



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES A LA PROPUESTA DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, QUE PRESENTÓ LA DIPUTADA VALENTINA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA.

**HONORABLE CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, I LEGISLATURA.
P R E S E N T E.**

PREÁMBULO

La Comisión de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción III y 122, apartado A, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1, numeral 2 y 5, 28, 29, apartado A y apartado D, inciso c), y 30, numeral 1, inciso b) de la Constitución de la Ciudad de México; artículos 1, 3, 13, fracciones XXI y LXVII, 67, 70, fracción I, 72, fracciones I y X, 74, fracción XVII, 77, párrafo tercero y 80 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; artículos 1, 103, fracción I, 104, párrafo primero, 106, 187, 192, 197, 221, fracción I, 222, fracciones III y VIII, 252, fracciones II y III, 256, 257, 258, 260, 276, 277, 278, 325 y 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; presenta el dictamen en relación a la **INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.**

Al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

1.- El pasado 31 de octubre del 2019, fue turnada a la Comisión de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales, mediante oficio MDPPOSA/CSP/0928/2020, para su análisis y dictamen, la **INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL**, que presentó la Diputada Valentina Valia Batres Guadarrama, del Grupo Parlamentario del Partido MORENA.

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES A LA PROPUESTA DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, QUE PRESENTÓ LA DIPUTADA VALENTINA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

2

2.- Lo anterior, toda vez que esta Comisión de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales es competente para conocer, estudiar y analizar la iniciativa con proyecto de decreto en comento y en consecuencia, emitir el presente dictamen, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios antes mencionados; por lo que a continuación se procede a exponer los hechos que dieron origen al dictamen que nos ocupa.

3.- La diputada promotora refiere, en el cuerpo de la iniciativa con proyecto de decreto, lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 36, de la Ley General de Desarrollo Social, establece los lineamientos y criterios que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), toma en cuenta para la definición, identificación y medición de la pobreza en el territorio nacional; dichos lineamientos son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participan en el diseño y ejecución de programas de desarrollo social que se implementan en los tres órdenes de gobierno.

Entre los citados lineamientos se encuentra el ingreso corriente per cápita; el rezago educativo promedio en el hogar; el acceso a los servicios de salud; el acceso a la seguridad social; la calidad, espacios y acceso a los servicios en la vivienda; el acceso a la alimentación nutritiva; el grado de cohesión social; y el grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recopila información de la situación particular de cada persona habitante del país para generar estadísticas relacionadas con los rubros expuestos, para que, posteriormente, el CONEVAL retome la información y genere diagnósticos sobre la situación de la pobreza en el ámbito nacional.

Derivado del proceso anterior, se determina si una persona se encuentra en situación de pobreza, cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

No obstante, la definición anterior evidencia un carácter individual de la medición de la pobreza, al dejar de lado la acumulación de desventajas económicas, políticas, sociales y culturales del contexto espacial donde residen e interactúan las personas en lo individual y en lo colectivo.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

Así, la pobreza multidimensional reconocida en la legislación se entiende como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos, o el ejercicio de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social.

Sin embargo, a pesar de ser multidimensional, tal forma de medir la pobreza no toma en cuenta las situaciones de privación en todos los ámbitos en los que se puede desarrollar una persona. Por tanto, se considera que el número y el tipo de dimensiones a considerar deben estar directamente relacionadas con la forma en que se conciben las condiciones de mínimas para garantizar un nivel de vida digno para cada persona.

La importancia de los diagnósticos sobre la situación de pobreza en el país, radica en que la política de desarrollo social genera intervenciones para que las personas disfruten de los derechos sociales, individuales y colectivos establecidos tanto en la Constitución federal, como en la Constitución de la Ciudad de México, y en sus respectivas leyes de desarrollo social.

En ese sentido, se propone que la Ley General de Desarrollo Social contemple el contexto espacial como un nuevo aspecto para la definición, identificación y medición de la pobreza, basado en todos los ámbitos de la vida de las personas.

