OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

La Comisión de Cambio Climático, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39, numerales 1 y 2 y, 45, numeral 6, inciso e), ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 69, 157 y 158, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea la presente opinión, al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1. En sesión de la Cámara de Diputados realizada el 21 de febrero de 2017, la diputada Mirza Flores Gómez presentó, a nombre del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, integrante del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura, presentó la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social.

2. El Presidente de la Mesa Directiva dictó el siguiente trámite: “Túrnese a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen, y a la Comisión de Cambio Climático para opinión”.

3. Mediante el oficio Núm. DGPL 63-II-3-1866 de fecha 21 de febrero de 2017, le fue remitido a la Comisión de Cambio Climático la copia del expediente Núm. 5691.

II. OBJETIVO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

Inicia el diputado Castañeda su Exposición de Motivos señalando que “Las alteraciones climáticas se están acrecentando de manera desmedida en todo el planeta, y si bien esto es **parte de un proceso natural**, las actividades humanas están incrementando la rapidez con que se está dando el cambio climático”.

Agrega que las variaciones drásticas en los patrones climáticos constituyen uno de los retos más importantes a los que tienen que enfrentarse los seres humanos, y que sus afectaciones son más severas en poblaciones vulnerables.

Afirma el proponente que el cambio climático ha aumentado la temperatura del planeta (sic), lo que ha incrementado a su vez el riesgo de acontecimientos extremos como olas de calor, sequías e inundaciones, fenómenos que afectan gravemente a las comunidades más pobres, en virtud de que, por lo general, dependen del medio que los rodea para satisfacer sus necesidades básicas.

Continúa el diputado proponente señalando que problemas como la pérdida y deterioro de las fuentes de agua, la escasez de alimentos generada por las sequías y la degradación del suelo en zonas agrícolas, y consiguientemente el deterioro en la salud de los habitantes, incrementan la situación de vulnerabilidad y riesgo de estas comunidades.

Por ello, considera el diputado Castañeda que la ubicación geográfica de la vivienda es un factor relevante en los indicadores de bienestar, pues las familias que viven en condiciones de pobreza se ubican en zonas vulnerables y, por lo tanto, son más susceptibles de sufrir daños por peligros climáticos. Como consecuencia, agrega, se incrementa su vulnerabilidad y la situación de desigualdad de la sociedad.

Un ejemplo referido por el diputado proponente es el paso de la tormenta Earl, en agosto de 2016, que provocó la muerte de 45 personas y cientos de afectados en los estados de Puebla y Veracruz. En esa ocasión el área de asentamiento de las viviendas fue el principal lugar en que acaecieron los decesos y las pérdidas materiales, ya que se ubicaban en las faldas de los cerros, lo que ocasionó que los hogares de decenas de familias quedaran sepultados por los deslaves.

De acuerdo con el diputado proponente, citando una nota periodística, la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) han manifestado la urgencia de incorporar indicadores climáticos para la medición y evaluación de la pobreza. Así mismo, agrega que “el cambio climático tiene efectos en el incremento en la condiciones de marginación y vulnerabilidad de las comunidades que de por sí ya se encuentran en situación de pobreza”.

Destaca el proponente que en la legislación vigente los indicadores climáticos no se encuentran ligados a la equidad social, a pesar de que, como se ha manifestado, los efectos del cambio climático inciden directamente en el aumento de la pobreza. La presente iniciativa busca introducir en la legislación factores vinculados a la situación climática para medir las condiciones de bienestar.

Incorporar los indicadores climáticos a la medición de la pobreza en México ayudará a identificar y diagnosticar los costos causados por las alteraciones climáticas y los factores de riesgo de las comunidades más vulnerables del país.

Finalmente, se habla de la forma en que los criterios climatológicos contribuirían en los objetivos perseguidos por el proponente: “En este sentido, la duración de los periodos de sequías y la pluviosidad máxima que se tiene en una determinada zona, son indicadores clave en la medición del bienestar, ya que éstos ayudarán a determinar si la calidad de las viviendas cumple con las expectativas para afrontar una contingencia natural, si las áreas de asentamiento permiten el acceso a una alimentación adecuada y cómo esto afecta a la fuente de ingresos de la población”.

