Latina: Una Revisión de la Literatura sobre Programas y Metodologías de Formación”, Centro de Estudios de Población (CENEP), Oficina Internacional del Trabajo, 2002.

Es por ello que el consenso logrado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) veinte años después (Ginebra, 1993) no deja de ser un eco de esta aproximación así como de la necesidad de armonizarla con la revisión en ese entonces en curso de las normas que rigen a los Sistemas de Cuentas Nacionales en el mundo, lo que lleva a poner el acento sobre todo en la naturaleza de la unidad económica. En otras palabras Sector Informal y tipo de unidad económica están íntimamente ligados: aquél se visualiza desde la perspectiva de ésta. Es así que la primera aproximación del Sector Informal que propone la XV CIET, se presenta a continuación:

El sector informal en general puede caracterizarse como algo consistente en unidades económicas orientadas a la producción de bienes y servicios con el objetivo primario de generar empleo e ingresos para las personas involucradas. Estas unidades típicamente operan a un nivel bajo de organización, con poca división o separación entre trabajo y capital en tanto factores de la producción y en una pequeña escala. Las relaciones laborales a su interior –cuando existen– están basadas en empleo casual, parentesco o relaciones personales y sociales, más que acuerdos contractuales acompañados de garantías formales.

El siguiente elemento descriptivo que aportó la conferencia es más profundo y con el tiempo su relevancia para una conceptualización del fenómeno resultará crucial para ampliar el horizonte mismo del concepto de la informalidad, incluso más allá del Sector Informal. Así pues este otro componente descriptivo establece que:

Las unidades de producción del sector informal tienen los rasgos característicos de empresas de los hogares. Los activos fijos y otros activos utilizados no pertenecen a las unidades de producción como tales sino a sus dueños. Las unidades económicas por sí mismas no realizan transacciones ni establecen contratos con otras unidades, tampoco asumen obligaciones. Los dueños tienen que hacerse de financiamiento bajo su propio riesgo y están personalmente comprometidos, sin límite alguno, por cualquier deuda u obligación incurrida en sus procesos productivos. Los gastos de producción son con frecuencia indistinguibles del gasto del hogar. Del mismo modo bienes de capital tales

como edificios y vehículos pueden ser utilizados indistintamente para propósitos del negocio o del hogar.

Son pues estas dos descripciones las que permiten hablar –en la terminología de los Sistemas de Contabilidad Nacional– de “empresas no incorporadas de los hogares” o unidades económicas sin personalidad jurídica propia pertenecientes al Sector Institucional de los Hogares, lo que finalmente desemboca en la definición de Sector Informal:

“Son empresas privadas no incorporadas, esto es, empresas pertenecientes a individuos u hogares que no están constituidas como entidades legales separadas de sus dueños y para las cuales no se dispone de una contabilidad completa que permita la separación financiera de las actividades de producción de la empresa de otras actividades de sus dueños.”

2.2 Características del Sector Informal

A partir de este núcleo de la definición se pueden desprender algunos rasgos característicos comúnmente más asociados al Sector Informal:

- 1) el no registro y
- 2) la pequeña escala de operación.

El no seguir prácticas contables sistemáticas y consolidadas, por lo general, se traduce en el no registro de la actividad. Es importante subrayar entonces que las unidades económicas del Sector Informal son aquéllas en las que la condición de empresa no incorporada de los hogares (en los términos en los que se señala en el párrafo de líneas arriba en cursivas) es a un grado tal que se traduce en una deficiencia para cumplir con un registro fundamental. Hay que señalar esto porque no necesariamente la condición de empresa no incorporada lleva al punto de un no registro de la actividad. En todo el mundo hay negocios familiares no constituidos en sociedad registrados, y por ende formalizados, a los que se les permite llevar prácticas contables simplificadas, lo que sin embargo ya implica cierta sistematización de sus operaciones de la que carece la conducción de actividades en el Sector Informal, mismas que se encuentran en un escalón más abajo en el proceso de separar unidad económica de persona o familia.

Por su parte, la pequeña escala de operación, se puede también derivar del bajo grado de complejidad de las operaciones que pueden llevarse a cabo sin la necesidad de tener un registro contable sistemático. Esto distingue a las unidades económicas del Sector Informal de empresas criminales como el tráfico de estupefacientes: ambas no estarán registradas, pero la complejidad y escala de operaciones de las segundas hace prácticamente imposible conducir las sin convenciones contables profesionales. Es por esto que la pequeña escala de operación tiende a ser más que un rasgo operativo, un componente que guarda un alto grado de correlación con la unidad económica del Sector Informal, sin llegar a ser un elemento definitorio para todos los casos.

El no registro y la pequeña escala de operación son pues los dos síntomas característicos de actividades/ unidades económicas que no han avanzado prácticamente nada en el proceso de separación de operaciones del negocio, por una parte, de los de la persona u hogar que lo conduce. Es así que el concepto estadístico de Sector Informal tiene los siguientes atributos:

Cuadro No. 5

Atributos del Sector Informal

Unidad de observación:	Unidades Económicas (UE)
Orientación:	Producción de mercado
Status de lo producido:	Su posesión y/o adquisición por sí misma no entraña un delito
Ámbito:	Actividades no agropecuarias
Dominio:	Empresas no incorporadas de los hogares o unidades económicas sin personalidad jurídica propia pertenecientes al Sector Institucional de los Hogares
Prácticas contables:	Ausentes o rudimentarias
Características:	La unidad económica carece de los registros fundamentales (fiscal y/o seguridad social) y/o operan en micro-pequeña escala.

Fuente: INEGI, "La informalidad laboral, Marco conceptual y metodológico, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo", México, 2014.

De igual manera, la resolución de la XV CIET determina que en el Sector Informal hay dos tipos de unidades económicas:

- Las encabezadas por trabajadores por su cuenta (solos o con la contribución de trabajo familiar).
- Las encabezadas por empleadores con sus empleados (con o sin familiares participando en las actividades).

Habiendo dicho todo lo que corresponde a la naturaleza de la actividad económica, integran la ocupación en el Sector Informal todas las personas que participan directamente en los procesos de generación de bienes y servicios de la unidad económica, ya sea encabezando la actividad o apoyándose en trabajadores subordinados. Aquí hay que subrayar que la ocupación en el Sector Informal no se define por sus condiciones laborales, sino sólo por su vínculo con estas unidades económicas. Por lo que una vez identificadas las personas que laboran en el sector informal, es recomendable generar información sobre sus características sociodemográficas y sus condiciones ocupacionales, como base para el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones laborales de dicho segmento de la fuerza de trabajo.

Por último, la XV CIET, recomienda no solamente generar datos sobre las personas que laboran en el sector informal, sino también contabilizar el número de trabajos en tanto que son datos básicos para la determinación de los insumos necesarios para que las unidades económicas del sector informal lleven a cabo su producción y por consiguiente constituyen datos de referencia para la conformación de la Cuenta Satélite del Subsector Informal de los Hogares. Es así que la XV CIET le llama “trabajos” a todos los que una persona realiza no importando si es como actividad económica principal o como actividad secundaria.

Así la suma de trabajos –tanto en las unidades del Sector Informal que significan una actividad principal como en aquellas que solo complementan los ingresos de las personas (actividad secundaria)– constituyen el total de trabajos ligados al Sector Informal, por lo que habrá que tener presente entonces que la suma de trabajos será siempre mayor a la suma de personas. Esto se sintetiza en cada uno de los elementos que componen la ocupación

en el sector informal, la ocupación informal fuera del sector informal y la ocupación informal total.

La ENOE identifica: 1) a los ocupados en el Sector Informal, 2) a la ocupación en condiciones de informalidad operando fuera del Sector, y por ende a, 3) el total de la Ocupación o Empleo Informal de la Economía (1+2).

1) Ocupados en el Sector Informal.- se está en el sector informal, ya sea como independiente o trabajador dependiente, cuando la actividad se realiza en unidades económicas no incorporadas -es decir, en actividades no constituidas como empresas, instituciones o fuentes de trabajo con personalidad jurídica y económica propia y además no registradas, lo cual se detecta porque la unidad económica no es operada bajo las convenciones contables que supongan un registro ante Hacienda.

Cabe subrayar que la secuencia del cuestionario ENOE, introduce las preguntas exploratorias de prácticas contables una vez que ya se des cartó que la fuente de trabajo tuviera las características complejas de unidades económicas incorporadas (empresas e instituciones), de modo que la pregunta queda encuadrada para quienes trabajan en negocios no agropecuarios con características operativas muy elementales y, por ende, altamente correlacionadas con micro escalas de operación, aunque no necesariamente ello se cumpla en todos los casos.

La ENOE no adopta de entrada un corte de tamaño de la unidad económica, centrándose en el de no registro, porque el comercio ambulante en las grandes ciudades del país, especialmente en la Ciudad de México, tiende a operar en redes y pudiera darse el caso de operadores con más de 5 puestos ambulantes, así como con otros trabajadores en etapas previas de la distribución de mercancías.

2) Ocupación en condiciones de informalidad operando fuera del Sector Informal comprende a:

a. Quienes encabezan modos de producción no formales en el ámbito agropecuario (trabajadores por cuenta propia en actividades agropecuarias de subsistencia)

b. Todos los trabajadores remunerados no registrados ante la seguridad social que trabajan para unidades económicas distintas del Sector Informal (hogares particulares, explotaciones agrícolas e incluso empresas e instituciones formales): el no acceso a los servicios de salud de las instituciones de seguridad social por la vía laboral, es el criterio operativo utilizado.

c. Todos los trabajadores no remunerados que operen fuera del sector informal, ya sea en actividades agrícolas o no agrícolas.

3) Por ende en la ENOE la Ocupación/Empleo Informal es la suma de quienes operan en unidades económicas no registradas en el ámbito no agropecuario; modos de producción de tipo familiar en el agropecuario, así como todo el trabajo no registrado en cualquier otro tipo de unidad económica y ámbito. En pocas palabras, está constituido por el trabajo independiente, en donde el negocio se confunde con la persona, y por el trabajo dependiente que se ejerce sin garantías laborales elementales. ⁽⁶⁾

2.3 El Sector Informal en México

En resumen se considera Sector informal, todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares. El criterio operativo para determinar la situación no independiente de las unidades de producción con respecto al hogar, lo da la ausencia de prácticas contables convencionales, susceptibles de culminar en un balance de Activos y Pasivos: el que no se realicen, quiere decir que no hay una distinción entre el patrimonio del hogar y el de la empresa, ni tampoco hay una distinción entre los flujos de gasto del negocio de los del hogar (por ejemplo: gastos de electricidad y teléfono, uso de vehículos, etcétera).

Por economía informal se entiende el conjunto de actividades económicas realizadas por los individuos que, por el contexto en que lo hacen, no pueden invocar a su favor el marco legal o institucional que corresponde a su inserción económica.

(6) INEGI, "La informalidad laboral, Marco conceptual y metodológico, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo", México, 2014.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presentó la medición de la Economía Informal, Base 2008, la cual se trata de una serie de cuadros y tabulados por sector de actividad económica de acuerdo al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2007 (SCIAN 2007).

En este contexto y de acuerdo a los datos del INEGI, dentro del Sector Informal se encuentra el sector institucional de Hogares que incorpora como hogares productores a los trabajadores por cuenta propia, profesionistas independientes, agricultores, ejidatarios, artesanos, comerciantes, vendedores ambulantes y demás practicantes de oficios por cuenta propia; así como a los microempresarios que se apoyan en ayudantes y familiares, sin un contrato laboral formal. Cabe señalar que los hogares considerados productores pueden realizar sus actividades en la vivienda o fuera de ella.

Por lo que se refiere a la participación de la economía informal en el PIB se obtuvieron los siguientes datos de 2010 a 2014.

Cuadro No. 6

Medición de la Economía Informal en México

	2010	2011	2012	2013	2014
Economía Total*	12,723,475	14,021,257	15,116,998	15,442,877	16,306,606
Economía Informal*	3,337,191	3,601,017	3,840,661	3,849,369	3,869,678
Contribución %	26.2	25.7	25.4	24.9	23.7

Cifras en millones de pesos a precios corrientes.

Fuente: INEGI, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/default.aspx>

Personas ocupadas y tasa de ocupación en el sector informal, de 2012 a 2015 la tasa de ocupación en el sector informal ha disminuido, de un máximo de 29.09% en el tercer trimestre de 2012 a 27.75% en el último trimestre de 2015, aunque la variación no es muy significativa, representa una baja en este sector, también se observa una participación mayoritaria en la tasa de ocupación de las mujeres en este sector.

Personas ocupadas y tasa de ocupación en el sector informal 2012-2015						
Periodo	Total			Tasa de ocupación en el sector informal		
	Personas Ocupadas	%		Total	Hombres	Mujeres
2012				2012		
I	47 726 265	100.00	I	28.78	27.91	30.21
II	49 003 380	100.00	II	29.05	27.86	30.97
III	49 275 020	100.00	III	29.09	27.80	31.16
IV	48 822 271	100.00	IV	27.81	26.34	30.18
2013				2013		
I	48 358 255	100.00	I	28.62	27.58	30.34
II	49 296 229	100.00	II	28.58	27.16	30.84
III	49 309 167	100.00	III	28.06	26.74	30.18
IV	49 945 599	100.00	IV	27.87	26.67	29.78
2014				2014		
I	49 080 947	100.00	I	27.82	26.66	29.70
II	49 301 557	100.00	II	27.28	26.18	29.07
III	49 455 344	100.00	III	27.10	26.10	28.75
IV	49 823 798	100.00	IV	27.46	26.56	28.94
2015				2015		
I	49 806 064	100.00	I	27.13	26.37	28.38
II	50 336 088	100.00	II	27.25	26.21	28.97
III	50 734 656	100.00	III	27.36	26.31	29.07
IV	51 568 519	100.00	IV	27.75	26.47	29.82

Fuente: INEGI, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/BIE/Default.aspx?Topic=0&idserPadre=10100190#D10100190>

La economía mexicana ha registrado un crecimiento de la actividad económica relativamente bajo, ya que en los últimos 20 años este alcanzó un promedio de 2,6% anual, lo que ha resultado insuficiente para absorber el crecimiento de la oferta de trabajo. Este bajo dinamismo se agudizó como producto de la reciente crisis económica financiera internacional, que provocó una caída del PIB de un 6% en 2009. A partir de entonces, se ha

verificado una relativamente rápida recuperación y crecimiento, al registrar una tasa promedio anual de 4,4% entre 2010 y 2012, de modo que ha duplicado el registrado en los años previos a la crisis. Se estima que durante el presente año y el próximo, la economía mexicana continuará creciendo aunque a tasas menores, cercanas a un 1,2% y 3,5% anual, respectivamente. Pese al bajo dinamismo económico, en los años referidos el mercado de trabajo mexicano se ha caracterizado por la vigencia de una baja tasa de desempleo abierto. Sin embargo, este ha coexistido con un alto y persistente empleo informal.

En efecto, siguiendo la metodología recomendada por la OIT, las estimaciones del empleo informal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) informan que este alcanzó a un 60% de la ocupación total, tanto en el último trimestre de 2011 como en el tercer trimestre de 2012, y que registró un 59,1% en el segundo trimestre de 2013. Su reducción en el mediano plazo ha pasado a ser uno de los objetivos estratégicos de la actual administración, y el último registro disponible muestra que la tasa de informalidad laboral, en enero de 2014, fue de 58,79% del empleo total, con lo que anotó una disminución de 1,69 puntos porcentuales respecto del mismo mes del año anterior.

