



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Diagnóstico FACIL Empresarial, Finanzas, Auditoría, Contabilidad, Impuestos, Legal

REVISTA

Análisis de la Acción 1 BEPS en la legislación fiscal federal mexicana a partir de 2020: Aspectos legislativos pendientes.

Marco para la evaluación de la planeación y presupuestación del estado de Jalisco para promover el mínimo vital para una vida digna.

Sostenibilidad de las finanzas públicas en México 2012 a 2018.

Las pymes y la banca privada: efectos pos pandémicos.

El presupuesto maestro y los indicadores de control en el plan estratégico.



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

DIVISIÓN DE CONTADURÍA
CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS
ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Directorio

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General de la Universidad de Guadalajara

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector de la Universidad de Guadalajara

Mtro. Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretario General de la Universidad de Guadalajara

Mtro. Luis Gustavo Padilla Montes
Rector del CUCEA

Dr. José María Nava Preciado
Secretario Académico del CUCEA

Dr. Gerardo Flores Ortega
Secretario Administrativo del CUCEA

Dr. Marco Antonio Daza Mercado
Director de la División de Contaduría

Dr. Cristian Omar Alcantar López
Secretario de la División de Contaduría

Dr. Alejandro Campos Sánchez
Jefe del Departamento de Auditoría

Dr. Javier Ramírez Chávez
Jefe del Departamento de Contabilidad

Dr. José Trinidad Ponce Godínez
Jefe del Departamento de Finanzas

Dr. Sergio Sánchez Enríquez
Jefe del Departamento de Impuestos

Miguel Ángel Serrano Núñez
Jefe de la Unidad de Producción Editorial

Consejo editorial

Internos

Dr. Francisco de Jesús Mata Gómez
Dr. Javier Ramírez Chávez
Dr. Alejandro Campos Sánchez
Dr. Sergio Sánchez Enríquez
Dr. José Trinidad Ponce Godínez
Dr. José Asunción Corona Dueñas

Externos

Universidad de Buenos Aires (Argentina)
Dr. Ricardo Pahlen Acuña
Universidad de La Habana (Cuba)
Dr. Francisco Borrás Atiénzar
Universidad de Burgos (España)
Dra. Begoña Prieto Moreno
Universidad de Camagüey, (Cuba)
Dra. Ana de Dios Martínez
Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia)
Dra. Leticia Ortiz Torricos
Universidad Nacional de Río Cuarto (Argentina)
Dra. Cecilia Rita Ficco
Universidad Católica de Murcia (España)
Dr. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla
Universidad Estatal de Sonora (México)
Dr. Jesús María Martín Terán Gastelúm
Universidad Estatal de Sonora (México)
Dr. José Manuel Osorio Atondo
Universidad Veracruzana (México)
Dr. Oscar González Muñoz
Universidad Autónoma de Morelos (México)
Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado
Universidad de Colima (México)
Dr. Oscar Bernardo Reyes Real
Universidad Veracruzana (México)
Dr. Jerónimo Ricárdez Jiménez

Dr. Cristian Omar Alcantar López
Director de la Revista

Dr. Marco Antonio Daza Mercado
Editor Responsable

Mirka Susanna Sarajärvi
Diseño de Portada

Miguel Ángel Serrano Núñez
Revisión y formación

Marco para la evaluación de la planeación y presupuestación del estado de Jalisco para promover el mínimo vital para una vida digna

José Trinidad Ponce Godínez*
Héctor Gustavo Ponce Godínez**
Sergio Porras Zárate***

Fecha de recepción: 27/12/2019
Fecha de aceptación: 12/03/2020

Resumen

En el presente trabajo aplicamos el modelo de evaluación de la estrategia de Richard Rummelt al análisis de los objetivos y propósitos de la planeación estatal del estado de Jalisco en materia de mínimo vital. Es el ejercicio de un primer análisis del fenómeno utilizando solo dos de los cuatro ejes que la componen y calificar el nivel de cumplimiento a su obligación en la materia.

El concepto de Mínimo vital para una vida digna pretende nombrar al conjunto de artículos establecidos en la reforma del 10 de junio de 2011 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos humanos. La modificación a once artículos transforma al conjunto desde el artículo 1º, al pasar de “Garantías individuales” a “Derechos humanos y sus garantías” Reconociendo constitucionalmente esta materia contenida en los tratados internacionales al mismo nivel de nuestra Carta Magna. De esta manera se obliga a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Queda pendiente en este trabajo la conclusión y calificación a este esfuerzo de la autoridad ya que solo se analizan dos de los cuatro ejes del modelo. Sin embargo, se ofrece un comentario final.

Palabras clave: Mínimo vital, Derechos humanos y garantías, Modelo de evaluación de la estrategia.

Abstract

In the current job, we apply Richard Rummelt's Evaluation Method of strategy to analyze the State Planning goals and objectives for the State of Jalisco's minimum standard of living. This is the exercise of the first analysis of the phenomenon by only using two of the four criteria that compose it and to evaluate the level of accomplishment to its obligation in the matter.