Argumenta, en relación con cada uno de estos indicadores: a) "…el indicador de la duración de los periodos secos durante la temporada de cosechas, permite identificar la disminución de los ingresos de una familia que se dedica a la agricultura o depende de su medio ambiente para alimentarse"; b) "…la pluviosidad máxima ayuda a verificar la calidad de las viviendas y si éstas son resilientes ante fenómenos naturales y contingencias ambientales, además de que también se vincula al acceso a la alimentación y la disminución en los ingresos por la pérdida de cosechas debido a la inundación de los campos de cultivo".

Concluye, señalando que el uso de indicadores climáticos dentro de la medición de la pobreza permitirá una evaluación integral de este fenómeno, ya que contribuirá a visibilizar y comprender los efectos del cambio climático en la población y en su bienestar, así como establecer políticas públicas más efectivas.

A partir de los elementos presentados en su exposición de motivos, el diputado Clemente Castañeda Hoeflich plantea su propuesta de reforma en los siguientes términos:

> ***Decreto que reforma el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social***
>
> ***Único.*** *Se reforman las fracciones V, VIII y IX; y se adicionan las fracciones X y XI al artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:*
>
> ***Artículo 36.*** *Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:*
>
> *I. a IV. [...].*
>
> *V. Calidad,* ***ubicación geográfica*** *y espacios de la vivienda;*
>
> *VI. a VII. [...];*
>
> *VIII. Grado de cohesión social****;***
>
> *IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada****;***
>
> ***X. Duración del periodo de sequías en la zona de asentamiento de la vivienda; y***
>
> ***XI. Pluviosidad máxima en la zona de asentamiento de la vivienda.***
>
> ***Transitorio***
>
> ***Único.*** *El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Una vez planteados los antecedentes, contenido y objeto de la iniciativa que aquí se dictamina, los integrantes de esta Comisión de Cambio Climático fundan el presente dictamen en las siguientes:

III. CONSIDERACIONES.

PRIMERA. La iniciativa que aquí se dictamina, propone modificar el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social. En este artículo se establecen los criterios para definir, identificar y medir la pobreza.

La tarea de medir la pobreza es fundamental para el diseño de las políticas de desarrollo social y la selección de tales criterios tiene una racionalidad que llevó varios años definir con la participación de distinguidas personalidades del ámbito académico y funcionarios del gobierno federal.

El diseño de la metodología para la medición de la pobreza fue un proceso largo y apegado estrictamente a criterios científicos por parte de CONEVAL.[1] Sin embargo, el problema de medición de la pobreza se planteó desde mucho tiempo atrás.

La medición de la pobreza era un asunto de interés destacadamente en el ámbito académico y en diversas instancias gubernamentales. Durante varios años se habían desarrollado esfuerzos para obtener las mediciones de la pobreza. Sin embargo, incluso en el ámbito gubernamental no había coincidencia entre cifras.[2]

Los esfuerzos de integrar una metodología sólida para medir la pobreza empezaron a tomar fuerza a partir de 2001, cuando se convocó a un simposio internacional sobre el tema; en julio del mismo año se integró el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza que tuvo como encomienda la tarea de construir un indicador que cumpliera con cuatro objetivos:

- Establecer la magnitud del problema de la pobreza;
- Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución;
- Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población; y,
- Evaluar las políticas, programas y acciones públicas del desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.

Después de meses de reuniones en las que participaron expertos de universidades de otros países, en agosto de 2002 el comité presentó una metodología preliminar que no obtuvo una aceptación general.

En 2004 se aprueba la Ley General de Desarrollo Social, la cual prevé la creación del CONEVAL. Con este paso, "la medición de la pobreza en México inició una etapa de institucionalización, como una medición oficial del Estado mexicano que permite evaluar y tener

1 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición)*. Mexico, DF: CONEVAL, 2014, p. 18-19.

2 ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del CONEVAL?, CONEVAL, s/f., p.2

un diagnóstico periódico y territorial de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población"[3].

Como se aprecia, la medición de la pobreza es resultado de un largo camino de estudio y reflexión que se plasma en los criterios señalados en la Ley General de Desarrollo Social.

SEGUNDA. El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social señala lo siguiente:

> **"Capítulo VI**
> **De la Definición y Medición de la Pobreza**
>
> **Artículo 36.** Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:
>
> **I.** Ingreso corriente per cápita;
> **II.** Rezago educativo promedio en el hogar;
> **III.** Acceso a los servicios de salud;
> **IV.** Acceso a la seguridad social;
> **V.** Calidad y espacios de la vivienda;
> **VI.** Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
> **VII.** Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;
> **VIII.** Grado de cohesión social, y
> **IX.** Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada."