Las estadísticas de informalidad laboral han sido generadas por el INEGI bajo una perspectiva integral o ampliada, a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Para ello se ha alcanzado un consenso con la OIT y expertos internacionales en cuanto a que el concepto de informalidad tiene dos dimensiones. La primera dimensión se refiere al tipo o naturaleza de la unidad económica, es decir, cuando esta se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado y opera a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos.

En este caso, se trata de un sector Informal o de negocios en pequeña escala no registrados y de empleo vinculado a dicho sector. La segunda dimensión parte de una perspectiva laboral y se refiere a todo trabajo que se realice sin contar con el amparo del marco legal o institucional, sin importar si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales. En tal caso, se trata de empleo informal. Estas dimensiones se han integrado y se han hecho

complementarias. De este modo, el enfoque de unidad económica aplica a las modalidades de trabajo independiente (empleadores y trabajadores por cuenta propia), mientras que el enfoque laboral es el que aplica a modalidades de trabajo dependiente, tales como el trabajo asalariado. Regularmente, el empleo informal disminuye en años de crecimiento económico y aumenta en periodos de crisis. Sin embargo, después de la crisis de 2009, este se ha mantenido en altas proporciones del empleo total.

Este alto empleo informal se ha registrado en un contexto en el cual la tasa de desempleo abierto se ha situado en niveles relativamente bajos. Así, por ejemplo, en 2009, en plena crisis financiera, esta se elevó a 5,47% de la fuerza de trabajo –de 3,97% en 2008–, y luego ha tendido a estabilizarse en torno a 5%. Ello implica que la ocupación en puestos de trabajo informales es, para una proporción significativa de quienes pierden su empleo, la principal alternativa para generar ingresos. Esto se produce como consecuencia del relativamente bajo dinamismo en la creación de nuevos empleos productivos y la ausencia de mecanismos que apoyen al trabajador cesante en la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo.

Adicionalmente, la información que el INEGI ha reunido muestra que el empleo informal presenta una marcada heterogeneidad según entidades federativas, ya que, en 16 de estas la proporción respecto del empleo total supera el promedio nacional. Así, para el caso de Oaxaca se registra un máximo de 81,2%, mientras que en el resto de estados donde el mercado de trabajo presenta un mejor desarrollo relativo, esta proporción es menor al promedio; en Nuevo León, por ejemplo, alcanza un mínimo de 39,5%.

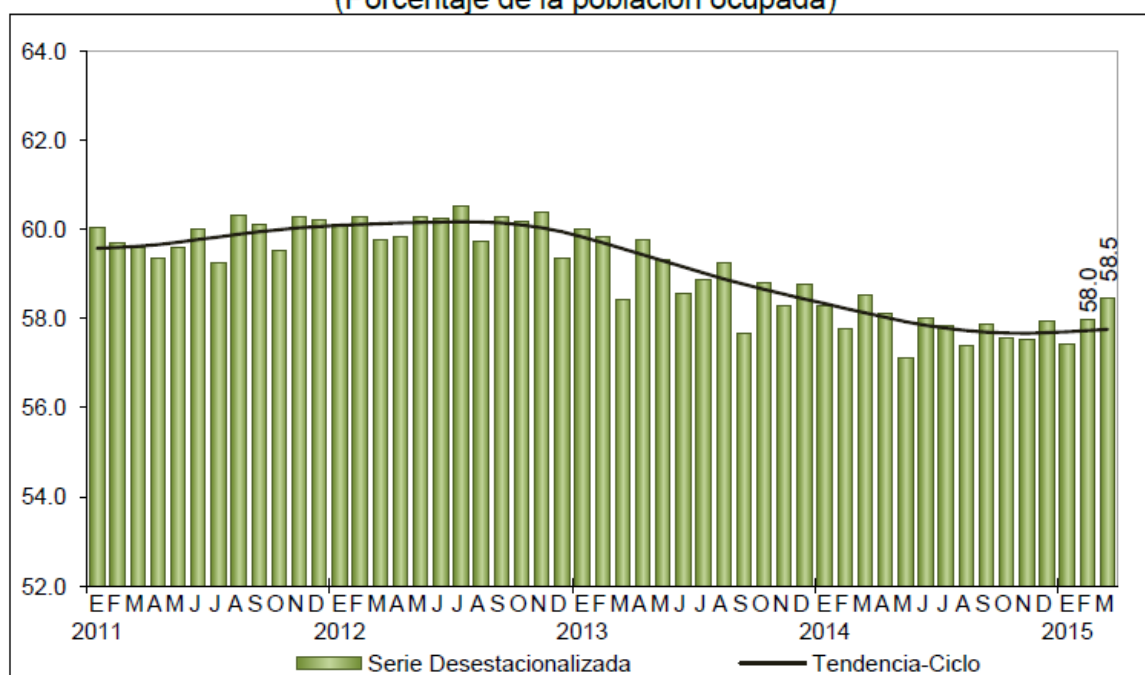
Tasas relacionadas con la informalidad (2015). La Tasa de Informalidad Laboral 1 (TIL1), se refiere a la suma, sin duplicar, de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Así, en esta tasa se incluye -además del componente que labora en micronegocios no registrados o sector informal- a otras modalidades análogas como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. Esta tasa se ubicó en

58.0% de la población ocupada en marzo pasado, en tanto que en igual mes de 2014 su tasa fue de 58.3 por ciento.

Con datos desestacionalizados, la TIL1 para marzo de 2015 registró un avance de 0.5 puntos porcentuales frente a la del mes que le precede.

Cuadro No. 8

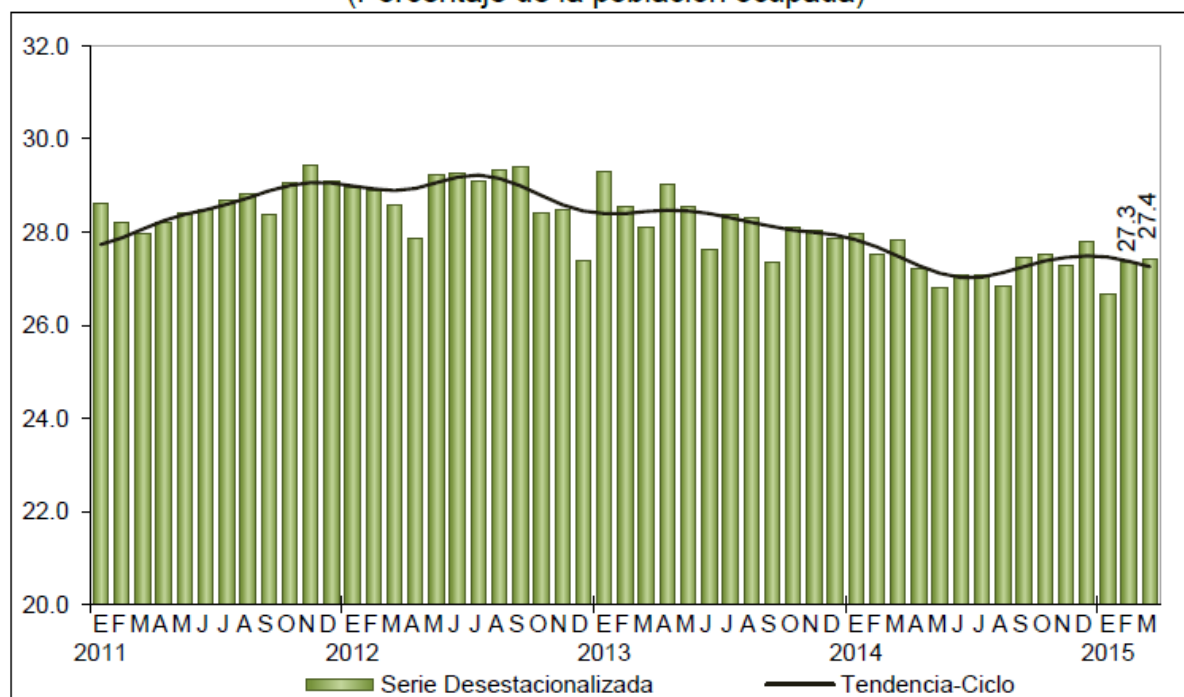
TASA DE INFORMALIDAD LABORAL 1, A MARZO DE 2015
SERIE DESESTACIONALIZADA Y DE TENDENCIA-CICLO
 (Porcentaje de la población ocupada)



Fuente: INEGI, <http://www.inegi.org.mx>, México, 2015

Por su parte, la Tasa de Ocupación en el Sector Informal 1 (TOSI1) considera a todas las personas que trabajan para unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa, de modo que la actividad en cuestión no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar o de la persona que la dirige y que por lo mismo tiende a concretarse en una muy pequeña escala de operación. Dicha tasa representó 27.7% de la población ocupada en el mes que se reporta; tasa inferior a la del tercer mes de un año antes, que se ubicó en 28.1 por ciento.

TASA DE OCUPACIÓN EN EL SECTOR INFORMAL 1, A MARZO DE 2015
SERIE DESESTACIONALIZADA Y DE TENDENCIA-CICLO
 (Porcentaje de la población ocupada)



Fuente: INEGI, <http://www.inegi.org.mx>, México, 2015

En su comparación mensual, cifras desestacionalizadas muestran que este indicador aumentó ligeramente en 0.1 puntos porcentuales en el mes en cuestión con relación al mes inmediato anterior. (7)

2.4 Antecedentes del Comercio en la Vía Pública

Describiendo sintéticamente el proceso de desarrollo histórico del comercio en la vía pública en la Ciudad de México, se muestra que parte de sus antecedentes se pueden ubicar en el tianquiztli, mercado de la sociedad azteca, sobretodo en la ubicación de los espacios en donde se ejercía el comercio prehispánico, la estructura utilizada para expender sus productos, y en las funciones de traficantes de comercio exterior y buscadores de mercados de los comerciantes aztecas.

(7) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Informalidad Laboral, página web: <http://www.inegi.org.mx>, México, 2015.

En este período las expectativas para comerciar no sólo estaban dirigidas a incrementar el bienestar material de la población, si no también encaminadas a expandir su imperio, y a solicitar la colaboración sus dioses, de acuerdo a su visión cosmogónica del mundo. Se destaca que al efectuarse el encuentro entre el mundo azteca y el mundo español se inicia una manera diferente de hacer comercio, sintetizada en la plaza-mercado, el mercado por excelencia de la época colonial; dos sujetos comerciales, el buhonero y el libremesillero, se perfilan como los antecedentes de lo que actualmente se denomina vendedor ambulante en la Ciudad de México.

Asimismo, se señala que debido en parte a la conducta recurrente mostrada por el libremesillero, al saturar el espacio físico de la plaza-mercado, este pasó a establecerse alrededor del perímetro de la plaza-mercado, iniciándose el comercio en lugares adyacentes a su perímetro, que posteriormente dio forma al corredor comercial.

A través del curso de la historia, la plaza mercado y el corredor comercial se transformaron en lo que actualmente se conoce como Mercado Público; el libremesillero pasó a ser parte de los vendedores instalados en las cercanías del perímetro del mercado público, o zonas adyacentes, y el buhonero formó parte de los vendedores itinerantes en mercados, calles y parques.

Se explica como el vendedor ubicado en las zonas adyacentes al mercado público siguió un proceso de disociación de su lugar de operación comercial; y de manera conjunta con el vendedor itinerante, paso a ocupar espacios de uso público distintos de los destinados al ejercicio del comercio, como la calle y los parques, adquiriendo con esto una dinámica económica y social propia, pasando a denominarse genéricamente vendedores ambulantes o en la vía pública. (8)

(8) García Guzmán, Jorge, "Los vendedores ambulantes en la Ciudad de México. Planteamiento para un modelo econométrico", UNAM, México, 2001.

2.5 Comerciantes en la Vía Pública

Actualmente en la Ciudad de México y en términos del Reglamento de Mercados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1951, se distingue entre los comerciantes temporales y ambulantes; así como aquellos que tienen puestos fijos o semifijos. Asimismo, entre aquellos que venden bienes o servicios, considerándose lo siguiente:

Comerciantes temporales, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses, en un sitio fijo y adecuado al tiempo autorizados.

Comerciantes ambulantes A, quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores.

También se consideran dentro de esta categoría a los comerciantes que por sistema utilicen vehículo.

Comerciantes ambulantes B, las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las previsiones de la fracción anterior.

Puestos permanentes o fijos, donde los comerciantes permanentes deban ejercer sus actividades de comercio.

También se consideran puestos permanentes o fijos las accesorias que existan en el exterior o en el interior de los edificios de los mercados públicos.

Puestos temporales o semifijos, donde los comerciantes temporales deban ejercitar sus actividades de comercio.

También se consideran puestos temporales o semifijos, las carpas, circos, aparatos mecánicos, juegos recreativos y juegos permitidos que funcionen en la vía pública o en predios propiedad del Departamento del Distrito Federal. ⁽⁹⁾

Los comerciantes en la vía pública no son un grupo homogéneo, pueden ser categorizados o agrupados de acuerdo a, por ejemplo, el tipo de bienes que venden, dónde venden y qué medio utilizan para vender, así como su estatus de empleo. También, para algunos vendedores en la calle éste es un trabajo primario de tiempo completo mientras que para otros es un trabajo secundario de tiempo parcial.

Cuadro No. 10

Tipología de los comerciantes en vía pública	
Tipos de bienes: ¿Qué venden?	
Comida: frutas y vegetales Alimentos cocinados Dulces y golosinas Helados y paletas	Cigarros y cerrillos Periódicos y revistas Bienes manufacturados Bienes de segunda mano
Ubicación del trabajo: ¿Dónde venden?	
Sistema de mercados al aire libre en áreas designadas en días designados Concentración de vendedores en áreas particulares: centro o áreas residenciales Esquinas y banquetas	Estaciones de tren, de metro, paradas de autobuses Sitios en construcción Complejos deportivos En el hogar
Tipo de instrumentos: ¿En qué venden?	
Canastas o botes puestos en el piso o que se cargan en la cabeza o en el cuerpo Mantas u otro material esparcido en el suelo Bancos o mesas	Bicicleta Carrito que se empuja con ruedas Puesto con ruedas Pórtico o anuncio en la ventana Carpas fijas, puestos o kioscos
Estatus de empleo: ¿Son independientes o dependientes?	
Autoempleados independientes: con o sin empleados Empleados dependientes: asalariados para otros vendedores en la calle o comerciantes al mayoreo o al menudeo	Trabajadores semi-independientes: e.g. agentes por comisión

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture", Ginebra, 2002.

(9) Reglamento de Mercados, Diario Oficial de la Federación, México, 01-06-1951.

Cada tipo de comerciantes en la vía pública tiene una distribución a lo largo del día principalmente en base a los productos que vende. Por ejemplo, los puestos de alimentos, frutas y bebidas aparecen desde temprana hora para el desayuno y vuelven a aumentar en número hacia la hora de la comida. Por su parte, los vendedores de ropa, y otros artículos como plumas, libretas, calculadoras, etc. empiezan su venta un poco más tarde.

Como ya se mencionó, la falta de empleos formales y los bajos salarios condiciones que son dos factores, aunque no exclusivos, que posibilitan el ejercicio del comercio informal.

