

PREÁMBULO

1.- Con fundamento en lo proveído por los artículos 36 fracciones V y VII de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 28 y 132 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante oficio número CUDSYJD/002/2016, de fecha 17 de marzo de 2016, suscrito por las Diputadas Mariana Moguel Robles y Beatriz Olivares Pinal, Presidentas de la Comisión de Desarrollo Social y de Juventud y Deporte respectivamente, se solicitó a esta Comisión Especial para el Estudio y Análisis de las Finanzas Públicas de esta Asamblea Legislativa, que por su conducto se solicitara a la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, emitiera **OPINIÓN** a la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO CON EL QUE SE CREA LA LEY POR LA QUE SE OTORGA UNA TARJETA DE TARIFA DIFERENCIADA DEL 50% EN LA RED DE TRANSPORTE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA JÓVENES DE 15 A 26 AÑOS DE EDAD QUE RADICAN EN EL DISTRITO FEDERAL**, presentada por el Diputado Luis Gerardo Quijano Morales, integrante de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, en la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

2.- El 30 de marzo de 2016, se solicitó a la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante oficio número ALDF/VIIL/CEEAFP/ST-0022/2016, emitiera proyecto de **OPINIÓN** a la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO CON EL QUE SE CREA LA LEY POR LA QUE SE OTORGA UNA TARJETA DE TARIFA DIFERENCIADA DEL 50% EN LA RED DE TRANSPORTE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA JÓVENES DE 15 A 26 AÑOS DE EDAD QUE RADICAN EN EL DISTRITO FEDERAL**, presentada por el Diputado Luis Gerardo Quijano Morales, integrante de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, en la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En ese sentido, la Titular de la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presenta la siguiente:

OPINION

Resumen de la Iniciativa

La Iniciativa presentada busca la emisión de una Ley que tiene por objeto garantizar los derechos de movilidad, educación y trabajo a las personas jóvenes de entre 15 y 26 años de edad residentes en la Ciudad de México, mediante el otorgamiento de una Tarjeta de Tarifa Diferenciada (TTD) del 50%,

aplicable en la Red de Transporte del Gobierno de la Ciudad de México, que incluye:

- El Sistema de Transporte Eléctrico (STE);
- La Red de Transporte de Pasajeros (RTP); y,
- El Metrobús.

Se establecen como requisitos para la obtención de la TTD:

- Ser joven entre 15 y 26 años de edad;
- Acreditar la residencia en la Ciudad de México;
- Acta de nacimiento certificada;
- Copia de su Credencial del Instituto Nacional Electoral, sólo en los casos de ser mayor de edad; y,
- En el caso de ser menor de edad, carta de autorización del padre, madre, tutor legal o un familiar mayor de edad.

La iniciativa de Ley responsabiliza a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) de operar todo lo relacionado al procedimiento para la entrega de la TTD. Incluye la obligación de la SEDESOC de elaborar y actualizar anualmente el padrón único de beneficiarios.

Análisis de la Iniciativa

De acuerdo con el análisis de la iniciativa presentada, hay dos argumentos principales que sustentan la propuesta:

1. Fomento al desarrollo integral de las personas jóvenes; y,
2. Eficiencia económica.

1. Fomento al desarrollo integral de las personas jóvenes

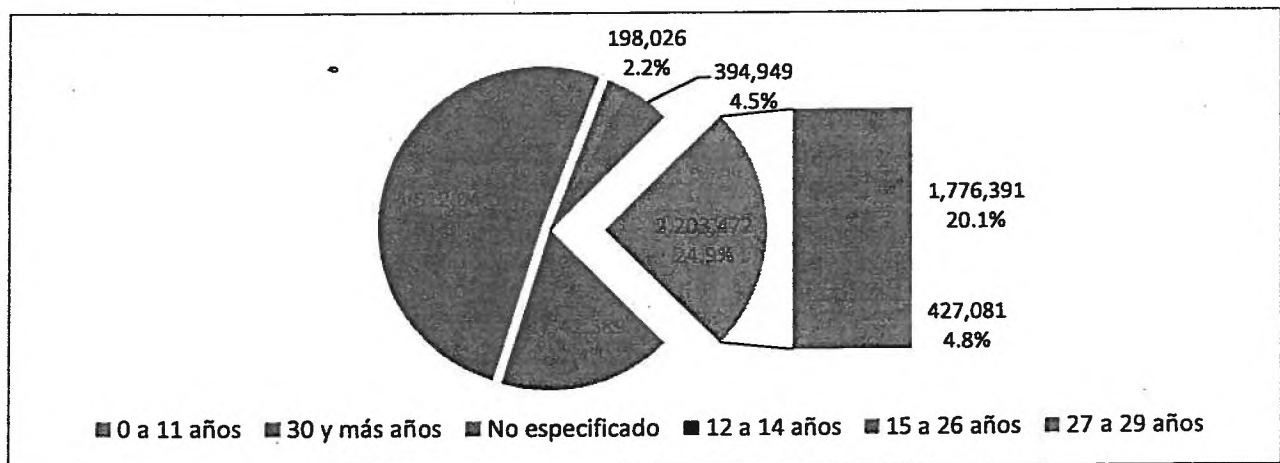
En la Ciudad de México, son personas jóvenes, sujetas de derechos, quienes se encuentran entre los 12 y 29 años de edad (artículo 2, fracción XX de la Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México).

Las personas jóvenes en la Ciudad de México tienen, entre otros, el derecho a un desarrollo integral, que incluye el desarrollo humano, social, económico, político y cultural, y a ser considerados como sujetos prioritarios de las iniciativas que se implementen para tal fin (Artículo 85). Se establece, asimismo, que el Gobierno adoptará las medidas adecuadas para impulsar y mantener programas enfocados a la promoción de los derechos humanos de las personas jóvenes en el área rural y urbana.