El contexto espacial no sólo se refiere al espacio físico territorial donde reside una persona, sino al cúmulo de elementos tanto positivos como negativos que inciden en el territorio y en las personas. En ese sentido, puede ser entendido como el espacio donde se acumulan e interrelacionan las desventajas y desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas, agravando las condiciones de vida de una persona que se encuentra en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación o exclusión social.

En ese tenor, contexto espacial es una categoría que no debe verse de forma aislada, como un indicador más, sino como un ítem donde confluyen las categorías para el estudio de las desigualdades.

A la fecha, se han realizado estudios del contexto espacial desde la exclusión social, la cual pertenece a una categoría con un espectro más amplio que el de la pobreza y la pobreza multidimensional, en virtud de que contempla otros elementos.

Desde este enfoque, el catedrático español Joan Subirats, en el documento denominado “Análisis de los Factores de Exclusión Social”, refiere que el contexto



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

4

espacial es el reflejo en el hábitat de las personas tanto físico, político, sociocultural y económico, como espacios interdependientes, donde se gestan los procesos de exclusión social de las personas.

En su análisis, realiza la división del contexto espacial en tres espacios, a saber:

1.- El Espacio Físico: *Este se ha modificado en el transcurso del tiempo como producto de los procesos de urbanización, lo cual ha cambiado la dinámica tanto en los espacios rurales como urbanos, incrementando las necesidades y demandas para el desarrollo económico y social.*

El espacio físico contempla tres factores que dan pie al proceso de exclusión y que pueden ser retomados para el estudio de la pobreza: el deterioro de edificios y viviendas, tanto en el aspecto físico como en la insuficiencia de servicios básicos; el deterioro del espacio público; y las deficiencias en el transporte público.

2.- El Espacio Sociocultural: *Se refiere a la evolución demográfica y el impacto que ha tenido en las sociedades; los movimientos migratorios por motivos económicos; la configuración de viejas y nuevas desigualdades; así como las nuevas formas de convivencia.*

En ese sentido, se determinan tres factores relacionados con la exclusión espacial: la estigmatización del territorio; la inseguridad ciudadana; y la presencia de recursos y equipamientos públicos, como los servicios de salud, vivienda, educación, o la asistencia social.

3.- El Espacio Económico: *Este alude a los procesos de producción e intercambio de bienes y servicios en el marco de la globalización capitalista, lo que genera un impacto en los procesos de distribución en un territorio y, a su vez, tiene consecuencias en el mercado de trabajo y en la distribución territorial de la población.*

La dinámica de la producción para el mercado ha ocasionado una marginación económica, debido a que ha focalizado en las grandes ciudades, la infraestructura, los medios de transporte, los grandes comercios y las fuentes de empleo, incrementando las desigualdades en los territorios menos favorecidos.

Desde este mismo enfoque, el sociólogo español Eduardo López-Aranguren, en el libro “Problemas Sociales: Desigualdad, Pobreza y Exclusión Social”, ha señalado que el concepto de exclusión espacial implica una segregación territorial, es decir, una sociedad físicamente separada, pues significa que hay un acceso restringido de las



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

personas que habitan la zona excluida a equipamiento, recursos y servicios públicos instalados en un territorio.

Asimismo, existe un acceso restringido a la participación política eficaz, pues las personas que habitan este territorio no forman parte de los procesos de participación para generar cambio en su espacio comunitario; además de que estos territorios y sus habitantes generan rechazo y desconfianza hacia el resto de la población.

En estos espacios excluidos se gesta un “malestar social”, ya que en ellos se manifiestan diversas problemáticas sociales como la pobreza, la delincuencia, el vandalismo, narcomenudeo, violencia, adicciones, deterioro de edificios, viviendas y servicios, estigmatización del territorio, deterioro del espacio público, deficiencia en la movilidad, inseguridad ciudadana, descohesión social, marginación económica, ausencia de equipamientos y recursos, incrementando las desigualdades y originando que las demás personas integrantes de la sociedad tengan miedo de entrar en esos territorios.

Por lo anterior, el contexto espacial es una categoría importante para considerar en los diagnósticos sobre pobreza en México, considerando la multiplicidad de desventajas tanto económicas, políticas, sociales y culturales que se interrelacionan en un espacio determinado, lo que daría pauta a la realización de diagnósticos e investigaciones sobre la pobreza más cercanas a la realidad.