De acuerdo al Censo de Población Ocupada por Situación de Informalidad del IV trimestre de 2014, en el Distrito Federal se encontraban 2,053,056 personas laborando en situación de informalidad; de los cuales 1,133,493 son hombres y 919,563 mujeres, del total de la población en situación de informalidad 553,800 se dedican al comercio, de los cuales 276,008 son hombres y 227,792 mujeres.

Por su parte, el Sistema de Comercio en Vía Pública (SISCOVIP) reportó en el mes de septiembre de 2015, que 108,880 comerciantes se encontraban registrados en el Programa de Reordenamiento de la Vía Pública, de los cuales 46,467 son hombres y 57,413 mujeres, equivalente al 44.7 y 55.3 por ciento respectivamente. Del total de la población registrada, 47,542 viven en el Distrito Federal, el resto proviene de los Estados de Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y Estado de México.

De acuerdo a los datos contemplados en el Sistema de Comercio en Vía Pública, existe un problema de morosidad en los pagos por el uso de la vía pública que comprenden los periodos de 1994-2014, esto ha significado una pérdida importante de ingresos para las 16 Delegaciones Políticas de la Ciudad de México, ya que dicha recaudación se encuentra en el rubro de autogenerados, la cual asciende a \$206,249,648 millones de pesos, durante 15 años. Lo que indica que aproximadamente el 67.7% de comerciantes con puestos fijos o semifijos no cumple con el artículo 304 del Código Fiscal del Distrito Federal

Las delegaciones más afectadas en pasivos son Cuauhtémoc con el 10%, Iztapalapa con 13.60 % y Gustavo A. Madero con el 16.10%. De 2002 a 2014, estas tres delegaciones representan una pérdida total de \$81,995,633 pesos para el erario público. ⁽¹⁰⁾

El artículo 304 del Código Fiscal del Distrito Federal señala: Los Comerciantes en Vía Pública, con puestos semifijos, ubicados a más de doscientos metros de los Mercados Públicos, pueden ocupar una superficie de 1.80 por 1.20 metros o menos; asimismo los comerciantes en las modalidades de Tianguis, Mercado sobre Ruedas y Bazares, pueden ocupar hasta una superficie máxima de seis metros cuadrados, siempre que cuenten con Permiso Vigente, expedido por las Demarcaciones Territoriales, para llevar a cabo actividades comerciales de cualquier tipo o concesión otorgada por Autoridad competente, pagarán trimestralmente, en todas las Delegaciones, los aprovechamientos por el uso o explotación de las vías y áreas públicas, cuotas por día, dividiéndose para este efecto en dos grupos.

Grupo I:

Puestos Semifijos de 1.80 por 1.20 metros, o menos, incluyendo los de Tianguis, Mercados sobre Ruedas y Bazares - \$8.55

Para efecto de lo dispuesto en el párrafo anterior, se contemplan los Giros Comerciales siguientes:

- Alimentos y Bebidas preparadas.
- Artículos eléctricos, electrónicos, electrodomésticos y muebles.
- Accesorios para automóviles.
- Discos y cassettes de audio y video.
- Joyería y relojería.
- Ropa y calzado.
- Artículos de ferretería y tlapalería.
- Aceites, lubricantes y aditivos para vehículos automotoes.
- Accesorios de vestir, perfumes, artículos de bisutería, cosméticos y similares.
- Telas y mercería.
- Accesorios para el hogar.

(10) Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, "Sistema de Comercio en Vía Pública", México, 2015.

- Juguetes.
- Dulces y refrescos.
- Artículos deportivos.
- Productos naturistas.
- Artículos esotéricos y religiosos.
- Alimentos naturales.
- Abarrotes.
- Artículos de papelería y escritorio.
- Artesanías.
- Instrumentos musicales.
- Alimento y accesorios para animales.
- Plantas y ornato y accesorios.

Los giros de libros nuevos, libros usados, cuadros, cromos y pinturas, como promotores de cultura, quedan exentos de pago.

Grupo 2: Exentos

Se integra por las personas con discapacidad, adultas mayores, madres solteras, indígenas y jóvenes en situación de calle, que ocupen puestos de 1.80 por 1.20 metros cuadrados o menos, quedarán exentas de pago, siempre que se encuentren presentes en los mismos.

La autoridad está obligada a expedir el correspondiente permiso y gafete en forma gratuita. Las personas a que se refiere esta exención de pago de aprovechamientos, acreditarán su situación, mediante la presentación de solicitud escrita, dirigida al Jefe Delegacional correspondiente, acompañada del documento público con el que acredite alguno de los supuestos referidos en el grupo 2, de exentos. En su caso, las autoridades delegacionales proporcionarán las facilidades necesarias para que los interesados puedan acceder a dicho beneficio fiscal.

La delegación estará obligada a dar respuesta por escrito al solicitante, debidamente fundada y motivada, en un término de 15 días naturales, así como a emitir y expedir los recibos correspondientes al pago de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, durante los primeros quince días naturales de cada trimestre.

Cuando los contribuyentes que estén obligados al pago de estos aprovechamientos que cumplan con la obligación de pagar la cuota establecida en este Artículo, en forma anticipada, tendrán derecho a una reducción en los términos siguientes:

- I. Del 20% cuando se efectúe el pago del primer semestre del año, durante los meses de enero y febrero, del mismo ejercicio; y
- II. Del 20% cuando se efectúe el pago del segundo semestre del año, a más tardar en el mes de agosto del mismo ejercicio.

Los Comerciantes que hasta la fecha, no se hayan incorporado al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y se incorporen, causarán el pago de los aprovechamientos que se mencionan, a partir de la fecha de su incorporación.

Las cuotas de los puestos fijos que se encuentren autorizados y que cumplan la normatividad vigente de conformidad con el Reglamento de Mercados, no podrán ser superiores a \$51.42 por día, ni inferiores a \$25.71 por día de ocupación; dependiendo de la ubicación del área ocupada para estas actividades.

Las personas obligadas al pago de las cuotas a que se refiere el presente artículo, deberán cubrirlas a su elección, por meses anticipados o en forma trimestral.

Los aprovechamientos a los que se refiere este artículo se destinarán a la delegación correspondiente como recursos de aplicación automática, para lo cual deberán estar a lo dispuesto en las reglas generales a que se refiere el artículo 303 de este Código. ⁽¹¹⁾

2.6 Programas de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública

Un antecedente de los Programas de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública se presentó en 1993 con la puesta vigor del documento Bando aprobado por la Asamblea de

(11) "Código Fiscal del Distrito Federal", Gaceta Oficial del Distrito Federa, México, 29-12-2009, última reforma 29-01-2015.

Representantes del Distrito Federal que prohíbe la actividad comercial en la vía pública debido a los problemas que de ella derivan como son: la inseguridad pública, la irregularidad de la actividad, el bloqueo del tránsito peatonal y de automotores, la insalubridad, inseguridad laboral, entre otros.

A pesar de la prohibición tajante del desarrollo del Comercio en la Vía Pública, el Bando dejó un margen para la acción del Departamento del Distrito Federal pero bajo el criterio de la discrecionalidad en relación con la determinación de las áreas que quedarían sin Comercio en la Vía Pública en las cuales se realizarían las primeras acciones del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular. El criterio adoptado es discrecional debido a que no hubo consulta de los directamente involucrados (comerciantes en vía pública) en relación con las áreas, principalmente las del Centro Histórico de la Ciudad de México, que se convertirían en el referente empírico del programa. Por ello este Bando establece la base para la acción legítima de gobierno.

La pretensión de este programa era iniciar y estimular la incorporación del Comerciante en la Vía Pública al régimen formal de operación del comercio y con ello a las reglas de mercado; como su aplicación comprendía parte importante del Centro Histórico de la Ciudad de México se le vincularía con objetivos de conservación de los sitios patrimoniales y monumentos históricos. Con el Bando y este programa lo que se desconoce implícitamente son estrategias de vida o formas alternativas de reproducción de la fuerza de trabajo y de la actividad comercial; si no fuera así, no se perseguiría jurídicamente a los Comerciantes a través de esos oscuros personajes que son los inspectores de la vía pública.⁽¹²⁾

2.6.1 Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública (1997)

El programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, fue emitido por el entonces Departamento del Distrito Federal en 1997, establecía como criterios, entre otros: la

(12) Torres Jiménez, Ricardo, La re ordenación del comercio en la vía pública en el Distrito Federal, Programas 1997 y 1998", Sociológica, año 13, número 37, Economía informal, microempresas y estrategias de empleo, UAM Azcapotzalco, México, Mayo-agosto de 1998.

autorización de determinadas zonas de la vía pública para el ejercicio temporal del comercio ambulante, previo levantamiento de padrones y engafetamiento.

Los datos demográficos con que se sustentaba dicho Programa señalaba que en 1996 cerca de 100 mil personas se encontraban ejerciendo la actividad de comercio informal, el 80% se aglutinaba en 8 delegaciones; Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Coyoacán e Iztacalco. Identificaba 45,000 ambulantes establecidos en puntos conflictivos de la ciudad, y aproximadamente 2,000 puntos de ambulante conflictivo, los cuales se ordenarían.

Los objetivos del Programa buscaban sentar las bases para el tránsito a la economía formal, erradicar el ambulante en zonas prohibidas, ordenar el ejercicio del comercio ambulante para eliminar o disminuir afectaciones a la ciudadanía y evitar la evasión fiscal, entre otros. Asimismo, proponía reubicar a los comerciantes en espacios formales, promover la autosuficiencia financiera del programa, aplicándole íntegramente los recursos obtenidos mediante el cobro de aprovechamiento. (13)

2.6.2 Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para las aplicaciones de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para la realizar actividades mercantiles (acuerdo 11/98)

Dicho programa, aún vigente, tiene como principios la ejecución eficiente, austera y transparente en el ejercicio del gasto público. Asimismo, establece como criterios el respeto del derecho al trabajo, el derecho al establecimiento de reglas claras y de aplicación general para la competencia económica; el derecho a la seguridad física y material a los residentes y transeúntes, así como el derecho al libre tránsito de peatones y automovilistas.

Dicho Programa sustentaba las causas del ambulante debido a la desocupación de 187, 200 personas, 92 mil 500 no recibirían ingresos por su trabajo y 389 mil 800 ganaban menos de un salario mínimo, sumando un total de 669, 500 personas, personas que se encontraba en la informalidad.

(13) Dirección de Abasto del Departamento del Distrito Federal, "Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública", México, 1997.

Los objetivos del programa son: mejorar el entorno urbano y la convivencia social en la Ciudad de México; ofrecer alternativas a la economía informal para el tránsito gradual de la economía formal, a través de las siguientes acciones, Democratizar y transparentar las políticas y acciones de gobierno; Participación y dialogo con los actores sociales y Coordinación eficiente de las instancias de Gobierno.

Las acciones inmediatas a atender serían: El rescate del Centro Histórico, elaboración de diagnósticos delegacionales, elaboración de un padrón único de organizaciones y comerciantes en vía pública, creación de un cuerpo de promotores de reordenamiento del comercio en vía pública, duración de los verificadores e inspectores de la vía pública e instalación de las mesas de diálogo delegacionales de carácter permanente. (14)

De acuerdo a lo anterior, es notorio que los Programas de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, han sido intentos fallidos, tan es así que al día de hoy no se ha podido regularizar la situación que aquejan a la Ciudad de México, el liderazgo de grupos de poder, la falta de cultura cívica, la conciliación de intereses entre comerciantes y población, el uso de la vía pública bajo la premisa del respeto de los derechos humanos de todos los involucrados, así como la falta de compromiso de las autoridades, han impedido lograr un Programa realmente eficiente, por lo que resulta imperante la actualización de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la aplicación de Políticas públicas que aminoren los problemas que se presentan con el ejercicio del comercio en la vía pública.

(14) Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para las aplicaciones de las cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para la realizar actividades mercantiles (acuerdo 11/98)

CAPITULO III

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRÁCTICAS DESTACADAS EN ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD

3.1 Formalización de la Informalidad, OIT-FORLAC

En 2013 la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe inició el Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, (FORLAC). Este programa tiene tres componentes:

- a) generación y diseminación de conocimiento en torno las políticas de formalización,
- b) asistencia técnica a países específicos y
- c) fortalecimiento de trabajadores y empleadores en formalización.

Las Notas OIT - FORLAC que aquí presentamos forman parte del primer componente. Analizamos experiencias de política pública. Se ha tratado de identificar aquellas más notables según la discusión académica o política. Las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable pero también de políticas articuladas que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo. La persistencia de una alta informalidad nos indica que el desafío es grande, y que es necesario aplicar medidas que produzcan resultados sostenibles. La OIT espera que con la difusión de estas experiencias, se promueva una mayor discusión en torno a las estrategias que los países pueden utilizar para facilitar el tránsito a la formalidad en la región.

3.1.1 Iniciativas para formalizar el empleo

Una estrategia efectiva para abordar el problema del empleo informal requiere considerar al menos dos ámbitos de intervención complementarios. Por una parte, la necesidad de generar empleos formales; por otra, la necesidad de alinear incentivos para promover el paso a la formalidad. La promoción del crecimiento con generación de empleo constituye un requisito necesario para ello, y adquieren importancia tanto el desarrollo exportador y de

cadena productivas como el de actividades económicas orientadas al consumo interno, en las que operan la mayoría de las empresas de menor tamaño. Más de la mitad de los empleos informales se concentran en actividades terciarias. Al respecto, en el marco de la estrategia nacional de crecimiento que privilegia el desarrollo exportador, existe evidencia de que esta ha significado para México un incremento de la importancia de las exportaciones en la composición de la demanda final, a expensas de las categorías de demanda interna.

Análogamente, ha ocurrido un incremento en el peso de las importaciones en la oferta total –en particular, de bienes intermedios–, con consecuencias no deseadas sobre la estructura productiva. Abordar esta particularidad se torna clave para efectos de elevar la productividad de la economía –en particular de las pequeñas y medianas empresas– y, con ello, el crecimiento de empleos formales y productivos vinculados con los ejes más dinámicos del crecimiento. En el área del desarrollo empresarial, medidas orientadas a simplificar el registro de empresas y el cumplimiento de las obligaciones tributarias permitirán lograr avances en la detención de la informalidad, la cual merma la base impositiva y, consecuentemente, deviene en tasas más elevadas de impuestos para quienes sí cumplen con sus obligaciones fiscales. Mayores impuestos aplicados sobre una base más estrecha alientan, a su vez, una mayor evasión y mayores desplazamientos del sector formal hacia el informal. En este mismo ámbito, ante situaciones de incertidumbre y –más aún– en contextos de crisis, el sistema financiero tiende a reaccionar en forma contractiva para reducir el riesgo, de modo que se acentúa el ciclo económico, lo que penaliza especialmente a la pequeña empresa.

Así, se hace necesario asegurar que los bancos e instituciones de fomento coloquen recursos en estas empresas y cumplan un rol activo para mantener su liquidez, al enfrentar un contexto crediticio más restrictivo. Por otra parte, adquiere especial importancia el desarrollo de una institucionalidad que proteja ante el desempleo, pues su ausencia afecta la implementación de estrategias de búsqueda de empleo –que sean productivos–, lo que tiende a reforzar, aún más, la relevancia de la informalidad en la economía. En el área de la protección social se requiere, asimismo, asegurar el buen funcionamiento de los programas de transferencias de ingresos, con el objetivo de eliminar eventuales incentivos a la

permanencia en la informalidad de los beneficiarios. Igualmente, es necesario establecer estímulos al tránsito de estos hacia empleos productivos. Finalmente, resulta imprescindible potenciar la formación de capital, tanto físico como de recursos humanos, en función de los requerimientos del aparato productivo.