The concept minimum standard of living for a dignified life tries to name the set of articles established in the June 10, 2011 reform of the Political Constitution of the United States of Mexico in the subject of Human Rights. The modification to 11 articles transforms the set from the first article by going from “Individual Guarantees” to “Human rights and Guarantees” constitutionally recognizing this matter included in the international treaties at the same level as our Constitution. Therefore, we mandate all authorities to promote, respect, protect, and guarantee human rights in the scope of their competencies.

Still pending on this job is the rate and conclusion to this effort of authority given that only two of the four criteria were analyzed. However, a final commentary is offered.

Key words: Minimum standard of living, Human rights and guarantees, Strategy evaluation Model.

Introducción

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos establece la obligación de las autoridades para que en el ámbito de sus competencias promuevan, respe-

* jtponce@yahoo.com Universidad de Guadalajara.

** hectorponcemx@yahoo.com.mx Universidad de Guadalajara.

*** sepozaujd@hotmail.com Universidad de Guadalajara.

ten, protejan y garanticen los derechos humanos. Un efecto inmediato en materia legislativa en el estado de Jalisco fue la reforma en algunos de los artículos de la Constitución Política del Estado, señaladamente el artículo 4° que establece:

Se reconocen como derechos humanos de las personas que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o los que celebre o de que forme parte; *atendiendo al principio del mínimo vital consistente en el eje de planeación democrático por el cual el Estado deberá de crear las condiciones para que toda persona pueda llevar a cabo su proyecto de vida.*

Así pues, el denominado Eje de planeación democrático se establece para el cumplimiento al principio del mínimo vital en el estado de Jalisco.

Para el Legislativo la evaluación de la Planeación Democrática es obligada ya que es la que aprueba tanto la planeación como su presupuestación ambos presentados por el Ejecutivo. La evaluación pasa entonces, por un marco metodológico que se justifique bajo un conjunto de principios y valores que sustenten el juicio a la acción gubernamental.

La metodología para la evaluación del presente trabajo es aplicar un modelo de evaluación para el análisis de este fenómeno. Al aplicar el modelo de evaluación de estrategias de Richard Rumelt (1986) a la planeación y presupuestación en el estado de Jalisco bajo el concepto de mínimo vital para una vida digna. El modelo de Rummelt considera cuatro ejes de igual importancia, necesarios para obtener con éxito los objetivos señalados por el concepto de mínimo vital, estos ejes son: consistencia, consonancia, factibilidad y ventaja.

Para este trabajo son de especial atención los dos primeros ejes, mientras que los ejes de factibilidad y ventaja serán aplicados en un trabajo posterior al marco de planeación institucional y análisis del presupuesto, a los indicadores propuestos con relación al mínimo vital para una vida digna.

Así mismo su elaboración se ubica en el marco de la metodología de la planeación estratégica por lo que está sujeta al proceso de revisión, evaluación y control de la es-

trategia. Para el Poder Legislativo el presupuesto a revisar debe ser considerado como un instrumento que permitirá cumplir con los objetivos y metas de la planeación estatal.

El marco teórico mínimo contempla a la planeación institucional desde su concepción en la Ley de Planeación y en su artículo 2°, fracciones II y IV, se establece que estará basada en los siguientes principios:

- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.

Modelo de evaluación de estrategias de Richard Rumelt

El modelo de evaluación de estrategias de Richard Rumelt es un modelo sencillo pero muy eficaz para determinar si una estrategia cumple en su diseño con cuatro variables fundamentales: Consistencia, consonancia, viabilidad y ventaja.

Consistencia: “Una estrategia no debería presentar políticas u objetivos inconsistentes” (Rummelt, 1986). Atendiendo a esta variable de análisis de la estrategia, debemos identificar los principios y valores sobre el derecho al mínimo vital para una vida digna, establecidas en el marco legal fundamental, formado por los tratados y convenios internacionales firmados por México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales. Atendiendo así al marco valoral que permitirá el diseño de las estrategias para procurar, respetar y garantizar su cumplimiento al diseñar los objetivos de sus estrategias en materia de mínimo vital para una vida con dignidad, es decir, el diseño de la planeación estatal, el presupuesto, su ejecución, su control y evaluación a través del cumplimiento de metas e indicadores relevantes que señalen suficientemente como atienden a estos principios y normas.

Consonancia: “Necesidad que los estrategas examinen conjuntos de tendencias al evaluar las estrategias” (Rummelt, 1986). El uso de diversos métodos para establecer las tendencias sobre disminución o aumento de la pobreza en México, considerando a la pobreza como la falta de derechos humanos mínimos elementales -el mínimo vital- generando una situación personal que impide la plena realización de una vida con dignidad humana. Sobre la información que generen se toman las decisiones sobre las estrategias a seguir. Este apartado considera la descripción

de los métodos de medición de la pobreza en México, aplicada por el Consejo Nacional de evaluación de política de desarrollo Social (Coneval) con antecedente a las aplicadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Latinoamérica y que permite la clasificación de la información de la pobreza con algunos niveles de profundidad e impacto.