Sin embargo, de acuerdo con el Diagnóstico de la Situación de los Jóvenes en México, elaborado por el IMJUVE en 2013, el principal problema que enfrenta la juventud en México es que se incorporan al desarrollo del país en condiciones desfavorables, lo que se debe, entre otras causas, a dificultades para la inserción en el mercado laboral y a una deficiente formación y desarrollo de habilidades que permitan el desarrollo personal. Los efectos incluyen, entre otros, una alta incidencia de pobreza entre la población joven y el desaprovechamiento del bono demográfico que actualmente goza el país (IMJUVE, 2013). Situación actual de las personas jóvenes en la Ciudad de México.

El total de personas jóvenes en el país ascendió, en 2010, a 36.2 millones de personas, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010). Ello corresponde al 32.2 por ciento del total de la población. El total de personas entre 15 y 26 años de edad ascendió a 29.7 millones, o el 26.4 por ciento del total nacional. El 7.2 por ciento de la población de jóvenes del país se concentra en la Ciudad de México. La población total de jóvenes en 2010 fue de 2.6 millones de personas, o el 29.4 por ciento del total poblacional, que ascendió a 8.85 millones de personas. En específico, la población entre 15 y 26 años de edad totalizó 1.8 millones de personas, o el 24.9 por ciento del total (INEGI, 2010).

Gráfica 1.
Distribución porcentual de la población de la Ciudad de México por grupos de edad, 2010



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2010.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2016), se estimó para ese año un total poblacional de la Ciudad de México de 8.92 millones de

personas, de las cuales 2.1 millones tenían entre 15 y 29 años de edad (23.7 por ciento)¹. El crecimiento poblacional total en la Ciudad de México de 2010 a 2015 fue del 0.8 por ciento, compuesto por caídas en casi todos los grupos etarios, excepto en el de las personas de 30 y más años de edad.

Cuadro 1. Evolución demográfica 2010-2015

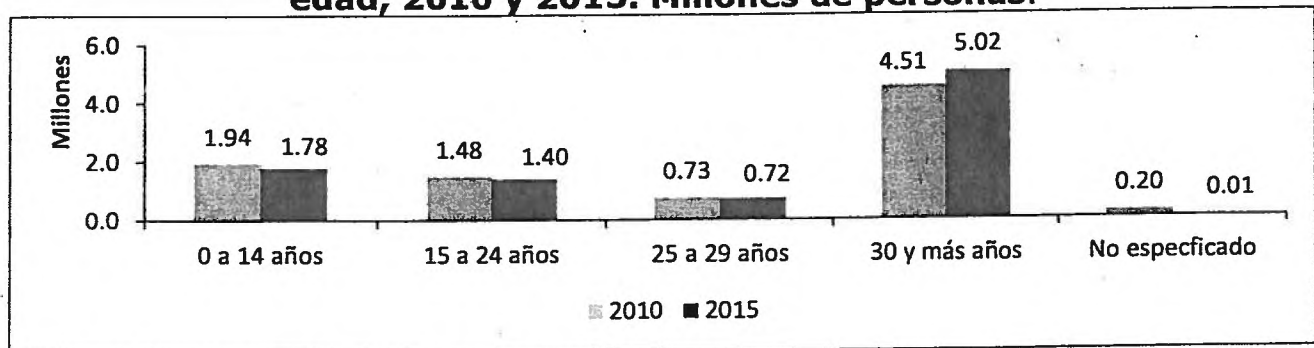
Concepto	2010	2015	Variación % (2015/2010)
Nacional			
Total de personas	112,336,538	119,530,753	6.4
Personas entre 15 y 29 años de edad	29,706,560	30,690,709	3.3
%	26.4	25.7	-2.9
Ciudad de México			
Total de personas	8,851,080	8,918,653	0.8
Personas entre 15 y 29 años de edad	2,203,472	2,112,365	-4.1
%	24.9	23.7	-4.8

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI (2010 y 2016).

La tendencia a la baja de la población menor de 30 años en la Ciudad de México se observa también en las estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que, tan sólo de 2015 a 2016, estimó una caída de (-)1.4 por ciento en la población entre 15 y 26 años de edad (CONAPO, 2010). Lo anterior se aplica a su vez a nivel nacional, por la pérdida de la población joven y el envejecimiento de la población mexicana (IMJUVE, 2013, p. 44).

Gráfica 2.

Distribución de la población de la Ciudad de México por grupos de edad, 2010 y 2015. Millones de personas.



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2010) y (2016).

¹ La Encuesta Intercensal 2015 presenta datos desagregados únicamente por grupos etarios de 5 años. No es posible identificar el número de personas que específicamente se encuentran entre los 15 y 26 años de edad.

Características socioeconómicas

De acuerdo con información del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), elaborada con base en los resultados de la medición de la pobreza que realizó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2012, en la Ciudad de México el 31.9 por ciento de la población joven vive en situación de pobreza (IMJUVE, 2013, p. 32).

Sólo el 60.8 por ciento de las personas jóvenes cuenta con acceso a servicios de salud (la proporción nacional es del 66.4 por ciento), realizándose en su mayoría a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (IMJUVE, 2012).

En cuanto a la actividad laboral y educativa, la misma encuesta revela que, del total de personas jóvenes entre 14 y 29 años de edad:

- 33.2 por ciento sólo estudia;
- 35.0 por ciento sólo trabaja;
- 12.3 por ciento estudia y trabaja; y,
- 19.5 por ciento no trabaja ni estudia.