En la actualidad, en México se presenta la oportunidad de avanzar hacia las dimensiones señaladas, tanto mediante la aplicación de un programa específico para la formalización del empleo, como con próximas reformas destinadas a mejorar la protección ante el desempleo y la vejez. A esto contribuyen las experiencias exitosas que han sido identificadas en algunos estados por la OIT.

3.1.2 Programa para la formalización del empleo 2013

Este programa fue suscrito, el 22 de julio de 2013, por los gobiernos estatales y del Distrito Federal con el Gobierno de la República. Se trata de un instrumento que tiene como propósito facilitar el tránsito de los empleos informales a un esquema de formalidad. La meta propuesta es incorporar a la formalidad, en el segundo semestre del presente año, a 200 mil trabajadores informales. Para estos efectos, se estableció operar mediante convenios cuyo objetivo es vigilar que todos los centros de trabajo cumplan las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, así como las de la Ley del Seguro Social, en relación al derecho de los trabajadores a gozar de todas las prestaciones de la seguridad social. Se busca promover, además, la inscripción al régimen obligatorio de seguridad social, a cargo de Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de aquellos trabajadores que no se encuentren afiliados, y fomentar el aseguramiento voluntario al régimen obligatorio del IMSS de otros trabajadores, tales como los de servicios domésticos, no asalariados, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Del mismo modo, se ha considerado promover y apoyar la afiliación de los trabajadores de los gobiernos de los estados y de los municipios a la institución de seguridad social competente, o, en su caso, el aseguramiento voluntario al régimen del seguro social que les sea aplicable. Para estos efectos, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se ha comprometido a difundir estas acciones entre empleadores y trabajadores, así como también apoyar a los gobiernos de los estados en el cumplimiento de la meta, a través de las acciones de vinculación

desarrolladas por el Servicio Nacional de Empleo. También se ha acordado adoptar las medidas necesarias para que se sumen todos los proveedores y contratistas de la Administración Pública Federal, y se emprenderán acciones para avanzar en la simplificación y desregulación de los servicios que ofrece el IMSS, a fin de que sean más accesibles, ágiles y transparentes. Los resultados que se obtengan mediante el programa señalado deberían servir de base para continuar y perfeccionar estas acciones en los próximos años.

3.1.3 Un seguro de desempleo y una pensión universal

Dos iniciativas en materia de seguridad social presentadas por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, con el objetivo de incluir dos derechos: el de los adultos mayores a contar con una pensión universal para cubrir sus gastos básicos durante la vejez, y el de los trabajadores a contar con un seguro de desempleo que les permita cubrir sus necesidades mientras buscan reincorporarse al mercado laboral formal. Es posible destacar que la creación de una pensión universal se enmarca en la recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social de la Organización Internacional del Trabajo, y tiene como objetivo contribuir a mitigar la pobreza y la desigualdad de ingresos. Las pensiones buscan contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva, lo cual es especialmente importante para los grupos de población vulnerables a los efectos adversos del mercado.

En cuanto a la propuesta de crear un seguro de desempleo, a través de ella se busca cumplir con el compromiso N° 4 establecido en el “Pacto por México” de diciembre de 2012, en el cual se explicitó un conjunto de acuerdos que incluye la iniciativa para proteger a los trabajadores del sector formal asalariado cuando pierden su empleo. El desarrollo de una institucionalidad de este tipo es crucial, ya que su ausencia contribuye a que el mercado de trabajo tienda a perpetuar actividades informales de baja productividad, desprovistas de protección social y que aleja a la economía mexicana de la frontera de la eficiencia. En un contexto de apertura comercial y financiera de los países, y de mayor exposición a fluctuaciones cíclicas que han elevado la probabilidad de enfrentar episodios de desempleo durante la vida laboral, esta institución permitirá sustituir ingresos y apoyar la reinserción

laboral a aquellos que han registrado contribuciones y que realizan esfuerzos para encontrar una nueva ocupación. De igual manera, contribuirá a prevenir situaciones de pobreza entre aquellos que enfrentan el desempleo, y cumplirá un rol de estabilización automática al compensar, en situaciones recesivas, las caídas del gasto entre sus beneficiarios. Al respecto, es importante destacar la alta interrelación del crecimiento económico de México y el de los Estados Unidos, país al que destina cerca de 80% de sus exportaciones, las mismas que han sido crecientes desde los años noventa.

Dicha interdependencia regional puede ser explicada al menos por cinco canales de interconexión: las migraciones; los movimientos de capital de corto plazo; la inversión extranjera directa; los movimientos de bienes (petroleros y no petroleros); y los servicios de turismo. La combinación de las tendencias en estos ámbitos explica por qué, ante las variaciones de la economía estadounidense, México registra un impacto más grande que otras economías que también tienen una estrecha relación económica con su socio regional.

Así, la puesta en marcha de un seguro de desempleo, entre otras medidas, puede contribuir a atenuar —en parte— los efectos de la volatilidad del crecimiento, así como compensar las pérdidas en ingresos y bienestar de los trabajadores que deben enfrentar las pérdidas de empleos. ⁽¹⁵⁾

3.2 Reducir la informalidad, OCDE

Si bien diversos ámbitos de la economía han avanzado notablemente, la informalidad sigue siendo generalizada en muchos sectores. El 57% de los trabajadores tienen una relación laboral informal y la mayor parte de las pequeñas empresas aún operan en el sector informal. El gobierno ha comenzado a abordar este problema mediante la creación de un nuevo régimen fiscal para las micro y pequeñas empresas —el cual busca promover la formalización de la fuerza laboral— y mediante la estrategia integral “Ser formal”, que se lanzó en 2014, la cual reúne los beneficios y recursos de diferentes programas.

(15) Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (OIT), “El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos”, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC”, 2014.

Estas medidas son similares a las adoptadas por Brasil para reducir su tasa de informalidad (OCDE, 2013f). El nuevo régimen fiscal para pequeñas empresas (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF), que entró en vigor en enero de 2014 y sustituyó al antiguo régimen para pequeños contribuyentes (REPECOS), considera obligaciones sustancialmente reducidas, a nivel individual, de seguridad social y de valor agregado e impuestos especiales durante la primera década de su puesta en marcha, con la finalidad de motivar a las empresas informales a regularizar su condición y empezar a pagar impuestos. Las reducciones fiscales disminuirán con el tiempo, hasta que las empresas se incorporen al régimen general al cabo de 10 años.

Lo más importante es que este esquema considera incentivos especiales para ayudar a las nuevas empresas a expandirse, por ejemplo, a través de acceso a capacitación y financiamiento especial respaldado por el gobierno, así como mediante una serie de herramientas electrónicas que simplifican el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Alrededor de 4.3 millones de empresas se han registrado bajo este nuevo esquema, que se comparan con los 3.5 millones de empresas que se registraron en el esquema previo.

La resistencia de trabajadores y empresas a operar de manera formal es reflejo de una variedad de factores, entre los que se incluyen la regulación excesiva y la percepción de corrupción y debilidad en la defensa y aplicación de los derechos legales básicos (Dougherty y Escobar, 2013). El empleo formal es esencial, tanto para mejorar la inclusión como para aumentar la productividad: la formalidad permite a los trabajadores tener acceso a derechos sociales —como seguro de desempleo, asistencia médica y pensiones— y permite a las empresas expandirse, modernizarse, innovar y elevar su productividad.

Si se incrementara la formalidad, la vulnerabilidad de las instituciones sociales disminuiría, los ingresos fiscales aumentarían y la sustentabilidad a largo plazo de los derechos sociales se vería fortalecida (OCDE, 2009b). La exhaustiva ley de reforma laboral de finales de 2012 incluyó iniciativas orientadas a estimular la creación de empleos formales mediante la implementación de nuevos tipos de contratación que permiten el acceso a prestaciones sociales. Desde su adopción, el crecimiento del empleo formal ha superado el crecimiento

del empleo general y del PIB, aunque se requieren más iniciativas para mejorar las perspectivas del empleo formal, en especial para las mujeres y los jóvenes. ⁽¹⁶⁾

3.3 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018

En el Eje 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, señala: El territorio de la Ciudad de México es dinámico y cambiante. Actualmente, se encuentra en una fase de transición demográfica, en la que la mayor parte de la población se ubica en edades productivas. En consecuencia, los ciudadanos demandan la generación de vivienda, empleos, equipamientos, infraestructura y servicios, en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

Dicho eje busca hacer frente a los retos relacionados con la planeación del territorio urbano y natural; la creación, recuperación y mantenimiento de espacios públicos; la articulación del transporte público; el uso del transporte automotor y de carga; el mantenimiento de la infraestructura hidráulica; la oferta de vivienda; y la gestión integral de residuos sólidos.

En la solución de estos retos pretendemos transformar a la Ciudad de México en una ciudad compacta, policéntrica, dinámica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y fomente la inversión, respetando siempre los derechos humanos y promoviendo la igualdad de género.

Se busca que sea compacta porque se quiere hacer más eficientes los recursos económicos, sociales y ambientales; mejorar permanentemente la infraestructura pública para articular el empleo y los hogares a las redes de transporte público; y desarrollar la proximidad territorial, promoviendo con ello estilos de vida más sanos y con una mayor convivencia colectiva. Que sea dinámica significa que genere nuevas actividades compartidas a través de los espacios públicos, nuevos ambientes de encuentro y estrategias que ofrezcan más opciones de vida y potencien las identidades múltiples que conforman esta ciudad.

(16) Comité de Revisión Económica y de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Estudios económicos de la OCDE, México Visión General", París, Enero 2015.

A su vez, al ser policéntrica reactiva y recicla zonas potenciales de desarrollo económico y social, en deterioro o subutilizadas, amplía oportunidades de inversión, abre nuevas centralidades como lugares de integración e impulsa la competitividad regional, metropolitana e internacional. Finalmente, también buscamos que sea equitativa, esto es, que abra nuevas oportunidades de habitabilidad y acceso al conjunto de servicios, oportunidades y experiencias que construyen ciudadanía e identidades en el territorio, y entienda el diseño y el desarrollo urbano como una herramienta de inclusión y equidad territorial.

Para lograr estos objetivos, se requiere enfrentar un conjunto de retos, que a continuación se mencionan. La planeación del territorio urbano y natural, a partir del estudio de los patrones de ocupación territorial en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), permitirá identificar las situaciones de conflicto y las oportunidades que lleven a un mejor aprovechamiento del suelo, a la vez equitativo y equilibrado. No obstante, esta planeación, junto con la acción de “hacer ciudad”, debe atender el espacio público como elemento esencial, ya que la insuficiencia y deterioro del mismo inciden en la ruptura y debilitamiento de la imagen urbana, la seguridad pública, los circuitos económicos y, sobre todo, el tejido social.

Para terminar, es importante subrayar que el PGDDF 2013-2018 incluye enfoques transversales, que nos indican un rumbo y distinguen la orientación de este gobierno. En este sentido, la habitabilidad, los servicios, los espacios públicos y la infraestructura de la Ciudad de México, particularmente, deben considerar su naturaleza metropolitana y su necesidad de sustentabilidad. Asimismo, los enfoques de derechos humanos, de participación ciudadana, de transparencia y de igualdad de género deberán continuar siendo elementos que distingan a la capital. Todos ellos están siendo incorporados a la nueva planeación territorial urbana y natural de este gobierno, para avanzar hacia una mayor equidad y calidad de la habitabilidad y de los servicios, de los espacios públicos y de la infraestructura.

Área de oportunidad 2. Espacio Público; La insuficiencia y deterioro de espacio público en la Ciudad de México, aunado a la falta de integración de la forma, función, uso y

accesibilidad de este, inciden en la ruptura y debilitamiento de circuitos económicos, tejido social, imagen urbana y seguridad pública en los entornos donde estos se encuentran.

Diagnóstico

La funcionalidad de la Ciudad, la identidad urbana y la calidad de vida de la población dependen de la calidad física, la cantidad, la apropiación y la accesibilidad de los espacios públicos. Estos representan el tejido conector de la Ciudad, el ámbito de convivencia y el área de uso y disfrute colectivo en la urbe.

El sistema de espacio público está integrado por áreas verdes como bosques urbanos, barrancas, áreas de valor ambiental y parques lineales; áreas de tránsito como calles, banquetas, sendas peatonales, camellones, vialidades y transporte público, entre otros; y áreas de estar como jardines, parques urbanos, parques públicos y plazas, entre otros. Cada uno de estos espacios cohesionan y tejen la Ciudad al tener funciones sociales diversas.

En este sentido, el espacio público supone también un área de oportunidad para la cultura y es el escenario idóneo para la interacción social cotidiana. Es un lugar de relación y de identificación, de manifestaciones, de contacto entre la gente, de vida urbana y de expresión comunitaria.

La Ciudad de México enfrenta un problema de distribución, conectividad y déficit de espacios públicos. Se estima que el espacio público ocupa cerca del 9.5% de la superficie total de la entidad federativa, lo cual representa un promedio de casi 5 m²/hab siendo el ideal 12 m²/hab. Este porcentaje no está distribuido de manera equitativa en las diferentes delegaciones de la capital y, en muchos casos, los espacios existentes carecen de accesibilidad, calidad de obra y mantenimiento. El crecimiento urbano desordenado de la Ciudad es una de las causas que han provocado la pérdida y deterioro del espacio público.

La red vial consta de alrededor de 10,200 km de longitud; de los cuales 913.15 km son vialidades primarias y 9,269.06 km se catalogan como secundarias, mismas que no han sido reguladas en su forma, función y uso. Dicha red vial padece de un diseño dirigido

hacia el transporte automotor particular, dejando a un lado al peatón. Las calles y banquetas presentan deficiencias, falta de mantenimiento, inaccesibilidad y pobre señalización, lo que genera un desplazamiento inseguro de los usuarios; de estos, 4.35% son personas con discapacidad, 11.34% personas adultas mayores y 6.98% infantes menores de 5 años.

El mantenimiento de las vialidades solo comprende la superficie de rodamiento y omite, la mayoría de las veces, las banquetas y áreas peatonales. Asimismo, la degradación y saturación del mobiliario urbano y de la infraestructura han conformado en las vialidades un espacio público inaccesible, inseguro y poco amigable.

El desplazamiento de las personas a pie, en bicicleta o en transporte público se ve obstaculizado debido a la escasa presencia de elementos que proporcionen condiciones de comodidad, accesibilidad y seguridad. Es decir, se carece de un diseño integral y contextualizado de señalamientos y acondicionamientos, lo que en el año 2012 produjo 13,022 incidentes viales, de los cuales 30.75% fueron atropellamientos.

El origen de los problemas relacionados con el espacio público se asocia a la debilidad de mecanismos de planeación, administración y mantenimiento, a las inconsistencias y contradicciones en el marco jurídico, lineamientos de diseño, operación y normatividad vigentes, así como a una escasa coordinación institucional. También se vincula con la fragilidad de los esquemas de participación social para la corresponsabilidad del uso, gestión y cuidado de los espacios.