Los criterios establecidos en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, tienen como propósito "la definición, identificación y medición de la pobreza". Estos criterios son de dos tipos: a) el ingreso, y b) las carencias sociales.

El ingreso, por una parte, determina la capacidad de adquirir satisfactores en el mercado, mientras que los restantes se identifican como una serie de carencias definidas en múltiples dominios.[4]

Es decir, la perspectiva que establece la Ley General de Desarrollo Social para medir la pobreza es una perspectiva multidimensional en cuanto a los factores que la determinan.

El diputado Castañeda propone adicionar a la lista de los criterios para definir, identificar y medir la pobreza los siguientes:

---

3 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del CONEVAL?*, s/f.

4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición).* México, DF: CONEVAL, 2014, p. 28.

1. Ubicación geográfica (de la vivienda, se supone).
2. Duración del período de sequía en la zona de asentamiento de la vivienda.
3. Pluviosidad máxima en la zona de asentamiento de la vivienda.

Cabe mencionar que ninguno de los tres conceptos que el diputado Castañeda propone incorporar a los establecidos por la Ley son criterios que permitan dimensionar la pobreza como son el ingreso o los indicadores de carencias sociales.

Si bien la incidencia de las sequías, la pluviosidad o una determinada ubicación de alto riesgo pueden agravar una condición de pobreza de cierta comunidad, estas mediciones meteorológicas no permiten medir la magnitud de la pobreza y las carencias, cuya aplicación es materia de desarrollo social. Su aplicación, en cambio, reside en la localización de zonas de riesgo y la aplicación de medidas de prevención, formulación de programas de reducción de riesgos, etcétera.

TERCERA. Afirma el diputado Castañeda que la legislación actual no contempla la relación entre vulnerabilidad, pobreza y las consecuencias del cambio climático.

Partimos de la consideración de que los criterios que la iniciativa en comento propone incluir en la Ley General de Desarrollo Social no son compatibles con la medición de la pobreza. Sí lo son, como se ha mencionado, para formular políticas de adaptación y de resiliencia que permitan proteger de manera más efectiva a la población más vulnerable a las consecuencias del cambio climático y bajo esta consideración se ha recogido en la legislación vigente.

Así vemos que la Ley General de Cambio Climático considera en la fracción II de su artículo 3o la elaboración de diversos atlas de riesgo que en los artículos 7o y 8o se establece las responsabilidades federal y estatal. La elaboración de los atlas de riesgo, por otra parte, están considerados como una de las principales medidas de adaptación, como se define en la fracción XI del artículo 28.

Así mismo, en el artículo 30 de la misma ley se establece que para elaborar y publicar los atlas de riesgo deben considerarse los escenarios de vulnerabilidad actual y futura ante el cambio climático, atendiendo de manera preferencial a la población más vulnerable y a las zonas de mayor riesgo y que el uso de la información ahí contenida, debe ser la base para formular planes y reglamentos.

Por otra parte, en la Ley General de Protección Civil hay disposiciones expresas a la atención prioritaria a grupos sociales vulnerables, la detección de zonas de riesgo mediante la recopilación de información climatológica y meteorológica para la detección de zonas de riesgo (Art. 82); así como contar con mecanismos que permitan atender de manera ágil y oportuna mediante apoyos directos a los productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros, de bajos ingresos, afectados por contingencias climatológicas extremas (Art. 91).

Así mismo, se establece que en las acciones de gestión de riesgos se dará prioridad a los grupos sociales vulnerables y de escasos recursos económicos (Art. 21).

Por otra parte, en el Capítulo XVII (De la Detección de Zonas de Riesgo) el artículo 82 establece que el Gobierno Federal, con la participación de las entidades federativas, deberá buscar concentrar la información climatológica, geológica y meteorológica de que se disponga a nivel nacional.