La consistencia del mínimo vital como derecho humano

La consistencia de la estrategia es un punto de análisis para determinar si es concebida bajo un conjunto de principios y valores propios de la Institución que la ejecutará; es decir, si tiene valores de respeto al medio ambiente y no se involucrará en actividades que atenten en contra de este. O, en su caso, si es una institución comprometida con valores y normas religiosas, se vigilará que los proyectos que emprendan cumplan con las normas que sus creencias le imponen.

Atendiendo a esta variable de análisis de la estrategia, debemos establecer los principios y valores que pretende cumplir el Gobierno al diseñar los objetivos de sus estrategias en materia de mínimo vital para una vida con dignidad, es decir la planeación estatal, la presupuestación, su ejecución y su control a través del cumplimiento de metas e indicadores relevantes que señalen adecuadamente como es que se atiende a estos principios y normas.

Fundamento constitucional del derecho al mínimo vital

El derecho al mínimo vital es una construcción a partir de la interpretación de los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 24, 25, 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que lleva a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dentro del cuerpo de la CPEUM no hay un concepto específico para el término “mínimo vital”. Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunos tribunales colegiados, que a partir de diversas sentencias han ido construyendo este concepto (Sánchez, 2017) tomando también en consideración los tratados y convenios internacionales que nuestro país ha suscrito y que son aplicables. Esto a razón de la reforma al artículo 1º de la CPEUM:

Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias están obligadas a la aplicación de los convenios y tratados internacionales que contengan derechos hu-

manos y de los cuales nuestro país sea parte (CPEUM, 2011).

Junto al artículo 133 constitucional, se dicta que el conjunto de los tratados y convenios internacionales, la CPEUM y las leyes federales se reconocen como cuerpos normativos con el mismo rango.

Esto tuvo por origen el caso paradigmático de Rosendo Padilla Pacheco. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Costa Rica, dictó sentencia sobre el caso de desaparición de Rosendo, indicando la negligencia de las autoridades mexicanas para investigar correctamente el caso. Esta sentencia estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenara a las autoridades reabrir la investigación y se procediera a la reparación del daño a la víctima y a sus familiares. Además de que se solicitase al Congreso de la Unión mexicano que legisle para efecto tal que a los derechos humanos se les dé una connotación trascendental en la propia Constitución. Así se reforma el artículo 1º constitucional, a la par de otros seis más. Es relevante que el artículo 1º, al introducir la obligación del Estado mexicano para velar por los derechos humanos lo establece también como el obligado para proteger, investigar, prevenir y sancionar a las autoridades incluidos particulares que violen derechos humanos contenidos en los tratados y convenios internacionales, la CPEUM y las leyes federales.

De esto se llega a que el conjunto de derechos humanos, contenidos en el marco del derecho fundamental, es el mínimo vital. Aquél mínimo ético a lo que debemos aspirar todas y todos los mexicanos y lo que las autoridades públicas deben procurar (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007).

Resulta relevante para entender la construcción del Mínimo Vital el alcance e interpretación por el 4º Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito y como se ha construido el concepto:

En el orden constitucional mexicano, el derecho al “mínimo vital” o “mínimo existencial”, el cual ha sido concebido como un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales, cobra vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 1º, 3º, 4º, 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123; aunado al Pacto Internacional de Derechos Económi-

cos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscritos por México y constitutivos del bloque de constitucionalidad, y conformados por la satisfacción y protección de diversas prerrogativas que, en su conjunto o unidad, forman la base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etcétera.), por lo que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013).

Marco valoral del estado para el diseño y aplicación de estrategias en mínimo vital para una vida digna

El marco valoral del estado para el diseño y aplicación de estrategias en mínimo vital para una vida digna forma parte del proceso de la planeación estatal de desarrollo. Es el marco de valores al que el estrategia deberá acudir para dar respuesta a las demandas de la población en este campo, y será la referencia en el diseño de indicadores para una evaluación posterior. Aun en el caso extremo de que no apareciera el concepto en los planes de desarrollo de los ámbitos nacional, estatal o municipal, el mínimo vital debe de comprenderse como un derecho que forma parte del conjunto legal fundamental de la Nación por lo que las autoridades deben de procurarlo sin importar su ámbito de competencia. A la referencia antes señalada del 4° Tribunal Colegiado de la Suprema Corte de justicia de la Nación (2013) indica que:

En el orden constitucional mexicano, el derecho al “mínimo vital” o “mínimo existencial”, el cual ha sido concebido como un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales.

Al señalar estos tres principios, los señala como valores que rigen las acciones del estado social, cuestión que también expresa la ministra Olga Sánchez Cordero:

este derecho se fundamenta en la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material. Es aceptar que las personas tienen el derecho de gozar de un mínimo de seguridad económica y el derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas”. “No puede entenderse como una protección económica únicamente, sino como una tutela vinculada con la dignidad de la persona, la integridad física, la vida y la protección de la familia. Consagrar en las constituciones el derecho al mínimo vital, tiene como finalidad coadyuvar a reducir esas enormes brechas (Sánchez, 2017).