En la Ciudad de México existen programas y proyectos para atender problemas de abandono y deterioro del espacio público, mediante intervenciones puntuales para su uso y disfrute. Algunos de ellos son la peatonalización de calles, el proyecto integral del Centro Histórico, las redes de movilidad como la infraestructura ciclista y el metrobús, entre otros.

También se ha dado inicio a la rehabilitación integral del Bosque de San Juan de Aragón, se cuenta con el Plan de Manejo de la Primera y Segunda Sección del Bosque de Chapultepec y se han iniciado acciones para llevar a cabo la refundación del Museo de

Historia Natural. En estos casos se están observando los beneficios de recuperar y administrar los espacios públicos para el disfrute de nuestros habitantes. Sin embargo, aún se requiere ampliar y consolidar estas políticas.

Por último, la recuperación y apropiación ciudadana del espacio público debe garantizar su accesibilidad, con especial atención a las necesidades de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, en particular de las personas con discapacidad y las mujeres. Esta política permitirá avanzar en la integración social y tiene potencial de convertirse en un detonador del desarrollo y la inversión.

Objetivo 2

Establecer un sistema coordinado de la gestión del espacio público que integre a todas las dependencias y entidades de la administración central, a las delegaciones políticas, a las instituciones académicas y culturales, así como a los organismos de la sociedad civil, para potenciar los esfuerzos bajo la misma perspectiva del derecho a la ciudad.

Meta 1

Consolidar instrumentos de coordinación interinstitucional que permitan implementar las políticas de espacio público, en conjunto con la ciudadanía, particularmente las relativas a zonas habitacionales y de servicios.

Líneas de acción:

- Construir un sistema de información geográfica que permita planear, gestionar y divulgar las acciones relativas al espacio público.
- Implementar mecanismos eficientes de coordinación interinstitucional y con las delegaciones en la gestión del espacio público.
- Impulsar instrumentos de participación ciudadana como foros de consulta y seminarios para promover la conceptualización de lo público-urbano y su reconstrucción como mecanismo integrador, proveedor de bienestar y de acceso a la ciudadanía (plazas, deportivos, áreas recreativas, “museos de bolsillo”, entre otros).

Meta 2: Regular, normar, controlar y reordenar la imagen urbana de la Ciudad, particularmente la publicidad exterior.

Líneas de acción:

- Vigilar el cumplimiento de la regulación del espacio comercial y publicitario de la Ciudad con apoyo de la participación ciudadana.
- Crear e integrar nodos publicitarios.
- Diseñar y operar, con participación de la sociedad civil, acciones de mejora de la imagen urbana por colonias, barrios y pueblos.
- Desarrollar criterios que promuevan mejores prácticas para la mejora de la imagen urbana.
- Promover el uso de determinados espacios públicos para la manifestación visual de los jóvenes, bajo proyectos educativos y artísticos.

Objetivo 3

Garantizar una circulación cómoda, eficiente, accesible y segura a las personas que transitan en la vía pública, que priorice a los peatones, ciclistas y usuarios del transporte público, mediante el desarrollo de una red de “Calles Completas” en vialidades primarias, así como la pacificación del tránsito y ordenamiento de las calles secundarias, con mantenimiento y señalización adecuados.

Meta 1

Adecuar las vialidades primarias para permitir el acceso y tránsito cómodo y seguro de sus usuarios a través de la redistribución del espacio y su refuncionalización para potenciar la vida pública y la inversión en la Ciudad.

Líneas de acción:

- Actualizar y desarrollar la normatividad para implementar una política de “Calles Completas” en las vialidades primarias que articulan la Ciudad.
- Establecer una red de carriles exclusivos, compartidos o prioritarios para el transporte público, así como para la bicicleta, contemplando las condiciones de seguridad, el mobiliario urbano y la tecnología que facilite su uso.

- Instalar señalización integral y adecuaciones para la seguridad vial y accesibilidad universal en las obras de mantenimiento de todas las vialidades.
- Desarrollar corredores viales, recuperar y mejorar las vialidades e impulsar el Sistema de Parquímetros ecoParq.

Meta 2

Regresar la vocación de hábitat a las vialidades secundarias mediante la pacificación del tránsito y la elaboración de diseños viales que den prioridad al peatón y al ciclista.

Líneas de acción:

- Implementar medidas para la pacificación del tránsito, incluyendo la creación de zonas y calles de tránsito calmado, así como de prioridad peatonal y ciclista.
- Elaborar lineamientos y normas de señalización para fomentar viajes a pie, en bicicleta y transporte público, que contribuyan a una nueva cultura de movilidad, así como al impulso del turismo.
- Impulsar la proximidad urbana a través de la activación de las plantas bajas de los edificios, para crear barrios más eficientes y disfrutables, contribuyendo a reducir la dependencia del uso del automóvil.

Meta 3: Reducir la discriminación, inequidad y los accidentes de tránsito en el uso del espacio público de calles y banquetas mediante intervenciones que contemplen el mantenimiento general con criterios de accesibilidad universal y seguridad vial.

Líneas de acción:

- Desarrollar una estrategia de seguridad vial y de medidas de accesibilidad universal y mantenimiento para las calles, banquetas y alcantarillas de la Ciudad.
- Identificar, intervenir y rediseñar las intersecciones conflictivas y/o con altos índices de accidentalidad para garantizar las condiciones de acceso y tránsito seguro de las personas usuarias.
- Eliminar y/o solucionar las barreras urbanas que impidan el tránsito cómodo y seguro de peatones y ciclistas. ⁽¹⁷⁾

(17) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2013.

3.4 Programa de Movilidad de la Ciudad de México

Alineación a las áreas de oportunidad y objetivos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. La movilidad urbana impacta directamente en la manera que se vive la ciudad, así como en su potencial competitivo. Ésta puede entenderse como un catalizador de desarrollo económico, equidad e inclusión social, así como de calidad ambiental. Por ello, la movilidad juega un rol transversal y estratégico dentro del proyecto de ciudad que se estipula desde el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018.

El PGDDF 2013-2018 establece los objetivos, metas y líneas de acción que sirven como base para la definición e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México hasta el 2018. A partir de él, se elaboran los programas sectoriales, institucionales, parciales y especiales, y se desarrolla su programación, presupuestación y evaluación, como lo establece la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

El PGDDF instituye cinco ejes para un gobierno ciudadano, los cuales regulan la actuación de las diversas instancias públicas. El eje 4 «Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura» vincula directamente el quehacer de este programa sectorial (Programa Integral de Movilidad 2013-2018) para hacer frente a los retos relacionados con la planeación del territorio urbano y natural; la recuperación de espacios públicos; la articulación del transporte público; el uso del transporte automotor y de carga; el mantenimiento de la infraestructura hidráulica; la oferta de vivienda; y la gestión integral de residuos sólidos.

Los Cinco ejes para un gobierno ciudadano (PGDDF 2013-2018) son:

Eje 1 Equidad e inclusión social para el desarrollo humano

Eje 2 Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana

Eje 3 Desarrollo económico sustentable

Eje 4 Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura

Eje 5 Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción

En el eje 4 del PGDDF se establecen cuatro áreas de oportunidad, cada una con objetivos determinados, que inciden directamente en la política de movilidad de la actual administración del Distrito Federal. Con base en estas áreas de oportunidad y objetivos, la Secretaría de Movilidad delineó, en conjunto con diversos actores de la sociedad y demás dependencias gubernamentales, la política integral de movilidad que enmarca este programa sectorial, bajo seis ejes estratégicos – políticas públicas.

El Programa Integral de Movilidad (PIM) 2013-2018 también incorpora y se fundamenta en las tendencias identificadas en el Diagnóstico y Proyecciones de la Movilidad del Distrito Federal 2013-2018 elaborado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en las necesidades sociales y acuerdos ciudadanos referidos en el documento «Ciudadanos con Visión. Acuerdos para la movilidad», los cuales fueron entregados y retomados por el Jefe de Gobierno. Los seis ejes estratégicos – políticas públicas del PIM y las áreas de oportunidad del PGDDF se vinculan directamente para dar respuesta a las necesidades de movilidad, sociales, ambientales y de desarrollo que plantea el proyecto de ciudad que se estipula desde el PGDDF 2013-2018

Eje 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura

2. Espacio público. La insuficiencia y deterioro del espacio público en la Ciudad de México, aunado a la falta de integración en su forma, función, uso y accesibilidad, inciden en la ruptura y debilitamiento de circuitos económicos, tejido social, imagen urbana y seguridad pública en los entornos donde éstos se encuentran.

Objetivo 1. Crear, recuperar y mantener los espacios públicos emblemáticos, las áreas verdes urbanas a diferentes escalas y en diferentes zonas de la Ciudad y las calles como elementos articuladores del espacio público, a fin de generar encuentros, lazos de convivencia, apropiación social, sentido de pertenencia y ambientes de seguridad para los habitantes y visitantes.

Objetivo 2. Establecer un sistema coordinado de la gestión del espacio público que integre a todas las dependencias y entidades de la administración central, a las delegaciones políticas, a las instituciones académicas y culturales, así como a los organismos de la sociedad civil, para potenciar los esfuerzos bajo la misma perspectiva del derecho a la ciudad.

Objetivo 3. Garantizar una circulación cómoda, eficiente, accesible y segura a las personas que transitan en la vía pública, que priorice a los peatones, ciclistas y usuarios del transporte público, mediante el desarrollo de una red de «Calles completas» en vialidades primarias, así como la pacificación del tránsito y ordenamiento de las calles secundarias, con mantenimiento y señalización adecuados.

El origen de la problemática de los espacios públicos se asocia a la debilidad de los mecanismos de planeación, administración y mantenimiento, las inconsistencias y contradicciones en el marco jurídico, los lineamientos de diseño, operación y normatividad vigentes, así como a una escasa coordinación institucional. También, está relacionado con la fragilidad de los esquemas de participación social y corresponsabilidad en el uso, gestión y cuidado de dichos espacios. Esta tarea es amplia, empero fundamental para el desarrollo sustentable, equitativo y competitivo de la Ciudad de México.

Transformar las calles es la mejor inversión en calidad de vida que puede hacer una ciudad. Las calles atractivas, seguras y cómodas generan actividad económica, promueven la inversión privada y fomentan el turismo. Los capitalinos exigen calles dignas para caminar, para andar en bicicleta, para establecer una nueva convivencia. (18)

3.5 Propuesta de Atención y Seguimiento al Reordenamiento que se realizan en la Vía Pública 2016-2018, Ciudad de México

Justificación:

El crecimiento metropolitano ha permeado el uso del espacio público por ciudadanos de la zona conurbada, quienes la utilizan para transitar y el ejercicio de su derecho al trabajo; en

(18) Programa Integral de Movilidad 2013-2018, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 15-10-2014.

específico a través de realizar el comercio en vía pública, por ello su regulación y reordenamiento es una tarea pendiente de coordinación entre las autoridades delegacionales y el Gobierno del Distrito Federal que posibilite el análisis, evaluación y seguimiento de las acciones que se emprendan en dicha materia.

El desarrollo de estas políticas es necesario dentro de un marco de diálogo y concertación, teniéndose como meta el respeto a las disposiciones normativas vigentes en el Distrito Federal, los cuales son de un impacto trascendente en la conservación de la gobernabilidad de la Ciudad.

Misión: Diseñar directrices a efecto de mantener reordenado el comercio informal en bienes del dominio público de uso común, con el objeto de garantizar el libre tránsito de los ciudadanos; asimismo, el promover el mejoramiento de las condiciones en las que se encuentra las personas que ejercen dicha actividad. Lo anterior en coordinación con los Órganos Político-Administrativos y demás dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

Visión: Que la SSPDyRVP sea reconocida por los trabajos de coordinación, a partir del diálogo, consensos y acuerdos con los Órganos Políticos Administrativos y/o demás Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal y con las organizaciones de comerciantes en vía pública a través de realizar la integración, aplicación y seguimiento de programas específicos de reordenamiento del comercio en vía pública, en bienes de dominio público de uso común.

Objetivos estratégicos

- Favorecer la coordinación entre los niveles de gobierno y coadyuvar en la planeación, instrumentación y seguimiento de las políticas y programas Delegacionales, con énfasis en el reordenamiento de la vía pública, con la finalidad de aportar elementos que fortalezcan la capacidad de gestión y la toma de decisiones en el ámbito institucional.

- Planear, evaluar y dar seguimiento de las acciones que los Órganos Políticos Administrativos y Dependencias con el objeto de regular el ejercicio de la actividad comercial en las áreas y vías públicas y bienes de dominio público de uso común.
- Acompañar y dar seguimiento a la elaboración de los Programas de Desarrollo Delegacionales que permita garantizar y dar continuidad a la actualización y depuración del Sistema de Comercio en Vía Pública, así como realizar la integración del padrón único de comerciantes en el Distrito Federal.

Políticas de Atención: La presente propuesta contempla tres políticas de atención, las cuales contiene a su vez las siguientes líneas de acción:

1. Sistema de Comercio en Vía Pública (SISCOVIP)

- Generar un convenio con la Secretaría de Finanzas y Delegaciones para que los comerciantes registrados en el SISCOVIP accedan a un convenio de pagos por adeudos del uso de la vía pública

Cuadro No.11

Propuesta para el Convenio para el pago de adeudos del uso de la vía pública

Objetivo	Logro esperado	Meta	Autoridades	Período
Lograr que las personas que cuentan con un permiso para ejercer el comercio en la vía pública regularicen sus adeudos	Que los comerciantes suscriban los convenios de pagos diferidos con las autoridades por adeudos presentados	Que se suscriba un acuerdo con la Secretaria de Finanzas, GDF y Delegaciones para los pagos de los adeudos de morosidad	Secretaría de Finanza, GDF y Delegaciones	Acuerdo Enero-Febrero Firma de los convenios Marzo-junio Periodo de pagos Por revisar

Fuente: Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública.

2. Mejoramiento del entorno urbano y convivencia social

Acciones estratégicas de gobierno en:

- Vialidades primarias , centros comerciales y mercados: Eje 1 Oriente y Mercado Arena Ciudad de México

- b) Sistemas de Transportes: Cetrám, estaciones del metro y centrales camioneras: Túnel 1 de la TAPO
- c) Zona de hospitales: Hospital de San Fernando y La Raza

Cuadro No. 12

Propuesta para Mejoramiento del entorno urbano y la convivencia social
en la Ciudad de México

Objetivo	Logro esperado	Autoridades	Período
Hacer más accesible el derecho a la movilidad y al uso del espacio público de las vialidades principales de mayor concentración de comercio informal	Qué a través del diálogo, consensos y acuerdos las autoridades involucradas en la administración del espacio público y representantes del comercio informal se posibilite la movilidad y el uso del espacio público	Autoridades delegacionales Autoridades del Sistema de Transporte Colectivo Metro y de los Centros de Transferencia Modal	Enero-Julio
Vialidades primarias y mercados	Eje 1 Oriente	Delegación Venustiano Carranza	Pendiente por definir
	Mercado Arena Ciudad de México (Ferrería)	Delegación Azcapotzalco	Enero
Sistemas de Transporte	Túnel 1 de la TAPO	Delegación Venustiano Carranza	Enero Se han quitado 2 puestos
Zona de Hospitales	Zona de hospitales en San Fernando	Delegación Tlalpan	Marzo
	Hospital La Raza	Delegación Azcapotzalco	Marzo

Fuente: Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública.