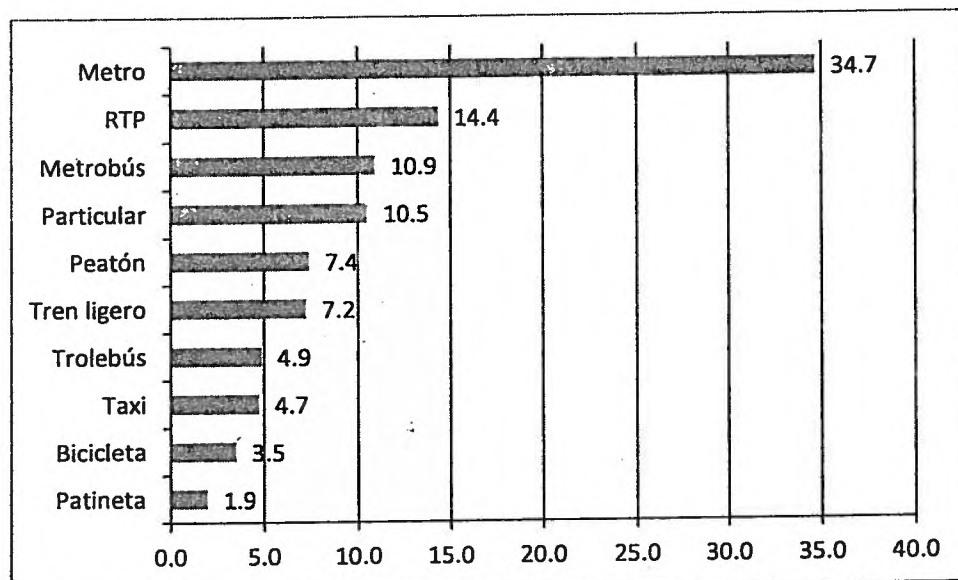
Esta información concuerda con la publicada por el INEGI a través de varias publicaciones. La Encuesta Intercensal 2015 revela que, en la Ciudad de México, 893,372 personas entre 15 y 29 años estudia (42.3 por ciento) (INEGI, 2016). Por su parte, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) indica que, al cuarto trimestre de 2015, poco más de un millón de personas entre 15 y 29 años de edad estaba ocupada en la Ciudad de México, lo que equivale al 48.0 por ciento del total de personas en este rango de edad (INEGI, 2016a). Respecto de los ingresos de las personas entre 15 y 29 años de edad, la Consulta de Tendencias Juveniles 2013, realizada por el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE) revela que la mayoría (45.5 por ciento) percibe ingresos mensuales de hasta mil pesos, el 24.5 por ciento de los cuales provienen del trabajo y 50.5 por ciento de sus padres (INJUVE, 2013).

La información consultada en las diversas fuentes citadas, indica que poco menos de una cuarta parte de la población total de la Ciudad la componen personas jóvenes, que una tercera parte de éstas vive en condiciones de pobreza, que la mayoría actualmente estudia y/o trabaja, pero que no tiene acceso a servicios de salud.

Uso del transporte

De acuerdo con el INJUVE, el medio de transporte más utilizado por las personas jóvenes en la Ciudad de México es el Metro. Del total de personas jóvenes, cerca de un 35 por ciento del total lo utiliza, seguido de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) y el Metrobús, con 14.4 y 10.9 por ciento, respectivamente (INJUVE, 2013, p. 33).

Gráfica 3.
Uso de medios de transporte por parte de la población joven de la Ciudad de México
Cifras en porcentaje



Fuente: elaboración propia con base en INJUVE (2013), p.33.

En cuanto a los gastos por transporte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, ENIGH, en 2014 los hogares mexicanos gastaban alrededor de \$743 pesos al mes en transporte público.

EL conjunto de cifras revisadas revela que, en general, gran parte de la juventud en la Ciudad de México requiere del uso del transporte para trasladarse a su trabajo y/o lugar de estudios, y que la mayoría no cuenta con recursos suficientes para financiarlo.

Existencia de programas o apoyos similares

De acuerdo con la Iniciativa, a la fecha existen dos instrumentos de subsidio al transporte de las personas jóvenes en la Ciudad de México:

- Tarjeta CDMX "Tarifa Estudiantil \$3.00 pesos" (TTE3), que otorga el Sistema de Transporte Colectivo el Metro (Metro); y,
- La tarjeta de transporte gratuito a jóvenes en condición de vulnerabilidad, que el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México a través del Programa Jóvenes en Desarrollo, entre otros beneficios de este programa.

La TTE3 tiene por objeto garantizar a los estudiantes de la Ciudad de México, el derecho a la movilidad a través del Sistema de Transporte Colectivo. Los estudiantes entre 6 y 23 años de edad, que se encuentran estudiando y que residan y/o estudien dentro de la Ciudad de México, tienen derecho a solicitar la TTE3, cumpliendo con ciertos requisitos (GODF, 2015).

El Programa Jóvenes en Desarrollo está a cargo del INJUVE, y su objetivo general es contribuir a mitigar la situación de vulnerabilidad de las personas jóvenes de la Ciudad de México que residen preferentemente en las unidades territoriales de muy bajo, bajo, o medio Índice de Desarrollo Social, a través de acciones de atención que incluyan la prevención, la canalización y la capacitación para desarrollar habilidades que permitan el reconocimiento pleno de los Derechos Humanos (GODF, 2016).

Uno de los objetivos específicos del Programa es otorgar a los beneficiarios una credencial para el acceso gratuito al Sistema de Transporte Público del Gobierno del Distrito Federal (Sistema de Transporte Colectivo Metro, Red de Transporte de Pasajeros RTP, Sistema de Transportes Eléctricos del Distrito Federal). Para acceso a este beneficio, las personas jóvenes deben encontrarse en condiciones de vulnerabilidad o riesgo (GODF, 2016).