La dignidad humana

La dignidad de la persona y el mínimo vital al que tienen derecho serán la base para la evaluación de la planeación institucional como una forma de cumplir con el mandato constitucional. Esto nos lleva a preguntar ¿qué es la dignidad de una persona?

Aquí nos limitamos al concepto de dignidad humana, en el tratamiento que ya recibe dentro del ámbito gubernamental, y que cuenta con carácter limitado y de tipo instrumental. Este concepto señala que la dignidad humana “es el trato o respeto debido a las personas por su sola condición de ser humanos” (Martínez, V.M., 2013, p. 43).

Esta definición instrumental puede considerarse insuficiente puesto que involucra riesgos de operación para las sentencias de autoridad si no son suficientemente comprendidas, ya que al no problematizarse lo suficiente, puede evadirse su tutela por parte del gobierno. Por ejemplo, la dignidad humana puede verse vulnerada al disminuir la libertad para el consumo de marihuana, la libertad de una persona para optar por la eutanasia, la libertad humana de reconocerse homosexual con los mismos derechos que goza una persona heterosexual.

Así, la dignidad humana como fundamento para el resto de los derechos humanos tienen una relación indisoluble que implica el derecho a la libertad de la persona para lograr su realización, sin que el gobierno pueda negar o limitarlo. Ya sea pasiva o activamente, por acción u omisión. El Estado debe defender y procurar otorgar las condiciones mínimas para esta realización.

Ante esto es conveniente referir a Germán Cardona Müller (2014), que en su trabajo “El concepto de los derechos fundamentales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1994 al 2014”, indaga sobre la dignidad y escoge, para su crítica, el amparo directo 6/2008, sobre la nega-

ción del registro civil, para contar con una nueva acta de nacimiento por reasignación sexual, negando el derecho a identificarse con el género que más le plazca. Se describe la dignidad humana como el fundamento sobre el cual se desarrollan el resto de los derechos humanos:

El artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la **dignidad** humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la **dignidad** humana, es decir, que en el ser humano hay una **dignidad** que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la **dignidad** de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la **dignidad** personal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009)(negritas en el original).

Se confirma así que la vida digna de la persona no es solo vivir una vida, sino hacerlo con dignidad a partir de que el ser humano cuente con lo mínimo para vivir y desarrollarse a partir de contar con vivienda, educación, alimentación, salud, transporte, agua potable, vestido, cultura, recreación, deporte, etcétera. Con el ejercicio de sus libertades: tránsito, expresión, asociación, trabajo. La vida digna no se puede alcanzar viviendo en la negación de los bienes y servicios antes expuestos, ni coartando el ejercicio de libertades. Por lo anterior, el mínimo vital es reconocido como la suma de los derechos y libertades mínimos para vivir una vida digna.

La dignidad humana en la declaración universal de los derechos humanos

La Segunda Guerra Mundial y los abusos cometidos contra la población civil además del genocidio perpetrado por el régimen nazi contra diversos pueblos, como el judío, así co-

mo a otras minorías, como la de homosexuales o personas con capacidades especiales en materia cognitiva, fueron de las principales razones para que al término de la conflagración se crearan instituciones como las Naciones Unidas, que cuentan con el propósito de velar por el respeto a los derechos humanos, la dignidad humana y el mantenimiento de la paz. México como Estado miembro de esta comunidad de naciones, reconoce y respeta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 y que en su artículo 22 expresa:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Y en el artículo 23, fracción tercera:

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

En el artículo 25, fracción primera:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

En su artículo 26 establece el derecho a la educación gratuita y obligatoria en su nivel elemental, los estudios superiores se accederán por méritos. Teniendo la educación el objetivo del desarrollo de la persona humana.

Los artículos 27, 28 y 29 tienen igualmente la declaración sobre el respeto a la vida cultural, científica a sus beneficios y al respeto y protección de los autores. A participar con libertad en una sociedad democrática, con derechos y

deberes para el bienestar de la misma.

México, entonces, tiene una larga tradición en la materia pues ha hecho suyos todos estos principios. Ahora cristaliza en la construcción y empuje al mínimo vital.

Conclusión inicial sobre la consistencia del derecho al mínimo vital para una vida digna

El Estado mexicano tiene claramente señalados sus principios de respeto y promoción de la dignidad humana en la Constitución Política, desde su artículo primero y en el conjunto de acuerdos y tratados internacionales, que ha suscrito, creando el marco jurídico fundamental, para respetar y promover el mínimo vital de las personas para una vida digna. Así mismo, en los tratados y convenios firmados por México se pueden identificar claramente el contenido sobre los derechos ya expresados a nivel internacional y que coinciden y complementan con los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A efecto de una consistencia en su actuar como gobierno, el Estado de Jalisco, a través de sus poderes y administraciones, tribunales, órganos, etcétera, debe de incluir estos principios para orientar todo el ciclo de políticas; la planeación, presupuestación, ejecución y control. Sobre esta base de escrutinio es que deberán de ser analizados por la instancia correspondiente, el Congreso del Estado de Jalisco.