Nos encontramos frente a los retos de la nueva cuestión social, donde de acuerdo con el trabajador social argentino Alfredo Juan Manuel Carballeda, han surgido problemáticas sociales complejas, traducidas como las “expresiones de la tensión entre necesidades y derechos sociales y personas que generan distintas formas de padecimiento expresándose en forma probabilística en todos los sectores sociales”.

Por tanto, la inclusión de la categoría del contexto espacial en artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, permitirá que la definición, identificación y medición de la pobreza en nuestro país, se acerque a la realidad contextual que experimentan las personas, permitiendo la generación de mejores políticas de desarrollo social en el país, propiciando, a la larga, la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en pobreza.

A efecto de ilustrar el alcance de la Iniciativa, se considera prudente la inserción de un cuadro comparativo que muestre la adición propuesta, a la luz de lo dispuesto en la normatividad vigente, a saber:



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>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:</p> <p>I. Ingreso corriente per cápita;</p> <p>II. Rezago educativo promedio en el hogar;</p> <p>III. Acceso a los servicios de salud;</p> <p>IV. Acceso a la seguridad social;</p> <p>V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa;</p> <p>VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa;</p> <p>VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;</p>	<p>Artículo 36.- ...</p> <p>I. a la VII. ...</p> <p>VIII. Grado de cohesión social;</p>

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES A LA PROPUESTA DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, QUE PRESENTÓ LA DIPUTADA VALENTINA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

<p>VIII. Grado de cohesión social; y</p> <p>IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada; <u>y</u></p> <p>X. Contexto espacial.</p>
---	--

Es por lo anteriormente expuesto que someto a la consideración de esta Soberanía, el presente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

ÚNICO.- Se **ADICIONA** una fracción X, al artículo 36, de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 36.- ...

I. a la VII. ...

VIII. Grado de cohesión social;

IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada; y

X. Contexto espacial.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Preséntese ante la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, como Iniciativa proveniente del Congreso de la Ciudad de México, en atención a lo dispuesto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en el artículo 326, del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; y

SEGUNDO.- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística deberán, en un plazo que no exceda los 120 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, realizar los ajustes necesarios a la metodología empleada para la definición, identificación y medición de la pobreza, a efecto de incorporar el contexto espacial entre los lineamientos y criterios creados para tal efecto.

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES A LA PROPUESTA DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, QUE PRESENTÓ LA DIPUTADA VALENTINA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- Que esta Comisión es competente para conocer y resolver respecto de la Iniciativa ante el Congreso de la Unión, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción x, al artículo 36, de la Ley General de Desarrollo Social, de conformidad con lo establecido en los artículos señalados en el preámbulo de este dictamen.

SEGUNDO.- Que la diputada promovente señala en la propuesta de iniciativa con proyecto de decreto, que:

...el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recopila información de la situación particular de cada persona habitante del país para generar estadísticas relacionadas con los rubros expuestos, para que, posteriormente, el CONEVAL retome la información y genere diagnósticos sobre la situación de la pobreza en el ámbito nacional.

Derivado del proceso anterior, se determina si una persona se encuentra en situación de pobreza, cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

No obstante, la definición anterior evidencia un carácter individual de la medición de la pobreza, al dejar de lado la acumulación de desventajas económicas, políticas, sociales y culturales del contexto espacial donde residen e interactúan las personas en lo individual y en lo colectivo.

TERCERO.- Que a decir de la Diputada promovente, *...se han realizado estudios del contexto espacial desde la exclusión social, la cual pertenece a una categoría con un espectro más amplio que el de la pobreza y la pobreza multidimensional, en virtud de que contempla otros elementos.*

Desde este enfoque, el catedrático español Joan Subirats, en el documento denominado “Análisis de los Factores de Exclusión Social”, refiere que el contexto espacial es el reflejo en el hábitat de las personas tanto físico, político, sociocultural y económico, como espacios interdependientes, donde se gestan los procesos de exclusión social de las personas.