En 2015 y de acuerdo con la información presentada en el Informe de Avance Trimestral Enero – Diciembre 2015, el INJUVE erogó un total de 38.3 millones de pesos en "Acciones de apoyo para el desarrollo de los jóvenes", atendiendo a 9,690 personas (SFCDMX, 2016, Anexo I 01 1 1 Equidad de Inclusión social para el Desarrollo Humano, p. 23)².

Al consultar las Reglas de Operación del Programa específico, encontramos que el programa se llama *Jóvenes en Desarrollo*; que tenía un presupuesto de 33.6 millones de pesos al inicio del ejercicio 2015 y que la descripción del programa es concretamente **el acceso gratuito a la red de transporte de pasajeros, metro y transportes eléctricos**, por lo que el universo reportado como meta

² Es de notar, que en el Anexo III 05 Programas que Otorgan Subsidios y Apoyos a la Población, perteneciente al Informe de Avance Enero Diciembre 2015, se reporta haber erogado 32.9 mdp para la atención del mismo número de jóvenes (9,690) con el Programa Jóvenes en Desarrollo durante 2015(p. 495). No se encontró explicación de la diferencia de 5.4 mdp.

física al cierre del cuarto trimestre del año en cita fue de 9,690 jóvenes que se vieron beneficiados con el programa, como se menciona en el párrafo anterior³.

Con ello, estas dos iniciativas promueven el ejercicio del derecho de movilidad para alrededor de 134 mil personas (10 mil por parte del Programa Jóvenes en Desarrollo y 124 mil por parte de la TTE3) de entre 6 y 29 años de edad, que deben encontrarse estudiando o estar en condiciones de vulnerabilidad o riesgo.

Cabe señalar, que los diversos sistemas de transporte de la Ciudad de México benefician con transporte gratuito a todas las personas menores de 5 y mayores de 60 años y a las personas con discapacidad. Adicionalmente, algunos manejan tarifas preferenciales para madres jefas de familia y personas desempleadas.

Es importante señalar, que en la Iniciativa se menciona la no existencia de beneficios similares a los que pretende otorgar, adicionales a los ya mencionados.

2. Eficiencia económica

Toda propuesta de cambio en cualquier política pública debe ser sustentada con argumentos de eficiencia y bienestar social. En muchas ocasiones, los criterios de eficiencia se contraponen a aquéllos de equidad, lo que debe ser sopesado de acuerdo con la definición propia de bienestar que adopte una sociedad (Stiglitz, 2000).

En la Ciudad de México, el carácter social de las políticas que se llevan a cabo tiene en la atención a los sectores vulnerables o expuestos económicamente una de sus mayores expresiones. La Ciudad de México promueve el que todas las personas ejerzan plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, buscando respetar y garantizar el acceso de las personas tanto a la educación como a la movilidad, fundamentalmente para niños y jóvenes (GODF, 2015).

El subsidio a través de la TTD es considerado por la Iniciativa como una inversión a mediano y largo plazo, pues se espera que, al facilitar el acceso al transporte público disminuyendo su costo en un 50 por ciento, se contribuya a evitar la deserción escolar y a apoyar el empleo de los jóvenes.

³ Capital Social. Programas Sociales, Ciudad de México. Reglas de Operación 2015. Publica la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Página 26.

La lógica utilizada indica que si se logra disminuir la deserción escolar, esto permitirá que los jóvenes alcancen un mayor grado de escolaridad, lo que a su vez contribuirá a que los empleos que consigan sean mejor remunerados y, consecuentemente, se obtengan mayores ingresos por impuestos y se contribuya a mejorar la productividad, lo que fomentará el crecimiento económico.

Población potencial

Suponiendo que la necesidad de transporte de las personas jóvenes depende principalmente de la actividad laboral o académica que realizan, se puede combinar la información publicada por el INEGI en la Encuesta Intercensal 2015 y en la ENOE al cuarto trimestre de 2015. Derivado de lo anterior, se tiene que en la Ciudad de México alrededor de 1.7 millones de personas entre 15 y 29 años de edad (el 82.3 por ciento) se trasladan a su lugar de estudios o de trabajo. Es de resaltar, que la proporción de personas en este rango de edad que se trasladan al trabajo y a la escuela es mayor que la proporción del total de personas, lo que revela que el uso del transporte para asistir a la escuela o al trabajo por parte de la población joven es mayor que para el resto de la población.

Cuadro 2.

Estimación del número de personas entre 15 y 29 años de edad que deben transportarse a su lugar de trabajo o de estudios en la Ciudad de México 2015.

Concepto	Número de personas	Porcentaje %*
Total Ciudad de México	8,918,653	100.0
Ocupada	4,033,273	45.2
Se traslada al trabajo	3,600,981	89.3
Asiste a la escuela	2,345,323	26.3
Se traslada a la escuela	2,204,474	94.0
Total traslado	5,805,455	65.1
Entre 15 y 29 años de edad	2,112,365	23.7
Ocupada	1,001,677	47.4
Se traslada al trabajo	894,416	89.3
Asiste a la escuela	893,372	42.3
Se traslada a la escuela	844,465	94.5
Total traslado	1,738,781	82.3

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016 y 2016a).

* Nota: los porcentajes se calculan respecto del valor del nivel inmediato superior.