La consonancia de la estrategia del mínimo vital para una vida digna

La consonancia en el diseño de la estrategia señala necesario que los tomadores de decisiones analicen la información obtenida, estableciendo tendencias de los indicadores relevantes a los objetivos señalados. Con la metodología utilizada obtiene información suficiente y relevante para la planeación de manera pertinente, para la correcta aplicación de los recursos y su posterior evaluación (Rummelt; 1986).

Nos parece que la metodología para obtener información sobre pobreza en México involucra establecer variables que respondan al mandato constitucional para procurar una vida digna garantizando un nivel mínimo vital que garantice que la persona disponga de las capacidades que le permitan tomar las mejores decisiones sobre cómo desarrollar su vida.

Así las variables de análisis deben ser al menos las que la CPEUM establece como obligación de procuración y garantía a los derechos humanos; es decir un ingreso mínimo de bienestar y un conjunto de capacidades que le permitan a cada persona un mínimo vital.

Instituciones para la medición de la pobreza en México

Corresponde al Consejo Nacional de Evaluación de política de Desarrollo Social (Coneval) obtener y difundir la información sobre pobreza en México, de manera que responda a los requerimientos de quienes tienen la obligación de diseñar y ejecutar estrategias para su disminución.

El antecedente institucional para el desempeño de esta función fue la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que conformó en el año 2002 el Comité Técnico de Medición de la Pobreza en México (CTMP) con el objetivo de identificar, diseñar y proponer una metodología para la medición de la pobreza del país correspondiendo a Sedesol publicar los resultados de la medición de forma oficial.

La CTMP identificó la metodología existente a nivel internacional y se consideraron las que ofrecieran información relevante para el diseño de las estrategias de erradicación de la pobreza. Se diseñó y propuso una metodología con base a la usada por la CEPAL en algunos países latinoamericanos y fue aprobada por la Sedesol para su aplicación. Este Comité dejó de funcionar en el año 2004 con la creación del Coneval, que utiliza actualmente esa metodología.

El 20 de enero de 2004 se aprueba por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2004) la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) señalando en su artículo 1°:

... tiene por objeto: I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social.

La LGDS establece en su artículo 3° los principios a los que deberán sujetarse las políticas de desarrollo social: I. Libertad, II. Justicia distributiva, III. Solidaridad, IV. Integralidad, V. Participación social, VI. Sustentabilidad, VII. Respeto a la diversidad, VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, IX. Transparencia, X. Perspectiva de género

En su artículo 6°: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Y de manera muy importante lo señalado en el artículo 9°: “Los municipios, los gobiernos de las entidades fe-

derativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables”:

Asimismo, establece la creación del Coneval, señalando en su artículo 81:

Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Y en su artículo 72:

La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Así, el Coneval se constituye en el organismo público descentralizado, que posibilita la medición multidimensional de la pobreza, establece los lineamientos y criterios técnicos para la definición, identificación y medición oficial de la pobreza en México. Lo anterior dentro del Sistema Nacional de Desarrollo Social que establece la LGDS.

Metodologías para la medición de la pobreza

Como lo señala el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (2012), aunque existen diversas propuestas para medir la pobreza son tres los métodos reconocidos a nivel internacional: directo, indirecto y combinado o mixto.

Esta metodología es recomendada y usada por la CEPAL y se utiliza con algunos ajustes en la forma de establecer una canasta mínima esencial alimentaria y en el conjunto de capacidades mínimas requeridas y que la LGDS deno-

mina como derechos sociales, y su falta, como carencias sociales. Estos derechos sociales se empatan con los que la CPEUM en conjunto denomina derechos humanos, es decir el mínimo vital (Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, 2010).

El método directo es conocido también como índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI), el método indirecto o línea de pobreza (LP), que en México, con algunos ajustes, se le llama línea de bienestar (LB), y el método integrado o multidimensional que combina los dos anteriores.

Método directo o índice de necesidades básicas insatisfechas

Considera un conjunto de carencias o necesidades básicas que no han sido satisfechas, así se considera como pobre a quien tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y como pobres extremos a los que tienen dos o más de estas carencias. Se considera un método fácil de aplicar ya que considera la información que ofrece el INEGI sobre seis variables: 1. Rezago educativo. No acceso a lo siguiente: 2. Servicios de salud, 3. Seguridad social, 4. Calidad y espacios de la vivienda, 5. Acceso a los servicios básicos en la vivienda, 6. Alimentación (Coneval, 2012).

Método indirecto: línea de pobreza o línea de bienestar

Considera el ingreso o gasto de consumo per cápita, como medida de bienestar considerando el costo de una canasta de consumo mínimo per cápita al mes, de subsistencia, es decir una canasta per cápita al mes, que contiene solo lo esencial para sobrevivir y que permite establecer cierta diferenciación en los niveles de pobreza. Esta canasta fue diseñada atendiendo a las costumbres de alimentación en México y su carga calórica, con el objetivo de identificar a la población que aun utilizando todos sus recursos al gasto de esta canasta, no alcance a alimentarse y padezca hambre e inanición (Coneval; 2012).