En su análisis, realiza la división del contexto espacial en tres espacios, a saber:



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

1.- El Espacio Físico: *Este se ha modificado en el transcurso del tiempo como producto de los procesos de urbanización, lo cual ha cambiado la dinámica tanto en los espacios rurales como urbanos, incrementando las necesidades y demandas para el desarrollo económico y social.*

El espacio físico contempla tres factores que dan pie al proceso de exclusión y que pueden ser retomados para el estudio de la pobreza: el deterioro de edificios y viviendas, tanto en el aspecto físico como en la insuficiencia de servicios básicos; el deterioro del espacio público; y las deficiencias en el transporte público.

2.- El Espacio Sociocultural: *Se refiere a la evolución demográfica y el impacto que ha tenido en las sociedades; los movimientos migratorios por motivos económicos; la configuración de viejas y nuevas desigualdades; así como las nuevas formas de convivencia.*

En ese sentido, se determinan tres factores relacionados con la exclusión espacial: la estigmatización del territorio; la inseguridad ciudadana; y la presencia de recursos y equipamientos públicos, como los servicios de salud, vivienda, educación, o la asistencia social.

3.- El Espacio Económico: *Este alude a los procesos de producción e intercambio de bienes y servicios en el marco de la globalización capitalista, lo que genera un impacto en los procesos de distribución en un territorio y, a su vez, tiene consecuencias en el mercado de trabajo y en la distribución territorial de la población.*

CUARTO.- *Que para dar más claridad al objeto de la iniciativa, la promovente afirma que “El contexto espacial no sólo se refiere al espacio físico territorial donde reside una persona, sino al cúmulo de elementos tanto positivos como negativos que inciden en el territorio y en las personas. En ese sentido, puede ser entendido como el espacio donde se acumulan e interrelacionan las desventajas y desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas, agravando las condiciones de vida de una persona que se encuentra en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación o exclusión social.”*

QUINTO.- *Que, esta dictaminadora da cuenta que existe una actualización de los “Lineamientos y criterios de medición de pobreza” y que fue publicada el 30 de octubre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, se advierte que en el apartado “1.2 Derechos Sociales y Bienestar Económico” se plasman dos enfoques que contiene la Ley General de Desarrollo Social y que analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de bienestar y el enfoque de derechos.*



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

En el enfoque de bienestar se argumenta que:

“El objetivo primordial radica en identificar las dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente.

En éste se supone que cada persona, a partir de sus circunstancias y preferencias, desarrolla el conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir. Si estas opciones no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre.

Si bien no existe consenso sobre la mejor manera de abordar el problema de la pobreza multidimensional desde el enfoque de bienestar, la mayoría de mediciones efectuadas desde esta aproximación consideran fundamental la disponibilidad de recursos económicos por parte de los individuos.”

En el enfoque de derechos argumenta que:

“Se basa en la premisa de que toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana, que suelen estar incorporadas en el marco normativo de cada sociedad: toda persona, por el hecho de serlo, debe tener asegurados un conjunto de derechos sociales de manera irrenunciable e insustituible (ONU, 2004). Asimismo, este enfoque considera la pobreza como “la negación no sólo de un derecho en particular o de una categoría de derechos, sino de los derechos humanos en su totalidad”

Asimismo, se advierte que en el apartado “1.3 El contexto territorial” el cual, a criterio de esta dictaminadora, se encuentra en consonancia con la propuesta que nos atañe, al respecto se dice que

“La necesidad de incorporar aspectos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales, culturales, entre otras), los cuales influyen en las opciones de vida de las personas y, por tanto, en el ejercicio de sus libertades. Sin embargo, estos aspectos contextuales no pueden enmarcarse dentro de las aproximaciones al fenómeno de la pobreza que ya se abordaron. Los derechos sociales o el ingreso de las personas son atributos individuales o de la unidad doméstica, en tanto que en el caso de los factores contextuales, el análisis requiere considerar elementos comunitarios o locales, cuya identificación descansa en criterios territoriales.