Número de viajes a subsidiar

No todas las personas entre 15 y 29 años de edad solamente trabajan o estudian, por lo que se puede estar sobre estimando la cantidad de estas personas. Por ello, se realiza el análisis de forma separada, según las características específicas de la necesidad. Suponiendo que para cada actividad se deben realizar dos viajes al día, que se trabaja seis días a la semana en promedio y que se asiste a la escuela cinco días a la semana, se tiene que el número de viajes que realizan las personas entre 15 y 29 años de edad en los diferentes medios de transporte asciende a 997.2 millones. Al restar de esta cifra los medios de transporte diferentes a los considerados en la Iniciativa, se tiene que el número de viajes a subsidiar que las personas entre 15 y 29 años de edad realizan en el año es de aproximadamente 372.2 millones.

Cuadro 3.
Estimación del número de viajes realizados
por las personas jóvenes en la Ciudad de México 2015

Tipo de transporte utilizado	Porcentaje de uso	Se trasladan al trabajo	Se trasladan al lugar de estudio	Millones de viajes al año*
Total	100.0	894,316	844,465	997.2
Total sin Otros	37.3	333,848	315,239	372.2
Metrobús	10.9	97,570	92,131	108.8
Red de Transporte de Pasajeros (RTP)	14.4	128,424	121,265	143.2
Sistema de Transporte Eléctrico (STE)	12.0	107,854	101,842	120.3
Tren ligero	7.2	64,480	60,886	71.9
Trolebús	4.8	43,374	40,957	48.4
Otros	62.7	560,468	529,226	624.9

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016) y (2016a) y en INJUVE (2013).

* Nota: se calcula multiplicando el número de personas por 2 viajes al día y por 312 días para el trabajo y 260 días para la escuela.

Costo directo del subsidio

Si todas las personas entre 15 y 29 años de edad utilizaran efectivamente estos medios de transporte de acuerdo con las proporciones analizadas y si se considera un precio promedio por viaje de \$3.00, \$4.00 y \$6.00 pesos para el STE, la RTP y el Metrobús, respectivamente, el subsidio que se otorgaría a través de la TTD, reduciría el precio pagado por las personas de entre 15 y 29

años de edad a \$1.50, \$2.00 y \$3.00 pesos en promedio, respectivamente. Ello tendría un costo estimado de 793.2 millones de pesos al año, que representa el ingreso que los sistemas de transporte dejarían de recibir y que se tendría que subsidiar.

Cuadro 4.
Estimación del costo directo del subsidio

Sistema	Millones de viajes de las personas entre 15 y 29 años	Precio promedio por viaje (pesos)		Ingresos estimados (mdp)	
		Normal	Con subsidio	Normal	Con subsidio
Total	372.2	4.2	2.1	1,586.3	793.2
Sistema de Transporte Eléctrico (STE)	120.3	3.0	1.5	360.8	180.4
Red de Transporte de Pasajeros (RTP)	143.2	4.0	2.0	572.8	286.4
Metrobús	108.8	6.0	3.0	652.8	326.4

Fuente: Elaboración propia con base en SFCDMX, 2016. Anexo I 01 1 4, p. 11.

Al comparar el total de ingresos ordinarios registrados reportados en el Informe de Avance Trimestral Enero-Diciembre 2015 (p. 92) de los tres sistemas de transporte considerados, que ascendió a 3,579.3 mdp, con el monto estimado de ingresos que dejarían de percibir de acuerdo con la Iniciativa, se obtiene que este último sería equivalente al 22.2 por ciento de los ingresos registrados en 2015.

Es de precisar que los datos del párrafo anterior son cifras preliminares, toda vez que hasta en tanto se cuente con el análisis del cierre de la cuenta pública 2015, no se consideran esos datos como definitivos.

Sin embargo, la reducción del pago por los servicios de transporte aumentaría el ingreso disponible del conjunto de personas jóvenes beneficiadas en la misma cantidad en que se reducirían los ingresos de los sistemas de transporte considerados, por lo que, técnicamente, no representaría una pérdida.

Por otro lado, para la estimación de costos se debieran tomar en cuenta, además de lo anterior:

- Los costos de generación y administración de la TTD que, de acuerdo con la Iniciativa, serían asumidos por la SEDESQ;

- El aumento en la demanda de servicio de estos tres sistemas de transporte que el cambio en el precio a pagar por viaje podría generar por el efecto renta del subsidio;
- La posible disminución de la demanda de servicios del Metro, por el efecto sustitución del subsidio; y,
- La capacidad instalada de los diversos sistemas de transporte para atender adecuadamente la demanda de servicios.

El análisis realizado revela que parte de los costos en que incurriría el Gobierno de la Ciudad de México al implementar la Iniciativa se convertirán en beneficios para las personas jóvenes, ya que el subsidio tiene el efecto de aumentar su ingreso disponible en la misma cuantía en el agregado. Las diferencias radicarán en los diferentes costos y beneficios administrativos que se pudieran generar, además de los efectos económicos relacionados con los cambios en la demanda de los diferentes servicios de transporte, con sus respectivos costos monetarios y económicos, para cuyo cálculo no se tiene la información suficiente.

En términos del presupuesto, el impacto presupuestario de la Iniciativa, con la información disponible, se estima en 793.2 millones de pesos anuales, cifra que puede estar sobre-estimada según los criterios expresados arriba.

Es así, que en opinión de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dado este análisis se tienen las siguientes:

Conclusiones

PRIMERA. Que la población joven se define como aquella que se encuentra entre los 12 y 29 años de edad y que tiene el derecho a un desarrollo integral, que incluye el desarrollo humano, social, económico, político y cultural. Las personas jóvenes deben ser consideradas como sujetos prioritarios de las iniciativas que se implementen para tal fin.