3. Desarrollo Delegacional

- a) Programa de Desarrollo Delegacional
- b) Migración del SISCOVIP a una plataforma digital que permita la centralización, georreferenciación y transparencia

c) Corredor Colonia Guerrero⁽¹⁹⁾

Cuadro No. 13

Propuesta para los Programas de Desarrollo Delegacional

Objetivos	Logro Esperado	Meta	Autoridad	Período
Participar en las reuniones de elaboración de los Programas de Desarrollo de las 16 Delegaciones	Que las autoridades delegacionales diseñen estrategias de atención para el reordenamiento del comercio en vía pública atendiendo lo señalado en el Acuerdo 11/98	Publicación de los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo	Delegaciones Jefe de Gobierno Asamblea Legislativa Secretaría de Gobierno	Diciembre 2015-abril 2016
Migración del SISCOVIP a una plataforma digital que permita la centralización, georreferenciación y transparencia de las personas que ejercen el comercio en vía pública	Que las autoridades delegacionales suministren información que permita generar una plataforma confiables de personas que laboran en el comercio en la vía pública en el Distrito Federal	Que las 16 delegaciones accedan a la plataforma del comercio en vía pública	Secretaría de Gobierno de Delegaciones	Permanente 1 curso de georreferenciación para los enlaces delegacionales Apoyo en la compra de equipo de computo
Corredor Colonia Guerrero			Delegación Cuauhtémoc y otras dependencias	Enero Se ha sostenido reunión con Martín Juárez, INJUVE, DIF-DF, Penitenciario, INMUJERES y se amplió el proyecto a 26 colonias

Fuente: Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública.

(19) Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, "Política Pública de Atención y Seguimiento al Reordenamiento del Comercio en Vía Pública 2016-2018", México, 2016.


3.6 Prácticas Destacadas en Entidades Federativas para la Formalización de la Informalidad

El panorama del empleo informal en México es heterogéneo, pues cada estado acusa una situación distinta, tanto en relación a los niveles de informalidad como respecto de su evolución. La OIT ha identificado experiencias destinadas a reducir el empleo informal en aquellos estados que presentaron un nivel relativamente bajo de la tasa de informalidad durante 2013; en aquellos que han registrado disminuciones de esta entre 2010 y 2013, y en estados que se destacan por la aplicación de programas con esta finalidad (Ver cuadro 14).

Se trata de programas de naturaleza distinta, ya que tienen objetivos como la capacitación y la colocación de trabajadores; el funcionamiento cooperativo; acciones gubernamentales ante proveedores; de fomento empresarial y de inspección laboral focalizada. Además, es posible distinguir entre prácticas innovadoras que requerirán de evaluaciones en el futuro y de otras con éxito probado.

Cuadro No. 14

Tasa de Informalidad Laboral 2010-2013



Cuadro 1: México. Tasa de informalidad laboral 2010 - 2013 y Buenas prácticas para formalización del empleo (% del empleo total y variación en puntos porcentuales)

Entidades	2010	2013	Variación	Buenas prácticas identificadas
Nacional	60,1	59,1	-1,0	Compras de gobierno a proveedores formales
Baja California	44,3	44,5	0,2	Formalización de Mipymes de base social.
Chihuahua	45,3	40,5	-4,8	Vivebus y Asesores universitarios.
Distrito Federal	49	49,9	0,9	Portal del Empleo, ICDF y Seguro de desempleo. La Comuna, Fomento cooperativo
Hidalgo	76,4	73,9	-2,5	Tuzobus, Trabajo coordinado STPSH, STPS e IMSS e Invitación a empresas formales.
Nuevo León	42,8	39,5	-3,3	Jornadas de Acercamiento Laboral Específico (JALE), Jóvenes al Empleo, Hecho en Nuevo León e Inspección Focalizada.
Querétaro	49,3	44,9	-4,4	Red Q.

Fuente: INEGI y OIT (2013). "México: Buenas prácticas para la formalización del empleo". Presentación en el Foro Internacional "Políticas públicas de empleo y protección social", noviembre, Ciudad de México.

Entre las prácticas enfocadas a la vinculación con el mercado de trabajo y la capacitación laboral, destacan las “Jornadas de Acercamiento Laboral Específico (JALE)” de Nuevo León, que tiene como fin elevar el índice de colocación de quienes integran la bolsa de trabajo del Servicio Estatal del Empleo, así como brindar capacitación gratuita a los buscadores de empleo para que adquieran habilidades en las áreas que demanda el sector productivo. En lo que va de 2013, se han realizado 133 JALE y se ha colocado un total de 16,300 empleos en el sector formal.

Igualmente, el programa “Jóvenes al Empleo”, que apoya a jóvenes de entre 16 y 29 años de edad sin experiencia laboral a través de becas de capacitación, e incluso aporta un mes de salario a las empresas que los contraten. De los 4 mil egresados en 2013, 2,885 encontraron un empleo formal.

En el Distrito Federal, por su parte, se destaca el fortalecimiento de la vinculación entre el Seguro de Desempleo, el Portal de Empleo Ciudad de México y el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Distrito Federal. Se trata de una experiencia innovadora que debe ser evaluada en el futuro.

De las prácticas cooperativas, destacan la iniciativa de Fomento Cooperativo en el Distrito Federal y las vinculadas con la reestructuración del transporte público. Así, en Hidalgo, la experiencia del Tuzobús tiene prevista la regularización de 400 trabajadores directos en 2014. Del mismo modo, la Red Q, que busca mejorar la eficiencia del transporte público de Querétaro, ha permitido formalizar 2 mil choferes, los cuales fueron inscritos en el IMSS. Por su parte, Chihuahua cuenta desde 2013 con el nuevo sistema de transporte público Vivebús, en el cual se han formalizado 1.056 empleos de choferes urbanos, ninguno de los cuales contaba con registro de contrato, nómina ni asistencia médica, y más del 80% de los cuales carecía de acceso a la seguridad social.

En cuanto a los instrumentos ligados a la demanda gubernamental, en Hidalgo se dispuso acreditar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social como requisito para participar en los procesos de adjudicación de contratos de obras y prestación de

servicios. Además, se ha proyectado regularizar la situación de 1.534 empleados municipales informales.

En materia de fomento empresarial, se registra el programa “Hecho en Nuevo León”, que busca impulsar el desarrollo comercial de la Mipymes del Estado mediante asesoría comercial para la exportación a 1,100 empresas afiliadas. Del mismo modo, Baja California cuenta con el programa “Formalización de empresas de base social”, que ha logrado formalizar a 10,198 empresas desde el año 2009, y con el funcionamiento de la Escuela para Nuevos Empresarios, que brinda capacitación, consultoría y entrenamiento empresarial desde 2008. A la fecha, se han creado 4,988 empresas.

Finalmente, en el ámbito de la inspección laboral focalizada, en Hidalgo se ha diseñado el plan de “Invitación a empresas formales”, para comprometerlas a formalizar a sus trabajadores; mientras que en Nuevo León se realiza la Inspección Focalizada a centros de trabajo, en las que se exponen los beneficios de la formalidad. En el caso de Chihuahua, se aplica el programa de Asesores Universitarios, con el fin de apoyar a las empresas en materia laboral.⁽²⁰⁾

Las acciones que implementó el Gobierno de la Ciudad de México a través de la Secretaría de Gobierno durante 2015, para la reubicación y reordenamiento del comercio en la vía pública, entre otras son las siguientes:

Retiro de comerciantes en el Centro Histórico: Se utilizaron a mil elementos de la fuerza pública para resguardar las principales calles del primer cuadro de la Ciudad de México para evitar e inhibir que los vendedores ambulantes se colocaran en dicho sitio.

De acuerdo con Patricia Mercado Castro, titular de la Secretaría de Gobierno, la meta de esta acción es la del ordenamiento del comercio ambulante en la vía pública, un problema que aseguró es resultado “una oferta económica que no ha dado beneficios que se necesitan, así como de los salarios bajos que hoy existen”.

(20) Organización Internacional del Trabajo, Op. Cit.

Como primer objetivo, explicó será frenar que 800 comerciantes, los llamado toreros, se coloquen en las vialidades. De igual manera, señaló que a estos comerciantes se les ofrecerá un lugar dentro de las 45 plazas que desde la administración pasada se construyeron dentro del Centro histórico para ubicar a los ambulantes. Asimismo, indicó se tiene un proyecto para construir nuevos lugares en los que podrán ejercer su derecho a trabajar.

Para lo anterior, agregó se tendrá que hacer una inversión tanto para mejorar los sitios que ya existen, como para adecuar las nuevas plazas. “No tenemos aún el estudio de lo que se requiere, pero calculamos que se necesitarán 100 millones para remodelar y adecuar los 45 centros, y entre 50 y 70 millones para levantar nuevas plazas”.⁽²¹⁾

Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública: Por otro lado, el Gobierno de la Ciudad de México trabaja en coordinación con las 16 delegaciones en una política pública de reordenamiento del comercio en vía pública.

La Secretaria de Gobierno del GDF, Patricia Mercado, explicó que el eje de dichas acciones son y serán el diálogo. En esta ocasión, informó, se retiró a 180 comerciantes que se ubicaban afuera del Hospital General y que pertenecen a cuatro organizaciones.

"Toda la labor ha sido a través del platicas, sobre todo fortaleciendo ello en las últimas dos semanas; no quiere decir que no se dé el conflicto, por supuesto que existe, las inconformidades están, y no somos ajenos a la diferencia. Sin embargo me parece que lo más importante es que finalmente pues, logramos este movimiento. Y partir de ahora, por supuesto que siguen las negociaciones, los acuerdos, las posibilidades", detalló.

La meta, anotó, es poder resolver este conflicto de intereses entre vecinos, comerciantes establecidos y por supuesto, las necesidades de trabajo y de ingreso que son los que empujan a todos estos trabajadores, finalmente, mujeres y hombres al comercio en vía pública.

(21) De Regil, Miriam, “Retiro de Comerciantes del Centro Histórico”, El Financiero, México, 2015.

"La Ciudad de México tiene un reto muy importante para lograr esta convivencia democrática, que hemos dicho que la pluralidad, que la diversidad que se expresa desde abajo en el sentido de la organización comunitaria y social hasta las representaciones políticas partidarias, tenemos que encontrar los caminos así, poniendo en el centro no nuestras diferencias, sino poniendo en el centro las problemáticas, las necesidades ciudadanas y en ejercicios democráticos, en el sentido de que todas las propuestas son adecuadas, tomar decisiones", abundó Mercado.

Los 180 comerciantes que se retiraron del Hospital General se reubicaron, agregó en algunas plazas de la zona, la gran mayoría de ellos están en la planta de Carral y algunos – en este momento- fueron movimos a Doctor Lucio, mientras terminan las negociaciones. (22)

(22) De Regil, Miriam, "GDF busca reordenar el comercio en la vía pública", El Financiero, México, 2015.

CAPITULO IV

REPERCUSIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS

4.1 Generación de empleos formales y salarios dignos

México presenta una alta y persistente incidencia de informalidad en el empleo que comprende aproximadamente a un 60% de los trabajadores del país. Por ello, resulta indispensable la adopción de una estrategia que permita la generación de empleos formales y que al mismo tiempo elimine los incentivos para permanecer en la informalidad. Que dichos empleos otorguen prestaciones sociales tales como seguridad social (Seguros de Salud, Vida, Retiro, Invalidez, Desempleo), un salario digno, que tengan como fin disminuir la pobreza y las desigualdades sociales.

Promover la creación de empleo: La creación de empleo es una prioridad en todos los países; debido a que acceder a un empleo remunerado, o perderlo, es un determinante fundamental de la desigualdad de ingresos. En las economías desarrolladas, la pérdida de empleos que afecta desproporcionadamente a los trabajadores de bajos ingresos agudizó la desigualdad. En las economías emergentes y las economías en desarrollo, la creación de empleo remunerado para quienes se encuentran en el extremo inferior reduce la desigualdad en varios países.

Estas conclusiones confirman que aplicar políticas encaminadas al pleno empleo constituye una herramienta importante para reducir la desigualdad. Además de perjudicar a las personas que no pueden encontrar un trabajo remunerado, el desempleo, o el exceso de oferta de mano de obra, también puede debilitar el crecimiento salarial de quienes se encuentran en el empleo remunerado. En el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), en el Programa Global de Empleo (2003) y en las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo quedó consagrado un enfoque global e integrado para la consecución del objetivo del pleno empleo. La promoción de empresas sostenibles puede ser clave en este sentido. Ello supone crear un entorno propicio para la creación y el crecimiento de las empresas, y

alentar las innovaciones y potenciar la productividad. Los consiguientes resultados pueden compartirse equitativamente en las empresas y en el ámbito más amplio de la sociedad.

La disparidad salarial correspondiente a la economía informal: Analizar las disparidades salariales en la economía informal es complejo, en particular por las muy diversas situaciones y fenómenos que puede abarcar la categoría amplia de «economía informal». Desde un punto de vista estadístico, el empleo informal comprende tanto el empleo en el sector informal como el empleo informal fuera del sector informal. En la práctica, los trabajadores de la economía informal difieren ampliamente en términos de ingresos, situación en el empleo, sector, tipo y tamaño de la empresa, y/o grado de cobertura de la protección social y laboral.

Función de la segmentación y la rentabilidad: Las disparidades salariales que afectan a quienes se encuentran en la economía informal pueden obedecer a diversas razones; sin embargo, por lo general se presume la existencia de cierta forma de segmentación en el mercado laboral entre los empleos formales y los informales. Los trabajadores del sector formal pueden gozar de la cobertura de la normativa en materia de salarios, como disposiciones en materia de salarios mínimos o de negociación colectiva, o del sistema de protección social, a los que los trabajadores informales quizá no tengan acceso, ya sea porque la legislación pertinente no les ampara, o porque esta no se aplica. Por ejemplo, un estudio reciente en el que se utilizaron encuestas de hogares y de la fuerza de trabajo reveló que, en 11 economías emergentes y economías en desarrollo, una tercera parte de las personas asalariadas que en principio tenían derecho a percibir el salario mínimo, en realidad percibía un salario inferior; la proporción de quienes perciben una cuantía inferior a la del salario mínimo es superior en el caso de las mujeres, las minorías étnicas y los trabajadores de la economía informal y los de las zonas rurales.

Otra explicación guarda relación con la rentabilidad de las empresas: si las empresas formales son más rentables que las informales, tendrán más probabilidades de compartir los beneficios con el personal, lo cual redundará en una prima salarial en el sector. Por lo tanto, parte de la disparidad puede eliminarse mediante medidas generales y medidas

específicas que faciliten la «formalización»; a saber, la incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la economía formal.

Eliminar la disparidad no explicada es solo una parte de la solución: Las características observables respecto del mercado de trabajo de quienes trabajan en la economía informal difieren de las de los trabajadores de la economía formal en todos los puntos de la distribución salarial y en todos los países de la muestra (es decir, hay una disparidad explicada en la totalidad de la distribución). Al mismo tiempo, sin embargo, la parte no explicada de la disparidad salarial sigue siendo importante. En algunos países, como la Argentina y México, la parte no explicada de la disparidad salarial es mayor que la parte explicada en la mayoría de los deciles. En el Perú, los componentes explicados y no explicados contribuyen de modo bastante similar a la disparidad salarial, mientras que en el Uruguay, la mayor parte de la disparidad salarial es atribuible a las características observables de los trabajadores respecto del mercado de trabajo. (23)

En el reciente “Encuentro de Especialistas sobre Salario Mínimo” (marzo de 2016) que realiza la Comisión Nacional de Salario Mínimos (Conasami), El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida, se dijo optimista de que en el segundo semestre del año se pueda retomar el tema del aumento al salario mínimo y recuperación de poder adquisitivo, debido a las buenas condiciones que se están presentando en materia de productividad, disminución de la informalidad y las buenas expectativas sobre inflación.