Método multidimensional o integrado

Este método, como lo señala Villatoro (2017), involucra los dos anteriores, su objetivo es clasificar la información obtenida con el método directo (INBI) y el costo de la canasta esencial alimentaria. Con estos datos puede ofrecer la información siguiente:

- a) Pobreza multidimensional a la población con ingreso menor a la línea de bienestar (en el caso México) o Línea de pobreza (resto del mundo) y que padece al menos una carencia social.
- b) Pobreza multidimensional extrema a la población con in-

greso a partir de la línea de bienestar mínimo y casi o con el total de carencias sociales. Este grupo poblacional accede a un ingreso tan bajo que no puede adquirir una canasta alimentaria con los nutrientes requeridos para una vida sana, presenta al menos tres de las seis carencias sociales (Rezago educativo y no acceso a lo siguiente: a servicios de salud, a la seguridad social, a calidad y espacios de la vivienda, a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación).

Con este método es posible clasificar la pobreza de la siguiente manera:

- a) Pobreza multidimensional: Población con ingreso menor al de la línea de bienestar y sufre al menos una carencia social.
- b) Vulnerables por carencias sociales: su ingreso es mayor a la línea de bienestar, pero que tiene una o más carencias sociales.
- c) Vulnerables por ingresos, su ingreso es igual o menor al de la línea de bienestar, pero que no sufre de carencias sociales.
- d) Sin pobreza multidimensional ni carencia social: Su ingreso es mayor a la línea de bienestar y no sufre de carencias sociales (Villatoro, 2017).

Además, el Coneval (2012) definió trece indicadores que le permitirán comparar las mediciones de pobreza de orden federal, estatal y municipal, y en el tiempo

1. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.
2. Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.
3. Carencia por rezago educativo.
4. Carencia de acceso a los servicios de salud.
5. Carencia de acceso a la seguridad social.
6. Carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
7. Carencia por servicios básicos en la vivienda.
8. Carencia de acceso a la alimentación.
9. Población con una o más carencias sociales.
10. Población con tres o más carencias sociales.
11. Población en pobreza multidimensional.
12. Población en pobreza multidimensional extrema.
13. Población en pobreza multidimensional moderada.

Método multidimensional o integrado más el índice de cohesión social

La LGDS establece, en su artículo 36, los indicadores relevantes que la medición de la pobreza debe considerar: El ingreso corriente per cápita, los seis indicadores de carencias sociales, el grado de cohesión social y el grado de accesibilidad a carretera pavimentada. A éstos, Coneval les denomina “Dimensiones de la pobreza”

Para estimar el grado de cohesión social, el Coneval utiliza el coeficiente de Gini, que permite medir la desigualdad de ingresos en la población. Es la diferencia entre el ingreso corriente total por hogar. Varía entre cero y uno; cuanto más cercano a uno es mayor la desigualdad en la distribución del ingreso. Este dato no aparece en la medición multidimensional de línea de bienestar porque considera ingresos per cápita mensual por hogar; no por persona, mientras que por esa razón no permite establecer su lugar ya que el grado de cohesión es ingreso por hogar (Coneval, 2009).

Evolución de la pobreza 2010-2016

En el comunicado del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2017) sobre la situación de la pobreza en México se encuentran los siguientes datos:

Los estados más pobres del país son Chiapas, con 78.5% de personas en situación de pobreza en 2010 y 76.2% en 2016, y Oaxaca (67% en 2010 y 66.8% en 2016), con ellos se encuentran otros estados del sur del país: Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Tabasco, Zacatecas, Tlaxcala y Veracruz.

En mejor situación se encuentra Nuevo León (21% en 2010 y 20.4% en 2016). Jalisco se ubica con 37% en 2010 y 35.4% en 2016.

Por el número de personas pobres en cada estado del país, el cuadro 2 muestra cómo el estado con mayor cantidad de pobres es el Estado de México con 6 millones 712 mil. Igualmente se replican algunos de los estados mencionados antes, como Chiapas, Michoacán y Puebla, además de Veracruz, donde es notable la cantidad de población pobre.

El cuadro 3 muestra los resultados de la pobreza en Jalisco, así como el estado de Chiapas, por ser el de mayores carencias, y Nuevo León, por ser el de menos pobres en el país.

CUADRO 1.