SEGUNDA. Que de acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes de la Ciudad de México, el Gobierno adoptará las medidas adecuadas para impulsar y mantener programas enfocados a la promoción de los derechos humanos de las personas jóvenes en el área rural y urbana.

TERCERA. Que la tendencia demográfica revela una caída en la proporción de las personas jóvenes en la Ciudad de México.

CUARTA. Que cerca de una tercera parte de la población joven en la Ciudad de México vive en condiciones de pobreza.

QUINTA. Que cerca de un 80 por ciento de las personas jóvenes en la Ciudad de México trabajan y/o estudian, para lo que requieren transportarse, pero la mayoría no cuenta con ingresos suficientes para financiar el gasto correspondiente.

SEXTA. Que las personas entre 15 y 29 años de edad de la Ciudad de México utilizan como medio de transporte preferente el Metro y que, en conjunto, el Sistema de Transporte Eléctrico (STE), la Red de Transporte de Personas (RTP) y el Metrobús son utilizados por aproximadamente una tercera parte de esta población.

SÉPTIMA. Que actualmente se subsidia la totalidad del costo de los servicios de transporte a personas menores de 5 años y adultos mayores, así como a personas con discapacidad.

OCTAVA. Que existen actualmente dos instrumentos de subsidio al transporte público para las personas jóvenes, que para tener acceso a los mismos se debe comprobar estar en condiciones de vulnerabilidad o riesgo o estar estudiando y que, por tanto, no alcanzan cobertura total.

NOVENA. Que la instrumentación de la propuesta brindará un beneficio de cobertura universal a la población joven de la Ciudad de México, contribuyendo a garantizar a todas las personas jóvenes el ejercicio pleno de sus derechos.

DÉCIMO PRIMERA. Que se tendrá control sobre los beneficiarios a través de un padrón administrado por la Secretaría de Desarrollo Social y se podrá dar seguimiento a sus resultados.

DÉCIMO SEGUNDA. Que en atención a lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, se estima un impacto presupuestario de la Iniciativa será de alrededor de 793.2 millones de pesos anuales.

DÉCIMO TERCERA. Que en atención a lo establecido en el artículo 83 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, el gasto que generará la Iniciativa se considera eficiente, pues es necesario, en cuanto a que las personas jóvenes requieren de apoyos para garantizar el ejercicio de sus derechos, cumple con un fin determinado que es precisamente coadyuvar al desarrollo integral de las personas jóvenes, no es redundante, en cuanto a que

COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

prevé beneficios no existentes actualmente y se espera que su costo monetario sea menor al beneficio que aporta.

DÉCIMO CUARTA. Que en atención a lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, se deberá prever una fuente de financiamiento de la Iniciativa.

Esta Comisión Especial se permite hacer las siguientes aportaciones a la presente opinión, con base en los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- Que si bien el matiz de la opinión es meramente financiera, esto no obsta para señalar que la iniciativa en análisis propone una Ley paralela a la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, porque su objeto es otorgar una tarjeta de tarifa diferenciada; es decir un subsidio, del 50% en la red de transporte del Gobierno del Distrito Federal para jóvenes de 15 a 26 años de edad que radican en el Distrito Federal, mientras aquella (movilidad), tiene como objeto establecer las bases y directrices para planificar, regular y gestionar la movilidad de las personas y del transporte de bienes en la Ciudad de México.

Es decir que la iniciativa en estudio busca involucrar aspectos de inclusión social integral para los jóvenes; no sólo de movilidad. Esto porque, si bien es cierto que éste es el fin primario, las consecuencias de obtener ese subsidio se traducen potencialmente, en mejoras en la condición de equidad, de acceso a la educación y al empleo, así como a la cultura; aspectos que en su integralidad brindan al individuo (en este caso los jóvenes que sean beneficiarios), otros medios de desarrollo y por ende, crecen sus posibilidades de mejora en la calidad de vida.

Por otro lado, se sugiere incluir en la carta de autorización a la que hace referencia el bloque de requisitos para la obtención de la tarjeta que promovería esta ley, una copia de la credencial de elector del padre, madre, tutor o un familiar mayor de edad, para efectos de autenticar la tutoría.

SEGUNDO.- En cuanto al análisis concreto de la opinión de la Unidad, que el costo estimado de la iniciativa, se fijó en función únicamente del Cuarto Informe Trimestral 2015, emitido por la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México, cuando el evolutivo de ingresos y gasto de los sistemas de transporte involucrados tienen más de 5 años en activo.

TERCERO.- Que otro dato sólo como referencia, son las declaraciones de los titulares de los tres sistemas de transporte, de cuánto ingresa aproximadamente por cada servicio al año:

a. Sistema de Transportes Eléctricos del Distrito Federal:

Profundizando sobre los tipos de transporte y los servicios que se ofrecen por parte del Gobierno de la Ciudad en materia de movilidad, tenemos al Sistema de Transportes Eléctricos (STE), tiene 8 líneas de operación, y una flota programada de 290 trolebuses y cuesta 2 pesos.

Este sistema registra 118 mil usuarios diariamente⁴, lo que genera al año calculado un monto de casi 90 millones de pesos sólo en el corredor llamado 0 emisiones.

En cuanto al Tren Ligero que opera en la zona sur de la ciudad y que también forma parte del sistema, este cuenta con 16 estaciones, 2 terminales, 20 trenes dobles y en cada uno caben hasta 374 pasajeros por unidad y un costo de 4 pesos.