En cuanto a la atención a la población de bajos ingresos y altamente vulnerable y la protección a las actividades productivas, en el Capítulo XVIII (De la Atención a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas), el artículo 91 dispone que "Es responsabilidad del Gobierno Federal y de las entidades federativas atender los efectos negativos provocados por fenómenos climatológicos extremos en el sector rural, en este sentido, se deberá contar con los mecanismos que permitan atender de manera ágil y oportuna mediante apoyos directos y contratación de seguros catastróficos a los productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros, de bajos ingresos, afectados por contingencias climatológicas extremas, de conformidad con lo establecido en el artículo 126 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable".

En conclusión, diversa normatividad del sistema jurídico mexicano ha incorporado las materias que motivaron la iniciativa del diputado Castañeda.

CUARTA. Una revisión del material consultado por el diputado proponente en su exposición de motivos permite ubicar en el ámbito adecuado la problemática que motivó al legislador a plantear su iniciativa.

El diputado Castañeda cita un reportaje en el que se reseña la presentación del *Estudio Económico y Social Mundial 2016: Resiliencia al cambio climático, una oportunidad para reducir las desigualdades* del Consejo Económico y Social de la ONU. Sin embargo, una revisión este estudio permite apreciar el sentido correcto de la relación entre resiliencia y pobreza.

El enfoque mediante el cual el reporte del Consejo Económico y Social aborda la relación de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo se pone en claro en la siguiente cita:

"En la medida en que la prevalencia de múltiples desigualdades en el acceso a los recursos y las oportunidades determina en gran parte las distintas repercusiones de los peligros climáticos en las poblaciones y comunidades, las políticas destinadas a fomentar la resiliencia al clima constituyen una oportunidad para hacer frente a los determinantes estructurales de la pobreza y la desigualdad en sus múltiples dimensiones".[5]

Como se aprecia, en el estudio en cuestión no se aborda el problema de la medición de la pobreza, sino el de que las consecuencias de los peligros climáticos en condiciones de

[5] ONU, Consejo Económico y Social, Estudio Económico y Social Mundial 2016, Resiliencia al cambio climático, una oportunidad para reducir las desigualdades,
25 de abril de 2016, p.1/21.

desigualdad social y que contar con políticas destinadas a fomentar la resiliencia es una oportunidad para evitar que se agraven la pobreza y las desigualdades.

Por otro lado, el diputado proponente menciona el número de diciembre de 2014 de la publicación *Briefing* del International Institute for Environment and Development.

El artículo principal en este número de dicha publicación es el denominado *Adaptation and Wellbeing*. Ahí se menciona que "El fin último de la adaptación es asegurar y mejorar el bienestar humano —en línea con las prioridades del desarrollo nacional— **para enfrentar el cambio climático**. Por lo que tiene sentido **medir la efectividad de la adaptación** —en términos del éxito del desarrollo— usando indicadores de bienestar humano"[6].

Más adelante se lee que "A diferencia de los indicadores de resiliencia, que son usados para predecir cómo serán afectados la gente y los sistemas, los indicadores de bienestar son medidos después de que el choque o la situación de estrés han ocurrido y por lo tanto dibujan una imagen más confiable de su impacto".[7]

Como se aprecia, de las citas anteriores, la legislación actual ha incorporado la relación entre vulnerabilidad, pobreza y las consecuencias del cambio climático

Por los razonamientos vertidos en las consideraciones anteriormente expuestas, los diputados integrantes de esta Comisión de Cambio Climático emiten la siguiente:

ACUERDO

Primero. La iniciativa aquí analizada propone reformas que no se justifican metodológicamente ni son compatibles con el objetivo de la medición de la pobreza, que es el propósito de las disposiciones contenidas en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, que se propone reformar. Por consiguiente los legisladores integrantes de la Comisión de Cambio Climático consideran que no es viable su aprobación por parte de la Comisión de Desarrollo Social.

Segundo. Comuníquese a la dictaminadora Comisión de Desarrollo Social.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 12 de septiembre de 2017.

SE ADJUNTAN A LA PRESENTE OPINIÓN LAS FIRMAS APROBATORIAS DE LA MAYORÍA DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO.

---

6 The ultimate purpose of adaptation is to secure and improve human wellbeing — in line with national development priorities — in the face of climate change. So it makes sense to **measure the effectiveness of adaptation** — in terms of development success — using indicators of human wellbeing.

7 Unlike resilience indicators, which are used to predict how people and systems will be affected by future shocks and stresses, **wellbeing indicators are measured after the shock or stress has occurred, and so can paint a more reliable picture of their impact.**