Entidad federativa	Población en pobreza, 2010 (%)	Población en pobreza, 2016 (%)	Población en pobreza, 2014 (%)
Aguascalientes	38.1	37.8	34.8
Baja California	31.5	30.2	28.6
Baja California Sur	31	30.1	30.3
Campeche	50.5	44.7	43.6
Coahuila	27.8	27.9	30.2
Colima	34.7	34.4	34.3
Chiapas	78.5	74.7	76.2
Chihuahua	38.8	35.3	34.4
Ciudad de México	28.5	28.9	28.4
Durango	51.6	50.1	43.5
Guanajuato	48.5	44.5	46.6
Guerrero	67.6	69.7	65.2
Hidalgo	54.7	52.8	54.3
Jalisco	37	39.8	35.4
México	42.9	45.3	49.6
Michoacán	54.7	54.4	59.2
Morelos	43.2	45.5	52.3
Nayarit	41.4	47.6	40.5
Nuevo León	21	23.2	20.4
Oaxaca	67	61.9	66.8
Puebla	61.5	64.5	64.5
Querétaro	41.4	36.9	34.2
Quintana Roo	34.6	38.8	35.9
San Luis Potosí	52.4	50.5	49.1
Sinaloa	36.7	36.3	39.4
Sonora	33.1	29.1	29.4
Tabasco	57.1	49.7	49.6
Tamaulipas	39	38.4	37.9
Tlaxcala	60.3	57.9	58.9
Yucatán	48.3	48.9	45.9
Zacatecas	60.2	54.2	52.3
Nacional	46.1	45.5	46.2

Fuente: elaboración propia con datos de uso libre del Coneval (2017).

CUADRO 2. PERSONAS POBRES EN CADA ESTADO DEL PAÍS (MILES)

Estado	Personas en pobreza, 2010	Personas en pobreza, 2012	Personas en pobreza, 2014	Personas en pobreza, 2016
Aguascalientes	456.837	467.56	442.866	369.652
Baja California	1,019.80	1,010.14	984.945	789.109
Baja California Sur	202.965	211.302	226.234	175.642
Campeche	425.296	387.897	390.959	405.035
Coahuila	775.932	799.281	885.786	745.897
Colima	230.263	237.197	244.938	248.691
Chiapas	3,866.32	3,782.32	3,960.99	4,113.95
Chihuahua	1,371.58	1,272.71	1,265.55	1,149.96
Ciudad de Mexico	2,537.16	2,565.32	2,502.47	2,434.42
Durango	864.155	858.654	761.244	643.299
Guanajuato	2,703.74	2,525.85	2,683.28	2,489.72
Guerrero	2,329.96	2,442.90	2,315.42	2,314.72
Hidalgo	1,477.05	1,465.91	1,547.81	1,478.84
Jalisco	2,766.65	3,050.99	2,780.22	2,560.59
México	6,712.05	7,328.74	8,269.85	8,230.20
Michoacán	2,424.84	2,447.69	2,708.63	2,565.86
Morelos	782.167	843.497	993.73	965.852
Nayarit	461.241	553.548	488.828	470.13
Nuevo León	994.427	1,132.87	1,022.73	737.765
Oaxaca	2,596.25	2,434.60	2,662.75	2,847.34
Puebla	3,616.26	3,878.12	3,958.81	3,728.20
Querétaro	766.999	707.439	675.679	635.68
Quintana Roo	471.722	563.293	553.015	471.04
San Luis Potosí	1,375.30	1,354.16	1,338.10	1,267.73
Sinaloa	1,048.64	1,055.58	1,167.07	929.683
Sonora	905.154	821.295	852.081	831.427
Tabasco	1,291.60	1,149.40	1,169.79	1,228.09
Tamaulipas	1,301.70	1,315.62	1,330.71	1,156.22
Tlaxcala	718.969	711.88	745.137	701.757
Veracruz	4,447.96	4,141.76	4,634.24	5,049.51
Yucatán	958.546	996.874	957.908	901.864
Zacatecas	911.496	835.517	819.788	780.274
Nacional	52,813.02	53,349.90	55,341.56	53,418.15

Fuente: elaboración propia con datos de uso libre del Coneval (2017).

CUADRO 3.

Entidades	Carencias promedio en pobreza, 2010	Carencias promedio en pobreza, 2016	Población en pobreza moderada, 2010	Población en pobreza moderada, 2016	Población en pobreza extrema, 2010	Población en pobreza extrema, 2016
Chiapas	3.2	2.5	40.2	49	38.3	28.1
Hidalgo	2.6	2.2	41.2	42.6	13.5	8
Jalisco	2.3	1.8	31.8	30	5.3	1.8
Nuevo León	2	1.8	19.2	13.6	1.8	0.6
Nacional	2.6	2.2	34.8	35.9	11.3	7.6

Fuente: elaboración propia con datos de uso libre del Coneval (2017).

Conclusión al análisis inicial de la consonancia de la estrategia en mínimo vital para una vida digna

Para evaluar la planeación institucional del estado de Jalisco y el presupuesto de egresos, la consonancia con los indicadores del Coneval nos parece apropiado. La metodología utilizada es congruente con los principios y valores establecidos en el marco legal fundamental de México, denominado ya el Mínimo Vital para una vida con dignidad. Así mismo, la información que recoge el Coneval es organizada de manera que pueda ser utilizada en la construcción de estrategias y diseño de los indicadores para la evaluación de las estrategias de erradicar la pobreza en nuestra nación.