Según su titular, en el tren ligero se registra un total aproximado de 270 mil usuarios diarios⁵, con lo cual podemos calcular que su ingreso anual es de casi 400 millones de pesos.

b. Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal

Por su parte, los autobuses de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP), cubren varias rutas de la ciudad, y tienen un costo de \$2.00 pesos por viaje; con una cobertura de servicio de más de 3,500 kms. de longitud, uniéndose principalmente zonas habitacionales con terminales del Metro, la RTP brinda servicio los 365 días del año con un horario de 4:00 am a 22:30 pm a través de 91 rutas diferentes⁶.

En la modalidad llamada Atenea, un servicio seguro, cómodo y económico para las mujeres, la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal puso en marcha los autobuses del Programa "Atenea", el Servicio Exclusivo para Mujeres de la RTP, el 14 de enero de 2008.

Y en un año, las 67 unidades "Atenea" que recorren 23 de las 91 rutas de la Red de Transporte de Pasajeros han transportado a más de 6.5 millones de usuarias, evitando así el acoso en contra de ellas.

⁴ <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/01/9/mandan-al-taller-100-unidades-del-trolebus>

⁵ Ídem.

⁶ <http://www.mexicocity.gob.mx/contenido.php?cat=10300&sub=5>

Los autobuses son fáciles de identificar, pues en el frente y los costados de la unidad con grandes letras en color rosa resalta la leyenda "Servicio Exclusivo para Mujeres".

El horario de atención es de 6:00 de la mañana a 9:00 de la noche, y el costo del pasaje es de dos pesos y cabe señalar que las mujeres embarazadas, las personas de la tercera edad y con capacidades diferentes podrán subir a los autobuses "Atenea" de forma gratuita⁷.

Los servicios ordinario y bicentenario cobran 2 pesos y el Servicio express cobra 4 pesos⁸.

En su modalidad de Ecobus⁹, RTP ofrece dos líneas con un costo de 5 pesos por persona y un promedio de 22 mil personas por día¹⁰.

De los servicios más destacados y continuos de RTP, se declara que transportaban de manera consolidada en 2012, en total 2 mil 450 millones de personas en todas las modalidades¹¹.

Si tomamos como base un costo promedio de 4 pesos para toda la red podemos obtener el cálculo de casi 10 mil millones de pesos para aquel año.

c. Metrobús

En el último caso, tenemos a METROBUS, cuya tarifa de un viaje en el Sistema es de \$6.00 pesos m.n.

La tarifa de un viaje en Metrobús al Aeropuerto de la Ciudad de México, terminales 1 y 2 es de \$30.00 pesos m.n.

Los transbordos entre Línea 1, Línea 2, Línea 3, Línea 4, Línea 5 y Línea 6 son gratuitos siempre y cuando se realicen dentro de las primeras dos horas de haber ingresado al sistema y con recorrido en una sola dirección.

El pago se realiza por medio de la Tarjeta de Ciudad o MB, la cual puede ser adquirida en las máquinas de venta y recarga de tarjetas, presentes en todas

⁷ http://www.rtp.gob.mx/programa_atenea.html

⁸ <http://noticias.terra.com.mx/mexico/df/transporte-publico-en-el-df-horarios-costos-mapas-y-rutas,e89c80ad90664410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>

⁹ http://www.rtp.gob.mx/rutas_expreso.html

¹⁰ <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/ecobus-a-santa-fe-ahorra-tiempo-y-dinero-a-usuarios-128641.html>

¹¹ <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota50323.html>

las estaciones de Metrobús. Tiene una capacidad de movilización diaria de 950 mil personas¹²

En 2005 inicio con 80 unidades y para 2015 contaba con 441 y 5 líneas en operación y una más en construcción que recorren toda la ciudad.

- 351 autobuses articulados de dos vagones con capacidad para 160 pasajeros.
- 36 biarticulados con tres vagones y capacidad para 240 pasajeros.
- 54 unidades de 11 metros de longitud y tienen capacidad para 90 personas.

Si calculamos que solo 50 mil hacen uso de la ruta más cara (30 pesos) y el resto, 900 mil tendrían un costo de 6 pesos por viaje, según los datos del propio METROBUS, sus ingresos alcanzan al año casi 2 mil 500 millones de pesos y un porcentaje importante llega a las arcas del gobierno.

CUARTO.- Que esta Comisión Especial valora que se debe tener en cuenta, además de lo señalado en los considerandos segundo y tercero, más allá de declaraciones, son los siguientes datos tomados de la revisión de la Cuenta Pública dictaminada por lo menos de los años 2012, 2013 y 2014, donde se observa lo siguiente:

	ESTIMADOS			
	2012	2013	2014	2015
Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal	1,320.00	1,195.8	1,376.6	1,151.8
Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal	1,429.60	1,564.2	1,656.5	1,303.7
Metrobús	166.4	965.7	986.5	545.5
TOTAL	2,916.0	3,725.7	4,019.6	3,001.0
	480%		44.70%	

FUENTE: Cuenta Pública 2012, 2013, 2014. SF CDMX. En el caso de 2015, al no existir aún cuenta pública, sólo se toma el dato de referencia.

Llama la atención el renglón del Metrobús sobre el que se vierten los siguientes comentarios específicos:

Como se observa, entre el año 2012 y 2013 existió un monto calculado de ingresos sobreestimado en el sistema Metrobús de casi 500%. Por otra parte, del año 2014 a 2015 se estimó (según la Cuenta Pública 2014 vs 4º Informe trimestral de 2015) una caída en los ingresos estimados para 2015 de casi 50%, lo cual establece inconsistencias en la planeación de ingresos de la Administración del transporte Metrobús.

¹² <http://noticieros.televisa.com/mexico-df/1506/metrobus-10-anos-df/>

COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Dado que no existe aún un documento explicativo que genere certidumbre sobre la inconsistencia del dato estimado para 2015 (función que cubrirá la cuenta pública para el año respectivo), no podemos determinar las razones por las que se sobrestimo un monto casi 50% menor que el año previo.