La Ley General de Desarrollo Social, al incorporar la cohesión social y la accesibilidad a carretera pavimentada dentro de los indicadores para la medición de la pobreza, reconoce la importancia de estos factores contextuales, los cuales, si bien pueden ser analizados desde la óptica de la influencia que tienen en la sociedad y los efectos de



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

ésta sobre aquéllos, sólo pueden medirse en una escala territorial. A partir de lo anterior, resulta necesario complementar el enfoque de medición de la pobreza con un tercer espacio, en el que se registren los fenómenos que se despliegan sobre el espacio de interacción social, como es el caso de la cohesión y el acceso a vías de comunicación terrestre.”

SEXTO.- Que, haciendo alusión a lo mencionado por la diputada promovente en su iniciativa y en consonancia con el documento elaborado por el CONEVAL “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”¹ se plasma la valoración del contexto social en la medición de la pobreza:

“Un enfoque en el que confluyen derechos y bienestar, y que toma en cuenta el contexto territorial, presenta cuatro fortalezas frente a un enfoque unidimensional. En primer lugar, coloca en el centro de las políticas de superación de la pobreza a una sociedad compuesta por grupos sociales e individuos libres y participativos. En segundo, supone un sistema basado en valores democráticos y en el funcionamiento de instituciones sociales bajo el imperio de la ley y el Estado de derecho. En tercero, toma en cuenta el particular y heterogéneo contexto social y territorial en el que se desarrollan las capacidades individuales.”

SÉPTIMO.- Que, en el documento referido en el considerando anterior se refleja la importancia de la aportación que tiene considerar una dimensión con un contexto territorial

“...la incorporación del espacio de contexto territorial dentro de la medición de la pobreza hace posible analizar el efecto de los fenómenos y problemáticas de las comunidades y localidades en las opciones de vida de toda persona, en especial la cohesión social, el acceso a vías de comunicación y el disfrute de un medio ambiente sano.

Esto permite vincular el concepto de pobreza con la creación de mecanismos de integración y cooperación social, así como con la búsqueda de un desarrollo sustentable y respetuoso del medio ambiente. Asimismo, al disponer de información a escala estatal y municipal sobre los niveles y las características de la pobreza, es posible dar un seguimiento puntual a las diferencias entre los distintos estados y municipios, y en especial a las brechas entre regiones.”

¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (tercera edición). Ciudad de México: CONEVAL, 2019.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

OCTAVO.- Que es de reconocer que la diputada promovente pone a discusión una dimensión que tal parece ya es considerada por CONEVAL en los lineamientos, sin embargo, al adicionar una fracción al artículo 36, a la Ley General de Desarrollo Social que se denomine “contexto espacial” como un indicador para la medición de la pobreza, se torna obligatoria su consideración, no dejando al arbitrio la estimación de la misma en lineamientos posteriores, lo que permitirá dar amplitud y profundidad que complementa la dimensión territorial conformada por las fracciones VIII referente a la cohesión social y IX relativa a la accesibilidad a carretera pavimentada.

NOVENO.- Que es por lo antes expuesto que el objeto de la presente iniciativa con proyecto de decreto, radica en fortalecer las herramientas metodológicas para elaborar una medición de la pobreza que se aproxime más a la situación actual de nuestra sociedad mexicana y que permita a los tomadores de decisiones ajustar las estrategias tendientes a la lucha para erradicar la pobreza, de acuerdo con los objetivos planteados por las administraciones en turno.

DÉCIMO.- Que esta Comisión dictaminadora considera que los anteriores argumentos son por demás importantes y atendibles, pues se da cuenta que la medición de la pobreza sigue evolucionando encontrando otros indicadores que pueden ser determinantes para tener un diagnóstico más preciso de la situación actual del país.

Adicionalmente, se advierte que el artículo de referencia, en aras de robustecer el ejercicio de medición de la pobreza ha sufrido modificaciones legislativas y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 2013, relacionada con la fracción IX y el 1 de junio de 2016 en el mismo órgano informativo oficial, relacionada con la fracción VII.