Cuestionado sobre el momento para retomar la revisión de los incrementos salariales, el Secretario expresó que “no veo esta parte con pesimismo, sino que creo que tenemos una buena oportunidad de encontrar ahora cómo medir el salario mínimo, que opere la nueva unidad de medida y tener, si es posible, un seguimiento más puntual de la canasta básica y del valor de los productos básicos y una recuperación gradual y sostenida del salario y las condiciones del año se van a prestar, a lo largo del año para que esto ocurra.”

(23) Organización Internacional del Trabajo, “Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015, Salarios y desigualdad de ingresos”, Ginebra, 2015.

Sin embargo, el secretario mencionó que en estos momentos no podría darse un incremento que resulte en 200 pesos o más del mini salario, ya que el 70% de las empresas son micro o pequeñas que no podrían otorgar estos incrementos con el mismo nivel que actualmente tienen en su productividad.

Por su parte, el representante de los obreros ante la Conasami, José Luis Carazo, comentó que el 70% de los 18 millones de trabajadores que cotizan en el IMSS gana entre 2 mil 100 y 8 mil 400 pesos, debido al “efecto faro” que es un obstáculo para los ingresos de los trabajadores.

En este contexto, Basilio González Núñez, presidente de la Conasami, explicó que este efecto se trata de que los incrementos salariales están determinados por el incremento al mini salario y no a la productividad, en el caso de trabajadores que no están sujetos al salario mínimo. Criticó que en México no se ha utilizado el criterio de la productividad como elemento determinante de los incrementos salariales “ usamos el efecto faro, usamos el incremento del salario mínimo, entonces esta es una labor verdaderamente importante que tenemos que reponer de cómo avanzar en ese proceso y que tenemos que encontrar la forma finalmente de que el salario mínimo, y lo que es lo fundamental, que los demás salarios de los demás trabajadores en México se determinen año con año con los incrementos en la productividad,” dijo el funcionario.⁽²⁴⁾

4.2 Educación y capacitación

Educación

La herramienta más poderosa para promover el crecimiento incluyente consiste en mejorar los resultados educativos de todos los mexicanos. A pesar de los importantes avances de la última década, la eficacia del gasto en educación y el logro académico en México se cuentan entre los más bajos entre los países de la OCDE. Además, el acceso a educación de calidad está asociado al estatus socioeconómico de la familia. Para atender este reto, el gobierno mexicano ha implementado reformas importantes.

(24) Zepeda, Aurora, “Encuentro de Especialistas sobre Salario Mínimo”, Excélsior, México, 10-03- 2016.

Las reformas a la Constitución en 2013 establecieron compromisos que se han materializado en diversas reformas legislativas: la Ley General de Educación, la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que mejorará la calidad de la profesión docente. Por ejemplo, estas reformas abordan uno de los principales retos para mejorar los resultados educativos: que la profesión docente en México necesitaba fortalecerse y administrarse mejor, y que los mejores docentes debían asignarse a los entornos más difíciles. La reforma educativa, en el corto plazo, permitirá que el gobierno federal tenga control sobre la nómina de los profesores, que hasta ahora los gobiernos estatales habían administrado con poca transparencia.

La finalidad es que el gobierno federal verifique la identidad y el puesto de cada persona incluida en la nómina, para reducir el gasto destinado al sindicato u otro personal administrativo que no contribuya directamente a la educación de la siguiente generación. Este ejercicio, además, permitirá reducir los posibles riesgos de corrupción. Estas reformas son sólo el comienzo de una transformación más amplia y profunda del sistema educativo, la cual también requerirá de un apoyo mayor para la educación preescolar, primaria y secundaria, así como aumentar los beneficios de invertir en la educación y motivar a los estudiantes a continuar en la escuela.

Como porcentaje del PIB, el gasto público en educación está más o menos en el nivel promedio de la OCDE, pero el gasto por estudiante representa apenas un tercio del promedio de la OCDE en todos los niveles educativos; la mayor parte del gasto se destina al pago de salarios de los docentes, sin considerar su desempeño, y no se asigna suficiente presupuesto para infraestructura. Además, México gasta cuatro veces más en estudiantes universitarios que en los de preescolar, primaria y secundaria. Esto no sólo es regresivo, sino también ineficaz, ya que los beneficios de la educación son significativamente mayores en las etapas tempranas de preescolar y primaria, que por ende requieren mayor atención.

Entre los países de América Latina, México presenta una de las tasas de deserción más altas en educación secundaria (casi de 50%). Las tasas de graduación de secundaria son relativamente bajas, en especial entre los grupos de ingresos bajos. Si los estudiantes no

están motivados para permanecer en la escuela, es poco probable que se beneficien de mejores normas establecidas por la reforma educativa. Las razones que explican las altas tasas de deserción son muchas y complejas, pero resulta alarmante que la mayoría de los estudiantes que desertan manifiesten falta de interés en la escuela. Las tasas de participación de los estudiantes desfavorecidos podrían aumentar si recibieran una mejor orientación y guía profesional, así como oportunidades de preparación académica que cubran de mejor manera las necesidades del mercado laboral.

Por ejemplo, para aumentar el atractivo de la educación media superior para los estudiantes, la transición de la escuela al trabajo deberá ser prioritaria. Una forma de preparar a los estudiantes para el mercado laboral es a través de la educación vocacional y técnica (EVT) y de programas basados en el trabajo (OCDE, 2010). En México, el sistema EVT brinda oportunidades de aprendizaje en regiones remotas y apoyo a los estudiantes en riesgo de deserción. Para mejorar el sistema, México reformó el bachillerato tecnológico y creó becas para prácticas profesionales. La EVT tiene una función económica clave que consiste en mejorar las competencias e integrar a los jóvenes al mercado laboral, así como suministrar capacidades técnicas de alta calidad.

Con todo, México debería redoblar los esfuerzos para ampliar el sector EVT, ya que aún es el más pequeño de la OCDE. Hay diferentes trayectorias que el país puede seguir para mejorar dicho sector. Por ejemplo, el gobierno podría establecer un marco formal de consulta entre empleadores, sindicatos y el sistema EVT, adoptando normas de calidad y periodos de prácticas para apoyar y ampliar la capacitación en el sitio de trabajo como parte integral de los programas vocacionales. También podría proporcionar capacitación pedagógica a los profesores de EVT antes de que empiecen a ejercer la docencia, y desarrollar la capacidad de analizar y utilizar información sobre las necesidades del mercado laboral para guiar el diseño de políticas y mejorar la toma de decisiones.

La evidencia empírica demuestra que el apoyo al cuidado en la niñez temprana puede ayudar a reducir las tasas de deserción en la educación secundaria, mejorar el desempeño de los estudiantes y reducir las brechas en el entorno de aprendizaje generadas por diferentes ámbitos sociales (Heckman, 2013; OCDE, 2011a). En México, los estudiantes

que estuvieron inscritos en educación preescolar obtuvieron alrededor de 40 puntos más en PISA 2012 (casi el equivalente a un año de escuela) que aquellos que no la cursaron.

Sin embargo, aunque el país posee una de las tasas más altas de inscripción escolar entre los niños de cuatro años de edad, sólo 25% de los menores de tres años reciben cuidado fuera de casa, lo que ubica al país en el rango inferior entre los miembros de la OCDE en cuanto a cobertura y servicios de atención para este grupo de la población. Deberían emprenderse más acciones para mejorar el acceso a educación y atención de calidad para la infancia temprana. Ello no sólo supondrá una mayor ventaja para los niños provenientes de familias desfavorecidas, sino que contribuirá a que sus madres se incorporen al mercado laboral. (25)

Modalidades de Capacitación que imparte la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México.

La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) ofrece a la población desempleada o subempleada cursos de capacitación que les permita obtener los conocimientos y habilidades que demandan los nuevos puestos de trabajo, y por lo tanto les facilite su colocación o permanencia o bien, para iniciar o consolidar oportunidades de empleo por cuenta propia. La capacitación se brinda a través de los programas: BÉCATE Y CAPACITES (Trabajo Digno para la Igualdad en la Ciudad de México)

Capacitación Mixta

Esta modalidad se dirige a la población desempleada, y se imparte a petición de empresas que requieren personal capacitado para una actividad o puesto específico y que están dispuestas a facilitar sus instalaciones para que en ellas se lleve a cabo el ó los cursos de capacitación. Son esencialmente prácticos y orientados a la adquisición, fortalecimiento o reconversión de habilidades laborales que les permitan favorecer la colocación de la población desempleada en un puesto de trabajo. Esta dirigido a personas que requieren capacitarse para facilitar su colocación o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.

(25) OCDE, Op. Cit

Como parte de este programa se otorgan apoyos tales como:

Materiales durante el proceso de enseñanza- aprendizaje.

Seguro de accidentes y servicio médico básico de atención durante el periodo de capacitación.

Beca de uno a tres salarios mínimos de la región donde se imparta el curso de capacitación, mientras dure el mismo. El monto del salario mínimo es el vigente, de acuerdo a lo que determine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. El pago de la beca se calculará por cada día que el beneficiario asista a la capacitación y se otorgará de forma mensual.

Ayuda de transporte por un monto de \$20.00 (Veinte pesos 00/100 M. N.) por cada día que el beneficiario asista al curso de capacitación, mientras dura éste..

Requisitos de las y los participantes

- Estar desempleado.
- Tener 16 años o más.
- Presentar documentos personales, de acuerdo al requerimiento.

Capacitación en la práctica laboral (CPL)

Dirigido a la población desempleada, preferentemente jóvenes entre 16 y 29 años recién egresados de los niveles técnico o profesional, que requieran adquirir experiencia laboral. La práctica se imparte en las empresas con el fin de facilitar su inserción en el mercado de trabajo

Este programa también cuenta con apoyos como:

Materiales para el proceso enseñanza - aprendizaje.

Beca de 1 a 3 salarios mínimos de la región donde se imparta el curso de capacitación. El monto del salario mínimo será el vigente, de acuerdo a lo que determine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. El pago de la beca se calculará por cada día que el beneficiario asista a la capacitación y se otorgará de forma mensual. El monto de la beca se determinará considerando los requerimientos del programa de capacitación.

Ayuda de transporte por un monto de \$20.00 (Veinte pesos 00/100 M. N.) por cada día que el beneficiario asista al curso de capacitación.

Seguro de accidentes durante el periodo de capacitación.

Requisitos de las y los participantes

- Estar en situación de desempleo.
- Tener 16 años o más.
- Presentar documentos personales, de acuerdo al requerimiento.

Capacitación para el autoempleo

Dirigido a personas desempleadas o subempleadas que de forma individual o grupal, están interesados en desarrollar una actividad productiva por cuenta propia

Apoyos:

Materiales para el proceso enseñanza - aprendizaje.

Beca de uno a dos salarios mínimos por el tiempo que dure el curso. El monto del salario mínimo será el que determine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. El monto de la beca se determinará considerando los requerimientos del Programa de capacitación, y el pago se hará de forma mensual calculando los días que las y los beneficiarios asistan.

Ayuda de transporte por un monto de \$20.00 (Veinte pesos 00/100 M.N.) por cada día de asistencia.

Seguro de accidentes durante el tiempo que dure la capacitación

Requisitos de las y los participantes

- Estar en situación de desempleo.
- Tener 16 años o más.
- Presentar documentos personales, de acuerdo al requerimiento.

Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)

Dirigido a personas desempleadas, subempleadas, para generar y consolidar alternativas de empleo por cuenta propia. Otorgamiento de cursos de capacitación intensivos, que les permitan obtener o actualizar sus conocimientos teórico prácticos, en aspectos técnicos, esquemas de financiamiento, comercialización, administración y gestión de procesos, entre

otras áreas, para contribuir con ello a la elevación de la calidad del empleo y el mejoramiento del nivel de vida de la población. Publicado el martes, 30 de junio 2015.⁽²⁶⁾

4.3 Protección de los derechos humanos

En el enfoque de derechos humanos, uno de los grandes retos de las ciudades metropolitanas es encontrar un equilibrio entre la modernidad y el ejercicio de derechos. Por ello, y en el contexto de que el Programa (acuerdo 11/97) tiene 18 años de haberse implementado, se requiere encontrar mecanismos que permitan por un lado, el ejercicio del derecho al trabajo, el derecho a la movilidad y al espacio público y por otro, generar estrategias de convivencia sana entre ciudadanía, vecinos y comerciantes en vía pública y autoridades.

El respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos son pilares fundamentales de todo sistema democrático e indicadores de bienestar, igualdad y gobernabilidad. Los Estados, a través de la adopción de diversos instrumentos internacionales, han contraído compromisos en materia de derechos humanos, como la “Declaración y Programa de Acción de Viena”, la cual apunta que se deben “determinar las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”.

El Estado Mexicano, las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal han asumido como parte de estos consensos internacionales las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, además de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos. Ello así se establece en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se reconoce explícitamente el marco internacional de los derechos humanos como fundamento de todo el quehacer público, lo cual constituye la base constitucional para avanzar en la realización progresiva de los derechos de todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México.

(26) Portal de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, México, 2016, página web:
<http://www.styfe.cdmx.gob.mx/autoempleo/capacitacionAutoempleo.php>

Los derechos humanos se integran como un conjunto de garantías jurídicas universales que protegen a las personas y a los grupos contra acciones y omisiones del Estado que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana. Ellos fijan un conjunto de condiciones para una vida digna bajo cuatro principios básicos: universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia.

La necesidad de incorporar el enfoque de derechos humanos de manera transversal a las políticas y presupuestos públicos obedece al propósito de asegurar que los alcances y las metas del ejercicio de gobierno se orienten a garantizar condiciones para la dignidad humana y que los estados y gobiernos cumplan con los estándares internacionales en la materia. Estas acciones empiezan erradicando los mecanismos administrativos e institucionales que generan exclusión y discriminación.

El derecho al trabajo consagrado en el Artículo 5o. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”⁽²⁷⁾

Con este enfoque cualquier acción o política de gobierno para el reordenamiento del comercio en la vía pública o alternativas de empleo, deberá garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derecho al trabajo, fundamentándose en la normatividad que establece los criterios para llevar a cabo la actividad de comercio en la vía pública.

Derecho a la movilidad; Lo anterior implicará considerar en toda acción del Gobierno del Distrito Federal los siguientes elementos: perspectiva de género, empoderamiento, reconocimiento del marco normativo de los derechos humanos, igualdad y no

(27) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 05-02-1917, última reforma 29-01-2016.

discriminación, intersectorialidad y coordinación, participación en inclusión, territorialidad, efectividad, sustentabilidad, exigibilidad y justiciabilidad, máximo uso de recursos disponibles, realización progresiva, y transparencia y rendición de cuentas.

El enfoque transversal y sus criterios de orientación con base en derechos humanos buscarán robustecer los mecanismos que permitan integrar plenamente, en el mediano plazo, el enfoque de derechos humanos en el quehacer público.