Por otra parte, en cuanto a los cálculos de ingreso estimados, si se observa el acumulado, de 2012 a 2014 el crecimiento se acerca al 38%, respecto del año de origen; es decir que mientras en el año base se estimaron 2,016 MDP, para 2014, el monto estimado alcanzó los 4,019.6 MDP.

Lo cual da cuenta de que en el proceso de planeación de ingresos, respecto de los años previos, han existido factores que no se han determinado, que obligaron a la administración de Metrobús a sobreestimar sus ingresos.

CUARTO.- Ahora bien en cuanto a la serie histórica de ingresos registrados para cada caso, observar el siguiente cuadro:

	REGISTRADO		
	2012	2013	2014
Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal	1,386.70	1,325.5	1,461.7
Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal	1,387.60	1,778.3	2,171.6
Metrobús	177.4	188.7	210.1
TOTAL	2,951.7	3,292.5	3,843.4

FUENTE: Cuenta Pública 2012, 2013, 2014

1. Mientras el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, reportan un nivel de ingresos acorde a sus estimaciones previas, el sistema Metrobús reporta ingresos severamente desproporcionados respecto de los estimados para los años respectivos.
2. Solo para tomar una referencia, los ingresos totales registrados en 2014, de casi 200 millones de pesos que, no llegó a más gracias al crecimiento de RTP, que fue de casi 400 millones de pesos en ese año, respecto del previo.
3. Es decir que mientras el sistema concesionado Metrobús, no tiene claridad en sus estimaciones, las empresas al servicio, y operadas por el estado presentan crecimientos importantes.
4. Por lo tanto, si se eficienta la planeación de los ingresos para el siguiente ejercicio y consideramos que la trayectoria positiva del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, es viable pensar en que el monto que

puede significar la iniciativa no rebase el 10% de impacto en esos números.

5. Es decir, en los dos últimos años que reporta la cuenta pública, se han dejado de percibir del estimado vs lo registrado, las siguientes cifras:

Año 1 (2013), de 965.7 mdp estimados, se registraron sólo 188.7 millones, lo cual quiere decir que **no se cumplió la meta por una diferencia negativa de 777.0 mdp.**

Año 2 (2014), de 986.5 mdp estimados, se registraron sólo 210.1 millones, lo cual quiere decir que **no se cumplió la meta por una diferencia negativa de 776.4 mdp.**

6. En cuanto a los datos consolidados del ingreso registrado, comentar que el valor consolidado de 2012 a 2014 con según la cuenta pública, existe **un crecimiento neto del 30.2%, es decir casi 892 mdp.**

QUINTO.- Revisando los totales de ingreso del trienio 2012-2014 encontramos que en el periodo el **STE tuvo un ingreso de 4,173.9 mdp**; por otra parte **RTP tuvo un ingreso acumulado de 5,337.5 mdp**; por último el **Metrobús 576 mdp**, lo cual da un total de **10,087.6 mdp.**

En cuanto al promedio anual registra que el **STE tuvo 1,391.3 mdp anual**, **RTP 1,778.5 mdp** y **Metrobús 192 mdp.**

	PROMEDIO
Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal	1,391.30
Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal	1,778.50
Metrobús	192

FUENTE: Cuenta Pública 2012, 2013, 2014

SEXTO.- Estos datos brindan un escenario más amplio para efectos de evaluar otras circunstancias que hacen que el costo de la iniciativa se valore desde diversos aspectos ya que hacerlo sólo con lo obtenido mediante el rastreo en el 4to informe trimestral 2015, es insuficiente porque éstos son cifras preliminares, toda vez que hasta en tanto se cuente con el análisis del cierre de la cuenta pública 2015, no se consideran esos datos como definitivos.

Si analizamos el costo de la iniciativa que determinó la opinión de la Unidad, contra lo acumulado según la Cuenta Pública de los años en cita, **aún señalando la sobreestimación, resulta ser sólo el 7.8% del ingreso registrado.**

COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Por todo ello, esta Comisión Especial determina emitir una **OPINIÓN PROCEDENTE** a la iniciativa y se expresa que incluso, se puede proyectar que el programa al que laude se ejecute en tres fases (tres ejercicios fiscales), distribuyendo en la misma medida, los impactos correspondientes; con las estimaciones multianuales y las coberturas respectivas y, al mismo tiempo, se hace más accesible su instauración para la propia administración pública de la Ciudad de México, con la posibilidad de reducción de impactos y riesgos si las estimaciones de ingresos que hagan las instancias involucradas de transporte, sean más apegadas a los ingresos netos reales del año anterior.

Considerar o tomar en cuenta estas observaciones, no sólo fortalece la iniciativa, si no ofrece un esquema escalado para su instauración, en pro de fomentar de manera más enfática, una cultura por el uso del transporte público, más allá que el vehículo particular, específicamente en este segmento de la población.

Por otra parte, llama a las instancias de gobierno a tomar las medidas necesarias para apegarse a su realidad económica y en todo caso, a revalorar un cambio en los indicadores utilizados, que están desviando la planeación en términos del ingreso real y por tanto, frenando el desarrollo de la Ciudad.

Dado en el Recinto Legislativo de Donceles, Ciudad de México, a 28 de abril de 2016.



DIP. ELENA EDITH SEGURA TREJO



DIP. JOSÉ ALBERTO BENAVIDES
CASTAÑEDA



DIP. ANDRÉS ATAYDE RUBIOLO



DIP. LUIS GERARDO QUIJANO
MORALES



DIP. IVÁN TEXTA SOLÍS