DÉCIMO PRIMERO.- Que las y los Diputados que integran esta comisión dictaminadora, habiendo hecho una revisión íntegra de la Propuesta de Iniciativa ante el Congreso de la Unión, con proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción X, al artículo 36, de la Ley General de Desarrollo Social, estiman que los requisitos generales para integrarla, así como la justificación planteada para sustentar el Proyecto de Decreto resultan válidos, en virtud de que se exponen las razones jurídicas, constitucionales y motivacionales que deben de ser tomadas en cuenta por las Cámaras del Congreso General de la República, para iniciar un proceso de análisis y discusión de la iniciativa que se presenta, por lo tanto se retoman de manera íntegra para la conformación de la misma.

De igual forma el proyecto de decreto se aprueba en todos sus términos, modificándose exclusivamente el transitorio primero para establecer que el Decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, se agrega un segundo, para señalar que el decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación y el actual transitorio segundo conformará el

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES A LA PROPUESTA DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, QUE PRESENTÓ LA DIPUTADA VALENTINA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

tercero para fijar el plazo en que el Consejo Nacional de Evaluación y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística deban realizar los ajustes necesarios a la metodología empleada para la definición, identificación y medición de la pobreza.

DÉCIMO SEGUNDO.- Que sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se advierte que la diputada proponente plantea en su transitorio primero que la iniciativa sea presentada, en caso de ser aprobada por este Congreso, ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, atendiendo con ello lo señalado por el artículo 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.

Esta comisión dictaminadora estima procedente la petición atendiendo a que, de conformidad con el artículo 71, fracción III de la Constitución General de la República las legislaturas de las Entidades Federativas podrán presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, y habiendo revisado los artículos 74 y 76 de la citada Constitución, se advierte que la materia sobre la cual versa la iniciativa, no es exclusiva de alguna de las Cámaras del Congreso, por lo que se deberá remitir a la autoridad legislativa propuesta.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, en términos de los razonamientos de hecho y de derecho desarrollados en el presente dictamen, y de conformidad con lo establecido en el artículo 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, la Comisión de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales, conviene en aprobar la propuesta de iniciativa con Proyecto de Decreto materia del presente Dictamen, por lo que:

RESUELVE

PRIMERO. Se aprueba la Propuesta de Iniciativa ante el Congreso de la Unión, con proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción X, al artículo 36, de la Ley General de Desarrollo Social.

SEGUNDO. Remítase a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

**CAMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
LXIV LEGISLATURA.
PRESENTE.**

El Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México presenta la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL**, de conformidad a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 36, de la Ley General de Desarrollo Social, establece los lineamientos y criterios que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), toma en cuenta para la definición, identificación y medición de la pobreza en el territorio nacional; dichos lineamientos son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participan en el diseño y ejecución de programas de desarrollo social que se implementan en los tres órdenes de gobierno.

Entre los citados lineamientos se encuentra el ingreso corriente per cápita; el rezago educativo promedio en el hogar; el acceso a los servicios de salud; el acceso a la seguridad social; la calidad, espacios y acceso a los servicios en la vivienda; el acceso a la alimentación nutritiva; el grado de cohesión social; y el grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recopila información de la situación particular de cada persona habitante del país para generar estadísticas relacionadas con los rubros expuestos, para que, posteriormente, el CONEVAL retome la información y genere diagnósticos sobre la situación de la pobreza en el ámbito nacional.

Derivado del proceso anterior, se determina si una persona se encuentra en situación de pobreza, cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES A LA PROPUESTA DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, QUE PRESENTÓ LA DIPUTADA VALENTINA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

No obstante, la definición anterior evidencia un carácter individual de la medición de la pobreza, al dejar de lado la acumulación de desventajas económicas, políticas, sociales y culturales del contexto espacial donde residen e interactúan las personas en lo individual y en lo colectivo.

Así, la pobreza multidimensional reconocida en la legislación se entiende como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos, o el ejercicio de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social.

Sin embargo, a pesar de ser multidimensional, tal forma de medir la pobreza no toma en cuenta las situaciones de privación en todos los ámbitos en los que se puede desarrollar una persona. Por tanto, se considera que el número y el tipo de dimensiones a considerar deben estar directamente relacionadas con la forma en que se conciben las condiciones de mínimas para garantizar un nivel de vida digno para cada persona.