Criterios de orientación

- Incorporar el enfoque de derechos humanos en el quehacer gubernamental del Distrito Federal y continuar con la ejecución del PDHDF.
- Asignar recursos con enfoque de derechos humanos en las distintas actividades institucionales y programas.
- Institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos.
- Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos.
- Promover un cambio de cultura institucional, basada en el respeto irrestricto de la dignidad humana a partir de procesos de capacitación y educación en derechos humanos.
- Fortalecer los espacios de participación para ejecutar el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Avanzar en la armonización legislativa en materia de derechos humanos.

4.4 Organizaciones de los Comerciantes en la Vía Pública

En 2007, cuando se realizó la reubicaciones de comerciantes en la vía pública, en el Centro Histórico había 18,973 comerciantes en la vía pública, agrupados en 69 organizaciones, en promedio cada organización tenía 275 comerciantes afiliados, aunque en realidad algunas organizaciones tenía afiliados a unos cuantos comerciantes en la vía pública y otras tenían miles.

En México, las mujeres desempeñan una función importante en el liderazgo de los comerciantes en la vía pública de la Ciudad de México, un poco más de la mitad de las organizaciones son dirigidas por mujeres, como Guillermina Rico (hasta su muerte en 1996) y Alejandra Barrios, en el Centro Histórico de la ciudad y María Rosete, en el barrio de Tepito.

Las organizaciones de comerciantes presentan una estructura formal con pocos escalones jerárquicos y con una fuerte concentración de poder en los Líderes que son los que tienen el más alto nivel en la organización y que se les llama “representantes”. Las organizaciones más numerosas y complejas tienen un “líder” o “lideresas”, “delegados”, y otros cargos como asesores, “chalanés” (ayudantes con múltiples funciones), guaruras y “charoleros” (recaudadores de las cuotas que los afiliados pagan a las organizaciones para tener derecho a vender y cuyo nombre se deriva de “charola”, la bandeja en la que, metafóricamente, los comerciantes en la vía pública depositan su cuota).

Los liderazgos surgen debido a la necesidad de organizar y regular el comercio informal en los espacios públicos urbanos; son agentes sociales a los cuales los comerciantes en la vía pública consideran actores capaces de obtener, defender, proporcionarles y, asimismo quitarles los lugares para venta al menudeo en las calles, todos los que desean vender algo en las calles deben recurrir a ellas o a sus delegadas para obtener un lugar, es el líder o lideresa quien decide el tamaño del espacio a ocupar generalmente de 2x1.2 metros y la cuota semanal que cada comerciante en la vía pública debe pagar.

Una de las principales funciones de los líderes es ejercer el control sobre el espacio urbano bajo su dominio, asignar los lugares a ocupar, la ubicación, las mercancías que pueden vender, vigilar los intereses y relaciones entre los comerciantes establecidos y los comerciantes en vía pública, entre éstos y los clientes y los transeúntes.

Los líderes también desempeñan funciones sociales y de bienestar social, proporcionan beneficios para sus afiliados, como guarderías, ayuda y protección a mendigos y desempleados del vecindario como café o desayunos, también ayudan a ex presidiarios a reincorporarse al mercado laboral, ofreciéndoles un lugar para vender.

El costo de cuotas es muy variable y depende de la ubicación, el tamaño del lugar e incluso el tránsito peatonal. En las calles con mayor tránsito peatonal las cuotas pueden ser de 30 pesos diarios en Tepito y llegar a 50 pesos o más; en abril de 2014 una líder cobraba de 100 a 200 pesos diarios en la Plaza Solidaridad, incluso algunos comerciantes en la vía pública consideran el espacio asignado como propiedad privada y en ocasiones los pueden vender en miles de pesos.

La lucha de territorio con las organizaciones rivales, protección contra la inseguridad y la protección de las mercancías contra la confiscación, ha obligado a formar equipos de vigilancia y seguridad conocidos como “grupo de choque”.

La relación con las autoridades de gobierno y las organizaciones de vendedores se da generalmente bajo un esquema de extorsión, soborno y corrupción, las actividades ilegales como piratería, contrabando e incluso venta de productos robados son consentidas por las policías que reciben dinero de los líderes o de los propios comerciantes en la vía pública, también reciben dinero para mejorar la seguridad de la zona de venta; los jefes de vía pública reciben dinero a través de “ayudantes” para otorgar los lugares que ocuparan los vendedores en la vía pública.

La tolerancia y la represión se transforman a través del tiempo y adquieren matices distintos, dependiendo de la situación económica del país, del partido del gobierno local y de la autoridad en turno.

Por otra parte, de acuerdo a los datos del Sistema, las delegaciones que cuentan con un mayor número de agrupaciones sociales de comerciantes son Cuauhtémoc; Xochimilco y Miguel Hidalgo.

Entre las organizaciones con mayor presencia están: 12 de diciembre A.C. (635), Coalición de comerciantes del Sureste del D.F. (551), Asociación de Comerciantes del Bazar del Oro (333), Cooperativa Proyecto Aurora (264) y Central de Comerciantes del Sureste del Distrito Federal (264)

Los líderes deben poseer varios atributos importantes para desarrollar su poder. En primer lugar; estar arraigados en el espacio que controlan con el fin de conocer sus especificidades y ser capaces de manejar la urdimbre del tejido social de su vecindario; en segundo lugar, ser persistentes, utilizar sus habilidades de supervivencia básicas en contra de la adversidad y de los desafíos comunes al comercio en la vía pública; en tercer lugar; ser capaces de luchar para defender su territorio en contra de las organizaciones rivales o de las autoridades locales; en cuarto lugar; ser hábiles en el discurso con el propósito de negociar con sus afiliados; quinto lugar; poseer una gran habilidad empresarial. Debe tener el poder para unir y regular el mundo de la “formalidad” con la “informalidad”

Tomando en cuenta lo anterior, es incontrovertible que el comercio en la vía pública tiene que ser regulado por el Estado –los propios comerciantes piden la regulación debido a la implacable competencia provocada por el número cada vez más grande de comerciantes en las calles-, pero para que cualquier medida regulatoria tenga éxito debe contar con el apoyo de los comerciantes en la vía pública, actores locales fundamentales de la globalización desde abajo. (28)

La descoporativización de las agrupaciones sociales de comerciantes que sólo velan por el interés personal de sus líderes, debe ser un tema a tratar en la actualización de la legislación, que permita el acceso al comercio en la vía pública sin la necesidad de la afiliación a dichas organizaciones, que el trámite para el uso de la vía pública sea exclusivamente personal, con lo que se evitaría la gran red de extorsión, corrupción que esto genera, tanto en las propias organizaciones y como en las autoridades, así como el pago de “cuotas” obligatorias que afectan el ingreso de los comerciantes.

(28) Alba Vega, Carlos, “La globalización desde abajo”, Fondo de Cultura Económica, México, 2015

CONCLUSIONES

La gran expansión de del comercio en la vía pública, considerada como una actividad comercial informal, tiene su origen en la falta de empleos dignos, así como los bajos salarios, el bajo nivel escolar de la mayoría de los que ejercen esta actividad, la flexibilidad de las jornadas de trabajo, que permiten que cualquier persona se incorpore a esta forma de trabajo(mujeres, niños, personas de la tercera edad y con discapacidad) el contrabando de mercancía, la piratería, e incluso la venta de productos robados o de segundamano que generan problemas de salud, lo que pone dichas mercancías al acceso de los compradores debido a que son de muy bajo precio. Lo que convierte al comercio en vía pública un gran atractivo tanto para vendedores como para compradores.

Aunado a lo anterior, existen muchas acciones pendientes para la regulación del comercio en vía pública, y sobre todo la falta de actualización de la legislación vigente que tenga como finalidad la formalidad, basada en cumplimiento de las disposiciones legales en esta materia y de las obligaciones fiscales; así como el acceso a derechos sociales —como seguro de desempleo, asistencia médica y pensiones. En este sentido si se incorpora a la formalidad, la vulnerabilidad de las instituciones sociales disminuiría, los ingresos fiscales aumentarían y la sustentabilidad a largo plazo de los derechos sociales se vería fortalecida.

Las políticas públicas que terminen con la informalidad y el uso de la vía pública como sitio de trabajo, deberán estar orientadas principalmente a la formalidad de la informalidad; mejorar los salarios, que como vimos México es el que tiene los salarios más bajo de los países integrantes de la OCDE; a la generación de empleos dignos; así como programas de capacitación y formación profesional para acceder a trabajos mejor remunerados y dignos.

La descoporativización de las agrupaciones sociales de comerciantes que sólo velan por el interés personal de sus dirigentes, debe ser un tema a tratar en la actualización de la legislación, que permita el acceso al comercio en la vía pública sin la necesidad de la afiliación a dichas organizaciones, que el trámite para el uso de la vía pública sea

exclusivamente personal, con lo que se evitaría la gran red de corrupción que esto genera, tanto en las propias organizaciones y como en las autoridades, así como el pago de “cuotas” obligatorias que afectan el ingreso de los comerciantes.

Que en un análisis entre lo que recaudan dichas organización y el número de comerciantes en vía pública, resulta un negocio millonario difícil de dejar, por lo que sólo el costo social por el ejercicio de esta actividad representa, a groso modo, la cantidad de \$10,888,000.00 pesos diarios.

Ahora bien el costo presupuestal es difícil de cuantificar, debido a las diversas acciones de gobierno encaminadas a la formalización, recaudación de impuestos, reubicación y reordenamiento del comercio en vía pública, aunado a los programas de desarrollo urbano y de movilidad.

Como se señaló en el contenido del presente trabajo tan sólo las pérdidas por morosidad en los pagos por el uso de la vía pública que comprenden los periodos de 1994-2014, ha significado una pérdida importante de ingresos para las 16 Delegaciones Políticas de la Ciudad de México, ya que dicha recaudación se encuentra en el rubro de autogenerados, la cual asciende a \$206,249,648 millones de pesos, durante 15 años.

En resumen y a fin de tener soluciones a largo plazo y de trascendencia para el Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública en la Ciudad de México, deberán conciliarse los intereses de las Autoridades, Comerciantes y sus representantes, así como cuidar los derechos de los ciudadanos, para el uso pacífico y ordenado de la Vía Pública, para ello deberán establecerse políticas y acuerdos que estén basados principalmente en programas de educación, capacitación, la dignificación de los salarios y la creación de empleos, a fin de lograr el crecimiento y desarrollo tanto social como económico.

BIBLIOGRAFÍA

“Aviso por el cual se da a conocer el Manual Administrativo en su Apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 15-04-2013.

“Código Fiscal del Distrito Federal”, Gaceta Oficial del Distrito Federa, México, 29-12-2009, última reforma 29-01-2015.

“Acuerdo mediante el cual se da a conocer el programa de apoyo para la reubicación del comercio popular del Centro Histórico”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 16-10-2007.

“Acuerdo número 11/98 mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamientos por el uso de explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 16-02-98.

“Acuerdo por el que se crea la Comisión de Regulación y Reordenamiento del Comercio en Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 13-02-2003.

“Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos para el otorgamiento de permisos para el uso de la vía pública y de censo de comerciantes de la vía pública”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 26-09-2004.

“Acuerdo por el que se delegan en el titular de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública de la Secretaría de Gobierno, las facultades que se indican” Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 02-02-2004.

Alba Vega, Carlos, “La globalización desde abajo”, Fondo de Cultura Económica, México, 2015.

“Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de Desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular” Diario Oficial de la Federación, México, 12-07-1993.

“Código Fiscal del Distrito Federal”. Gaceta Oficial del Distrito Federa. México, 28-12-2009, última reforma 30-12-2015

Comité de Revisión Económica y de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Estudios económicos de la OCDE, México Visión General”, Paris, Enero 2015.

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, México, 05-02-1917, última reforma 29-01-2016.

De Regil, Miriam, “Retiro de Comerciantes del Centro Histórico”, El Financiero, México, 2015.

De Regil, Miriam, “GDF busca reordenar el comercio en la vía pública”, El Financiero, México, 2015.

Dirección de Abasto del Departamento del Distrito Federal, “Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública”, México, 1997.

“Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, Diario Oficial de la Federación, México, 26-07-1994, última reforma 28-01-2011.

Gallart, María Antonia, “Habilidades y Competencias para el Sector Informal en América Latina: Una Revisión de la Literatura sobre Programas y Metodologías de Formación”, Centro de Estudios de Población (CENEP), Oficina Internacional del Trabajo, 2002.

García Guzmán, Jorge, “Los vendedores ambulantes en la Ciudad de México. Planteamiento para un modelo econométrico”, UNAM, México, 2001.

INEGI, “La informalidad laboral, Marco conceptual y metodológico, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, México, 2014.

“Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 31-05-2004, última reforma 31-05-2012.

“Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México 28-02-2002, última reforma 14-02-2012.

“Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México 27-01-2000; última reforma 14-01-2008.

“Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México 21-12-1995, última reforma 05-04-2012.

“Ley Nacional del Sistema de Información, Estadística y Geográfica”, Diario Oficial de la Federación, México, 16-04-2008.

“Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal” Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 29-12-1998, última reforma 06-07-2012.

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (OIT), “El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos”, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC”, 2014.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture” Ginebra, 2002.

Portes, Alejandro, “La economía informal. En los países desarrollados y en los menos avanzados”, Grupo editorial Planeta Buenos Aires, 1990.

“Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2013.

Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, “Programas Delegaciones de Reordenamiento del comercio en la Vía Pública”, México, 2015-2016.

Ramírez Guerrero, Jaime, “La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza”, OIT. Estudios de Políticas N° 26, Ginebra, 1996.

“Reglamento de Mercados”, Diario Oficial de la Federación, México, 01-06-1951.

“Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 28-12-2000.

Schatan, Jacobo, Paas, Dieter y Orsattl, Alvaro (compiladores), “El sector informal en América Latina. Una selección de perspectivas analíticas”, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Fundación Friedrich Naumann. México, 1991.

Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, “Sistema de Comercio en Vía Pública”, México, 2015.

Tokman, Victor E. (compilador), “El Sector Informal en América Latina, Dos Décadas de Análisis”, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1995.

INTERNET

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) “Nuevas estadísticas de informalidad laboral”. Presentación Técnica. Página web:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx>, México, 2013.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Censos Nacionales de Población y Vivienda, conteo de población, Encuesta Intercensal, página web:
http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/div_municipal/dfdelegcolor.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Censos Nacionales de Población y Vivienda, conteo de población, Encuesta Intercensal, página web:
<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/default.aspx?tema=me&e=09>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censos Nacionales de Población y Vivienda, conteo de población, Encuesta Intercensal, página web:
<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/DF/Economia/default.aspx?tema=ME&e=09>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Censos Nacionales de Población y Vivienda, conteo de población, Encuesta Intercensal, página web:
<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/DF/Poblacion/default.aspx?tema=ME&e=09>, México, 2015

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), PIB cuentas nacionales de México, Medición de la Economía Informal en México, página web:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/default.aspx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Personas Ocupadas y Tasa de Ocupación, página web

<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/BIE/Default.aspx?Topic=0&idserPadre=10100190#D10100190>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Informalidad Labora, página web: <http://www.inegi.org.mx>, México, 2015.

Portal de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, página web: <http://www.styfe.cdmx.gob.mx/autoempleo/capacitacionAutoempleo.php>, México, 2016.