Conclusión

La conclusión a este trabajo solo es parcial, ya que necesitamos del análisis de los cuatro ejes que componen el modelo de Rummelt (1986), así solo ofrecimos dos conclusiones iniciales en consistencia y consonancia del proceso de evaluación de la estrategia en la planeación democrática del estado de Jalisco.

El primer eje, la consistencia, ha señalado la existencia de los principios y valores que rigen la actuación de las autoridades y marcadamente establece que se trata de ofrecer las bases para el desarrollo íntegro y digno de la persona humana. Estos valores están contenidos en la CPEUM y en los tratados Internacionales en materia de derechos humanos.

Asimismo, la consonancia con la metodología utilizada por instituciones nacionales e internacionales como Coneval y CEPAL que pueden y deben servir para evaluar la estrategia y en su momento emprender acciones que

promuevan y apoyen al cumplimiento de ofrecer las bases para que a cualquier persona se le garantice el mínimo vital para una vida con dignidad.

Referencias bibliográficas

- Cardona Müller. German (2014) “El concepto de los derechos fundamentales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1994 al 2014”. Tesis de maestría, repositorio institucional del ITESO, Recuperado 17 abril 2018 en <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/3093/Tesis%20German%20Cardona.pdf?sequence=2>
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2004). Ley General de Desarrollo Social. Ciudad de México. Cámara de Diputados. Recuperado el 22 de abril de 2018 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Construcción de las Líneas de Bienestar. Documento metodológico*. Ciudad de México. CONEVAL. Recuperado el 10 de abril de 2018 en https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Construccion_lineas_bienestar.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017). *Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016*. Dirección de información y comunicación social. Comunicado de prensa No.09. Recuperado el 16 de mayo de 2018 en <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017*. Ciudad de

- México. CONEVAL. Recuperado el 11 de abril de 2018 en https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_mye_estados_2017.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). *Informe de pobreza en México, 2014*. Ciudad de México. CONEVAL. Recuperado el 20 de abril de 2018 en <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe-pobreza-Mexico-2014.pdf>
- Dirección provincial de estadística de la Provincia de Buenos Aires. (2010). Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina. *Entrelíneas de la Política Económica*. No. 26. Año 4. Pp. 31-41. Recuperado el 28 de abril de 2018 en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Franco González Salas, J. F. (2013). El reconocimiento al mínimo vital: Parámetro para gravar los ingresos de quienes se encuentran en edad de retiro. En *Memorias del Foro: "Derechos Fundamentales de las Personas Físicas Contribuyentes"* de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Ciudad de México. Recuperado el 15 de abril de 2018 en https://www.prodecon.gob.mx/conferencias_prensa/2013/28-06-13/documentos/discurso_ministro.pdf
- Jiménez Garrote, J. L. (2006). Los fundamentos de la dignidad de la persona humana. *Bioética*. Volumen 6. No. 1. Pp. 18-21. Recuperado el 20 de mayo de 2018 en <http://www.cbioetica.org/revista/61/611821.pdf>
- Landa, C. (2002). Dignidad de la persona humana. *Cuestiones Constitucionales*. No.7. 109-138. Recuperado el 15 de abril de 2018 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500704>
- Martínez, V.M. (2013) "Reflexiones sobre la dignidad humana en la actualidad" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. 46, N° 136, págs. 39-67. Recuperado el 17 de abril de 2018 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4799/6150>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivos del Desarrollo del Milenio 2015*. Nueva York. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 13 de abril de 2018 en http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- Pérez Soto, F., Figueroa Hernández, E., Godínez Montoya, L., Santos Melgoza, D.M. y Sepúlveda Jiménez, D. (Ed.). (2014). *Aportaciones en Ciencias Sociales: Economía y Humanidades*. Chapingo, México. Universidad Autónoma Chapingo
- Rumelt, R. (1986) "Strategy Structure and Economic Performance", Harvard Business School Press 1986
- Saldaña, J. (2014). *La dignidad de la persona. Fundamento del derecho a no ser discriminado injustamente*. Recuperado el 05 de mayo de 2018 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2312/8.pdf>
- Sánchez Cordero, O. (2017, 20 de diciembre). El derecho al mínimo vital. *Milenio Diario*. Recuperado el 13 de abril de 2018 en <http://www.milenio.com/opinion/olga-sanchez-cordero/casos-causas/el-derecho-al-minimo-vital>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). Tesis: 172545. *Derecho al mínimo vital en el Orden Constitucional Mexicano*. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV. Mayo de 2007. Novena Época. Pág. 793. Recuperado el 10 de abril de 2018 en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/172/172545.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Tesis: 2002743. *I.40.A.12 K (10a.) Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador*. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVII, Febrero de 2013. Décima Época. Pág. 1345. Recuperado el 10 de abril de 2018 en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2002/2002743.pdf>
- Villatoro, P. (2017). *Medición Multidimensional de la Pobreza*. En Taller "Uso de encuestas de hogares para la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre pobreza y desigualdad" de la CEPAL. Ciudad de Panamá. Recuperado el 17 de abril de 2018 en <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/08-10-cepal-pobreza-multidimensional-pvillatoro.pdf>