La importancia de los diagnósticos sobre la situación de pobreza en el país, radica en que la política de desarrollo social genera intervenciones para que las personas disfruten de los derechos sociales, individuales y colectivos establecidos tanto en la Constitución federal, como en la Constitución de la Ciudad de México, y en sus respectivas leyes de desarrollo social.

En ese sentido, se propone que la Ley General de Desarrollo Social contemple el contexto espacial como un nuevo aspecto para la definición, identificación y medición de la pobreza, basado en todos los ámbitos de la vida de las personas.

El contexto espacial no sólo se refiere al espacio físico territorial donde reside una persona, sino al cúmulo de elementos tanto positivos como negativos que inciden en el territorio y en las personas. En ese sentido, puede ser entendido como el espacio donde se acumulan e interrelacionan las desventajas y desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas, agravando las condiciones de vida de una persona que se encuentra en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación o exclusión social.

En ese tenor, contexto espacial es una categoría que no debe verse de forma aislada, como un indicador más, sino como un ítem donde confluyen las categorías para el estudio de las desigualdades.

A la fecha, se han realizado estudios del contexto espacial desde la exclusión social, la cual pertenece a una categoría con un espectro más amplio que el de la pobreza y la pobreza multidimensional, en virtud de que contempla otros elementos.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

Desde este enfoque, el catedrático español Joan Subirats, en el documento denominado “Análisis de los Factores de Exclusión Social”, refiere que el contexto espacial es el reflejo en el hábitat de las personas tanto físico, político, sociocultural y económico, como espacios interdependientes, donde se gestan los procesos de exclusión social de las personas.

En su análisis, realiza la división del contexto espacial en tres espacios, a saber:

1.- El Espacio Físico: Este se ha modificado en el transcurso del tiempo como producto de los procesos de urbanización, lo cual ha cambiado la dinámica tanto en los espacios rurales como urbanos, incrementando las necesidades y demandas para el desarrollo económico y social.

El espacio físico contempla tres factores que dan pie al proceso de exclusión y que pueden ser retomados para el estudio de la pobreza: el deterioro de edificios y viviendas, tanto en el aspecto físico como en la insuficiencia de servicios básicos; el deterioro del espacio público; y las deficiencias en el transporte público.

2.- El Espacio Sociocultural: Se refiere a la evolución demográfica y el impacto que ha tenido en las sociedades; los movimientos migratorios por motivos económicos; la configuración de viejas y nuevas desigualdades; así como las nuevas formas de convivencia.

En ese sentido, se determinan tres factores relacionados con la exclusión espacial: la estigmatización del territorio; la inseguridad ciudadana; y la presencia de recursos y equipamientos públicos, como los servicios de salud, vivienda, educación, o la asistencia social.

3.- El Espacio Económico: Este alude a los procesos de producción e intercambio de bienes y servicios en el marco de la globalización capitalista, lo que genera un impacto en los procesos de distribución en un territorio y, a su vez, tiene consecuencias en el mercado de trabajo y en la distribución territorial de la población.

La dinámica de la producción para el mercado ha ocasionado una marginación económica, debido a que ha focalizado en las grandes ciudades, la infraestructura, los medios de transporte, los grandes comercios y las fuentes de empleo, incrementando las desigualdades en los territorios menos favorecidos.

Desde este mismo enfoque, el sociólogo español Eduardo López-Aranguren, en el libro “Problemas Sociales: Desigualdad, Pobreza y Exclusión Social”, ha señalado que el concepto de exclusión espacial implica una segregación territorial, es decir, una sociedad



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

físicamente separada, pues significa que hay un acceso restringido de las personas que habitan la zona excluida a equipamiento, recursos y servicios públicos instalados en un territorio.

Asimismo, existe un acceso restringido a la participación política eficaz, pues las personas que habitan este territorio no forman parte de los procesos de participación para generar cambio en su espacio comunitario; además de que estos territorios y sus habitantes generan rechazo y desconfianza hacia el resto de la población.

En estos espacios excluidos se gesta un “malestar social”, ya que en ellos se manifiestan diversas problemáticas sociales como la pobreza, la delincuencia, el vandalismo, narcomenudeo, violencia, adicciones, deterioro de edificios, viviendas y servicios, estigmatización del territorio, deterioro del espacio público, deficiencia en la movilidad, inseguridad ciudadana, descohesión social, marginación económica, ausencia de equipamientos y recursos, incrementando las desigualdades y originando que las demás personas integrantes de la sociedad tengan miedo de entrar en esos territorios.

Por lo anterior, el contexto espacial es una categoría importante para considerar en los diagnósticos sobre pobreza en México, considerando la multiplicidad de desventajas tanto económicas, políticas, sociales y culturales que se interrelacionan en un espacio determinado, lo que daría pauta a la realización de diagnósticos e investigaciones sobre la pobreza más cercanas a la realidad.

Nos encontramos frente a los retos de la nueva cuestión social, donde de acuerdo con el trabajador social argentino Alfredo Juan Manuel Carballeda, han surgido problemáticas sociales complejas, traducidas como las “expresiones de la tensión entre necesidades y derechos sociales y personas que generan distintas formas de padecimiento expresándose en forma probabilística en todos los sectores sociales”.

Por tanto, la inclusión de la categoría del contexto espacial en artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, permitirá que la definición, identificación y medición de la pobreza en nuestro país, se acerque a la realidad contextual que experimentan las personas, permitiendo la generación de mejores políticas de desarrollo social en el país, propiciando, a la larga, la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en pobreza.

A efecto de ilustrar el alcance de la Iniciativa, se considera prudente la inserción de un cuadro comparativo que muestre la adición propuesta, a la luz de lo dispuesto en la normatividad vigente, a saber:



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

DISPOSICIÓN VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>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:</p> <p>I. Ingreso corriente per cápita;</p> <p>II. Rezago educativo promedio en el hogar;</p> <p>III. Acceso a los servicios de salud;</p> <p>IV. Acceso a la seguridad social;</p> <p>V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa;</p> <p>VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa;</p> <p>VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;</p>	<p>Artículo 36.- ...</p> <p>I. a la VII. ...</p>

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES A LA PROPUESTA DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, QUE PRESENTÓ LA DIPUTADA VALENTINA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

<p>VIII. Grado de cohesión social; y</p> <p>IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>VIII. Grado de cohesión social;</p> <p>IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada, <u>y</u></p> <p><u>X. Contexto espacial.</u></p>
---	---

Es por lo anteriormente expuesto que someto a la consideración de esta Soberanía, el presente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

ÚNICO.- Se **ADICIONA** una fracción X, al artículo 36, de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 36.- ...

I. a la VII. ...

VIII. Grado de cohesión social;

IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada, y

X. Contexto espacial.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

TERCERO.- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística deberán, en un plazo que no exceda los 120 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, realizar los ajustes necesarios a la metodología empleada para la definición, identificación y medición de la pobreza, a efecto de incorporar el contexto espacial entre los lineamientos y criterios creados para tal efecto.



I LEGISLATURA

COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

FIRMAN LAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES, I LEGISLATURA, DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, A LOS VEINTE DÍAS DEL MES DE JULIO DE 2020.

DIPUTADA O DIPUTADO	GRUPO PARLAMENTARIO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
DIP. MARISELA ZÚNIGA CERÓN	MORENA	DocuSigned by: 		
DIP. PAULA ANDREA CASTILLO MENDIETA	PRD	DocuSigned by: 		
DIP. ANA PATRICIA BÁEZ GUERRERO	PAN			
DIP. HÉCTOR BARRERA MARMOLEJO	PAN			
DIP. EVELYN PARRA ÁLVAREZ	SIN PARTIDO	DocuSigned by: 		
DIP. JOSÉ DE JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA	PT	DocuSigned by: 		
DIP. JANNETE ELIZABETH GUERRERO MAYA	PT	DocuSigned by: 		
DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN	MORENA	DocuSigned by: 		
DIP. JESÚS RICARDO FUENTES GÓMEZ	MORENA	DocuSigned by: 		
DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA	MORENA	DocuSigned by: 		

-----HOJA FINAL-----

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE INCLUSIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES A LA PROPUESTA DE INICIATIVA ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN X, AL ARTÍCULO 36, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, QUE PRESENTÓ LA DIPUTADA VALENTINA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA.