

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

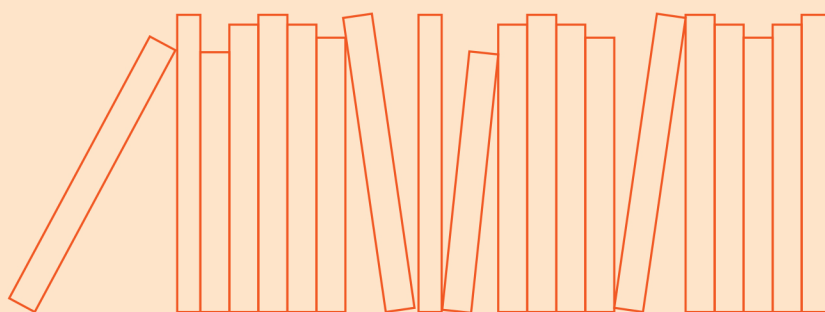
SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO



Principio del mínimo vital en Jalisco, implicaciones en los procesos para la planeación y presupuestación

Estudio con carácter de recomendación

Leonardo A. Gatica Arreola
Patricia Murrieta Cummings
Laura Elisa Pérez Gómez



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Principio del mínimo vital en Jalisco, implicaciones en los procesos para la planeación y presupuestación

Estudio con carácter de recomendación

Leonardo A. Gatica Arreola
Patricia Murrieta Cummings
Laura Elisa Pérez Gómez



Este estudio es producto del programa de colaboración entre el Consejo Económico y Social del estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL) y la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México. Fue elaborado por los consultores Laura Elisa Pérez Gómez, Leonardo A. Gatica Arreola y Patricia Murrieta Cummings, bajo la supervisión de Pablo Enrique Yanes Rizo, Coordinador de Investigaciones de la Sede Subregional de la CEPAL en México, y de la Dip. Mónica Almeida López, Gilberto Tinajero Díaz, Edgar Adrián Aucencio García, Germán Cardona e Isaac Hernández. Este documento ha sido editado por el CESJAL y esta es una versión replicada por la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Notas explicativas:

- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- El punto (.) se usa para separar los miles en el texto.
- La palabra “pesos” se refiere a pesos mexicanos, salvo cuando se indique lo contrario.
- En la versión del CESJAL se empleó la palabra “tabla” para los cuadros, “gráfica” para gráficos y mapas, y “figura” para diagramas. Las primeras cuatro páginas de la versión del CESJAL se presentan como anexo A5 en esta versión.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2019/3

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2019. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2019-005

Este documento debe citarse como: Leonardo A. Gatica Arreola, Patricia Murrieta Cummings y Laura Elisa Pérez Gómez, *Principio del mínimo vital en Jalisco, implicaciones en los procesos para la planeación y presupuestación: estudio con carácter de recomendación*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Consejo Económico y Social del estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

I. Estudio Sistematización del concepto de mínimo vital y sus implicaciones jurídicas, políticas y presupuestales	9
<i>Laura Elisa Pérez Gómez</i>	9
Introducción	9
A. Breve análisis de la evolución del concepto de mínimo vital en la legislación nacional, así como en pactos y tratados internacionales	10
B. Análisis de las implicaciones del concepto de mínimo vital contenido en las distintas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Constitución del estado de Jalisco y en la Constitución de la Ciudad de México.....	14
1. Mínimo vital como derecho fundamental y sus alcances directos	14
2. Relación del derecho al mínimo vital con el derecho a un nivel de vida adecuado y los DESCAs	15
3. Concepto de mínimo vital en la legislación subnacional (Jalisco, CDMX y Veracruz).....	18
C. Análisis de la vinculación entre los conceptos de mínimo vital y renta básica.....	20
1. La evolución reciente del concepto de la renta básica universal y su reconocimiento	21
2. Vinculación entre mínimo vital y renta básica en el marco de la transformación del paradigma laboral y la necesidad de una nueva generación de políticas sociales	23
3. Las propuestas y estudios de entidades del Estado mexicano para una renta básica	24
D. Definición de los componentes y estándares normativos del derecho al mínimo vital desde el enfoque de derechos humanos y sus implicaciones para el diseño de políticas y presupuestos públicos.....	26
1. El enfoque basado en derechos humanos	27
E. Guía general para una política pública que atienda el derecho al mínimo vital desde el enfoque basado en derechos humanos.....	28
F. Propuesta de criterios metodológicos para instrumentar los componentes del mínimo vital	32

1.	Acceso a un ingreso monetario suficiente per cápita.....	34
2.	Acceso a servicios educativos de calidad	35
3.	Acceso a los servicios de salud	35
4.	Acceso a la seguridad social.....	35
5.	Calidad y espacios de la vivienda	36
6.	Acceso a los servicios básicos en la vivienda	36
7.	Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	37
8.	Disponibilidad de sistemas sostenibles para la conservación del medio ambiente en materia de agua, energía y movilidad de personas	37
9.	Acceso a bienes y servicios para el derecho a la cultura	38
II.	Estudio Formulación de criterios metodológicos para el diseño presupuestal con base en el principio del mínimo vital en el estado de Jalisco	39
	<i>Leonardo A. Gatica Arreola y Patricia Murrieta Cummings.....</i>	<i>39</i>
	Introducción	39
A.	Conceptualización y objetivación del mínimo vital.....	51
1.	Acceso a servicios de salud	59
2.	Acceso a servicios educativos	59
3.	Acceso a vivienda de calidad	60
4.	Acceso a servicios básicos en la vivienda.....	60
5.	Acceso a seguridad social	60
6.	Acceso a la alimentación.....	61
B.	Medición del mínimo vital	61
C.	Condiciones de carencia y rezago social en el estado de Jalisco	64
1.	Carencias.....	64
D.	Distribución de las carencias a nivel territorial	73
1.	Ingreso.....	81
E.	Indicadores de cumplimiento del mínimo vital en Jalisco basados en las mediciones para la pobreza multidimensional.....	83
F.	Gasto social en Jalisco.....	84
G.	El presupuesto federal para Jalisco	84
H.	Transferencias directas en el presupuesto federal	88
I.	Presupuesto estatal en Jalisco.....	91
J.	Transferencias directas.....	97
K.	Gasto a nivel municipal	97
L.	Progresividad y efectos de las transferencias directas en Jalisco	99
M.	Establecimiento de prioridades en gasto social y mínimo vital	102
III.	Recomendaciones.....	107
	Bibliografía	113
	Anexos	117
Anexo A1	Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): mínimo vital y otras relacionadas	117
Anexo A2	Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relevancia para el mínimo vital, 2000-2017	134

Anexo A3	Metas relevantes de la Agenda 2030 para la propuesta de umbrales de los componentes del mínimo vital	137
Anexo A4	Modificaciones sugeridas en la legislación del estado de Jalisco para armonizar el principio del mínimo vital.....	139
Anexo A5	Entrega de documentación oficial	140

Cuadros

Cuadro I.1	Principios de los DESCAs y su aplicación en el enfoque de derechos humanos.....	15
Cuadro I.2	Guía de principios y normas del enfoque basado en derechos humanos en el ciclo de políticas públicas para el derecho al mínimo vital	31
Cuadro I.3	Jalisco: análisis para una propuesta preliminar de criterios de implementación de los componentes del mínimo vital.....	33
Cuadro II.1	Correlaciones entre los porcentajes de personas con carencias y el porcentaje de personas con ingresos menores a las líneas de bienestar a nivel municipal para 2015.....	58
Cuadro II.2	Jalisco: evolución de la población con carencias, 2008-2016	65
Cuadro II.3	Jalisco: población con alguna discapacidad física o mental que les impide trabajar, 2015	66
Cuadro II.4	Jalisco: condición laboral y de retiro de adultos mayores de 65 años	67
Cuadro II.5	Jalisco: rezago educativo por quinquenios de edad (se consideran los niños de educación preescolar), 2015	68
Cuadro II.6	Jalisco: evolución de la inasistencia escolar de niños y jóvenes, 2010 y 2015	69
Cuadro II.7	Jalisco: inasistencia escolar en diferentes grupos de edad, 2015	70
Cuadro II.8	Jalisco: inasistencia escolar por edad, 2015	70
Cuadro II.9	Viviendas construidas con materiales no óptimos según elemento constructivo, 2015	72
Cuadro II.10	Viviendas con servicios básicos, 2015	73
Cuadro II.11	Promedios de porcentaje de población con carencias a nivel municipal, 2015 y porcentajes de la población estatal con carencias, 2014 y 2016.....	74
Cuadro II.12	Jalisco: evolución de los promedios de los indicadores de carencias a nivel municipal y sus desviaciones estándar, 2005, 2010 y 2015.....	76
Cuadro II.13	Municipios con mayor incremento en carencia alimentaria, 2005-2010.....	80
Cuadro II.14	Jalisco: evolución de la población con ingreso menor a las líneas de bienestar, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016	81
Cuadro II.15	Jalisco: promedio de porcentajes de personas con ingresos por debajo de las líneas de bienestar a nivel municipal, 2010 y 2015.....	82
Cuadro II.16	Jalisco: población por tipo de carencia y en situación por arriba del mínimo vital, 2015	83
Cuadro II.17	Jalisco: gasto federal presupuestado, 2017	85

Cuadro II.18	Evolución del presupuesto en los principales ramos relacionados con gasto social, 2012-2017	86
Cuadro II.19	Jalisco: presupuesto del capítulo 4000, por el concepto 4300 para los ramos de educación pública, desarrollo social y cultura, 2017.....	89
Cuadro II.20	Jalisco: presupuesto para los conceptos 4300 y 4400 de la SEDESOL, 2017.....	89
Cuadro II.21	Jalisco: presupuesto para los conceptos 4300 y 4400 de la SEP, 2017	90
Cuadro II.22	Jalisco: presupuesto para los conceptos 4300 y 4400 de la SEDATU, 2017	90
Cuadro II.23	Jalisco: presupuesto federal para los conceptos 4400 (otros programas relevantes), 2017	90
Cuadro II.24	Jalisco: monto aproximado de transferencias directas presupuestadas, 2017.....	91
Cuadro II.25	Presupuesto 2017 de acciones y programas públicos por incidencia en los temas que componen el mínimo vital.....	92
Cuadro II.26	Presupuesto de los programas presupuestales 2017 vinculados con las condiciones del mínimo vital	95
Cuadro II.27	Presupuesto de programas estatales con transferencias directas.....	96
Cuadro II.28	Jalisco: estimación de transferencias directas por nivel de gobierno, 2017....	98
Cuadro II.29	Jalisco: estimación de la distribución del ingreso sin transferencias gubernamentales directas, 2014	99
Cuadro II.30	Jalisco: efectos de las transferencias directas sobre el ingreso per cápita por deciles, 2014	100
Cuadro II.31	Jalisco: distribución del ingreso per cápita promedio por deciles después de transferencias, 2014	100
Cuadro II.32	Jalisco: desigualdad en antes y después de transferencias gubernamentales, 2014.....	101

Gráficos

Gráfico II.1	Jalisco: evolución de los seis tipos de carencias, 2008-2016.....	65
Gráfico II.2	Jalisco: evolución del número de personas con ingresos por debajo de las líneas de bienestar, 2008-2016	82
Gráfico II.3	Jalisco: evolución del presupuesto federal con y sin participaciones, 2013-2018	86
Gráfico II.4	Jalisco: presupuesto per cápita del IMSS y del ISSSTE, 2013-2017.....	87
Gráfico II.5	Jalisco: presupuesto correspondiente a las aportaciones federales, 2017.....	87
Gráfico-II.6	Jalisco: presupuesto correspondiente a educación, desarrollo social y salud, 2017	87
Gráfico II.7	Distribución del presupuesto estatal para programas públicos de acuerdo a los temas que componen el mínimo vital.....	93
Gráfico II.8	Distribución del presupuesto para programas públicos de acuerdo a los temas que componen el mínimo vital, incluye recursos estatales y federales	93

Gráfico II.9	Importancia presupuestal de los programas vinculados con las condiciones del mínimo vital	96
--------------	---	----

Diagramas

Diagrama I.1	Contenido de las tesis de la SCJN que precisan los alcances del derecho al mínimo vital	17
Diagrama I.2	Ciclo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos	28

Mapas

Mapa II.1	Distribución geográfica del grado de cumplimiento de los PMD con el RLPEJM.....	50
Mapa II.2	Jalisco: porcentaje de la población vulnerable por carencias sociales, 2010 y 2015	74
Mapa II.3	Jalisco: cambios en el porcentaje de la población vulnerable por carencia social (rezago educativo y acceso a servicios de salud), 2010-2015.....	77
Mapa II.4	Jalisco: cambios en el porcentaje de la población vulnerable por carencia social (seguridad social y calidad y espacios en vivienda), 2010-2015.....	78
Mapa II.5	Jalisco: cambios en el porcentaje de la población vulnerable por carencia social (acceso a servicios básicos y acceso a la alimentación), 2010-2015.....	79

I. Estudio sistematización del concepto de mínimo vital y sus implicaciones jurídicas, políticas y presupuestales

Laura Elisa Pérez Gómez

Introducción

La investigación está dirigida a precisar los componentes clave del derecho al mínimo vital a partir de la sistematización de los fundamentos jurídicos establecidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México como por la normativa internacional. Con estos componentes, aunados a la aplicación conceptual del enfoque basado en derechos humanos (EBDH), se define una guía de lineamientos desde el ciclo de políticas públicas para la implementación del “principio del mínimo vital” en la planeación del estado de Jalisco, lo cual también se enmarca en las recientes reflexiones sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la necesidad de una nueva generación de políticas sociales para el desarrollo con enfoque de derechos, que es liderada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la región.

Se analiza la vinculación entre el mínimo vital y la renta básica universal (RBU), tomando en cuenta los avances que esta propuesta ha logrado a nivel internacional, y considerando que el componente de ingreso monetario suficiente per cápita del derecho al mínimo vital podría instrumentarse, según varios estudios sólidos realizados, de forma óptima a partir de la instauración de una RBU en México; si bien, se insiste en que una renta básica universal aislada no garantiza el derecho al mínimo vital en su conjunto.

La investigación abre la discusión sobre la necesidad de una definición de estándares que se deriven del EBDH, para hacer explícitos los elementos requeridos para la plena implementación del derecho al mínimo vital; estos estándares podrían ser la base de un diseño participativo y democrático de metas para lograr la plena consecución y garantía de este derecho. Con este marco conceptual, la formulación y seguimiento de acciones específicas para el desarrollo de cada componente del derecho al mínimo vital que decida

priorizar el estado de Jalisco, puede también apoyarse en instrumentos internacionales de monitoreo de derechos humanos como los indicadores de medición de progresos.

El documento está compuesto por cuatro secciones, además de esta introducción; la segunda presenta el análisis de la evolución del concepto de mínimo vital a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México y del progreso del reconocimiento de los derechos sociales en la normativa internacional, además se resume el avance hacia la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos mediante la revisión de la jurisprudencia aplicable de la Corte Interamericana del período 2000-2017.

La tercera sección contiene la revisión detallada de las trece tesis de jurisprudencia relacionadas con el derecho al mínimo vital, emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que permite arribar a la precisión de los componentes fundamentales de este derecho; también se revisan los formatos que ha tomado el derecho al mínimo vital en la legislación del estado de Jalisco, de la Ciudad de México y del Estado de Veracruz.

La vinculación entre los conceptos de mínimo vital y renta básica se analiza en la cuarta sección, considerando la evolución reciente del concepto de la renta básica universal y su reconocimiento como derecho, así como la transformación del paradigma laboral y la necesidad de una nueva generación de políticas sociales, en el contexto de la Agenda 2030; la sección incluye también una síntesis de las propuestas y estudios de diversas entidades del Estado mexicano para una renta básica.

La última sección contiene con una propuesta de definición de los componentes y estándares normativos del derecho al mínimo vital desde el enfoque basado en derechos humanos y sus implicaciones para el diseño de políticas y presupuestos públicos, partiendo de una guía general para una política pública que atienda el derecho al mínimo vital desde el EBDH, e incluyendo una propuesta de criterios metodológicos para instrumentar el mínimo vital; la investigación culmina con un conjunto de recomendaciones de orden general para guiar la construcción de la política para la garantía del derecho al mínimo vital en el estado de Jalisco.

A. Breve análisis de la evolución del concepto de mínimo vital en la legislación nacional, así como en pactos y tratados internacionales

A partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, se modifica el paradigma de comprensión y garantía de los derechos fundamentales en el país incorporando, entre otras, las siguientes bases¹:

¹ Artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

- 1) Se reconocen los derechos humanos establecidos en la propia carta magna y en los tratados internacionales, para todas las personas, así como las garantías para su protección;
- 2) Se incorpora la figura de la “interpretación conforme” que implica la creación de un bloque de constitucionalidad, integrado por la carta magna y por los tratados internacionales;
- 3) Se añade el principio de interpretación “propersona”, el cual supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir la que proporcione la protección más amplia a los titulares de derechos;
- 4) Se precisa la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Así todo derecho humano reconocido por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones concretas para las autoridades mexicanas, en todos los órdenes y niveles de gobierno.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) este conjunto de premisas permiten que el análisis y aplicación del concepto de mínimo vital se lleve a cabo a partir de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, tomando en consideración los siguientes derechos fundamentales: a un nivel de vida adecuado², a la vida, a la integridad física, a la igualdad, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, entre otros³. En estos tratados los artículos que resguardan este concepto de forma amplia se expresan en los siguientes términos:

- *Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), Artículo 25-1.* 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.
- *DUDH, Artículo 23-3.* 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.

² SCJN. Registro 2007730, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I. “Derecho a acceder a un nivel de vida adecuado. Su plena vigencia depende de la completa satisfacción de los derechos fundamentales propios de la esfera de necesidades básicas de los seres humanos”. (Véase el anexo A1).

³ SCJN. Registro 2011316, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II. “Mínimo Vital. Conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, se encuentra dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas”. (Véase el anexo A1).

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Artículo 11-1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.
- PIDESC, Artículo 7-a-ii. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: (a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: ... (ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.
- PIDESC, Artículo 9.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (PSS)⁴, Artículo 6.1.- "Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
- PSS, Artículo 7.a. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: (a) una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción..."
- PSS, Artículo 9. (1) Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. (2) Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."

Además, la tesis de jurisprudencia 2011316 indica que el derecho al mínimo vital se deriva asimismo de la interpretación sistemática de los derechos consagrados en la CPEUM en sus artículos 3º, 4º, 6º, 13, 25, 27, 31, fracción IV y 123, los cuales establecen los derechos

⁴ Además de los tratados de derechos humanos del Sistema Internacional, la SCJN señala explícitamente al PSS como parte del bloque de constitucionalidad. Registro: 2002743, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2. "Derecho al Mínimo Vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador". (Véase el anexo A1).

a: la educación, la salud, agua y saneamiento, la vivienda, las tecnologías de la información y comunicación, al trabajo; también se incluyen aquí las facultades de la nación para impulsar una justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población⁵.

Complementariamente, el avance del debate positivo hacia la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales se ha producido también en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), evolucionando hacia una cada vez más amplia protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESC o DESCAs), en particular respecto de la protección del derecho a una vida digna⁶. El anexo A2 contiene una sistematización de la jurisprudencia aplicable identificada en el período 2000-2017; de manera destacada se cita aquí el caso de la Comunidad indígena Yakye Axa frente a Paraguay, donde se señala que: “Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En

⁵ Artículo 3º.- “IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”; Artículo 4º.- Párr. 3 “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Párr. 4 “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...”. Párr. 6 “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible...”. Párr. 7 “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”; Artículo 6º.- Párr. 3 “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet...”; Artículo 25.- “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...”; Artículo 27.- Párr. 3 “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”; Artículo 31, fracción IV.- “Son obligaciones de los mexicanos: (IV) Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”; Artículo 123.- Apartado A, Fracción VI, Párr. 2. “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos...”. Apartado B, Fracción IV, Párr. 2.- “En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.”

⁶ Un análisis sobre esta evolución y las implicaciones jurídicas de la doctrina del Sistema Interamericano para la garantía de los DESCAs se puede consultar en la investigación de Oscar Parra: Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante el Sistema Interamericano.

este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna”.

B. Análisis de las implicaciones del concepto de mínimo vital contenido en las distintas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Constitución del estado de Jalisco y en la Constitución de la Ciudad de México

Esta sección contiene el análisis de la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el período comprendido desde 2007 hasta 2017⁷, con objeto de desmenuzar las obligaciones y alcances que establece la doctrina para el derecho al mínimo vital y así precisar los componentes fundamentales de este derecho. El análisis se interrelaciona también con los temas generales del enfoque basado en derechos humanos, los cuales sirven como base para el planteamiento de los estándares normativos para el derecho al mínimo vital, que se incluye en la sección quinta.

El análisis se estructura a partir del cuadro en el cual se sintetizan los aspectos centrales de las 13 tesis de jurisprudencia relacionadas con este derecho, el cuadro identifica, por un lado, los elementos que apoyan la definición del derecho o explicitan su fundamentación legal y, en una segunda columna detalla características específicas referidas a los alcances del derecho y diversos elementos aplicables del enfoque de derechos humanos. De esta forma, el cuadro permite identificar de forma inmediata los elementos de la doctrina para sustentar la definición de criterios y tipos de acciones de política pública para el derecho al mínimo vital.

1. Mínimo vital como derecho fundamental y sus alcances directos

El derecho al mínimo vital fue reconocido por la SCJN desde el año 2007 (Registro 172545), previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, con base exclusivamente en la CPEUM. Esta tesis considera que este derecho “coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria”. En 2013 se precisa que se trata de “un derecho fundamental no consagrado expresamente en la Carta Magna, pero que se colige a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales”. Si bien, la definición más acabada para este derecho así como sus componentes centrales aparecen en la Tesis 2011316 de marzo de 2016, la cual establece que: “constituye el derecho a gozar de unas prestaciones e ingresos mínimos que aseguren a toda persona su subsistencia y un nivel de vida digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas”.

Estas tres tesis consolidan el fundamento conceptual al derecho al mínimo vital el cual se erige como un derecho “no minimalista”, ya que: “No solo es una medida de política para lograr el acceso mínimo a un conjunto de satisfactores, sino un derecho para otorgar a las personas una seguridad económica básica. Es tanto un derecho social como un derecho

⁷ Véase el anexo A1.

económico. No pretende solo combatir la pobreza y la desigualdad, sino también fortalecer la autonomía, la independencia y la libertad de las personas. No busca solo combatir la pobreza y cerrar las brechas de desigualdad, sino otorgar condiciones materiales para construir ciudadanía” (Yanes, 2017).

2. Relación del derecho al mínimo vital con el derecho a un nivel de vida adecuado y los DESCAs

Como se argumentó anteriormente, la base principal para fundamentar el derecho al mínimo vital se ubica en el derecho a un nivel de vida digno o adecuado, reconocido en tratados internacionales y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano. La tesis 2007730 de la SCJN precisa que un nivel de vida adecuado requiere que todas las necesidades básicas de una persona se encuentren adecuadamente satisfechas; además señala la interrelación de este derecho con otros fundamentales como el derecho a la vida, alimentación, vestido, vivienda, educación y salud.

Cuadro 1a: Análisis del derecho al mínimo vital y jurisprudencia relacionada contenida en las distintas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007-2017. Se identifican también un conjunto de tesis relacionadas de manera específica con los principios que el Estado Mexicano debe cumplir para llevar a cabo sus obligaciones en materia de derechos humanos. En el cuadro 1b se presenta una sistematización de estos contenidos que se refieren a: los principios generales de los derechos humanos y el carácter evolutivo de los tratados (Tesis 2003350); las obligaciones generales de los Estados y el principio de igualdad y no discriminación (Tesis 2005533); la exigibilidad y justiciabilidad (Tesis 2007253); la obligación de asignar el máximo de recursos disponibles para garantizar los derechos (Tesis 2007936); el núcleo esencial (Tesis 2015130, 2012529); así como deberes de actuación y progresividad (Tesis 2015131, 2015134 y 2015306).

Cuadro 1b. Análisis del derecho al mínimo vital y jurisprudencia relacionada contenida en las distintas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007-2017.

Cuadro I.1

Principios de los DESCAs y su aplicación en el enfoque de derechos humanos

Registro/ Fecha	Definición/ Fundamentación	Características
<i>Principios de los DESCAs y su aplicación en el enfoque de derechos humanos</i>		
2003350 Abr/2013	Fund.: CPEUM, Art. 1º CIDH, Caso "Masacre de Mapiripán vs Colombia"	Principios generales de los DDHH: “(i) Universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad [...]; (ii) interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados [...]; (iii) progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas [...].” Interpretación evolutiva de tratados: “[...] los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales [...]”

Registro/ Fecha	Definición/ Fundamentación	Características
2005533 Feb/2014	Fund.: CPEUM, Art. 1º PIDCP, Art. 2.2 PIDESC, Art. 2.21	Obligaciones generales y principio de igualdad y no discriminación: “[...] los Estados deberán adoptar cualquier tipo de medidas, incluidas las legislativas, para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluido el de igualdad, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”
2007253 Ago/2014	Fund.: CPEUM, Art. 1º Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 26	Exigibilidad y justiciabilidad de los DESC: “[...] la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos, con los económicos, sociales y culturales, conduce a concluir que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. Por tanto, la exigibilidad de estos derechos amerita que sean justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo.”
2007936 Nov/2014	Fund.: PIDESC	Asignación del máximo de los recursos disponibles: “[...] no basta la simple afirmación del Estado Mexicano de que existe limitación presupuestaria para que se tenga por acreditado que ha adoptado todas las medidas ‘hasta el máximo de los recursos’ de que disponga, [...] los juzgadores nacionales deben distinguir entre la incapacidad real para cumplir con las obligaciones que el Estado ha contraído en materia de derechos humanos, frente a la renuencia a cumplirlas, pues es esa situación la que permitirá determinar las acciones u omisiones que constituyan una violación a tales derechos humanos.”
2012529 Sep/2016	Fund.: N.D.	Contenido esencial de los derechos fundamentales: “[...] aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos que le dan vida resulten real, concreta y efectivamente protegidos.”
2015131 y 2015134 Sep/2017	Fund.: N.D.	Deberes de actuación: “(i) un núcleo esencial que protege la dignidad de las personas e impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato e ineludible en caso de una vulneración; (ii) cuando se sobrepase ese núcleo esencial, un deber de alcanzar progresivamente la plena realización del derecho; y, (iii) un deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas.”
2015306 Oct/2017	Fund.: N.D.	Progresividad: “[...] todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.” Deberes de actuación: “[...] imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente [...]” “[...] para proteger cualquiera de esos derechos no solo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.”

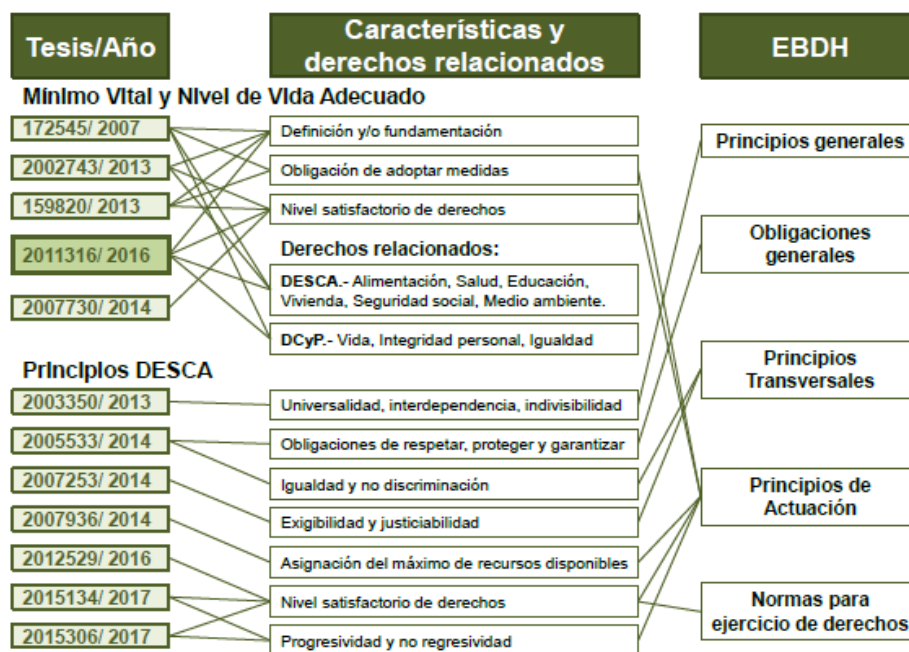
Fuente: Elaboración propia.

Con fundamento en el conjunto de elementos que proporciona la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el concepto del mínimo vital se consolida como un derecho para avanzar en la consecución de una vida digna que incorpora dimensiones

relativas a un ingreso básico suficiente además de la satisfacción de derechos sociales cuyo alcance y diversidad se amplía con el curso del tiempo. En el siguiente diagrama I.1 se sistematiza las implicaciones de las tesis relacionadas con el mínimo vital respecto de sus características constitutivas, así como su involucramiento con otros derechos, analizados bajo la perspectiva del enfoque basado en derechos humanos (EBDH).

Diagrama I.1

Contenido de las tesis de la SCJN que precisan los alcances del derecho al mínimo vital



Fuente: Elaboración propia.

Esta fundamentación permite desglosar y proponer componentes centrales del derecho al mínimo vital con el propósito de diseñar y valorar estrategias para su implementación, para ello considerando la coincidencia en sus alcances, se retoman los derechos y elementos de medición establecidos tanto en la Ley General de Desarrollo

Social (LGDS, 2004) como en la Ley de Desarrollo Social para el estado de Jalisco (LDSEJ, 2005). La LGDS reconoce en su artículo sexto los derechos objeto de atención: “la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación”; por su parte, la LDSEJ incluye en su artículo séptimo los derechos a: i) la salud; ii) la educación; iii) la alimentación y nutrición adecuada; iv) la vivienda digna y el acceso a los servicios básicos; v. un medio ambiente sano; vi. el trabajo y la seguridad social; vii) la no discriminación; viii) recibir apoyo al transporte para estudiantes de los niveles de educación secundaria, media superior y superior, adultos mayores y personas con discapacidad; ix) la cultura; x. la recreación y el esparcimiento; xi. la cohesión social y la vida comunitaria; y xii) la libre determinación de los pueblos indígenas y sus comunidades.

Para la definición de componentes medibles para el derecho al mínimo vital, se parte de los elementos considerados para la medición de pobreza (artículo 36 de la LGDS y artículo 58 fracción III de la LDSEJ)⁸, agregando también los derechos al medio ambiente y culturales como parte central de los derechos sociales, así la denominación propuesta para los componentes es:

- i) Acceso a un ingreso monetario suficiente per cápita;
- ii) Acceso a servicios educativos de calidad⁹;
- iii) Acceso a los servicios desalud;
- iv) Acceso a la seguridad social;
- v) Acceso a vivienda digna y de calidad;
- vi) Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- vii) Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;
- viii) Disponibilidad de sistemas sostenibles para la conservación del medio ambiente en materia de agua, energía y movilidad de personas;
- ix) Acceso a bienes y servicios para el derecho a la cultura.

A partir de estas bases, la definición de criterios para implementar el derecho al mínimo vital se incluye en la sección quinta.

3. Concepto de mínimo vital en la legislación subnacional (Jalisco, CDMX y Veracruz)

Es a nivel de las entidades federativas donde se están dando pasos relevantes para avanzar en una transformación del Estado social, basado en los derechos humanos, que reclama el siglo XXI. En particular, el estado de Jalisco se sitúa como pionero en el reconocimiento del derecho al mínimo vital en su constitución local al haberlo incorporado desde junio del año 2016 en su artículo cuarto: **“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

⁸ Ambas leyes incluyen como elemento al “grado de cohesión social”; si bien, aunque CONEVAL calcula cuatro indicadores para valorar este aspecto (el índice de Gini; el grado de polarización social de la entidad federativa o del municipio; la razón del ingreso de la población pobre multidimensional extrema, respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable; así como el índice de percepción de redes sociales), estos datos no se incorporan directamente en la medición de la pobreza (CONEVAL 2014, págs. 45-46).

⁹ Los textos de ambas leyes para los dos primeros incisos son: “I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar”.

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”.

La adición de este párrafo se da como resultado de la iniciativa de Ley presentada por la C. Diputada Mónica Almeida López, el 8 de diciembre de 2015, la cual fue promulgada el 17 de mayo de 2016 y publicada en el Periódico Oficial del estado de Jalisco el 16 de junio. La exposición de motivos señala que la aplicación del “principio del mínimo vital” propicia: “una planeación presupuestal y democrática con un enfoque desde una cartera básica de derechos humanos”; “mecanismos de inclusión social a mejores estándares y calidad de vida”; “garantizar aún mayor seguridad jurídica en cuanto al pleno disfrute y goce de los derechos humanos de la población”; “mayor legitimidad por parte de las instituciones públicas en la medida que se busque que la sociedad sea copártcipe en coadyuvar a formar un Estado con una cartera básica de derechos humanos” (CEJ, 2015, págs. 7-8). Es importante destacar que, en sentido legal estricto el “principio del mínimo vital” no abarca todas las cualidades de un derecho al carecer, sobre todo, de los fundamentos requeridos para establecer mecanismos de exigibilidad y acceso a la justicia.

En la Ciudad de México, el constituyente incorporó el derecho a un mínimo vital el 5 de febrero de 2017, en el artículo noveno inciso A, bajo los siguientes términos: “A. Derecho a la vida digna. 1) Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para que progresivamente, se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales. 2) Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución. 3) Las autoridades garantizarán progresivamente la vigencia de los derechos, hasta el máximo de los recursos públicos disponibles. Se asegurará la no discriminación, la igualdad sustantiva y la transparencia en el acceso a los programas y servicios sociales de carácter público. Su acceso y permanencia se establecerá en las leyes y normas respectivas”. El artículo 17 inciso A.1.g, especifica que: “A. De la política social. 1) Se establecerá y operará un sistema general de bienestar social, articulado, incluyente, participativo y transparente vinculado a la estrategia de desarrollo redistributivo, al que concurrirán las instancias encargadas de las materias correspondientes. El sistema considerará al menos los siguientes elementos: ... (g) Los mecanismos para hacer efectivo el derecho al mínimo vital para una vida digna, dando prioridad a las personas en situación de pobreza, que se establecerán de conformidad con los criterios de progresividad, con los indicadores que determine el organismo constitucional federal competente y las metas evaluables que fije el organismo local correspondiente. La legislación en la materia contendrá los criterios y procedimientos para los programas sociales públicos, las transferencias monetarias y los demás instrumentos que se apliquen, asegurando el uso eficaz y transparente de los mecanismos financieros que para el efecto se dispongan” (ACCDMX, 2017a).

El planteamiento original para este derecho, contenido en el proyecto de Constitución presentado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en septiembre de 2016, estaba dirigido a garantizar el derecho a una renta básica en los términos de la propuesta

para el artículo 14. B: “Derecho a la vida digna. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, así como a la mejora continua de sus condiciones de existencia. Se garantizará el derecho a una renta básica dando prioridad a las personas en situación de pobreza, y aquellas que no puedan satisfacer sus necesidades materiales por medios propios, así como los grupos de atención prioritaria. Para el acceso a la renta básica, se estará a lo establecido en las disposiciones comunes de este artículo” (JGDF, 2016). Puede observarse que esta redacción estaba perfectamente anclada al PIDESC al basarse en el derecho a un nivel de vida adecuado y garantizar la progresividad en la mejora continua de las condiciones de existencia; no obstante, como se constata en el diario de los debates (ACCDMX, 2017), la discusión en la Asamblea Constituyente fue muy intensa¹⁰ y culminó retomando el concepto de mínimo vital de la Suprema Corte.

En el Estado de Veracruz, el 31 de enero de 2018, se publicó en su Gaceta Legislativa la aprobación de una iniciativa de Ley enviada por el Gobernador del Estado, Miguel Ángel Yunes Linares, la cual adiciona un párrafo al artículo sexto de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los siguientes términos: “El Estado y los Ayuntamientos promoverán el derecho al mínimo vital de la población en situación de vulnerabilidad, a través de los presupuestos asignados al rubro respectivo que deberán ministrarse conforme a los términos que establezca la legislación aplicable. El monto presupuestal asignado nunca será inferior al aprobado en el ejercicio inmediato anterior” (CEV, 2018).

Aunque esta iniciativa se basó también en la tesis 172545 de la SCJN, considerando entre sus argumentos de sustento que: (a) “se deben realizar los cambios necesarios a la norma para que en la realidad veracruzana se vea reflejado el bienestar logrado por un Estado Social de Derecho”, (b) “las acciones y políticas públicas que el Gobierno lleve a cabo deben ir enfocadas en alcanzar el bienestar individual y colectivo de las y los veracruzanos en todos los ámbitos sociales posibles” (CEV, 2018, pág. 128); no obstante, el alcance del mínimo vital inscrito en la Constitución local del Estado de Veracruz resultó absolutamente limitado al partir de un mandato de promoción, que no de garantía, y restringirse con criterios operativos de focalización y presupuesto, al grado que podría equipararse a la incorporación constitucional de un programa focalizado de transferencias condicionadas.

C. Análisis de la vinculación entre los conceptos de mínimo vital y renta básica

El concepto de renta básica universal (RBU) se ha consolidado y posicionado a nivel internacional, adquiriendo una relevancia central como propuesta para el desarrollo en una etapa caracterizada por profundas transformaciones del mundo del trabajo y el empleo; en esta sección se presentan los argumentos generales que la soportan y se hace énfasis en los estudios y recomendaciones que demuestran su factibilidad para México. Desde el punto de vista del derecho al mínimo vital, se sustenta aquí que el componente sobre un ingreso

¹⁰ Un relato de las propuestas más relevantes presentadas en esta discusión se resume en el artículo presentado por Pablo Yanes en el congreso 2017 de la BIEN.

monetario suficiente per cápita podría instrumentarse de forma óptima a partir de la instauración, a nivel nacional, de una RBU; aunque se hace hincapié en que una RBU, como instrumento aislado, no garantiza este derecho en su concepción integral.

1. La evolución reciente del concepto de la renta básica universal y su reconocimiento como derecho

Según diversos autores, la idea de la renta básica universal (RBU) se ha ido consolidando desde el siglo XVIII, pero es a partir del siglo pasado que ha adquirido una relevancia central en el pensamiento económico; además de que se han consolidado una serie de propuestas y experimentos¹¹ sobre diversas modalidades del concepto en países desarrollados y en vías de desarrollo¹².

En el ámbito académico, se coincide en que la renta básica universal es una propuesta de política pública que busca garantizar a todas las personas, de forma incondicional, un ingreso monetario suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Es individual, incondicional, universal y se concibe como un derecho exigible frente al Estado, no un beneficio.

El posicionamiento actual del intenso debate a nivel mundial sobre la renta básica se explica a partir de cinco fuentes (Yanes, 2017): “la debilidad de la recuperación económica después del inicio de la gran crisis en 2008; la profundísima interrogante e inquietud sobre el futuro del mundo del trabajo derivados de la robotización y la precarización; la alarma sobre el crecimiento de la desigualdad en los países desarrollados y en el mundo entero; la conciencia, sobre todo en América Latina, sobre las limitaciones y rendimientos decrecientes de los programas de combate a la pobreza (las transferencias monetarias focalizadas y condicionadas) diseñadas e implementadas en la región a partir de mediados de los años noventa y, finalmente, las implicaciones del enfoque de derechos humanos en el diseño de políticas sociales”.

Daniel Raventós en su prefacio a la edición coreana de "Renta Básica. Las condiciones materiales de la libertad" (Raventós, 2016a), resume los argumentos a favor:

- i) La RBU podría constituir la gran mitigación de la pobreza. Inclusive permitiría de manera realista plantear su efectiva erradicación. No solo posibilitaría sacar a millones de personas de la pobreza, sino que construiría un soporte de protección para no recaer en ella.
- ii) La pérdida involuntaria del empleo provoca una situación de gran inseguridad económica y vital. En una situación de crisis, donde la cantidad de desempleo es mucho mayor y más prolongada, el acceso a una renta básica cobra mayor importancia social. Más aún, ante la inexistencia de seguros de desempleo amplios y de larga duración.

¹¹ Véase Van Parijs, 2017, capítulos 3, 4 y 7.

¹² Véase Damián, 2016, págs. 16-18.

- iii) La renta básica podría cumplir un papel muy importante en la recomposición del interés colectivo de la clase trabajadora y en las luchas de resistencia. La RB supondría, en caso de tener que afrontar huelgas, una especie de caja de resistencia incondicional.
- iv) La RBU posibilitaría la reducción del riesgo a las personas que hayan emprendido proyectos de autoempleo.
- v) La RBU sería un estabilizador del consumo fundamental para sostener la demanda en tiempos de crisis, especialmente para los grupos más vulnerables.

Para rebatir las posiciones en contra, donde destacan la defensa de los programas focalizados, ideas sobre el potencial abandono del trabajo y los obstáculos para financiar la RBU, se identifican una gran cantidad de textos de varios autores¹³, algunos de estos argumentos son:

- i) “Es mejor centrarse en los subsidios dedicados a combatir la pobreza”. Hay evidencia amplia de que los modelos de los PTC han fracasado al generar trampas para la pobreza y el desempleo, estigmatización, control social y clientelismo;
- ii) “Las personas ya no querrían trabajar”. Los efectos previsibles del establecimiento de la RBU son al menos: (a) incremento del poder de negociación de los trabajadores; (b) más autoempleo; (c) más empleo a tiempo parcial; (d) reconocimiento explícito del trabajo doméstico -reproductivo y de cuidado- no remunerado con beneficios claros de género; (e) incremento del trabajo voluntario y de los beneficios sociales derivados. Finalmente: “Respecto del argumento de sobre la “dignidad del trabajo”, no hay nada que dignifique el trabajo en sí y, desde luego, no dignifica un empleo humillante, mal pagado y desarrollado en condiciones deplorables. Quien posee solo la ‘libertad’ de vender su fuerza de trabajo está sometido a una forma de servidumbre y, por tanto, no es libre”.
- iii) “No se puede financiar”. Opciones teóricas identificadas para financiar la RBU: Impuesto a las Transacciones Financieras, impuestos ambientales, impuestos a la propiedad, impuesto a herencias, etc. “La RBU es de todo punto racional, o ¿es más racional que la riqueza esté cada vez más desigualitariamente repartida?”

Autores internacionales y nacionales han argumentado sobre el reconocimiento de la RBU como un derecho; Luigi Ferrajoli (2011) sostiene: “La crisis no deja alternativa: es necesario definir nuevos derechos capaces de garantizar la igualdad y la dignidad de todas las personas. La renta básica es uno de ellos. Se trata de una reivindicación ligada al derecho fundamental a la vida. De un derecho social, pero también de una garantía de libertad que permite eludir el chantaje de la pobreza, de la inseguridad, de la precariedad y de la

¹³ El portal *sinpermiso* [en línea] <http://www.sinpermiso.info/Consejo-editorial> reúne una cantidad importante de textos de diversos autores y países sobre la RBU. Los argumentos sintetizados provienen de varios de ellos incluyendo a Daniel Raventós, Julio Aguirre, Julie Wark y Lluís Torrens.

exclusión social. Una garantía de libertad, además de un derecho social, que favorece una nueva idea de participación en el trabajo y que puede contribuir a que este sea el fruto de una elección libre y no una simple mercancía desvalorizada a placer por el capital”.

Por su parte, Pablo Yanes (2010) hace una revisión de tres temas estratégicos de la agenda de deliberación pública para impulsar la RBU en América Latina, la fundamenta como un instrumento de mediación en la materialización de los derechos, donde el ingreso se constituye en un derecho de ciudadanía indispensable para enfrentar: (i) El dilema entre fin del neoliberalismo o el reforzamiento de la dominación, derivado de la naturaleza de la crisis actual, caracterizada por un estancamiento prolongado con recuperaciones débiles y caídas pronunciadas; (2) el futuro incierto de la promesa del pleno empleo, dado el franco debilitamiento de la sociedad salarial; así como (3) las tendencias de la política social como instrumento de control social¹⁴. Yanes concluye que “con el ingreso ciudadano se garantizaría una inclusión social basada en derechos, exigible y no sujeta a los vaivenes de los ciclos económicos. Introduciría en un mundo caracterizado por la desprotección y la incertidumbre un asidero de certeza y seguridad, una herramienta para debilitar el estado de necesidad y para erosionar la amenaza del hambre como gran mecanismo de control y obediencia social”.

2. Vinculación entre mínimo vital y renta básica en el marco de la transformación del paradigma laboral y la necesidad de una nueva generación de políticas sociales

A nivel global, es posible argumentar una transformación del paradigma laboral con base, tanto en la evidencia histórica que demuestra la reducción sostenida en los países capitalistas de la masa salarial en el PIB (desde la segunda mitad del s. XX), como en estimaciones de expertos sobre las tendencias futuras de desplazamiento del trabajo humano por maquinaria y robots especializados (MIT, 2017). El investigador del COLMEX Julio Boltvinik (2008) concluye que “La automatización determina inexorablemente la reducción creciente del tiempo de trabajo requerido para la producción de volúmenes crecientes de bienes y servicios. La sociedad y la cultura del trabajo, la sociedad salarial, van llegando a su fin.”; advierte además que “si el ingreso ciudadano universal es muy bajo puede convertirse en una subvención a los empleadores e impulsar la desregulación, precarización y flexibilización del trabajo”.

¹⁴ Con argumentos contundentes Pablo Yanes (2010) enfatiza en este rubro que: “Es urgente abrir ... en América Latina el cuestionamiento a la antropología subyacente de los programas de transferencias condicionadas y poner el desnudo la mirada clasista y racista sobre los pobres y la pobreza para que pueda abrirse una lógica de emancipación donde no haya pobres con obligaciones, sino ciudadanos libres de pobreza y con derechos plenos. Para que la política social no sea un instrumento de control social, sino de construcción de ciudadanía, solo una mediación para la materialización de derechos exigibles”.

Esta transformación laboral se concatena con problemáticas agudas en términos de niveles sostenidos de pobreza y desigualdad creciente, aún después de décadas de la aplicación de programas focalizados de transferencias condicionadas.

Con estos antecedentes, a partir de 2015, la definición de las políticas sociales de desarrollo a nivel mundial se enmarca en la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas; en la Agenda se reconoce que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”, además de que “se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas [...]”. En particular, el primer objetivo de la Agenda dirigido a “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, establece como segunda meta para 2030: “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales” (Naciones Unidas, 2015).

Con el horizonte definido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), desde la CEPAL (2016) se afirma que: “las políticas sociales de nueva generación pueden proponerse crear las condiciones para que las personas, todas, puedan crecientemente definir sus proyectos de vida, escapar al imperio de la necesidad inmediata para contar con las condiciones de imaginar y llevar a cabo proyectos de futuro, para participar en las decisiones de su propia vida, pero también de la vida pública en general, de sus propios asuntos y de los asuntos de todos. En esta dimensión reside uno de los atractivos mayores de la aspiración de la renta básica. La propuesta del ingreso ciudadano universal constituye ya parte del contenido central de los nuevos debates de política social por venir dada la incertidumbre sobre el crecimiento económico mundial y los pronósticos sobre el ciclo de estancamiento secular, las profundísimas transformaciones del mundo del trabajo cuyas consecuencias no alcanzamos aún a identificar y pronosticar, las limitaciones que muestran los programas de transferencias condicionadas y la expansión sostenida del enfoque de derechos en la política social que crecientemente vincula el acceso efectivo a los derechos a la condición de ciudadanía (social, no política) más que al estado de necesidad (pobreza) o a la condición laboral (inserción formal en el mercado de trabajo).”¹⁵

3. Las propuestas y estudios de entidades del Estado mexicano para una renta básica

En su Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014b) propuso: “Analizar diferentes opciones para garantizar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad. Al menos, deberían discutirse las siguientes: [...] Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no

¹⁵ Alicia Bárcena, *Buscar la emancipación, objetivo de las nuevas políticas sociales*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, pág. 10.

exclusión de la población pobre” (pág. 198). Precisando que: “Mejorar el ingreso real de las familias es una de las necesidades más apremiantes de la política pública en México, pero es una de las acciones más complicadas. Se sugiere lo siguiente: [...] Analizar la alternativa de otorgar una renta básica ciudadana solidaria universal como un elemento central de protección social. Este instrumento podría estar condicionado a un registro ciudadano y fiscal. El monto podría ligarse al incremento de la canasta alimentaria y sustituiría a varios programas sociales que no han mostrado tener resultados. Este instrumento sería un derecho individual, en vez de un instrumento capturado por líderes políticos” (pág. 200). En su informe más reciente (CONEVAL, 2018a), se reitera: “El Informe de Evaluación 2018 recomienda instrumentos de apoyo al ingreso en dos vertientes: (...) b) instrumentos que sirvan como red de protección social ante las fluctuaciones del ingreso de mercado para evitar cambios súbitos en el consumo de la población más pobre, como parte de un esquema amplio de seguridad social universal (para lo cual habría que explorar la posibilidad de: ampliar programas de empleo temporal; variantes de la renta básica ciudadana; incrementos moderados del salario mínimo; seguro de desempleo)”.

En la Cámara de Senadores se encuentra una iniciativa con proyecto de decreto a fin de crear el derecho al ingreso básico ciudadano (Sánchez, 2015) para garantizar a las personas de 18 años y más, un piso mínimo de ingreso que disminuya o prevenga su vulnerabilidad; específicamente propone que este ingreso básico ciudadano funcione como un impuesto sobre la renta negativo y se otorgue mensualmente a las personas que estén en situación de pobreza alimentaria, por un monto equivalente a un salario mínimo del Distrito Federal.

También, en la Cámara de Diputados, la Comisión de Puntos Constitucionales tiene en proceso de dictamen una iniciativa para crear el derecho al ingreso ciudadano universal (Damián, 2016), la cual se funda en el derecho a una vida digna reconocido en el PIDESC y se sustenta en argumentos sobre la persistencia de la pobreza en el país y las tendencias del mercado laboral global y nacional; la iniciativa aporta además un modelo de simulación para estimar los costos de implementación y el efecto sobre la reducción de la pobreza de la medida propuesta, mediante el cual se estima que para 2035 con un impacto final de 8,35% del PIB, podría otorgarse un ingreso ciudadano universal alimentario y eliminar casi en su totalidad de la pobreza. También se discuten posibles fuentes de financiamiento.

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República financió el estudio “Las posibilidades de un sistema de renta básica en México”, el cual fue desarrollado por el Dr. John Scott Andretta, quien forma parte del consejo académico del CONEVAL. El objetivo del trabajo consiste en analizar “la idea de una renta básica no solo como un instrumento específico, sino como un modelo de protección social para transitar del actual sistema mínimo y truncado, hacia un estado de bienestar universal”, considerando que “una renta básica ciudadana, como transferencia incondicional y universal, [...] es congruente con principios normativos y de teoría económica ampliamente aceptados (éticos, políticos y económicos) y con prácticas y políticas bien establecidas en los estados de bienestar más desarrollados” (IBD, 2016, pág. 2). El estudio parte de la demostración de la persistencia de la pobreza por ingresos y de la desigualdad económica que se explica por la erosión de los

mecanismos de protección laboral, para después fundamentar la propuesta a partir del derecho a un piso económico mínimo, los fundamentos éticos de la renta básica y la teoría de impuestos óptimos. La investigación culmina con la presentación de resultados de un modelo de simulación que estima el impacto en el PIB nacional de las “transferencias para eliminar la pobreza extrema por ingresos en México”, considerando dos umbrales para la renta básica (RB) mensual per cápita (IBD, 2016, tabla 3, pág. 41):

- a) La línea de bienestar mínimo (LBM, definida por CONEVAL)¹⁶ que implica un gasto público anual de 8,7% del PIB, o 6,1% si se excluye de la RB al 30% más rico de la población.
- b) La “brecha media de pobreza” (BP, diferencia entre la LBM y el ingreso medio de la población en condiciones de pobreza extrema)¹⁷, implica un gasto público anual entre 2,6% y 1,8% del PIB.

Entre los argumentos a favor de renta básica, el estudio señala que la medición multidimensional de la pobreza, en el caso mexicano, privilegia al ingreso mínimo (LBM) como condición individualmente necesaria de la pobreza extrema, dado que ninguna de las carencias sobre derechos sociales adquiere este carácter, lo que en otros términos significa que la LBM se asume como el derecho más básico entre las siete dimensiones individuales. En consecuencia, “*se debe asumir el ingreso mínimo definido por la LBM como un derecho social, con las implicaciones correspondientes para implementar las políticas públicas necesarias para garantizar el acceso universal a este derecho*”. Más adelante afirma que: “El único instrumento que permite garantizar acceso universal a un piso mínimo en la práctica, especialmente en condiciones de capacidades administrativas limitadas, es una asignación universal” (IBD, 2016, págs. 25 y 27).

El estudio también argumenta que en la práctica los costos operativos, la burocracia que generan, los espacios a la corrupción, la falta de coordinación entre órdenes de gobierno y el uso electoral y clientelar de los programas, hacen dudar de la eficiencia, eficacia y efectividad de muchos programas focalizados en México.

D. Definición de los componentes y estándares normativos del derecho al mínimo vital desde el enfoque de derechos humanos y sus implicaciones para el diseño de políticas y presupuestos públicos

La sección inicia con un breve recuento de los elementos que se deben considerar en el ciclo de políticas públicas con enfoque de derechos, con objeto de perfilar una guía general para una política pública que atienda el derecho al mínimo vital desde este enfoque; después propone criterios metodológicos para instrumentar el mínimo vital, considerando los

¹⁶ Se utiliza el dato de 2014, el cual asciende a 899 pesos mensuales por persona adulta en localidades rurales y 1.277 \$/mes en zonas urbanas. Para menores de 18 años el monto de la transferencia se ajusta por un factor de 0,7.

¹⁷ Esta diferencia, calculada con los datos del CONEVAL para 2014, corresponde a 402 pesos mensuales por persona adulta en localidades rurales y 471 \$/mes en zonas urbanas.

componentes fundamentales del derecho identificados a partir de la jurisprudencia de la SCJN en la tercera sección. Se culmina con un conjunto de recomendaciones de orden general para guiar esta política en el estado de Jalisco, incluyendo algunas modificaciones conducentes en la legislación estatal.

1. El enfoque basado en derechos humanos

El enfoque basado en derechos humanos (EBDH) se desarrolla a partir de una base conceptual que considera el contenido normativo de los derechos humanos, establecido en el denominado *corpus juris*¹⁸ del derecho internacional de los derechos humanos, el cual incluye tratados, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de Comités, Órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos, así como Relatores temáticos o por país, del sistema internacional o interamericano de derechos. La oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH, 2010) reitera que la teoría de las obligaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es reciente y se encuentra en constante evolución; si bien, su fundamentación se ha consolidado en años recientes¹⁹.

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2006), el enfoque basado en derechos (EBDH) constituye una perspectiva estructurante para la conceptualización de las políticas públicas, que proporciona contribuciones sustantivas en cuanto a sus objetivos, contenidos, procesos de gestión, institucionalidad pública e inclusión de las personas. Esta visión es ampliamente respaldada y ha sido incorporada en el discurso político, si bien, su aplicación plena en el ciclo de políticas públicas está lejos de ser satisfactoria; por ello es relevante hacer hincapié en la necesidad de incorporar el conjunto completo de principios y estándares de derechos humanos como pautas para precisar contenidos y alcances de las obligaciones estatales, considerando que el “corazón” del ciclo de políticas (véase el diagrama I.2) deberá contener principios transversales, principios de actuación y normas para el ejercicio de los derechos, los cuales deben cumplirse en su conjunto (Pérez Gómez, 2017).

Los principios transversales son comunes a todos los derechos fundamentales y constituyen dimensiones centrales para la garantía de los derechos, se enuncian desde la Declaración Universal y son elementos que atraviesan los grandes pactos y convenciones de derechos humanos. Los principios de actuación y las normas para el ejercicio efectivo de los derechos, se derivan de obligaciones de comportamiento establecidas principalmente en las diversas Observaciones Generales de los Comités de las Naciones Unidas que vigilan el cumplimiento de los dos principales instrumentos del sistema universal: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁸ Concepto definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, párr. 115.

¹⁹ Véase por ejemplo el texto del Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, 2011) y los lineamientos del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH, 2014).

Diagrama I.2
Ciclo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos



Fuente: Elaboración propia.

E. Guía general para una política pública que atienda el derecho al mínimo vital desde el enfoque basado en derechos humanos

Bajo el enfoque de derechos humanos, la política pública que se defina para el abordaje del derecho al mínimo vital, deberá considerar las pautas generales derivadas del cuerpo normativo del derecho internacional de los derechos humanos, ajustadas a los contenidos establecidos para este derecho. En el cuadro I.2 se propone una síntesis de lineamientos centrales del EBDH a considerar en el ciclo de políticas públicas para este derecho, con objeto de contar con una base inicial para verificar que cada fase se desarrolle a partir de los principios y estándares de derechos humanos.

Los principios y normas pretenden avanzar en los siguientes aspectos del enfoque de derechos:

- *Igualdad y no discriminación.* De acuerdo con el ACNUDH, todas las personas son iguales como seres humanos y en virtud de su dignidad intrínseca. Todos los seres humanos tienen derecho al disfrute de sus derechos humanos sin discriminación de ningún tipo por motivo de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, posición económica, nacimiento u otra condición. El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur hace hincapié en que: “Desde una dimensión sustantiva de la igualdad, se trata de promover medidas

que tiendan a transformar las condiciones estructurales que determinan la desigualdad en el acceso a derechos vinculadas con injusticias de índole socio-económico, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad”; lo cual implica promover “políticas tributarias y fiscales progresivas, políticas sociales universales, medidas de acción afirmativa y enfoques diferenciados dirigidos a grupos históricamente excluidos” (IPPDH, 2014, pág. 30).

- *Participación e inclusión.* La participación es uno de los principios sustantivos de la democracia y un postulado fundamental para la garantía de los derechos; no puede haber democracia plena y no hay expansión de derechos sin participación. Según el ACNUDH, para que los procesos sean verdaderamente participativos deben reflejar el requisito de participación “activa, libre y significativa” que figura en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo. Así, desde el enfoque de derechos humanos, la participación va mucho más allá de la mera consulta; la participación debe promover una conciencia social crítica y una ciudadanía activa.
- *Acceso a la justicia.* El reconocimiento de la potestad de las personas para reclamar por la efectiva realización de sus derechos, tiene un papel central en la inclusión del enfoque de derechos en las políticas públicas. Posicionar a los individuos y grupos como sujetos portadores de derechos implica fortalecer, entre otras cuestiones, su capacidad para efectuar reclamos en el caso que sus derechos sean incumplidos. Paralelamente, la activación de los mecanismos de garantía permite identificar a los agentes públicos o actores no estatales responsables de garantizar los derechos. El diseño de mecanismos que permitan a la ciudadanía el acceso a una justicia independiente, imparcial y efectiva es clave en el enfoque de derechos.
- *Rendición de cuentas.* El derecho a la información, en sus distintas facetas, es vital para el funcionamiento y la preservación de un sistema democrático, está basado en los derechos a la libertad de expresión y a la participación política. El derecho a acceder a la información pública se sustenta, además, en el principio de publicidad de las acciones de gobierno que exige informar a la población sobre las acciones que se adoptan en ejercicio de la representación política.
- *Obligaciones inmediatas.* Si bien el logro de la plena efectividad de los derechos puede ser alcanzado en forma paulatina, las Observaciones Generales del CEDESC establecen obligaciones que se consideran de efecto inmediato, donde destaca la obligación de adoptar medidas orientadas lo más claramente posible a la satisfacción de los derechos. Entre estas medidas se señalan: (i) la armonización legislativa; (ii) el monitoreo del grado de cumplimiento efectivo de los derechos; (iii) la formulación de políticas, planes y/o estrategias de acción que establezcan una hoja de ruta para progresar en la garantía de los derechos; así como, (iv) la provisión de recursos judiciales efectivos.
- *Protección prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad.* Las agencias estatales, al planificar y diseñar sus políticas deben centrar la atención, y por tanto, dar

prioridad en sus actividades y sus recursos, a aquellos grupos que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos, se encuentran en situación de exclusión o vulnerabilidad.

- *Niveles esenciales de derechos.* Otra obligación estatal clave para la efectiva vigencia de los derechos económicos y sociales, es el aseguramiento de niveles de bienestar, esenciales y satisfactorios. La garantía de las condiciones materiales básicas que permitan llevar adelante una existencia digna es un presupuesto del derecho fundamental a la autonomía, es decir, de la potestad de las personas y los grupos de llevar adelante un plan de vida libremente escogido.
- *Progresividad y no regresividad.* La obligación de progresividad implica el deber estatal de mejorar efectivamente las condiciones de goce y ejercicio de los derechos sociales a través del tiempo. Esta obligación implica adoptar medidas “deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”. Complementariamente, la obligación de no regresividad, implica la prohibición de adoptar políticas, medidas o normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos sociales de los que goza la población.
- *Asignación del máximo de los recursos disponibles.* Otro criterio importante que debe orientar la acción estatal en materia de derechos sociales, está anclado en la obligación estatal de asignar el “máximo de los recursos disponibles” en pos de hacer efectivos estos derechos, criterio que surge igualmente de los principales tratados de derechos humanos como el PIDESC y el Protocolo de San Salvador. No es posible asegurar la efectiva realización de los derechos sin contar con intervenciones estatales apropiadas que, en general, demandarán de la erogación de recursos económicos. Asimismo, se deben valorar no solo los gastos, sino también los ingresos, es decir poner la atención en analizar si las políticas fiscales elegidas generan suficientes recursos y si existen otras políticas que pueden redistribuir recursos privados.
- *Disponibilidad.* Las instalaciones, los bienes y los servicios deben estar disponibles en cantidad suficiente y deben contar con los equipos necesarios para funcionar.
- *Accesibilidad física y económica.* Las instalaciones, los bienes y los servicios deben encontrarse dentro de un alcance seguro para todos los sectores de la población, en especial de los grupos marginales o vulnerables, como las minorías étnicas y los pueblos indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores o las personas con discapacidades. Asimismo, deben ser asequibles y la imposición de gastos a las viviendas de bajos recursos no debe ser desproporcionada. Esto también requiere que se eliminen las barreras administrativas que pueden evitar que los pobres accedan a instalaciones, bienes y servicios.
- *Adaptabilidad.* Las instalaciones, los bienes y los servicios deben tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de las personas en contextos culturales y sociales variados.

- **Calidad.** Los bienes y/o servicios que se dispongan para la garantía de cada derecho deben ser pertinentes, culturalmente apropiados y con atributos calificados, lo cual implica entre otras cosas, personal capacitado, insumos y equipo apropiados y en buen estado e instalaciones adecuadas.

Cuadro I.2

Guía de principios y normas del enfoque basado en derechos humanos en el ciclo de políticas públicas para el derecho al mínimo vital

EBDH Principios/Normas	Etapas del ciclo de políticas públicas			
	Diseño	Formulación	Implementación	Evaluación
Principios transversales				
Igualdad y no discriminación	Identificar situaciones diferenciales en el goce de condiciones de vida digna por grupos de población, así como prácticas clientelares que recrean la desigualdad.	Definir acciones para eliminar/desaparecer las desigualdades identificadas.	Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad de estrategias de atención, con calidad equivalente para regiones y grupos objetivo.	Valorar el impacto de la política/programa sobre las desigualdades identificadas. Tipificar efectos sobre las relaciones de poder entre personas y grupos.
Participación e inclusión	Identificar estrategias para generar participación equitativa de los diversos sectores involucrados.	Definir instancias de participación para todo el ciclo de la política.	Fortalecer las capacidades de participación de los sujetos de derechos. Canales para recabar la opinión de la población.	Realizar evaluaciones participativas con modalidades para la inclusión de personas en situación de vulnerabilidad.
Acceso a información	Sistematizar la información disponible sobre la situación de condiciones de vida digna.	Asegurar que se produzca información suficiente sobre las características de los sujetos de derechos, las acciones y los recursos destinados a la política/programa.	Disponer de canales de difusión y acceso público a la información relacionada con la implementación, con desagregaciones relevantes.	Generar información eficiente con indicadores para evaluar el cumplimiento de las condiciones de vida digna de la población en general y de personas en situación de vulnerabilidad.
Acceso a la justicia	Procesar la información de quejas y reclamos relativos a condiciones de vida digna de la población para incorporarla en el diseño de la política/programa.	Establecer en la normativa que sustentará la política/programa los mecanismos para reclamos administrativos y judiciales.	Contar con canales efectivos con recursos para tramitar quejas y reclamos sobre el cumplimiento de las condiciones de vida digna de la población. Mecanismos de asesoramiento y acompañamiento legal para personas afectadas.	Incorporar en la evaluación el contenido de las denuncias y reclamos, para ser considerados en el rediseño de la política/programa.
Principios de actuación				
Obligaciones inmediatas	Armonizar la normativa necesaria para impulsar la garantía de las condiciones de vida digna de la población.	Garantizar recursos judiciales efectivos para la exigibilidad de las condiciones de vida digna de la población.	Establecer un plan para avanzar en la satisfacción de condiciones de vida digna, con responsables específicos.	Promover mecanismos de monitoreo del cumplimiento efectivo de las condiciones de vida digna de la población.
Protección prioritaria grupos vulnerables	Identificar grupos, sectores o colectivos sociales en situación de desventaja.	Establecer y operar estrategias para priorizar esos grupos en la asignación de recursos.		Medir la evolución de las brechas de desigualdad de las personas en situación de vulnerabilidad.
Niveles satisfactorios de derechos	Definir colectivamente metas dirigidas a alcanzar condiciones de vida digna de la población.	Asegurar la suficiencia de recursos para la satisfacción del contenido esencial del mínimo vital.	Operar esquemas de coordinación de los portadores de obligaciones que aseguren la garantía integral del mínimo vital.	Identificar si la demanda social demuestra mayores expectativas respecto del nivel esencial del mínimo vital.
Progresividad y no regresividad	Valorar la evolución reciente sobre la garantía del mínimo vital.	Establecer y dar seguimiento, mediante mecanismos participativos, metas calendarizadas para controlar el progreso en la satisfacción del mínimo vital.		Identificar y corregir efectos negativos en la implementación que impliquen retroceso en el nivel de goce del mínimo vital.
Asignación del máximo de recursos disponibles	Identificar las fuentes de recursos disponibles así como márgenes adicionales para incorporar nuevos recursos.	Establecer estrategias para priorizar, en la asignación de recursos, la satisfacción de derechos de la población en situación de vulnerabilidad.	Asignar los recursos para fortalecer capacidades de portadores de obligaciones. Hacer eficiente la aplicación de los recursos asignados.	Impulsar la difusión y rendición de cuentas sobre el gasto público asignado.
Normas para el ejercicio efectivo de los derechos humanos				
Disponibilidad	Asegurar que las acciones a establecer estén disponibles para toda la población objetivo, para garantizar el derecho al mínimo vital.			
Accesibilidad	Establecer acciones universales, sin requisitos o limitantes (físicas, geográficas, económicas o culturales) que afecten el acceso de la población (sobre todo de aquella en condiciones de vulnerabilidad) al derecho al mínimo vital.			
Adaptabilidad	Especificar adaptaciones que tomen en cuenta las características particulares de los sujetos de derechos (género, edad, etnia, etc.) para garantizar el acceso de toda la población al derecho al mínimo vital.			
Calidad	Garantizar que las acciones establecidas para atender el derecho al mínimo vital tengan una calidad equivalente en todas las zonas geográficas y sectores sociales.			

Fuente: Elaboración propia.

F. Propuesta de criterios metodológicos para instrumentar los componentes del mínimo vital

En este apartado se proponen criterios metodológicos para “operacionalizar” los componentes centrales del derecho al mínimo vital, los cuales se fundamentaron en la tercera sección. La instrumentación de cada componente del derecho requiere precisar sus elementos constitutivos para lo cual se retoma la “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México” definida por el CONEVAL, ya que ésta traduce los derechos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social en criterios operativos. El cuadro incluye dos columnas adicionales que involucran los derechos al medio ambiente sano y a la cultura, cuya incorporación resulta conceptualmente necesaria desde el punto de vista del derecho al mínimo vital; si bien, para estos dos componentes se requeriría llevar a cabo procesos de deliberación estatales y nacionales con objeto de arribar a propuestas consensuadas para su medición, por lo que aquí no se proponen umbrales específicos. En el cuadro I.3 se muestran los umbrales establecidos por el CONEVAL para cada indicador de medición de la pobreza, los cuales son por definición mínimos; asimismo, se muestran los resultados alcanzados por el estado de Jalisco en 2014 respecto de los datos nacionales en cada componente. Para caracterizar el derecho al mínimo vital, que no debe confundirse como una simple medida para mitigar las carencias de la población en condiciones de vulnerabilidad, en la segunda parte del cuadro se incluyen algunos de los estándares de derechos humanos que son útiles para proponer umbrales apropiados para este derecho; además, en los casos en los que se identifican concurrencias directas, se registran también algunas metas de la Agenda 2030 para apoyar la construcción de alcances de este derecho (véase el anexo A3).

Con el cuadro se puede apreciar la complejidad para la instrumentación del derecho al mínimo vital pues no solo se muestra la necesidad de abordar simultáneamente nueve componentes ligados a los derechos sociales centrales, sino la importancia de considerar también las dimensiones relativas a áreas geográficas y grupos de población en situación de vulnerabilidad; no obstante, el cuadro permite identificar un primer conjunto de grandes prioridades que podrían ser asumidas por el estado de Jalisco para iniciar la instrumentación de este derecho. La posición relativa de la entidad respecto de los resultados alcanzados a nivel nacional abre, por un lado, espacios de oportunidad para definir acciones que consoliden su posición de ventaja en el derecho a la vivienda y a los servicios básicos asociados, el derecho a la alimentación y la relativa baja cantidad de personas que perciben ingresos inferiores a la “línea de bienestar mínimo”; por otro lado, señala retos importantes en cuanto a la necesidad de mejora del acceso al derecho a la salud, a la educación y a la seguridad social.

Cuadro I.3

Jalisco: análisis para una propuesta preliminar de criterios de implementación de los componentes del mínimo vital

Concepto	Componentes fundamentales del derecho al mínimo vital								
	I. Ingreso monetario suficiente per cápita	II. Servicios educativos de calidad	III. Servicios de salud	IV. Seguridad social	V. Calidad y espacios de la vivienda	VI. Servicios básicos en la vivienda	VII. Alimentación nutritiva y de calidad	VIII. Sistemas sostenibles para el medio ambiente	IX. Bienes y servicios para el derecho a la cultura
- Indicador	Línea de bienestar mínimo (\$-mes/pers)	Rezago educativo	Acceso a servicios de salud	Acceso a seguridad social	Acceso a calidad y espacios en vivienda	Acceso a servicios básicos en la vivienda	Seguridad alimentaria	Gestión sostenible de fuentes hídricas Energías limpias	Servs. culturales pertinentes Fomento multicultural
- Umbral Urbano = LBM (2014)	\$1 273,00	Secundaria	Seguro Popular	Pens Ad. May: \$580	Materiales en pisos, techos y muros; Hacinamiento >2,5pers/cuarto	Agua entubada (sin precisar tandeo ni calidaad) Drenaje o fosa séptica; Energía elec.; Estufa de gas.	Inseguridad moderada y severa	Movilidad	Ciencia y tecnología
- Umbral Rural = LBM (2014)	\$896,00								
- Valor Pobreza 2014 Nacional (en % pob.)	20,6%	18,7%	18,2%	58,5%	12,3%	21,2%	23,4%	n.a.	n.a.
- Valor Pobreza 2014 Jalisco (en % pob.)	11,2%	17,7%	19,1%	49,6%	6,6%	7,0%	16,5%	n.a.	n.a.
- Valor Pobreza 2014 Jalisco (en miles de personas)	880,4	1 391,4	1 501,4	3 898,9	518,8	550,3	1 297,0	n.a.	n.a.
Propuesta MV para estado de Jalisco									
- Umbral propuesto Mínimo Vital. Línea de bienestar (precios Nov/2014)	\$2 617,00 (sin distinción por área urbana o rural)	Media Superior (para la población nacida a partir de 1982)	Equivalente a IMSS	Pens IMSS: \$4 500	Materiales en pisos, techos y muros mejorados; Hacinamiento >2 pers./cuarto	Agua y saneamiento gestionados de forma segura; Energía elec.; Estufa de gas	SIN inseguridad (leve, moderada o severa)	Por definir	Por definir
- Otros criterios del EBDH y algunas metas asociadas de la Agenda 2030	Identificación de brechas por área geográfica y grupos de población en situación de vulnerabilidad. Metas 1.1 y 1.2.	Superación de brechas en áreas rurales e indígenas. Mejora en calidad educativa para incrementar amplitud de los resultados de desempeño medidos vía PISA Metas 4.3 y 4.4.	Superación de brechas de acceso y calidad en áreas rurales. Cobertura universal con servicios. Meta 3.8.	Cobertura universal y acceso en condiciones de igualdad y no discriminación. Meta 10.4.	Garantizar la habitabilidad y deasequibilidad de la vivienda, así como la seguridad en la tenencia. Meta 11.1.	Asegurar el derecho al agua. Incorporar otros bienes y servicios socialmente necesarios. Metas 6.1, 6.2, 6.3 y 7.1.	Atención de rezagos por desnutrición en niños < 5 años. Garantizar producción y distribución de alimentos. Metas 2.2, 2.4 y 2.a.	Asegurar la sostenibilidad de los factores para el medio ambiente sano: aire, agua, suelo, recursos forestales, biodiversidad, recursos energéticos, condiciones atmosféricas, generación de residuos, etc. Metas 6.4, 6.b, 7.2 y 11.2.	Garantizar la disponibilidad de bienes y servicios culturales, de las manifestaciones del progreso científico y tecnológico, y la protección a la autoría de producciones y manifestaciones culturales y científicas. Metas 4.7, 9.b y 9.c.

Fuente: Elaboración propia. La propuesta es de exclusiva responsabilidad de la autora.

A continuación se realiza una revisión general de los márgenes de actuación que se identifican en cada componente para el estado de Jalisco, considerando sus competencias en cada materia, así como algunas concurrencias con los otros niveles de gobierno. Se trata de criterios de implementación que no especifican acciones concretas ya que cada componente requeriría de un estudio con datos específicos para todas las variables involucradas, a nivel municipal y con información desglosada para los grupos de población en situación de vulnerabilidad, lo cual excede los límites de la presente investigación.

1. Acceso a un ingreso monetario suficiente per cápita²⁰

Es preciso hacer hincapié en que este componente del derecho al mínimo vital no debe confundirse con un ingreso mínimo dirigido a cubrir una canasta alimentaria, ya que el espíritu de este derecho establecido en la doctrina de la SCJN lo equipara con las condiciones materiales necesarias para una existencia digna y libre; en este tenor, la propuesta de ingreso monetario suficiente no se subsume en una dimensión alimentaria sino que la complementa. Lo anterior implicaría una nueva mirada a la forma de definición de la “línea de bienestar mínimo” que utiliza CONEVAL, la cual no debiera anclarse exclusivamente a una canasta alimentaria; además, la dimensión alimentaria debe contener indicadores apropiados para medir el derecho a una alimentación adecuada.

La posibilidad de establecer un instrumento sostenible de transferencias monetarias universales depende, como se concluye en los estudios revisados en la sección previa, de una reforma fiscal específica a nivel nacional²¹; si bien, el estado de Jalisco podría realizar los estudios necesarios para formular un instrumento que atienda, por ejemplo, a su población indígena (que según la encuesta intercensal 2015 del INEGI se estima en 872.000 personas, bajo el criterio de autoadscripción) con un enfoque de desarrollo regional.

²⁰ CONEVAL define los indicadores de ingreso a partir de la construcción de canastas alimentarias y no alimentarias por área urbana o rural, que sirven de referencia para obtener el valor de la Línea de Bienestar (equivalente a la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria) y la Línea de Bienestar Mínimo (equivalente al costo de la canasta alimentaria); estos umbrales se comparan con las estimaciones del ingreso corriente total per cápita para identificar a la población que se encuentra bajo cada una de las líneas de bienestar (CONEVAL, 2014b, págs. 48-49).

²¹ En este aspecto la OCDE acaba de recomendar también que México avance en la materia: “es fundamental poner en marcha reformas adicionales del sistema tributario para fortalecer su capacidad de recaudación, su eficacia y su potencial redistributivo. México necesita incrementar los ingresos fiscales para financiar la inversión en infraestructura, educación, salud, reducción de la pobreza, apoyo familiar y la seguridad social necesaria” (OCDE, 2018, pág. 5).

2. Acceso a servicios educativos de calidad²²

Incidir en la mejora en la calidad de los servicios educativos del nivel básico pasa por el cumplimiento de los estándares definidos a nivel federal, además de que se cuenta con recursos limitados y preetiquetados. Para este componente, podría ser factible lograr mejoras en los niveles técnicos y profesionales de las escuelas públicas del Estado, en concordancia con las metas 4.3 y 4.4 de la Agenda 2030²³.

3. Acceso a los servicios de salud²⁴

El indicador de carencia por acceso a los servicios de salud es el único en el que el estado de Jalisco presenta un desempeño menor que el promedio nacional; no obstante, los servicios estatales de salud tienen una incidencia parcial para garantizar la universalidad, disponibilidad y accesibilidad del derecho a la salud en el Estado pues solo pueden incidir en la población no derechohabiente a los servicios para trabajadores formales, eventualmente afiliada al Seguro Popular, que se trata de la población con mayores carencias. El Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 identifica dos estrategias centrales: O14E2 Incrementar el acceso efectivo a los servicios de salud, en especial la población en condiciones de vulnerabilidad y pobreza; y O14E3 Mejorar la calidad en la prestación de los servicios de salud.

4. Acceso a la seguridad social²⁵

El indicador de carencia para este componente es el que presenta los mayores retos, tanto a nivel nacional como estatal; además, el mejor estándar para la seguridad social en México

²² Indicador de rezago educativo. Una persona se encuentra en situación de carencia por rezago educativo si cumple con alguno de los siguientes criterios: (a) Tiene de tres a quince años de edad, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; (b) Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); (c) Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria, es decir, secundaria completa (CONEVAL, 2014b, pág. 53).

²³ Véase el anexo A3.

²⁴ Indicador: Las personas se encuentran en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuentan con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los preste, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados (CONEVAL, 2014b, pág. 54).

²⁵ Indicador: se identifica a la población con acceso a la seguridad social de acuerdo con los siguientes criterios: (a) En el caso de la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta por parte de su trabajo de las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la LSS (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123 constitucional); (b) La población trabajadora no asalariada o independiente, dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, dispone de SAR o Afore; (c) La población en general se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social; (d) La población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más) se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores (CONEVAL, 2014b, págs. 56-57).

corresponde a la protección contributiva, es decir la que se accede a través de los empleos formales los cuales (como se argumentó en la sección previa) enfrentan un contexto global desfavorable²⁶. Una mejora considerable para esta situación podría lograrse también con la instauración de una renta básica universal e incondicional de alcance nacional.

5. Calidad y espacios de la vivienda²⁷

El resultado 2014 para el indicador de carencia correspondiente a este componente es el mejor del estado de Jalisco y se ubica además en la mitad del nivel nacional, lo que permite suponer la existencia de políticas de vivienda eficientes en la entidad. Las estrategias establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo se consideran apropiadas: O15E1 Facilitar el acceso al financiamiento para adquirir una vivienda propia a la población más vulnerable; así como O15E4 Incrementar la efectividad de los programas sociales dirigidos a la adquisición, autoconstrucción y mejora de la vivienda.

6. Acceso a los servicios básicos en la vivienda²⁸

También en este componente, el resultado 2014 para el indicador de carencia correspondiente es bueno en el estado de Jalisco y corresponde tan solo a un tercio del nivel nacional. Si bien, los umbrales nacionales para la definición del indicador no contemplan las condiciones de “gestión segura” para el agua y el saneamiento, que han sido propuestos ya a nivel global por la Agenda 2030 y hacen énfasis en la disponibilidad continua y la calidad de estos servicios; las metas también acentúan la sostenibilidad de los bienes y servicios²⁹.

²⁶ La Agenda 2030 aborda el derecho a la seguridad social desde la visión de reducción de la desigualdad incorporada en el objetivo 10; en particular, para la Meta 10.4 “Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”, el indicador global propuesto corresponde a la “Proporción laboral del PIB, que comprende los salarios y las transferencias de protección social” (10.4.1), el cual resalta el seguimiento que se dará a la evolución funcional del PIB a nivel mundial.

²⁷ Indicador: se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características: • El material de los pisos de la vivienda es de tierra; • El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos; • El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque, de carrizo, bambú o palma, de lámina de cartón, metálica o asbesto, o material de desecho; • La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5 (CONEVAL, 2014b. Págs. 58-59).

²⁸ Indicador: se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características: • El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; • No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; • No disponen de energía eléctrica; • El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea. (CONEVAL, 2014b, págs. 59-60). Meta 7.1. De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

²⁹ Meta 6.3: de aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.

7. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad³⁰

Para este componente, desde el enfoque de derechos, los umbrales nacionales fijados por CONEVAL son parciales y se ubican también en niveles muy bajos, pues se centran en niveles de inseguridad alimentaria para la erradicación del hambre y no toman en cuenta otros elementos como la adecuada nutrición de la población. Más aún, se ignoran los estándares internacionales requeridos para asegurar condiciones apropiadas para la producción y distribución de alimentos³¹, así como las metas establecidas en la Agenda 2030.

8. Disponibilidad de sistemas sostenibles para la conservación del medio ambiente en materia de agua, energía y movilidad de personas

Este componente resulta conceptualmente necesario desde el punto de vista del derecho al mínimo vital, independientemente de que no se realizan mediciones sistemáticas por parte del CONEVAL. En el análisis internacional que define estándares para el derecho al medio ambiente sano se reconoce que es necesario “asegurar la disponibilidad o existencia de suficientes recursos para que todas las personas, de acuerdo con sus características específicas, puedan beneficiarse de un medio ambiente saludable... Las condiciones medioambientales dependen del estado de distintos factores como por ejemplo: a) el aire, b) el agua, c) el suelo, d) los recursos forestales, e) la biodiversidad, f) los recursos energéticos, g) las condiciones atmosféricas, y h) la generación de residuos, entre otras” (GTPSS, 2013, pág. 25). Por su parte, las metas de la Agenda 2030 (véase el anexo A3) identifican retos y requerimientos específicos como el uso eficiente de los recursos hídricos (Meta 6.4), el uso de energías renovables (Meta 7.2), así como la movilidad urbana (Meta 11.2).

³⁰ Indicador: los hogares en situación de carencia por acceso a la alimentación son aquéllos que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, medido de acuerdo a las escalas de seguridad alimentaria que se establecen en la “Encuesta Mexicana de Seguridad Alimentaria” (EMSA), cuyos datos se levantan en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH). Las escalas de seguridad alimentaria propuestas por la FAO, han sido probadas a nivel mundial y evalúan la presencia de experiencias vividas por la población desde aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios que se hayan realizado en la calidad y cantidad de estos, e incluso los episodios de hambre (CONEVAL, 2014b, págs. 60-62).

³¹ “Al respecto, se han acordado Directrices voluntarias, cuyo objetivo es proporcionar una orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada (...) en base a un enfoque de derechos humanos. En orden secuencial, las siguientes son las directrices voluntarias: i) democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho, ii) políticas de desarrollo económico, tierra, c) agua, d) recursos genéticos para la alimentación y la agricultura; e) sostenibilidad, f) servicios; ix) inocuidad de los alimentos y protección del consumidor, x) nutrición, xi) educación y iii) estrategias; iv) sistemas de mercado, v) instituciones, vi) partes interesadas; vii) marco jurídico, viii) acceso a los recursos y bienes: a) mercado laboral, b) sensibilización; xii) recursos financieros nacionales, xiii) apoyo a los grupos vulnerables, xiv) redes de seguridad; xv) ayuda alimentaria internacional, xvi) catástrofes naturales y provocadas por el hombre; xvii) vigilancia, indicadores y puntos de referencia, xviii) instituciones nacionales de derechos humanos y xix) dimensión internacional.” (GTPSS, 2013, párr. 18).

9. Acceso a bienes y servicios para el derecho a la cultura

Al igual que en el caso anterior, el componente se propone como necesario para consolidar conceptualmente el derecho al mínimo vital. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cultura comprende, entre otras cosas, “las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y ceremonias, los deportes y los juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan sus vidas. La cultura refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, grupos y comunidades” (CDESC, 2010, párr. 10-13). Entre las metas que se identifican en la Agenda 2030 para este aspecto destacan la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible (Meta 4.7), el apoyo al desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales (Meta 9.b), además del acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones (Meta 9.c).

Este análisis permitió identificar algunas áreas de oportunidad para concentrar el esfuerzo estatal; si bien, es necesario hacer una evaluación de la información disponible a nivel municipal para precisar grupos de población y regiones territoriales prioritarias en las cuales se pueda iniciar la implementación de paquetes de acciones factibles que abarquen los componentes prioritarios identificados.

II. Estudio Formulación de criterios metodológicos para el diseño presupuestal con base en el principio del mínimo vital en el estado de Jalisco

*Leonardo A. Gatica Arreola
y Patricia Murrieta Cummings*

Introducción

El mínimo vital es un conjunto de condiciones esenciales que posibilitan no solo la subsistencia de las personas, sino su desarrollo pleno y la expansión de su libertad para poder disfrutar de una vida digna. Estas condiciones son fundamentales y comunes para toda persona, por lo que son en sí mismas derechos humanos que debe garantizarse y deben ser adoptadas en el marco normativo de la sociedad.

El 16 de junio de 2016 el congreso del estado de Jalisco aprobó la reforma al artículo cuarto de la Constitución del estado donde se introduce el mínimo vital como un eje a partir del cual se garantizan el ejercicio de los derechos humanos y los demás derechos que la constitución señala. Así, al día de hoy la Constitución Política del estado de Jalisco garantiza los derechos de toda persona que se encuentre en el territorio jalisciense, tanto aquellos que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “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.”

Este principio constitucional responde a una visión general de cómo quisiéramos que las personas pudieran vivir en sociedad y de cómo la sociedad debe organizarse para que se garantice el desarrollo pleno de las personas; implica también, una función del Estado como garante para el cumplimiento de estas condiciones o derechos fundamentales.

El mandato constitucional, no solo implica establecer lo que los individuos deben esperar en una sociedad en cuanto a que los derechos humanos y las condiciones del mínimo vital se vean realizadas, sino también lo que el gobierno debe y no debe hacer para que estos derechos verdaderamente se cumplan.

Esto requiere traducir esta visión en condiciones concretas que nos permitan construir instituciones y formas de organización, así como implementar acciones y políticas que permitan a las personas alcanzar estas condiciones de manera libre y autónoma. Es indispensable entonces objetivar el concepto de mínimo vital, para a partir de ello poder diseñar políticas públicas que lo garanticen.

Por otro lado, la implementación de políticas públicas adecuadas y efectivas en la persecución del mínimo vital como objetivo está determinada en gran medida por la asignación y distribución de los recursos de que dispone el gobierno, entre sus diferentes programas y acciones. Esta asignación debe entonces llevarse a cabo bajo la consideración y el objetivo de procurar que todas las personas puedan alcanzar el mínimo vital, al menos de manera progresiva si es que la limitación de recursos no permite hacerlo de otra forma.

Este trabajo, busca principalmente plantear algunas ideas y propuestas iniciales que sirvan como punto de partida para una discusión más amplia y profunda en cuanto a la objetivación del mínimo vital para el diseño e implementación de políticas públicas, y para la construcción de normatividades que garanticen el diseño y la conducción de la política pública, a partir de establecer criterios y lineamientos para la presupuestación y la asignación de recursos desde la perspectiva de derechos humanos y en torno al cumplimiento del mínimo vital, tal y como hoy la constitución del estado lo establece.

En la primera parte de este trabajo se analiza la forma en cómo se lleva a cabo el proceso de presupuestación por parte del gobierno estatal de Jalisco en la actualidad, para posteriormente elaborar algunas propuestas de mejora y principalmente para proponer mecanismos que permitan llevar a cabo una presupuestación con una perspectiva de derechos humanos y de mínimo vital.

El segundo apartado presenta una primera alternativa para la objetivación del mínimo vital. Para ello se inicia con una discusión sobre su conceptualización que nos permite traducirlo en condiciones concretas, para las cuales es viable la construcción de indicadores y de índices. Dado el enfoque de derechos que busca tener la metodología que se emplea en México para la medición de la pobreza multidimensional, se parte de los criterios de carencias para aproximar una alternativa de objetivación del mínimo vital. Finalmente en esta parte del trabajo se discuten algunos de los problemas que tienen los indicadores empleados en la medición de la pobreza y que se han propuesto también para aproximar el cumplimiento del mínimo vital.

Dada esta primera forma de objetivar el concepto, se presentan en el apartado 3, los datos existentes sobre condiciones de carencia e ingreso en la población de Jalisco, para proveer una visión general en cuanto al cumplimiento de las condiciones del mínimo vital en el estado.

En el apartado 4 se analiza el gasto social en Jalisco y la distribución presupuestaria del gasto estatal en torno a las condiciones que la objetivación propuesta del mínimo vital contiene. Finalmente se presentan algunas recomendaciones de modificaciones en la legislación así como en relación al proceso de presupuestación.

1. El proceso de presupuestación

Los gobiernos planean las actividades que llevarán a cabo dentro de un período de tiempo determinado a partir de las necesidades de la sociedad. Requieren para ello, estimar los recursos que tendrán disponibles para llevar a cabo estas actividades y las acciones que serán necesario realizar para obtenerlos.

Igualmente los gobiernos necesitan determinar la distribución de esos recursos en las distintas actividades que realizarán para cubrir las necesidades sociales que se hayan propuesto, sujeto a la cantidad de recursos con los que se espera contar. La descripción detallada de esta distribución de recursos entre las distintas actividades, que compone el presupuesto de egresos, refleja las prioridades económicas y sociales. Es en el presupuesto público donde se hace patente el proyecto de gobierno y las políticas que se implementarán, así como la priorización de los problemas públicos y sociales en los que el gobierno pretende intervenir.

2. El ciclo presupuestario

El proceso de gasto público y de su presupuestación, es un proceso cíclico que en general se compone de las siguientes fases: la planeación, la programación, la formulación del presupuesto y su aprobación, la ejecución y finalmente el seguimiento y la evaluación del gasto. Una vez que se observan y se evalúan los resultados, se retroalimenta todo el proceso para iniciar nuevamente. En la práctica, estas fases por lo general ocurren de manera traslapada y simultánea, sin embargo con el fin de analizar el proceso de presupuestación, la consecución de las etapas se toma como un proceso lineal.

3. El proceso de presupuestación en el estado de Jalisco

El diseño de una estrategia para el desarrollo y de las políticas públicas respectivas, determinan la planeación del gasto público y su distribución entre las diversas acciones y programas que lleva o pretende llevar a cabo un gobierno. Es decir, la presupuestación del gasto público se desprende de la estrategia de desarrollo que se plantea seguir por parte de un gobierno, y por ende de los resultados que se van obteniendo a lo largo del tiempo en relación a los objetivos y metas de desarrollo que se buscan lograr. El instrumento en donde se define esta estrategia para el desarrollo, así como los objetivos y metas de corto mediano y largo plazo, es el plan de desarrollo.

En el caso del estado de Jalisco, de acuerdo con los artículos 23 y 24 de la Ley de Planeación para el estado de Jalisco y sus Municipios (LPEJM), el Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Jalisco (COPLADE) es el encargado de elaborar o en su caso modificar un Plan Estatal de Desarrollo (PED) y el titular del Ejecutivo Estatal debe remitir al Congreso de Estado en un plazo no mayor de seis meses a partir del inicio de su gestión.

Tal y como se describe en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033, el fin de un documento de este tipo es establecer la ruta que deben seguir los programas y acciones gubernamentales, así como disminuir la discrecionalidad, con la finalidad de alcanzar las metas que se establezcan a lo largo de un determinado período de tiempo. Esto ofrece certidumbre sobre la consecución de las políticas públicas, lo cual, además de permitir su evaluación periódica para realizar en caso necesario las modificaciones pertinentes de acuerdo a los resultados que se van obteniendo, también permite que otros actores de la sociedad puedan tomar decisiones en consecuencia y asumir el papel que, en su caso, les corresponde dentro de la estrategia de desarrollo. Esto último forma parte del proceso democrático que debe seguir el diseño de la planeación y la construcción del PED, tal y como se ha concebido en la LPEJM.

El PED, debe entonces contener, además de los objetivos generales que se pretenden lograr, metas de corto, mediano y largo plazo suficientemente específicas, así como la ruta a seguir en cuanto al diseño de las políticas, sus programas y sus acciones para ir cumpliendo con las metas propuestas, con lo cual es factible evaluar y, en caso de ser necesario, modificar la estrategia. Esto implica que el plan debe ser un articulador de acciones y programas que busque evitar la fragmentación y la falta de vinculación de los programas y acciones una vez que se ponen en marcha. Esto último es fundamental, ya que, en cualquier gobierno, la administración y operación de los diferentes programas y acciones se lleva a cabo por distintas dependencias, con agendas propias e independientes, lo cual implica que la articulación de las diferentes acciones y programas frente a objetivos comunes no es un resultado espontáneo.

Así, es a partir de las metas y la estrategia que el PED plantea, que se deben definir los programas y acciones, que se pondrán en marcha a lo largo del período que el plan abarca; esto implica que la distribución de los recursos, por definición escasos, debe responder también a la estrategia planteada en el PED, de tal forma que la asignación del gasto público sea eficiente.

Para el caso del proceso de presupuestación del gobierno del estado de Jalisco, esta lógica se refleja en las disposiciones de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Jalisco (LPCGP), que su artículo 23 señala que la presupuestación anual del gasto público se debe elaborar con base en la estrategia planteada en el PED y en los programas que se derivan de él.

4. La Política de Bienestar y el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Jalisco

Como parte de la planeación del programa de gobierno del estado de Jalisco, en julio de 2013 se aprobó el decreto de la Política de Bienestar. El objetivo de este decreto fue transitar de políticas públicas en las que los objetivos se situaban principalmente en la provisión de bienes y servicios, hacia la institucionalización del bienestar de las personas como el objetivo último de toda política de gobierno. El decreto de Política de Bienestar, como lo plantea el artículo primero, “tiene por objeto instruir a toda la Administración Pública Estatal a que

pongan en el centro de su actuar aquellas acciones que se materialicen en la generación de satisfactores para la vida de los individuos que habita en la entidad e instrumenten los mecanismos que permitan enfocar todos sus esfuerzos a este fin". Si bien no se trata de una ley, la Política de Bienestar busca sentar las bases para que la planeación y la programación de la política gubernamental, el diseño de sus intervenciones, acciones y programas, y las estrategias sobre las cuales se articulen estos elementos, se enfoquen en garantizar la provisión "de satisfactores para el bienestar y la experiencia de felicidad de los individuos." (Art. 2, Política de Bienestar). La Política de Bienestar explicita el tipo de satisfactores que las políticas gubernamentales deben garantizar al establecer que los esfuerzos de todas las entidades gubernamentales deben alinearse en estrategias para garantizar, entre otras cosas, el cuidado del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, la mejora de la calidad y la cobertura de servicios de salud, elevar la permanencia escolar, el mejoramiento de la calidad educativa y la elevación de los niveles de escolaridad, favorecer las condiciones para incrementar el número de empleos con remuneraciones justas y dignas, una mayor cobertura de seguridad social, impulsar condiciones para un ingreso suficiente y digno de las personas, condiciones de vivienda dignas y el acceso a infraestructura y servicios básicos³².

Los derechos humanos reconocidos en el artículo 4º de la Constitución Política del estado de Jalisco, que incluyen tanto aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales de los que el Gobierno Federal forme parte. Si bien estos derechos implican una mayor amplitud de condiciones que las que la Política de Bienestar se plantea en sus objetivos específicos, estos objetivos son consistentes con la búsqueda de garantizar la cobertura de buena parte de los derechos humanos que refiere la Constitución Política del estado de Jalisco.

Así, la Política de Bienestar busca alinear la política gubernamental desde una perspectiva basada en la procuración de condiciones que garanticen el que todas las personas puedan desarrollarse plenamente, y es coincidente con la procuración de los derechos sociales y económicos reconocidos como parte de los derechos humanos.

Dado lo anterior, el plan de desarrollo, así como todos los programas y acciones gubernamentales, tendría que estar diseñado sobre esta misma perspectiva.

El actual Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033, fue publicado en el Periódico Oficial en diciembre de 2013. Está estructurado en 6 ejes temáticos. Cada uno de estos ejes agrupa temas más específicos. Para cada uno de estos temas se presenta un diagnóstico de la situación y los problemas existentes, así como un análisis de posibles causas. En contraste con el plan anterior, el Plan de Desarrollo Jalisco 2030, si bien el plan actual tiene una estructura similar, tiene efectivamente un tratamiento de los temas y de los diagnósticos basado en un enfoque de bienestar, mientras que el plan anterior aún contenía un enfoque

³² Se incluyen también aspectos de seguridad que provean tranquilidad y paz, certeza jurídica, condiciones para el acceso a la cultura y para su desarrollo, infraestructura de comunicación, etc.

más centrado en las acciones y actividades gubernamentales, en su capacidad de cobertura y sus niveles de provisión. A partir de los diagnósticos, se detectan áreas de oportunidad y se plantean posibles líneas generales de acción para mejorar la situación actual. Finalmente se plantean objetivos generales basados en las áreas de oportunidad y las posibles líneas de acción; son pocas las acciones específicas que se propone, derivadas de las áreas de oportunidad detectadas. Cada sección contiene una matriz que presenta la alineación de los objetivos del PED, con los objetivos del PND y de los ODM. Igualmente cada sección contiene metas concretas, tanto de mediano como de largo plazo, con indicadores medibles a los que se les debe dar seguimiento.

Del Plan de Desarrollo Estatal 2013-2033, se desprenden los Planes Sectoriales y Regionales para ese mismo período en donde se amplían un poco las estrategias presentadas en el PED, y se plantea en términos generales cuales dependencias son las que deben de participar en estas estrategias. Es de estos planes de donde deberían desprenderse las políticas, programas y acciones de las diferentes dependencias de gobierno.

El primer problema que observamos, es que en realidad el Plan de Desarrollo 2013-2033 y los planes sectoriales si bien establecen metas, no plantean estrategias claras, entendiendo una estrategia como un plan para lograr una meta, ni definen políticas, sobre las cuales se puedan diseñar conjuntos de programas articulados para materializar las estrategias y la políticas. Tampoco se definen ni las actividades, ni las metas específicas que le corresponde a cada dependencia. Esto implica que en la realidad no haya una construcción de estrategias ni de políticas, y por lo tanto la presupuestación se define mediante presupuestos de programas y acciones atomizadas, sin que se tenga claridad de la efectividad esperada de la inversión en los programas presupuestales, ya sea de manera individual o como componentes de una estrategia o política.

Esto puede explicarse también por tratarse de planes también de largo plazo, cuyo enfoque no tendría que centrarse en estrategias y políticas para un período de seis años. Este es el segundo gran problema que detectamos.

El PED elaborado por esta administración, así como el que se elaboró en la administración anterior, son planes de largo plazo que abarcan varios años más que los que dura la administración que los ha propuesto. Efectivamente, es muy importante que exista un plan de largo plazo para el estado de Jalisco, particularmente esto debería ocurrir para las zonas metropolitanas y los municipios. Sin embargo, los planes de largo implican consensos y procesos distintos a los de un plan para un período de gobierno específico, que les permita trascender e institucionalizarse como verdaderos planes de largo plazo que los gobiernos subsecuentes respeten y cumplan.

Podemos argumentar que la LPEJM, se pensó para estructurar el proceso de planeación para un período de gobierno al establecer que existe un plazo para elaborar el PED y para que el titular del Poder Ejecutivo lo entregue al inicio de cada administración. No se trata pues de un plan de largo plazo. Esto es relevante en tanto que la planeación pierde capacidad de concreción para la elaboración de políticas y el diseño de programas y acciones, lo cual la vuelve difusa como lineamiento para la presupuestación.

El tercer problema que existe con el PED es que su alineación con diferentes objetivos como los ODM, los ODS, o los planteados por la Política de Bienestar, en realidad no se desprende de su diseño. Al analizar los diagnósticos se puede constatar que en ninguna parte del análisis consideran estos objetivos como marco de referencia para entender y enmarcar la problemática social. Efectivamente, los objetivos del PED son coincidentes con los que plantea la PB, los ODM y los ODS. Sin embargo, si no se parte de estas perspectivas para el análisis de los problemas, las estrategias, políticas, acciones y programas que se desprendan de ese análisis no necesariamente serán los adecuados. Esto resulta en una relación muy pobre entre la presupuestación y objetivos y perspectivas como la de los derechos humanos, o la que en su caso se podría dar con la perspectiva de mínimo vital.

El proceso de planeación no es únicamente la elaboración del PED. El seguimiento y la evaluación de los programas y acciones y el monitoreo constante de la situación social y económica del Estado, son acciones que prácticamente forman parte del proceso de planeación, ya que a partir de ellos se obtiene nueva información que retroalimenta el proceso para ajustar, rediseñar las acciones y los programas públicos, o dado el caso, elaborar nuevos programas. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder ejecutivo del estado de Jalisco, la SEPAF es también la encargada de esta tarea.

Una de las principales tareas que se han llevado a cabo en este sentido ha sido el ordenamiento de las reglas de operación y protocolos para los programas y acciones públicas. Con este fin La Subsecretaría de Planeación y Evaluación (SUBSEPLAN) ha publicado una Guía para la Elaboración de Reglas de Operación, y se encarga de evaluar su calidad periódicamente. Estos lineamientos indican que las reglas de operación deben de incluir una Matriz de Indicadores y Resultados (MIR) y este es un requisito necesario para la asignación presupuestaria para los programas, y es parte de la metodología que se les indica a las dependencias que utilicen para hacer sus presupuestaciones anuales.

El diseño de los programas y la elaboración de las reglas de operación y sus respectivas MIR se lleva a cabo en cada dependencia, y como lo indica la LPEJM, estos programas tendrían que desprenderse del PED. La guía establece los lineamientos y contenidos con los que deben cumplir las reglas de operación, pero la vinculación del programa con el PED y su articulación dentro de la estrategia de desarrollo tendría que darse de manera natural si es que los programas se desprendieran del PED. Sin embargo, esta relación en realidad no existe. Los programas y acciones se dan al margen del PED y de cualquier otra planeación. La guía, por ejemplo, solicita que se vinculen las reglas de operación con el PED, y se referencien con alguno de los objetivos del plan. Así, lo que se pide en la guía es al menos que se mencione el PED y uno de sus objetivos para considerar que el programa está alineado a la planeación. Esto mismo ocurre en relación a la Política de Bienestar. Aun así, los resultados de las evaluaciones de las reglas de operación publicados por la Dirección de Evaluación de la SUBSEPLAN, señalan que las reglas no son consistentes al 10% con el PED y con la PB. Igualmente señalan que no han tenido la misma consistencia con el PED ni con la PB a lo largo del tiempo, y que esta consistencia ha ido mejorando, al menos para el caso del PED aunque no para la PB. Si los programas y acciones se desprendieran del PED, no existiría posibilidad de inconsistencia. Esto evidencia que las

reglas se van adecuando para cumplir con los lineamientos que se solicitan, pero que en realidad las acciones y programas no se desprenden realmente del PED.

Llama también la atención, que, como ya se ha mencionado, los documentos donde se establecen con un poco más de detalle las estrategias y las metas para la política pública, son los planes sectoriales; sin embargo, estos no se mencionan en ningún momento en la guía para la elaboración de las reglas. Esto evidencia que hay un hueco entre el plan de desarrollo y lo que las dependencias realmente hacen.

Esto es sumamente importante a considerar, si se busca impulsar una política gubernamental y su respectiva presupuestación basada en una perspectiva de mínimo vital; ya que aun cuando la planeación determinada en el PED considere una perspectiva de mínimo vital, la programación presupuestal que inicia con el diseño de los programas en cada una de las dependencias, puede estar completamente dissociada de esta perspectiva, inhibiendo por completo una presupuestación de este tipo.

5. Programación y formulación del presupuesto

El control y la evaluación del gasto público para los ejercicios fiscales, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente, se realizan conforme a lo que establecen la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Jalisco (LPCGP), la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Conforme a las disposiciones que establece la LPCGP la SEPAF es la instancia encargada de regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, contabilidad, control, vigilancia y evaluación del gasto público estatal, además de llevar a cabo los procedimientos de coordinación para el registro e información de estas materias. Corresponde al Titular del Poder Ejecutivo del Estado a través de esta secretaría la aplicación de estas acciones.

Así, la SEPAF, a través de la Dirección de Programación y Presupuesto, es la instancia encargada de organizar el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos para cada año. Para ello coordina al resto de las dependencias gubernamentales para la elaboración de sus respectivos anteproyectos presupuestales a partir de los cuales se construye el Proyecto de Egresos para el período correspondiente.

Con el fin de coordinar el proceso de programación y presupuestación, la SEPAF ha publicado un Manual de programación y presupuesto para orientar la forma en como cada dependencia debe planear y diseñar sus programas y acciones, a partir de lo cual programa su presupuesto. Como lo indica el Manual de programación y presupuesto, el diseño y administración del gasto público en el estado de Jalisco se fundamenta en un sistema de gestión por resultados. Este sistema está conformado un Presupuesto basado en resultados (PBR) y por el Sistema de evaluación del desempeño.

Con el fin de poder implementar este sistema de gestión, el método que el Manual de Programación y Presupuestación plantea para el diseño y presupuestación de la política pública, es el Método de Marco Lógico (MML). Al igual que para el caso de la guía para la elaboración de reglas de operación, a partir del MML se solicita a las dependencias que

construyan una Matriz de Indicadores y Resultados, que resume la organización del programa y la lógica de la intervención, estableciendo indicadores para la medición de resultados y metas esperadas.

Es de llamar la atención que el Manual, en todo el contenido para la aplicación del MML y la construcción de la MIR, no haga ninguna referencia a alineaciones y perspectivas concretas que el gobierno se ha comprometido a implementar. Un ejemplo es la perspectiva de género.

Algo similar ocurre con el diseño de las reglas de operación en este mismo rubro. En la página donde se puede descargar la Guía³³, se menciona que las reglas deben tener un enfoque transversal de género y se recomienda utilizar la Guía de Transversalización de Género en Proyectos de Desarrollo (PENUD, 2006). De igual forma la guía indica que se debe analizar la posibilidad de que exista alguna brecha de género; no obstante, no plantea como hacer el diseño desde una perspectiva de género. El resultado es que en las evaluaciones de las ROP, uno de los temas con los puntajes más bajos es justamente éste, que se compone de un solo elemento: el que las reglas indiquen si hay o no una brecha de género. Al entrevistar a 52 funcionarios de diferentes secretarías sobre este tema³⁴, nadie tenía conocimiento sobre cómo abordar la perspectiva de género en las ROP; nadie entendía como analizar si existe una brecha de género, ni las implicaciones que esto pudiera tener para el programa. Este ejemplo es importante para entender la relevancia de que existan manuales que puedan guiar paso a paso el diseño de las reglas y las MIR, desde una perspectiva de género, de derechos humanos y en su caso de mínimo vital.

En cuanto a la relación de los programas presupuestales con la estrategia de desarrollo y el PED, al igual que en el caso de la guía para las ROP, lo que se pide es que cada programa esté alineado a un eje y a un tema del PED, y la MIR debe incluir indicadores que estén contenidos en el PED. Nuevamente llama la atención que no se requiera en absoluto un diseño acorde a los Planes Sectoriales.

Estos requerimientos se encuentran en la sección de Lineamientos Generales de Presupuestación, hacia la última parte del Manual, y en la cual simplemente se indican los requerimientos que debe tener la presentación del programa presupuestario en el formato de presupuestación. Sin embargo, como ya se mencionó, en toda la guía para el uso del MML para el diseño del programa, nunca se menciona cómo es que el diseño debe de partir del PED y cómo la estrategia, si es que existiese, se debe incorporar en el diseño.

Así, tanto los programas presupuestales, como los programas y acciones públicas, en realidad están atomizados y no se desprenden de una estrategia de desarrollo. Por supuesto existe una relación con los objetivos que el PED busca alcanzar, pero sus diseños,

³³ Véase [en línea] <https://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/reglas-de-operación>.

³⁴ Los días 30 de enero y 1º de febrero se llevó a cabo una reunión con 42 personas de 17 dependencias de gobierno encargadas de la revisión de las reglas de operación de los programas públicos implementados a nivel estatal; en la cual se revisaron las principales dificultades que enfrentan al establecer reglas de operación. En dicha discusión se subrayó el desconocimiento para poder implementar la perspectiva de género.

las acciones, los componentes, etc. no necesariamente corresponden con las estrategias que se buscan seguir para alcanzar las metas planteadas.

De esta forma los anteproyectos presupuestales para los programas que emiten las dependencias y entregan a la SEPAF, no responden a una estrategia de desarrollo como tal, y por supuesto no reflejan una perspectiva de derechos como la planteada por la Política de Bienestar.

Una vez que las diferentes dependencias entregan los anteproyectos presupuestales de sus programas, es la Dirección de Programación y Presupuesto la que se encarga de hacer la distribución presupuestaria. La Subsecretaría de Planeación no vuelve a tener ningún papel en el proceso presupuestario, más allá de la elaboración del PED y de las evaluaciones de las reglas de operación y de algunos programas. El paquete de Programas Presupuestarios y sus anteproyectos presupuestales, no se analizan ni se priorizan en términos de una estrategia de desarrollo. La distribución presupuestal está en buena medida, desvinculada de una planeación y de una estrategia de desarrollo. El presupuesto refleja entonces un proceso inercial de distribución, y decisiones discrecionales que no necesariamente se basan en una estrategia y una planeación bien fundamentada.

6. Aprobación del presupuesto de egresos

Como ya se señaló, la SEPAF a través de la Dirección de Programación y Presupuesto, es la encargada de la elaboración de la propuesta del Presupuesto de Egresos. Esta propuesta se construye conjuntamente con el titular del Ejecutivo Estatal y conlleva un proceso de análisis con los miembros del Congreso para que finalmente sea aprobada por estos últimos.

Cabe señalar que no se encontró algún documento que clasifique y que presente los lineamientos para definir los programas presupuestales. En la gran mayoría de los casos, los programas presupuestales son en realidad bolsas de recursos que cada dependencia distribuye posteriormente entre distintos programas y acciones públicas. Si bien esto puede ser de utilidad cuando se trata de presupuestar procesos de orden administrativo, cuando se trata de procesos operativos, y de acciones y programas públicos, la agregación opaca la distribución de los recursos entre diferentes programas que pueden tener metas, objetivos y niveles de efectividad y de rentabilidad pública distintos. Las decisiones sobre la distribución del presupuesto se hace entonces sobre agregados que no pueden reflejar una estrategia de desarrollo y que muy probablemente disminuye la eficiencia del gasto público.

Si el nivel de análisis que los miembros del Congreso hacen sobre el proyecto del Presupuesto de Egresos se basa en la distribución de los programas presupuestales, en realidad están aprobando una distribución entre grandes bolsas, sin tener certidumbre sobre la asignación real de recursos entre las acciones y los programas que refleja las prioridades de la política gubernamental.

Dado lo anterior, la posibilidad de institucionalizar una presupuestación con perspectiva de mínimo vital, requiere que se elimine la disociación entre la planeación y la elaboración de los programas públicos, que se reflejaría en el diseño de los programas, y por ende en sus reglas de operación y en la MIR.

7. Una nota sobre la planeación a nivel local

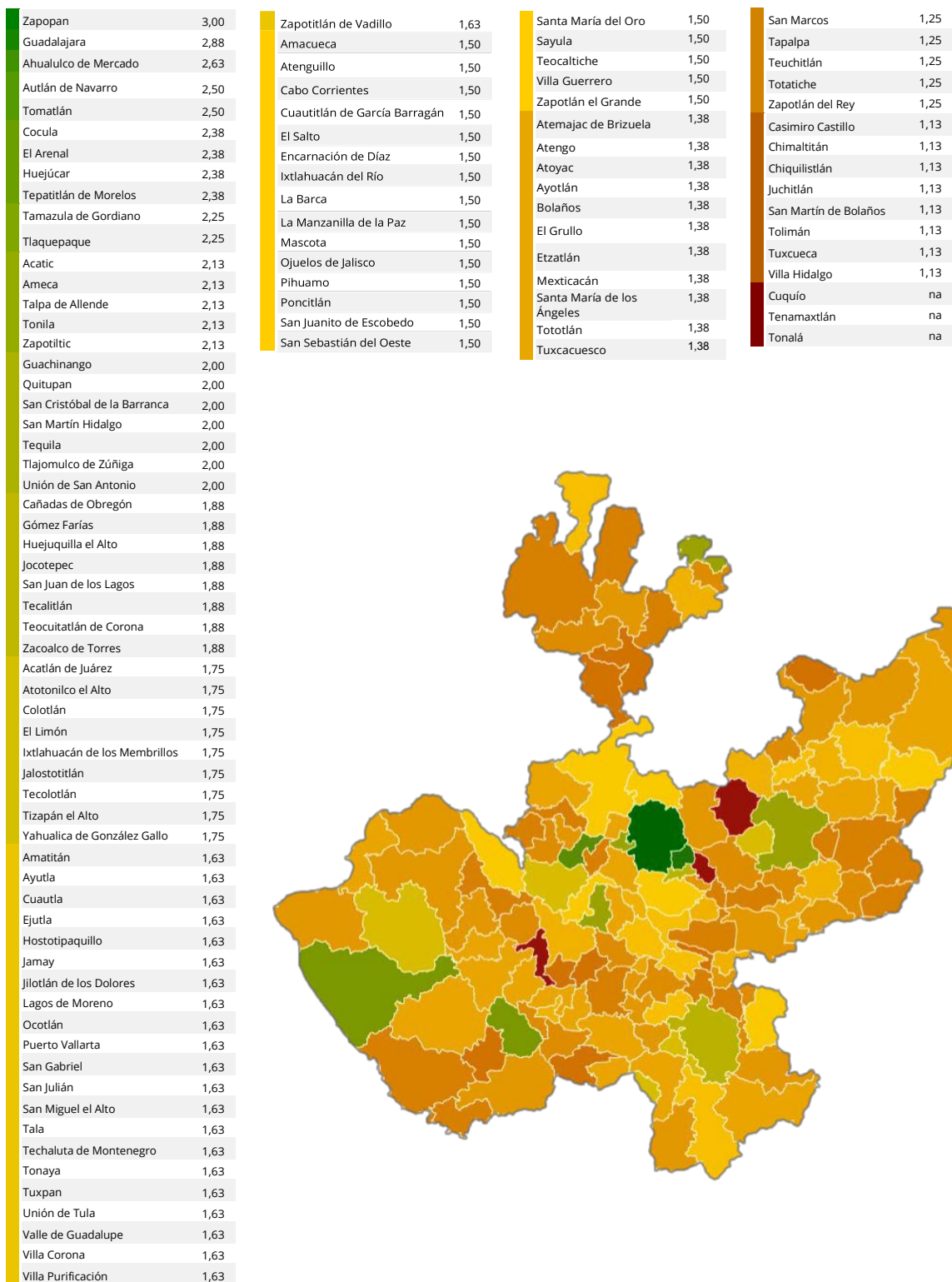
Los problemas de la instrumentación discrecional de la política pública no son exclusivos del gobierno estatal. Los gobiernos municipales presentan un comportamiento muy semejante al que acabamos de esbozar. La planeación dista mucho aún para constituirse como el eje rector para la acción gubernamental.

La evaluación de los Planes Municipales de Desarrollo realizada en 2016, muestra cómo estos documentos tampoco se encuentran alineados con el PED (Murrieta, Ruiz y Muñoz, 2016). De acuerdo con esos resultados la alineación de los Planes Municipales con el PED, en promedio fue de 31%. Igualmente se encontraron fallas importantes en su diseño. En el mapa II.1, se muestra la distribución de los municipios de acuerdo con el grado de cumplimiento de los Planes Municipales con lo establecido en el RLPEJM, en relación a los principales elementos que deben contener.

La importancia de que los gobiernos locales rijan sus acciones a partir de un Plan Municipal de Desarrollo, que esté alineado con el PED, es lo que posibilita que una política estatal basada en una perspectiva de mínimo vital tenga los resultados esperados. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno se debe dar a partir de una misma manera de analizar y entender las problemáticas que se presentan en el estado.

Mapa II.1

Distribución geográfica del grado de cumplimiento de los PMD con el RLPEJM



Fuente: Murrieta, Ruiz y Muñoz, *Evaluación sobre el Cumplimiento de las leyes de Planeación y Transparencia del estado de Jalisco y sus municipios*, 2016

A. Conceptualización y objetivación del mínimo vital

El mínimo vital, es un conjunto de condiciones mínimamente necesarias a partir de las cuales un individuo puede, por él mismo y libremente, desarrollarse como persona.

Aún en un entorno en el cual sea factible desarrollarse en plenitud, cada individuo enfrenta distintas restricciones para tomar sus decisiones y poder actuar y desenvolverse como persona. En ausencia de las condiciones que componen el mínimo vital para un individuo, las restricciones que éste enfrenta son tales que sus posibles decisiones están atadas a un conjunto tan estrecho de alternativas, que en consecuencia, cualquier decisión que elija y sus consecuentes acciones quedan al margen de la dignidad y los derechos humanos más básicos.

Como lo indica la tesis aislada *Derecho al Mínimo Vital en el orden constitucional mexicano* (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007), el goce del mínimo vital “es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido para que una persona pueda gozar de los derechos que la constitución garantiza”. Por lo tanto cuidar que esas condiciones se den es inherente a la acción de garantizar los derechos constitucionales (...) de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, pág. 793)

Dadas las reformas constitucionales en materia de derechos humanos llevadas a cabo en 2011 y a partir de las cuales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos que la misma Constitución contempla, así como aquellos reconocidos en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea partícipe, y de acuerdo con la tesis antes mencionada, el mínimo vital, contemplaría entonces las condiciones materiales mínimas bajo las cuales un individuo tenga la posibilidad de ejercer esos derechos.

Así, aún en un Estado en el cual se establece que todos los individuos gozarán de los derechos humanos, no todas las personas tienen las condiciones individuales para poder ejercer esos derechos por ellos mismos y libremente, por lo que el papel del Estado es garantizar la existencia de estas condiciones y el ejercicio de estos derechos. Así, dado que el mínimo vital es la serie de condiciones materiales necesarias para posibilitar el ejercicio de estos derechos de manera libre y autónoma por parte de un individuo, es también en sí mismo un derecho que el Estado debe garantizar.

Esta conceptualización está también reflejada en la tesis *Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador*, (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013) que plantea que el derecho al mínimo vital, adquiere vigencia a partir de la interpretación los derechos fundamentales que la Constitución,

(...) aunado al Pacto Internacional de Derechos Económicos, 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, p. 1345)

En este sentido, garantizar los derechos humanos en un Estado, es garantizar el mínimo vital de los individuos. La garantía de acceso al mínimo vital, es pues, condición necesaria para el cumplimiento de todos los derechos humanos y los demás derechos que la Constitución establece.

Una parte de la complejidad de este concepto y de su objetivación radica en que su carácter de condición mínima, es tanto relativa como subjetiva; es decir, que es dependiente de circunstancias y contextos, así como de la valoración que cada individuo tiene. Así lo apunta la tesis antes ya mencionada *Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador*:

El mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, pues a partir de tales elementos, es que su contenido se ve definido, al ser contextualizado con los hechos del caso; por consiguiente, al igual que todos los conceptos jurídicos indeterminados, requiere ser interpretado por el juzgador, tomando en consideración los elementos necesarios para su aplicación adecuada a casos particulares, por lo que debe estimarse que el concepto no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente.

(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 1345)

Sin embargo, aun cuando el mínimo vital puede tener cierto grado de relatividad y subjetividad como lo plantea la tesis anterior, en cualquier caso, existen condiciones concretas, cuya carencia imposibilita a cualquier individuo de poder ejercer sus derechos humanos. La falta de acceso a una alimentación mínima, al agua o a un lugar para habitar,

pone en riesgo la vida misma y por lo tanto puede imposibilitar el ejercicio de cualquier otro derecho, incluyendo la libertad.

Una situación deseable en este sentido, es un contexto social, institucional y económico en el que todo individuo puede acceder a esas condiciones de manera autónoma y libre. La posibilidad de acceder a estas condiciones sin que nadie pueda restringirnos, y por lo tanto condicionarnos, para alcanzar esos satisfactores, es un hecho esencial y es un derecho en sí mismo. El que las personas puedan acceder a estos satisfactores por ellas mismas, expande y garantiza esa libertad. La posibilidad y la capacidad de las personas para lograr acceder a estos satisfactores, no son independientes del contexto. Por el contrario, el contexto social, cultural, institucional y económico, determinan junto con las características personales de cada individuo, la posibilidad de acceder a estas condiciones. Por otro lado, las instituciones que posibilitan ese acceso, se ven influenciadas por el ejercicio de la libertad de las personas para reflexionar, expresarse participara en la forma de moldearlas. La libertad en este sentido, y las condiciones que componen el mínimo vital, son derechos indivisibles. De esta manera estas condiciones fundamentales se reconocen como derechos en sí mismas, y por lo tanto el Estado tiene la obligación de garantizarlas.

El concepto de mínimo vital se fundamenta así en el concepto de los derechos sociales y económicos, por lo que debe mantener las características de universalidad, inalienabilidad, de igualdad y no discriminación, así como interdependencia e indivisibilidad en sus componentes. Como ya hemos mencionado, a partir del reconocimiento de los derechos humanos por la Constitución Mexicana y la del estado de Jalisco, los derechos sociales, económicos y culturales establecidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador han cobrado mayor importancia como referencia y objetivo para las políticas públicas. Estos derechos son por ejemplo la base normativa en la metodología desarrollada por el CONEVAL para la medición de la pobreza en México, así como para la Ley General de Desarrollo Social (2004) que constituye el mandato sobre la forma en cómo se mide la pobreza. Es natural entonces que para el caso del mínimo vital, los derechos sociales sean también la base normativa para su objetivación y constituirlo como una referencia directa para la planeación y evaluación de la política pública en el estado de Jalisco.

Por otro lado, establecer el umbral de las condiciones mínimas que implica el mínimo vital, es una tarea compleja. Un posible punto de partida es basarse en planteamientos ya establecidos sobre las condiciones mínimas que los derechos sociales implican, así como en la aproximación del concepto multidimensional de pobreza y de su relación con los derechos humanos, en particular los económicos y sociales.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), sostiene como derecho clave el derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de vida; asimismo, establece lo que podríamos plantear como un bosquejo de líneas mínimas para algunos de los derechos. Por ejemplo establece el “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (artículo 11), el derecho a un ingreso laboral que pueda asegurar “condiciones de existencia dignas” (artículo 7), y la obligatoriedad de la educación primaria y provisión gratuita para todos y la disposición

(artículo 13) (CDESC, 2001). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha ido tratando de aclarar los mínimos esenciales para el ejercicio de los derechos.

Entre las obligaciones mínimas que han planteado, y además de las que ya se mencionaron, están:

- i) Garantizar el acceso a una alimentación nutritiva, mínima esencial, de forma segura, así como a la erradicación del hambre.
- ii) Asegurar el acceso a medicamentos y tratamientos esenciales de acuerdo con el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- iii) Garantizar el acceso a un sistema de seguridad social que al menos abarque la atención básica de salud.
- iv) Asegurar el derecho de acceso al empleo, particularmente entre las personas y grupos vulnerables.
- v) Garantizar que los hogares tengan acceso a una vivienda digna, con espacio suficiente, condiciones sanitarias básicas, y acceso al agua potable. (DESC-PIDHDD, 2010).

Estos alcances mínimos de los derechos, también se han incluido en los Objetivos de Desarrollo Sustentable, particularmente en los objetivos del 1 al 4, 6 y 7 (Naciones Unidas, 2015), así como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo que respecta a alimentación, educación y salud (Naciones Unidas, 2000).

Si consideramos que la imposibilidad de un individuo para acceder a una alimentación para vivir y poder desarrollarse, para cuidar y mantener su salud física y mental, para adquirir la educación que potencie el desarrollo de las capacidades necesarias y que le ofrezca los conocimientos que le permitan ejercer sus derechos, para proveerse de los medios y condiciones que garanticen que sus requerimientos mínimos serán cubiertos en el caso de verse inhabilitado en sus capacidades de manera temporal o permanente, el no contar con un espacio digno para habitar y con el acceso a bienes imprescindibles como el agua y los servicios de saneamiento, son las carencias que excluyen a un individuo de la posibilidad de su desarrollo como persona y por ende del cumplimiento de sus derechos humanos (Naciones Unidas, 1966), los requerimientos mínimos que el mínimo vital refiere, están intrínsecamente vinculados con los satisfactores y condiciones que inhiben las anteriores carencias. Podemos considerar entonces, la ausencia de cada una de estas carencias como elementos fundamentales que forman parte de la objetivación de una situación en la que una persona alcanza el mínimo vital.

Estos elementos están plenamente ligados con la ausencia de pobreza desde su concepción multidimensional, por lo que también el mínimo vital tiene una relación directa con la presencia o no de una situación de pobreza. Si bien no existe una única definición de pobreza, en general se caracteriza como una condición en la cual hay una privación continua o crónica de recursos, que conlleva a la inhibición del despliegue del potencial de las personas y la socavación de sus capacidades, así como a la falta de alternativas y de

seguridad para el desarrollo pleno de las personas y el ejercicio de sus derechos (Kakwani, 2006; Kakwani y Silver, 2008).

Dado que una situación de pobreza vulnera las condiciones que posibilitan el desarrollo de las personas, en libertad y con autonomía, y que por ello merma las garantías fundamentales para la dignidad humana, la condición de pobreza es una negación de los derechos humanos (CDESC, 2001; ONU, 2004; Robinson, 2001). De esta forma la pobreza es la transgresión del umbral que define el mínimo vital. Es así que una forma de conceptualizar al mínimo vital, es como la serie de condiciones mínimas suficientes que inhiben la pobreza y garantizan su ausencia como derecho de las personas.

Con base en lo anterior, una posibilidad para objetivar el mínimo vital podría ser partiendo de las carencias que se han tomado en cuenta para la conceptualización de la pobreza multidimensional y cuya ausencia se ha considerado como condición mínima necesaria para el cumplimiento de los derechos sociales.

Así, si consideramos este punto de partida, un estado de cumplimiento del mínimo vital sería una situación en la que:

- 1) se garantiza una alimentación mínimamente requerida para un buen desarrollo para de los miembros de un hogar,
- 2) se garantiza la posibilidad de asistir a la escuela y estudiar los niveles básicos de educación formal,
- 3) se garantiza la posibilidad de acceso a servicios de salud,
- 4) se garantiza la posibilidad de habitar en una vivienda digna y con espacios suficientes,
- 5) se garantiza el acceso la energía eléctrica, al agua potable, y a servicios de sanidad, dentro de la vivienda que se habita, y
- 6) se garantiza la seguridad de las personas mediante algún sistema de seguridad social.

Estas, serían entonces condiciones necesarias para una situación en la que se alcanza el mínimo vital.

Dado que en el caso de México existe ya una metodología institucionalizada para la medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional basada tanto en los derechos sociales como en la medición del bienestar (CONEVAL, 2010), que parte de la construcción de indicadores sobre la carencia de derechos sociales que incluyen las cinco condiciones anteriores, una alternativa es emplear esos mismos indicadores como medición de la presencia del mínimo vital en la población.

La forma en como el CONEVAL evalúa y mide la pobreza es mediante indicadores sobre la presencia de los siguientes elementos en la población:

- 1) rezago educativo,
- 2) falta de acceso a los servicios de salud,
- 3) falta de acceso a la seguridad social,

- 4) falta de acceso a una vivienda de calidad inadecuada con espacios insuficientes,
- 5) indisponibilidad de algún servicio básico en la vivienda,
- 6) falta de acceso a la alimentación, y
- 7) un ingreso al menos igual al que establece la línea de bienestar.

Las condiciones de vulnerabilidad, pobreza moderada y extrema, se basan en la presencia de cierto número de carencias, combinada con el nivel de ingreso. Los criterios y la metodología para construir estos indicadores se definen en los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza (CONEVAL, 2010). Las generalidades para la construcción de los indicadores de las carencias se presentan en los anexos de este documento (véase el anexo A1).

Si bien no es común relacionar directamente los niveles de ingreso con los derechos sociales, se puede considerar que un ingreso suficiente para la adquisición de al menos ciertos bienes y servicios en el mercado que conforman el mínimo vital, podría considerarse entonces como un componente de las condiciones para un mínimo vital, e incluso como un derecho social. El PDESC, por ejemplo, establece en su artículo 7 que es derecho de las personas que trabajan, el goce de condiciones laborales que les asegure una remuneración suficiente para garantizar condiciones de existencia dignas para ellos y sus familias, de acuerdo con el resto de las condiciones que los derechos económicos, sociales y culturales establecen.

Esta connotación de un ingreso mínimo como derecho, está igualmente presente en el establecimiento del salario mínimo como derecho en el artículo 123 constitucional así como en el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, el cual “deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos” (Congreso de la Unión, 1970; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917). El CONEVAL, en sus mediciones de pobreza, separa los indicadores de carencias que están vinculados con los derechos sociales, de las medidas de bienestar que se basan en niveles mínimos de ingreso per cápita. Independientemente de considerar un ingreso mínimo como un derecho social o no, el CONEVAL implícitamente asume que un ingreso mayor al costo de una canasta alimentaria básica es algo que necesariamente se debe dar para considerar que una persona no esté en condición de pobreza extrema. En su definición, se considera que una persona está en condición de pobreza extrema multidimensional si tiene más de tres carencias, sin importar cuáles sean, pero además, y en cualquier caso, que su ingreso esté por debajo del valor de una canasta alimentaria básica.

Sin embargo, el ingreso mínimo como derecho, en el caso de la legislación mexicana y en el PDESC, tiene como objeto no la garantizar de un ingreso monetario, sino la posibilidad de adquirir, mediante ese ingreso, los satisfactores mínimos considerados. Desde esta única perspectiva, considerar la superación de las carencias como medida del cumplimiento del mínimo vital, y además considerar también en esa medida el ingreso de los individuos, sería redundante.

En el caso de la medición de la pobreza desde la perspectiva del bienestar, aun cuando no existe un consenso, en general, las mediciones de pobreza consideran el ingreso monetario se considera como una medida de la disponibilidad de recursos económicos que los individuos tienen, y que determinan el conjunto de alternativas entre las que las personas pueden elegir para poder desarrollarse libremente. Desde esta perspectiva, es que existe un umbral para este conjunto, tal que por debajo de él, una persona no podría acceder a un nivel de vida aceptable dentro de la sociedad en la que habita (CONEVAL, 2010).

Así, la forma de medir la pobreza en México, considera, además de los derechos de las personas, sus ingresos monetarios, como una aproximación complementaria a la aproximación por derechos para la medición de la pobreza. El CONEVAL considera dos medidas de ingreso básico o líneas de bienestar. Una, la línea de bienestar mínimo, correspondiente al valor de una canasta alimentaria, y la línea de bienestar, que además de incluir la canasta alimentaria también incluye el valor de otros servicios y bienes que constituyen una canasta noalimentaria.

Para el caso del mínimo vital, la discusión de la consideración de tener una aproximación no solo por el criterio de derechos, sino por el criterio de bienestar es del todo pertinente, y debe discutirse y analizarse con mayor profundidad.

Es importante también mencionar que en términos de indicadores y la forma en la que se miden actualmente, la redundancia que se podría pensar que existe entre la superación de un ingreso que se considere como mínimo necesario y la superación de carencias no es del todo clara. Es decir, el hecho de que se tenga un ingreso mayor al ingreso básico, no necesariamente implica la superación de la carencia alimentaria. Por un lado dado que el ingreso básico es el valor de una canasta alimentaria considerada como mínima necesaria en esa sociedad, un ingreso mayor o igual a este nivel no necesariamente sería destinado a la adquisición de esta canasta alimentaria, aun cuando esto fuese un objetivo de las personas, ya que este ingreso tendría que ser distribuido para la adquisición de otros bienes, como aquellos otros que forman parte del mínimo vital; tal es el caso, por ejemplo, de la vivienda y ciertos servicios. De igual forma, una o varias carencias, incluida la alimentaria, podrían ser cubiertas a pesar de que no se tenga un ingreso monetario por arriba del ingreso básico; un caso es el de la producción de autoconsumo.

Por otro lado, debemos considerar la forma en cómo se construyen los indicadores y se miden tanto las carencias como los ingresos.

En el cuadro II.1, muestra las correlaciones entre los porcentajes de personas que presentaban cada carencia y el porcentaje de personas con un ingreso por debajo de cada uno de los dos niveles de bienestar. Las observaciones se agruparon por municipio. Como puede observarse en ningún caso hay alguna correlación mayor a 0,6, esto quiere decir que aun cuando puede haber una relación positiva entre el porcentaje de la población con un ingreso menor a alguna de las líneas de bienestar y la probabilidad de tener una carencia, con excepción de la carencia de servicios de salud³⁵, la correlación está relativamente alejada

³⁵ La correlación negativa entre porcentaje de personas por arriba de la línea de bienestar y el porcentaje con carencia de salud a nivel municipal, muy probablemente se debe a que la implementación del

de la unidad. Esto significa que cuando una persona tiene un ingreso por arriba de alguna de las líneas de bienestar, no implica necesariamente que esa persona no padezca una o más carencias, y viceversa, el hecho de no tener una carencia no implica necesariamente que el ingreso sea mayor que alguna de las líneas de bienestar.

Aun cuando la consideración del ingreso como una aproximación de la posibilidad de superar carencias y de amplitud de posibilidades de elección para los individuos, no sea una medida perfectamente correlacionada con la medida de superación de carencias, es decir aun cuando no sean redundantes, es importante profundizar en la discusión sobre la pertinencia del uso tanto de indicadores de carencias como de los niveles de ingreso.

Cuadro II.1

Correlaciones entre los porcentajes de personas con carencias y el porcentaje de personas con ingresos menores a las líneas de bienestar a nivel municipal para 2015

	Bienestar mínimo	Bienestar
Carencia alimentaria	0,55683	0,49707
Rezago educativo	0,38851	0,30487
Carencia por servicios de salud	-0,31462	-0,21651
Carencia por seguridad social	0,58815	0,47972
Carencia por vivienda digna	0,57030	0,48669
Carencia por servicios básicos	0,52312	0,42141

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

De igual manera, como ya hemos argumentado, consideramos que las condiciones que constituyen el mínimo vital deben lograrse mediante un ejercicio libre de las personas, por lo que el empleo de una medida de bienestar que aproxime las posibilidades de elección de los individuos es importante. Utilizar los niveles de ingreso como una aproximación a las posibilidades de elegir como lo hace el CONEVAL, es igualmente una posibilidad para aproximar las posibilidades de lograr alcanzar el mínimo vital; aunque como se menciona en los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, debe tratarse como una aproximación diferente, tanto metodológicamente como teóricamente, al enfoque de derechos (CONEVAL, 2010). Así, es claro que el uso del nivel de ingreso de las personas, no solo no es redundante al emplearlo junto con el enfoque de carencias, sino que tiene un sentido diferente y complementario para la medición de cumplimiento del mínimo vital. Esto no implica que esta forma de aproximación no tenga problemas teóricos y metodológicos, por lo que consideramos que es necesario discutirla en el futuro desde la perspectiva del mínimo vital.

De esta manera, una forma para objetivar e identificar las condiciones que indican el cumplimiento del mínimo vital puede ser a través de las medidas de superación de las

sistema de Seguro Popular aumentó considerablemente la cobertura en las zonas de mayor marginación y de menores niveles de ingreso per cápita.

carencias que forman parte de la definición de pobreza multidimensional construida por el CONEVAL; así como de la presencia de un ingreso igual o mayor a la línea de bienestar que establece este mismo órgano. Dado que ya se tiene una experiencia con el uso de la metodología, es un buen punto de partida para objetivar y medir el cumplimiento del mínimo vital.

Hay que considerar no obstante, que si bien los indicadores empleados para la medición multidimensional de la pobreza han sido de gran utilidad, son mediciones perfectibles que pueden reflejar algunas características de las condiciones de vida de las personas pero que como indicadores no son en sí una medida de superación de carencias o de pobreza. Como cualquier indicador, estos tienen limitaciones en cuanto a la característica que buscan aproximar mediante su medición; por lo que deben siempre leerse dentro de la dimensión que realmente representan. Por lo mismo, vale la pena señalar algunas de las limitantes que estas mediciones tienen como indicadores del acceso a las diferentes condiciones que nos interesa medir, que pueden llevar a lecturas equivocadas, lo cual es relevantes en su consideración como indicadores para aproximar los alcances en cuanto al mínimo vital.

1. Acceso a servicios de salud

En el caso de la medición de la carencia de servicios de salud, el indicador se basa en la respuesta afirmativa o negativa sobre si la persona está adscrita a un sistema de salud. Sin embargo, esto no implica que las personas puedan ser tratadas para cualquier padecimiento; tampoco dice nada sobre la calidad del servicio o toma en cuenta el que los tratamientos se realicen de manera oportuna. La expansión del seguro popular, por ejemplo, ha disminuido considerablemente el indicador de carencia por servicios de salud. Sin embargo, el seguro popular tiene un cuadro básico de medicamentos más reducido que otros servicios de salud; lo cual implica que los tratamientos que realmente ofrece son más limitados que en otros sistemas. Además de lo anterior, como ya se mencionó, el indicador únicamente considera la adscripción y no refleja ni la atención real, ni la calidad de los servicios.

2. Acceso a servicios educativos

Algo similar ocurre con el indicador de rezago educativo. Este indicador mide la asistencia a la escuela entre los niños en edad escolar. Sin embargo, no refleja ni las condiciones en las que los niños estudian, ni la calidad educativa o los resultados en el aprendizaje. Por otro lado, el indicador se refiere al rezago en educación y, por lo tanto, incluye también a los adultos que no terminaron la educación que se consideraba básica en su momento. Es decir, que el indicador refleja la capacidad del estado de garantizar el derecho educativo de estos adultos cuando eran menores, sin embargo, no refleja la capacidad actual para ofrecer la posibilidad de incorporarse al sistema educativo para adultos. No obstante, sería complicado evaluar la posibilidad de acceder a estos servicios educativos, dado que un factor importante en el caso de los adultos es que ellos pueden decidir completar o no completar sus estudios básicos. Este indicador implica también que, por ejemplo, un adulto de 60 años cambie de una posición de pobreza extrema a pobreza moderada, o de pobreza

moderada a un nivel de vulnerabilidad, por el hecho de haber concluido la primaria. Más aún, el indicador puede mejorar con el tiempo, aun cuando las condiciones de acceso para la población sigan contantes, por el hecho de que los adultos con rezago educativo van falleciendo. Si bien estos últimos pueden considerarse problemas más o menos importantes, en el caso del indicador de rezago educativo es evidente que la dificultad para poder reflejar en el indicador la calidad educativa es el problema más importante.

3. Acceso a vivienda de calidad

El indicador de calidad de vivienda considera los materiales de construcción y el grado de hacinamiento. Una vivienda en la que no existe rezago debe tener techo, piso y muros contruidos con materiales de un mínimo de calidad y resistencia, además de no presentar hacinamiento. El grado de hacinamiento, se mide como la razón habitante/número de cuartos, independientemente del tamaño de los espacios. El grado a partir de la cual se considera hacinamiento es de 2,5 habitantes por cuarto. Esto implica que, por ejemplo, para un hogar con dos personas que habitan en un único cuarto de material de 5 metros cuadrado el indicador no lo considera en condición de rezago en calidad de vivienda.

4. Acceso a servicios básicos en la vivienda

El acceso a los servicios básicos de la vivienda considera el que se tenga acceso al agua por medio de tubería dentro de la vivienda. Por supuesto que el tener este servicio es muy importante para la calidad de vida de las personas; sin embargo, esto por sí solo no implica que se tenga acceso al agua de calidad o a la cantidad de agua necesaria. También considera que la vivienda esté conectada a un sistema de drenaje, pero ni en este indicador ni en el de calidad de la vivienda se considera si se tiene acceso a sanitarios adecuados. Los otros elementos que se toman en consideración para este indicador son el acceso a energía eléctrica, el combustible empleado para cocinar y las condiciones del lugar para cocinar cuando se trata de combustibles de leña o carbón.

Un indicador de suma importancia, y que consideramos que va más allá del acceso a servicios, es el acceso al agua potable. Esta condición es tan importante como el de una ingesta mínima suficiente; por lo que consideramos necesaria la existencia de un indicador específico para esta condición.

Cuando se considera superada la carencia por acceso a servicios básicos, se parte del supuesto de que no existe problema de abasto ni de calidad del agua. Sin embargo, cuando la carencia está presente, no sabemos si se debe o no al acceso al agua y perdemos ese nivel de información que es fundamental. Es por ello que consideramos que el acceso al agua potable debería ser un elemento por sí solo o estar agrupado con el acceso a la alimentación; lo cual es consistente con los ODS.

5. Acceso a seguridad social

En cuanto a la seguridad social, el indicador evalúa si las personas cuentan con algún sistema de retiro, jubilación, pensión o transferencia por ser adulto mayor, o si se es familiar

y beneficiario de alguna persona en estas condiciones. Para considerarlas no carentes de seguridad social, todas las personas que se encuentran trabajando deben de contar con servicios de salud. El principal problema en este caso es que el indicador no contempla el ingreso real que representan los pagos de las pensiones, jubilaciones o transferencias. De esta manera, por ejemplo, beneficiarios de programas de transferencias monetarias para adultos mayores son contabilizados dentro de quienes no carecen de seguridad social. De igual forma se considera que los trabajadores no asalariados o independientes superan esta carencia si tienen servicios de salud como prestación laboral o contratados por cuenta propia y participan en un sistema de retiro; sin embargo, no se considera el hecho de que estas personas no cuenten con ningún seguro en caso de invalidez o de enfermedad incapacitante, temporal o permanente.

6. Acceso a la alimentación

Por último, el indicador de carencia alimentaria se enfoca en las respuestas que los miembros de un hogar hacen sobre preguntas relativas al acceso a la alimentación y a la suficiencia alimentaria; es decir, al padecimiento de hambre por parte de alguno de los miembros del hogar. Si bien el indicador no se basa en el acceso a una ingesta mínimamente deseable en términos nutricionales, aproxima la percepción en el hogar sobre si se tiene o no una alimentación suficiente. El grado de subjetividad en estas respuestas es un factor importante; aunque el problema fundamental radica en la inestabilidad de la opinión que emiten las personas en sus respuestas, la cual que depende de múltiples factores, incluyendo la forma en cómo se le haga el planteamiento de las preguntas.

Por supuesto que los indicadores nos dan información valiosa y nos permiten tener una idea aproximada de las condiciones reales en las que viven las personas, pero hay que recalcar que estos indicadores no miden las condiciones de pobreza o de rezago como tal. Esto es importante destacarlo puesto que pareciera que existe hoy una tendencia a diseñar las políticas públicas con base en los indicadores y no en los problemas que los indicadores aproximan. Los indicadores se han convertido en el objetivo de la política pública, y pareciera que su diseño ha dejado de lado el verdadero objetivo que es la disminución de las carencias reales y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Si bien es importante tener indicadores medibles para poder evaluar los avances de la política pública, también hay que tener claro que no todo lo importante es medible y no todo lo medible es realmente importante. La política pública debe diseñarse y evaluarse utilizando indicadores, pero también mediante la observación y el análisis cualitativo de las condiciones de vida de las personas.

B. Medición del mínimo vital

A diferencia de las mediciones de pobreza, en el caso del mínimo vital, no existen gradaciones como la pobreza extrema o moderada. El mínimo vital, como su nombre lo indica, es un umbral; esto es tanto desde una perspectiva normativa basada en derechos sociales, que como derechos son indivisibles e interdependientes, como desde una

perspectiva positiva, bajo la cual la posibilidad material de lograr un nivel de bienestar suficiente para el desarrollo de las personas depende de que se den las condiciones de superación de todas carencias que se consideren para su objetivación. Por lo tanto, en el caso de emplear las condiciones que se contemplan para la medición de la pobreza multidimensional en México, el mínimo vital se alcanzaría siempre que todas las carencias fueran superadas y que el nivel de ingreso sea al menos igual a la línea de bienestar.

Dado que el mínimo vital no tiene grados y que todas las condiciones de superación de carencias y de un ingreso mayor o igual a la línea de bienestar son condiciones necesarias, la construcción de un índice o medida global carecería de sentido en tanto que la condición del alcance del mínimo vital es dicotómica. Como ya se ha mencionado, los indicadores como medidas de las carencias tienen limitaciones importantes y se debe tener cuidado con su interpretación. Cuando estos indicadores se agregan en un índice, esa lectura se hace aún más difusa, pierde poder para reflejar condiciones de vida concretas de las personas y puede aumentar los incentivos para emplearla como objetivo en el diseño e implementación de la política; lo cual no necesariamente implica que los resultados sean los verdaderamente deseados ni que el uso de los recursos sea eficiente.

Esto implica que, en principio, recomendamos el empleo desagregado de los indicadores para analizar las condiciones de la población, así como los cambios en estas condiciones y los avances que las políticas logran, siempre considerando las verdaderas dimensiones que reflejan los indicadores y complementando estas mediciones con aproximaciones de carácter cualitativo.

Aun así, sabemos que los índices nos proveen también de información importante y son instrumentos útiles si se les emplea e interpreta de manera adecuada. Para el caso del cumplimiento del mínimo vital, el tener alguna forma agregada de medir la situación de la población y sus cambios en torno a su alcance, sería de mucha utilidad.

Una forma útil es observar la distribución de la población en relación al número de carencias que cada individuo tiene, independientemente de qué carencias se trate, tal y como lo hace el CONEVAL.

No obstante, en torno al concepto del mínimo vital, las carencias que se consideran en la medición de la pobreza multidimensional, no tienen la misma relevancia. La carencia de alimentación y de vivienda, ponen en riesgo continuamente la vida misma, por lo que se podrían plantear como las carencias con mayor peso. La falta de acceso a servicios de salud igualmente puede poner en riesgo la vida de las personas, pero no de manera continua sino en ciertos momentos en que los servicios son requeridos. Los servicios básicos en la vivienda (con excepción del acceso al agua potable) y a la seguridad social, podrían considerarse los menos urgentes. De esta forma las carencias podrían tener diferentes ponderaciones en la construcción de un índice agregado.

Cabría discutir la pertinencia o no de umbrales para caracterizar diferentes niveles de incumplimiento del mínimo vital, considerando el número de carencias que se observan y el porcentaje de personas con ese número de carencias o más, tal y como ocurre con las mediciones de pobreza extrema y moderada que contemplan un umbral del número de

carencias a partir del cual se está o no en esos niveles de pobreza. Esto implicaría, por ejemplo, que se considerara un grado de incumplimiento grave con respecto al mínimo vital si una persona presenta más de tres carencias, incumplimiento moderado si presenta dos o tres carencias y bajo si presenta una carencia³⁶. En ese caso el indicador adecuado sería el de Alkira y Foster para pobreza multidimensional (Alkira y Foster, 2007).

Sin embargo, en contraste con los niveles de pobreza, en el caso del cumplimiento del mínimo vital una tipificación por niveles no es muy clara y se tendría que discutir a profundidad la pertinencia de los umbrales y de sus niveles.

Si únicamente se considerara la distribución de las personas en relación a su número de carencias, puede emplearse un indicador más simple que no considere gradaciones o umbrales para distintos niveles de cumplimiento del mínimo vital. El siguiente índice de cumplimiento del mínimo vital (ICMV) cumple con las características deseables de monotonicidad débil y dimensional, transferencia débil, simetría, sensibilidad a la magnitud y a la severidad:

$$ICMV = 1 - \frac{\sum_{i=0}^I \left(\frac{n_i}{N} \right) i^\alpha}{I^\alpha}, \text{ con } \alpha > 1,$$

donde I es el número total de condiciones que componen el mínimo vital, n_i es el número de personas que presenta i carencias, N es el número total de personas en la población y α es un ponderador que da mayor peso a la mejoría de quienes tienen mayores carencias dentro del indicador. Este indicador puede tomar valores entre 0 y 1, donde 1 significa que todos los individuos logran cubrir el total de las carencias, y 0 si nadie cubre ninguna carencia.

Este índice puede ser útil para comparar diferentes grupos de personas y para dar seguimiento en el tiempo a los cambios en el cumplimiento del mínimo vital; sin embargo, en términos de diseño de política pública y de presupuestación, el análisis debe basarse necesariamente en la desagregación de los indicadores más que en este tipo de índices.

Sabemos también que la posibilidad para el pleno desarrollo de las personas depende además de un contexto sano y limpio, tanto como proveedor de recursos, como espacio para la vida, por lo que se han incluido a los derechos humanos, derechos de carácter medio ambiental (Naciones Unidas, 1972; HRC-Naciones Unidas, 2005; HRC-Naciones Unidas, 2011). Un Estado que garantiza los derechos humanos de las personas y el acceso a un mínimo vital, es un Estado comprometido con la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente. En este sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular los objetivos 13, 14 y 15 correspondientes al problema de calentamiento global, al medio ambiente y a la explotación sustentable de recursos, son metas, que al igual que los DESC,

³⁶ Esta tipología es solo un ejemplo y no implica una propuesta para construir ningún indicador.

se buscan alcanzar de manera progresiva para poder garantizar el mínimo vital de generaciones futuras.

Si bien los indicadores que hemos propuesto como punto de partida para el diseño de una política y su presupuestación desde una perspectiva de mínimo vital se enfocan en condiciones presentes para las personas en cuanto al acceso de ciertos bienes y servicios, la política sería incompatible con una perspectiva de mínimo vital si no está comprometida con el medio ambiente y la sustentabilidad. Es por ello necesario que el análisis que hemos presentado se considere como un punto de partida para futuras discusiones sobre una mejor construcción de indicadores para la objetivación y medición del cumplimiento del mínimo vital.

C. Condiciones de carencia y rezago social en el estado de Jalisco

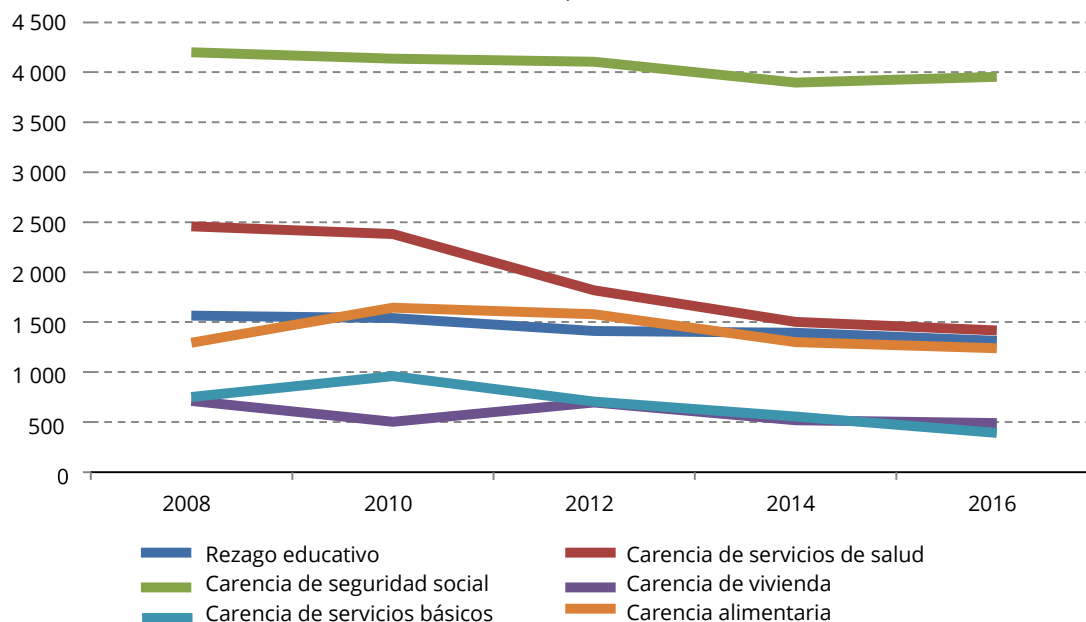
En este apartado se busca mostrar una aproximación del panorama general en Jalisco en cuanto a las condiciones de carencia y bienestar mediante los indicadores que se han discutido en capítulo anterior. Como ya se ha mencionado, los cambios en estos indicadores reflejan mediciones de variables muy específicas que pueden dar una idea de las condiciones de carencia de la población, pero cuyos niveles y cambios no necesariamente reflejan fehacientemente el bienestar y los cambios en las condiciones de vida de las personas.

Para este análisis la principal fuente que se utilizó para la obtención de datos, fue el CONEVAL. Cabe mencionar que si bien se utilizaron datos reportados por el CONEVAL en relación a los ingresos de las personas para 2016, hay que tomarlos con cierta reserva ya que existe una controversia sobre su validez. Aun así, se decidió mantener estos datos debido a que son los que el CONEVAL reporta, una vez que corrigió lo más posible los posibles sesgos que presentan los resultados de la ENIGH 2016, y principalmente para poder tener al menos una aproximación de lo ocurrido más recientemente y no truncar el análisis en 2014.

1. Carencias

Como puede apreciarse en el gráfico II.1, los valores para los indicadores que empleamos para medir la presencia de carencias en la población de Jalisco, han ido disminuyendo. Para los seis tipos de carencia, no solo el porcentaje de la población que las vive se ha reducido, sino que también el número de personas que las padece descendió entre 2008 y 2016. Sin embargo, como se observa en el gráfico II.1, este comportamiento no ha tenido una tendencia siempre a la baja para todas las carencias. En el caso de las carencias de servicios básicos y alimentaria, tuvieron un incremento en 2010 para luego comenzar a descender. Otra carencia que también presentó un repunte en el período analizado fue la carencia de vivienda, que se dio en 2012. Por último la carencia de seguridad social, presentó un ligero aumento en 2016; esto a pesar de que en términos porcentuales, en ese año, disminuyó, como se puede ver en la cuadro II.2.

Gráfico II.1
Jalisco: evolución de los seis tipos de carencias, 2008-2016
(En miles de personas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Cuadro II.2
Jalisco: evolución de la población con carencias, 2008-2016
(En porcentajes con respecto al total de la población)

	Rezago educativo	Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por calidad y espacios en la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación
2008	21,58	33,95	57,99	9,79	10,36	17,88
2010	20,63	31,88	55,37	6,70	12,85	22,01
2012	18,39	23,73	53,51	9,06	9,18	20,60
2014	17,69	19,10	49,57	6,56	7,04	16,53
2016	16,31	17,58	49,11	6,06	4,85	15,41

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Como puede observarse, la carencia más relevante en Jalisco, al igual que en el resto del país, es la de seguridad social. Aun cuando en el período de 2008 a 2016 el porcentaje de la población con esta carencia disminuyó 8,88%, para 2016 prácticamente la mitad de la población seguía sin estar cubierta por algún sistema de seguridad social. Si esta tendencia continuara, para 2018 el 46,40% de la población seguirá careciendo de acceso a un sistema de seguridad social³⁷.

³⁷ Para este cálculo se consideró una tendencia exponencial. En el caso de asumir que la tendencia fuera lineal, el porcentaje sería de 46,74, lo cual no difiere en gran medida. En cualquier caso, esta estimación debe leerse simplemente como una referencia, que solo considera la tendencia de los datos anteriores y que no tiene ningún fundamento en cuanto a la política pública y a los cambios de las condiciones económicas y sociodemográficas de la población, por lo que en ningún momento debe tomarse como una predicción.

Esta dificultad para abatir el rezago se debe en gran medida a que los sistemas existentes de seguridad social en el país son contributivos, por lo que el desempleo, la inestabilidad laboral y particularmente el empleo informal, son factores que determinan la magnitud de la población que enfrenta esta carencia, así como la dificultad para avanzar en su cobertura.

Esto es particularmente relevante para dos tipos de población excluida o en condiciones de discriminación: las personas con discapacidad y los adultos mayores.

De acuerdo con datos del INEGI, en 2015 Jalisco era el cuarto estado con la mayor tasa de personas con discapacidad del país, al tener una tasa de discapacidad de 7,4%. La población mayor a 12 años con alguna discapacidad incapacitante para trabajar era de 108.301 (datos de la encuesta intercensal INEGI, 2015; véase el cuadro II.3). Si de éstas descontamos a los niños y adolescentes, en ese año había en Jalisco 101.311 adultos mayores de 20 años, que, debido a alguna discapacidad, no podían proveerse por sí solos los requerimientos que implica el mínimo vital. De estos, 37.749 se encontraban entre los 20 y los 55 años de edad; es decir, en un rango de edad que bajo otras condiciones físicas podrían ser suficientemente productivos para desarrollarse de manera autónoma.

De igual forma, es claro que la carga económica y de trabajo para las familias con niños y adolescentes que tienen alguna discapacidad es también mayor, por lo que también se encuentran en condiciones de vulnerabilidad para no poder alcanzar los requerimientos del mínimo vital.

Cuadro II.3

Población de Jalisco con alguna discapacidad física o mental que les impide trabajar, 2015

Rango de edad	Número de personas	Porcentajes en el rango de edad
12-14 años	2 129	0,50
15-19 años	4 873	0,98
20-24 años	5 286	1,89
25-29 años	4 655	2,63
30-34 años	5 281	3,26
35-39 años	5 015	3,28
40-44 años	4 709	3,18
45-49 años	4 830	3,77
50-54 años	5 973	4,42
55-59 años	6 296	4,73
60-64 años	7 161	4,83
65-69 años	8 405	6,05
70-74 años	9 199	8,10
75 años y más	34 501	18,10
Población total	108 313	3,82 ^a

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*, 2016.

^a Porcentaje con respecto al total de la población en Jalisco.

Cuadro II.4

Jalisco: condición laboral y de retiro de adultos mayores de 65 años

Rango de edad	Número total de personas	Personas que trabajan		Jubilados y pensionados		Personas que no trabajan y no están pensionadas o jubiladas	
		Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes
60-65	809 390	209 106	25,83	151 499	18,71	448 785	55,44
Más de 65	555 673	107 262	19,30	114 663	20,63	333 748	60,06
Más de 70	357 022	49 846	13,96	76 862	21,52	230 314	64,50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*, 2016.

En cuanto a la población que debido a su edad avanzada ya no puede por sí sola obtener los requerimientos del mínimo vital, los datos de la encuesta intercensal 2015 indican que de 896.569 personas mayores de 60 años, 438.905 son carentes de seguridad social (véase el cuadro II.4); es decir el 48,95%. De los 555.637 adultos mayores de 65 años, el 19,30% (es decir, 107.262 personas) continuaban trabajando; y de las 448.411 que no trabajaban, únicamente el 25,57% eran pensionados o jubilados (114.663 adultos mayores). De acuerdo con estas cifras, en 2015, 333.748 adultos mayores de 65 años (el 60,06% del total) no trabajaban y carecían de seguridad social, y de ellos 52.105 (el 15,61%) tenía alguna discapacidad que les impedía trabajar. Si consideramos los adultos mayores a 70 años, el porcentaje de quienes no trabajaban y no estaban jubilados o pensionados era ligeramente mayor, 64,50%, y de ellos el 18,97% padecía alguna discapacidad.

Todo lo anterior implica que para 2015 había, de dos de los grupos de población más vulnerables (personas con discapacidad mayores de 20 años y adultos mayores de 65 años) 435.059 personas sin la capacidad física de proveerse por sí mismos las condiciones del mínimo vital y sin ninguna protección social. Esto implica que aun cuando existieran las oportunidades en el mercado laboral para acceder a un ingreso que les permitiera obtener los requerimientos de un mínimo vital, este grupo poblacional tendría aún fuertes restricciones para lograrlo dadas sus condiciones físicas. Es por ello que estos dos grupos vulnerables deben ser un objetivo prioritario de un programa de gobierno con perspectiva de mínimo vital.

No obstante que en 2016 la falta de acceso a servicios de salud fue la segunda mayor carencia entre la población de Jalisco, durante el período 2008-2016, fue el rubro en donde se logró la mayor reducción del indicador de carencia. El aumento de la población con acceso a al menos un servicio de salud mínimo fue de 16,36% y la población con esa carencia pasó del 33,94% en 2008, al 17,58% en 2016. Este cambio se logró en gran medida por la implementación del programa de Seguro Popular.

Desde la perspectiva de pobreza, el indicador de rezago educativo es el tercero más alto para el estado. Del total de la población de Jalisco, en 2016 el 16,31% de la población presenta este rezago (véase el cuadro II.5). La importancia de este radica en el hecho de que

aun cuando físicamente pueden valerse por sí mismos, la educación es un elemento que posibilita desarrollar sus capacidades y su productividad y que les permitirá en un futuro obtener por ellos mismos el mínimo vital, lo que por lo menos aumenta esta probabilidad de manera importante.

Como puede observarse en el cuadro II.5, los grupos de edad donde se presenta mayor rezago educativo son los niños en edad de educación preescolar y los adultos de mayor edad. El incremento del rezago educativo que se observa a partir del grupo de 40 a 44 años, responde al movimiento generacional y al avance que se ha tenido en la cobertura educativa en los últimos 50 años y es claro que este incremento no tiene un comportamiento lineal. No hay que dejar de considerar que el rezago educativo en esos grupos de edad se mide por el hecho de no haber concluido la primaria, lo cual refleja la magnitud de la falta de cobertura educativa que se tenía antes de la segunda mitad de los ochenta, ya que prácticamente el 40% de quienes debían haber cursado la primaria antes de 1980 no la concluyeron.

Cuadro II.5
Jalisco: rezago educativo por quinquenios de edad (se consideran los niños de educación preescolar), 2015

Rango de edad	Población en el rango de edad	Número de personas con rezago	Porcentaje de personas con rezago en ese rango de edad	Porcentaje con respecto al total de población con rezago	Tipo de rezago
3-4 años	295 261	157 894	53,48	10,52	No asiste a la escuela
5-9 años	730 081	21 218	2,91	1,41	No asiste a la escuela
10-14 años	744 894	42 343	5,68	2,82	No asiste a la escuela
15-19 años	715 365	186 915	26,13	12,46	Secundaria incompleta
20-24 años	709 525	108 984	15,36	7,26	Secundaria incompleta
25-29 años	627 332	117 610	18,75	7,84	Secundaria incompleta
30-34 años	597 077	143 828	24,09	9,58	Secundaria incompleta
35-39 años	551 567	48 658	8,82	3,24	Primaria incompleta
40-44 años	532 810	54 651	10,26	3,64	Primaria incompleta
45-49 años	429 474	59 746	13,91	3,98	Primaria incompleta
50-54 años	383 780	75 474	19,67	5,03	Primaria incompleta
55-59 años	301 214	82 567	27,41	5,50	Primaria incompleta
60-64 años	253 717	90 758	35,77	6,05	Primaria incompleta
65-69 años	198 651	90 863	45,74	6,06	Primaria incompleta
70-74 años	143 602	77 609	54,04	5,17	Primaria incompleta
75 años y más	213 420	141 485	66,29	9,43	Primaria incompleta
3 años y más	7 427 770	1 500 603	20,20	100,00	Rezago con las 3 condiciones
5 años y más	7 132 509	1 342 709	18,83	100,00	Rezago con las 3 condiciones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*, 2016.

En contraste, el rezago educativo para quienes estaban en edad de estudiar la primaria en la década de los ochenta, es mucho menor, alrededor del 10%. Sin embargo, en

el rango de 15 a 35 años el rezago vuelve a aumentar debido a que éste se refiere ya no a la primaria completada sino a la secundaria. Los datos muestran que considerando el rango de 20 a 35 años, aproximadamente el 18% de las personas no concluyeron los estudios correspondientes a la educación básica, que incluye la educación secundaria.

Toda la información anterior basada en el indicador de rezago educativo no deja de ser de relevancia y de utilidad ya que, desde la perspectiva del mínimo vital, nos habla de la acumulación generacional de un problema y de los efectos de largo plazo que genera la falta de acceso al mínimo vital de niños y adolescentes.

Cuando para diferentes momentos analizamos específicamente el acceso que los niños y jóvenes tienen al mínimo vital, en cuanto al derecho a la educación y con base en la forma en como hemos caracterizado el indicador de carencia educativa desde esta perspectiva y ya no de pobreza, los niveles del indicador son por supuesto menores que los del rezago educativo dado que bajo esta perspectiva solamente consideramos el número de niños en edad escolar que no asisten a la escuela. En el cuadro II.6 se indica que, al igual que con el rezago escolar, de 2010 a 2015 hubo una disminución del porcentaje de niños que no asistía a la escuela. No obstante, y como es de esperarse, el cambio de este indicador de un año a otro es significativamente menor para el caso de la inasistencia escolar que en el caso del rezago educativo, ya que para el primer indicador no se consideran los cambios en grupos de edad por arriba de los 20 años.

En el caso de la inasistencia de los niños entre los 5 y 9 años, el porcentaje de niños que no asistía a la escuela disminuyó en 1,27%, y para niños y jóvenes de 5 a 19 años, la disminución fue de 2,84%. En contraste, el rezago educativo bajó 4,3% durante el mismo período.

Cuadro II.6

Jalisco: evolución de la inasistencia escolar de niños y jóvenes, 2010 y 2015

Grupo de edad	2010			2015		
	Total	Número de niños que no asisten	En porcentajes	Total	Número de niños que no asisten	En porcentajes
5-14 años	1 441 468	80 484	5,58	1 474 975	63 561	4,31
5-19 años	2 156 471	409 047	18,96	2 190 340	353 069	16,12

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015* y el *Censo 2010*, 2016.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal de 2015, para ese año entre el 5,8% y el 13% de los niños y jóvenes no lograron alcanzar el mínimo vital en su derecho a la educación, dependiendo del nivel de educación que se considere como el que conforma el derecho (véase el cuadro II.7).

Es de llamar la atención el aumento en el rezago que se observa en los adolescentes y jóvenes de entre 15 y 19 años. Si bien en ese rango existen adolescentes que aún siguen estudiando la secundaria, es muy probable que un porcentaje alto de ellos hayan abandonado sus estudios antes de haber terminado la secundaria.

Cuadro II.7**Jalisco: inasistencia escolar en diferentes grupos de edad, 2015**

Grupo de edad	Total de niños y adolescentes por rango de edad	Número niños que no asisten a la escuela por rango de edad	Porcentajes de inasistencia por rango de edad
6-15 años	1 475 975	86 508	5,86
6-16 años	1 614 175	131 418	8,14
6-17 años	1 755 796	183 426	10,44
6-18 años	1 904 767	260 300	13,66

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*, 2016.

Cuadro II.8**Jalisco: inasistencia escolar por edad, 2015**

Edad	Total de niños y adolescentes por rango de edad	Número niños que no asisten a la escuela por rango de edad	Porcentaje de inasistencia por rango de edad
03 años	146 659	117 180	79,89
04 años	148 602	40 714	27,39
05 años	147 099	7 661	5,20
06 años	146 249	4 248	2,90
07 años	146 555	3 294	2,24
08 años	147 239	2 839	1,92
09 años	142 939	3 176	2,22
10 años	148 963	3 622	2,43
11 años	145 230	3 509	2,41
12 años	149 367	6 685	4,47
13 años	145 753	10 767	7,38
14 años	155 581	17 760	11,41
15 años	148 099	30 608	20,66
16 años	138 200	44 910	32,49
17 años	141 621	52 008	36,72
18 años	148 971	76 874	51,60

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*, 2016.

Como se puede observar en el cuadro II.8, la edad en la que la probabilidad de inasistencia cambia de forma importante es a los 13 años; el momento en que los niños inician la secundaria. Esta probabilidad sigue aumentando y a los 15 años llega al 20%, es decir que la cuarta parte de los estudiantes de tercero de secundaria dejaron de asistir a la escuela en ese grado escolar o al terminarlo. A partir de allí la probabilidad aumenta con mayor velocidad y para los 17 años, más de la tercera parte de los jóvenes ya no asisten a la escuela. Como se muestra en el cuadro II.5, en el rango entre 15 y 20 años, más de la cuarta parte de los jóvenes no han concluido la secundaria o han abandonado los estudios. Así, el problema más apremiante está en el gran número de niños y adolescentes que abandonan la escuela hacia el final de la educación secundaria y al finalizar esta.

En los cuadros II.4 y II.7, es también de llamar la atención el aumento que se observa en la inasistencia escolar cuando se pasa del rango de 5 a 9 años al rango de 10 a 14 años. Entre esos dos rangos hay una diferencia de poco menos de 3 puntos porcentuales, sin embargo, en términos absolutos, esto implica que el número de niños entre los 10 y 14 años que no asisten a la escuela, es el doble del número que no asiste entre los 5 y 9 años. Esto es consistente con el proceso de deserción escolar que se refleja en el siguiente rango de edad.

La inasistencia escolar en niños de entre 5 y 9 años, oscila entre el 1,9% y el 2,9% para cada edad, y es prácticamente del 3% en el grupo completo, lo cual no pareciera alarmante, sin embargo esto implica que en 2030 más de 21.000 personas de entre 20 y 35 años, no tendrán conocimientos ni capacidades básicas de lectoescritura y aritmética, y probablemente les sea complicado lograr proveerse de un ingreso suficiente.

Es importante también enfatizar que si bien ha habido un avance en la disminución del rezago educativo y en la cobertura educativa, esto por sí solo no implica un pleno de desarrollo de las capacidades de las personas a menos que haya un mínimo en la calidad educativa. Desafortunadamente los resultados de las últimas pruebas PLANEA para el estado de Jalisco muestran los bajos resultados del sistema educativo a pesar de la cobertura que existe. En 2016, por ejemplo, solo el 26,35% de los estudiantes de sexto de primaria se encuentran en los niveles deseables en el manejo del lenguaje y 21,74% en las capacidades de manejo matemático (SEP, 2017).

Aunque la forma de medir la carencia alimentaria se basa en un cuestionario que se aplica de manera directa a las personas específicamente en relación a su alimentación, la carencia alimentaria está relacionada directamente con los niveles de ingreso de las personas, ya que implica la posibilidad o no de adquirir diariamente una cesta de alimentos mínimamente necesarios para nutrirse³⁸. A diferencia de los servicios de salud y de educación, e incluso de la seguridad social, en donde existen economías de escala para proveerlos, solo existen dos formas de garantizar este derecho: elevando el nivel de ingreso de las personas o proveyendo directamente los alimentos.

La complejidad para proveer este tipo de transferencias de manera focalizada es alta y esto se refleja en el poco avance que tuvo en todo el período de 2008 a 2016. En esos años, la población con carencia alimentaria disminuyó 2.47%, aunque hay que considerar que como se puede observar en el gráfico II.1, en 2010 hubo un repunte al aumentar la población con esta carencia de 1.294.768 a 1.643.647, muy probablemente como resultado del impacto de la crisis global de 2008. Finalmente, al término del período, en 2016, el número de personas con carencia alimentaria descendió a 1.239.896, es decir que la población en riesgo alimentario se redujo en 54.872.

³⁸ La correlación entre el ingreso per cápita en los hogares y la seguridad alimentaria, es decir la ausencia de la carencia alimentaria de cualquier grado, es de 0,1251 para el total de observaciones de la encuesta (INEGI, 2015). Esta la más alta entre el ingreso per cápita y cualquier otro de los rezagos, además su magnitud y signo positivo es consistente para las correlaciones condicionadas para los diferentes grupos de edad de la población distribuidos en decenios (véase el anexo A1).

La relevancia de esta carencia es más que evidente desde una perspectiva de mínimo vital. La carencia en sí implica la falta de satisfactores mínimos, ya no para el desarrollo de las personas, sino para su subsistencia. Una alimentación y una nutrición mínima suficiente, es pues, no únicamente un medio para garantizar la productividad necesaria de una persona para generarse un ingreso y valerse por sí misma, sino que es en sí un derecho mínimo vital, y por tanto un imperativo moral de toda política pública.

Finalmente las carencias que afectan a menor porcentaje de la población son las de vivienda y servicios básicos. De 2008 a 2016, la carencia por calidad y espacios en la vivienda pasó de 9,78 a 6,06, lo cual implica que para 2016 había aproximadamente 487.768 personas que habitaban en viviendas construidas con materiales no óptimos y/o en condiciones de hacinamiento.

Se considera que se habita en hacinamiento si la relación de personas por cuarto de la vivienda es mayor a 2,5. En el caso de Jalisco y de acuerdo con la encuesta intercensal 2015, 463.935 personas viven en condiciones de hacinamiento en 93.273 viviendas.

Sin embargo, esta cifra no incluye a quienes viven en un solo cuarto cuando lo habitan 1 o 2 personas. Si consideramos que una vivienda con un solo espacio no es idónea independientemente del número de personas que lo habiten, esta cifra aumenta a 502.994 personas en 120.568 viviendas. De estas personas 180.517 habitan en un solo cuarto, y de estas últimas 165.186 viven en un solo cuarto con al menos otra persona más.

Así, si tomamos como indicador de hacinamiento una relación mayor a 2,5 personas por cuarto en una vivienda, entonces podemos considerar que en 2016 5,9% de la población en Jalisco vivía en hacinamiento. Si consideramos además que habitar una vivienda con un solo cuarto se considera también como condición de hacinamiento, entonces el porcentaje de la población que vive en esa condición, y por lo tanto con carencia de vivienda es de 6,41%.

Esto implica que, de acuerdo con las cifras del CONEVAL, alrededor del 90% de las personas que carecen de una vivienda con calidad y espacios mínimamente suficientes, viven en condición de hacinamiento.

En el cuadro II.9 se muestra las condiciones de las viviendas en cuanto a las características de construcción. Como puede observarse, alrededor del 10% de las viviendas no tenían la suficiente calidad de habitabilidad. Estas condiciones están también fuertemente relacionadas con el nivel de hacinamiento.

Cuadro II.9

Viviendas construidas con materiales no óptimos según elemento constructivo, 2015)

	Porcentajes	Número de viviendas
Piso	1,89	38 910
Techo	9,06	186 525
Paredes	6,45	132 790
Total	100	2 058 775

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*, 2016.

En cuanto al acceso de servicios básicos dentro de la vivienda, de acuerdo con la información de la Encuesta Intercensal 2015, menos de 50.000 viviendas carecen de al menos uno de los servicios básicos (véase el cuadro II.10).

Cuadro II.10
Viviendas con servicios básicos, 2015

Tipo de servicio	Número de viviendas	Porcentajes
Con energía eléctrica	2 049 453	99,55
Con servicio sanitario	2 031 394	98,67
Con servicio público de recolección o con acceso a un contenedor	2 007 278	97,94
Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada	2 020 170	98,57
Total	2 058 775	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015, 2016*.

D. Distribución de las carencias a nivel territorial

Para analizar la distribución de las carencias a nivel territorial y su evolución en el estado de Jalisco, se utilizaron los datos a nivel municipal del CONEVAL para 2010 y 2015 y se calcularon indicadores de pobreza y carencias para el 2005 a partir de la Encuesta Intercensal 2006 del INEGI (véase el anexo A2). A partir de los porcentajes de la población con carencias a nivel municipal, se calculó la media para cada tipo de carencia. Los promedios municipales para 2015, se presentan en el cuadro II.11, junto con los porcentajes de la población total de Jalisco en 2014 y 2016. Esto último, con el fin de tener un rango de comparación entre los indicadores poblacionales y la media de los indicadores a nivel municipal.

Así mismo se utilizaron los datos del CONEVAL para elaborar mapas a partir del porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad por carencias sociales en Jalisco. Como se puede observar en el mapa II.2, a pesar de la disminución en el promedio de porcentaje de población con carencias a nivel estatal en 2016, a nivel municipal de 2010 a 2015 se dio un aumento en el número de municipios con más del 50% de la población con por lo menos una carencia social, aun cuando el ingreso es superior a la línea de bienestar. De dos municipios en esa condición en 2010, la cifra aumentó a siete municipios. Siendo Atenguillo el municipio con el mayor de hogares en esta situación.

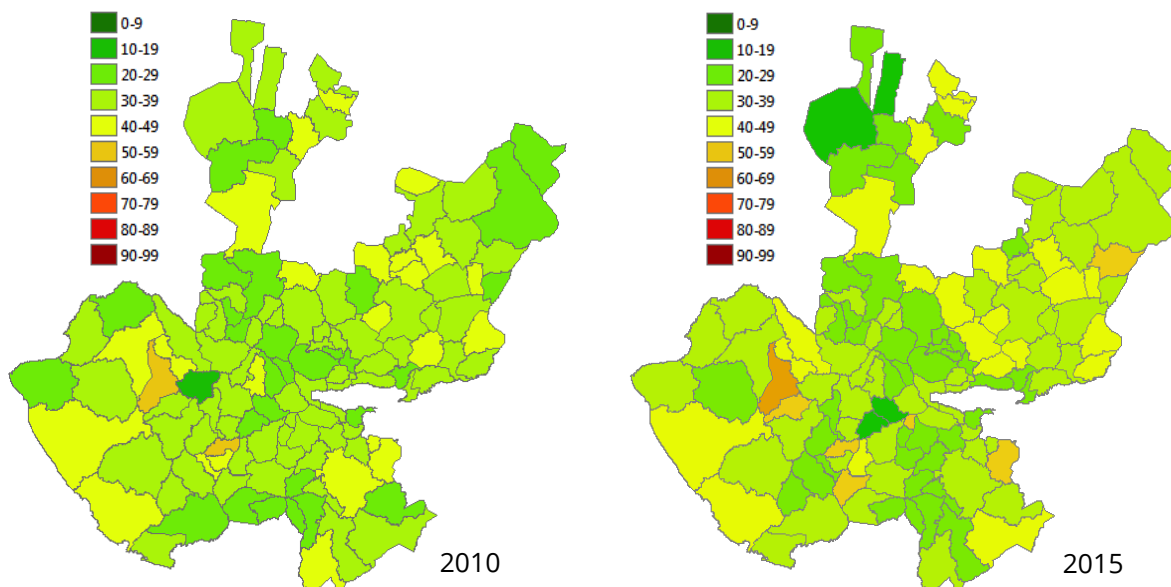
Al comparar los promedios municipales de los indicadores de carencias con el promedio a nivel estatal se observa que en el caso del rezago educativo, la seguridad social, la calidad de la vivienda y los servicios básicos, los promedios a nivel municipal son consistentemente mayores que el indicador a nivel estatal; lo que indica que estas carencias están más concentradas en municipios con menos población (véanse los mapas II.3, II.4 y II.5).

Esto es particularmente notorio en el caso de los servicios básicos en la vivienda, cuyo promedio municipal es más del doble que el estatal. Esto es de esperarse, ya que las carencias de este tipo son relativamente menores en las zonas urbanas. Como se puede observar en el mapa II.4, son dos los municipios en los que cuarenta de cada cien habitantes

carecen de una vivienda de calidad: Mezquitic, en el cual más de la mitad de la población se encuentra en esta situación y Bolaños.

Mapa II.2

Jalisco: porcentaje de la población vulnerable por carencias sociales, 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Anexo estadístico de pobreza nivel municipio*, 2010 y 2015.

Cuadro II.11

Promedios de porcentaje de población con carencias a nivel municipal, 2015 y porcentajes de la población estatal con carencias, 2014 y 2016

Tipo de carencia	Promedio municipal		Jalisco	
	2015	2014	2015	2016
Rezago educativo	27 270	17 690	18 936	16 313
Carencia por acceso a los servicios de salud	13 912	19 103	17 382	17 582
Carencia por acceso a la seguridad social	68 289	49 574	49 594	49 106
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	10 053	6 562	7 795	6 06
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	20 966	7 042	9 456	4 854
Carencia por acceso a la alimentación	15 709	16 529	15 461	15 405

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Las diferencias para los casos de rezago educativo y de la carencia de seguridad social también son importantes, lo cual de igual manera indica una mayor concentración del problema en los municipios con menor población. En los mapas se puede observar el contraste tan fuerte en materia de seguridad social. A pesar de las mejoras entre 2010 y 2015, es evidente el gran número de personas que carecen de acceso a seguridad social (véase el mapa II.4).

Es importante considerar que si bien los estadísticos de rezago educativo indican que éste se concentra con una magnitud bastante más fuerte en los municipios pequeños, dada la forma en cómo se construye el indicador, es muy probable que esta magnitud se deba en buena parte al rezago en la población adulta más que a la población infantil. Esto es importante considerarlo para el planteamiento de estrategias de política pública y debe analizarse más exhaustivamente. Aun así los mapas permiten observar una mejora en la mayoría de los municipios, especialmente en los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara y de su alrededor (véase el mapa II.3).

En el caso de la calidad de la vivienda, la diferencia es menor, lo que quiere decir que la proporción del problema no es tan diferente en las zonas urbanas como en municipios más pequeños.

En el caso de la carencia de servicios de salud, la tendencia anterior se revierte. Esto implica que la carencia se vive en mayor proporción en municipios con una población de mayor tamaño (véase el mapa II.3). Esto indica que la política del Seguro Popular halagado dar cobertura principalmente en las zonas rurales y en municipios con menor población, ya que en las zonas urbanas hay un mayor porcentaje de personas que enfrentan esta carencia.

Finalmente, también es de llamar la atención que la carencia alimentaria prácticamente tenga las mismas proporciones en municipios pequeños y grandes. Es decir, que este problema no tiene necesariamente un determinante de falta de acceso a servicios o mercados y se presenta en la misma proporción en zonas urbanas que en comunidades pequeñas.

En el cuadro II.12 se muestra la evolución de los promedios de los indicadores a nivel municipal para 2005, 2010 y 2015; los dos últimos períodos se pueden observar de manera gráfica en los mapas II.2. Con excepción de la carencia por acceso a la alimentación se puede observar en el resto de los promedios una tendencia a la baja durante el período.

En 2005 el promedio del indicador de rezago educativo en los municipios era de 57,58%, y para 2015 fue de 27%. El comportamiento de la desviación estándar muestra que no hay mucha variación en el indicador de rezago educativo no es muy diferente entre los municipios, y que de 2010 a 2015 aunque en promedio el rezago se redujo relativamente poco, fueron los municipios con mayor problema de rezago educativo los que mejoraron más. Esto implica que en ese período, los municipios con menor población redujeron más sus niveles de rezago educativo. Si bien esto puede deberse a una estrategia de política pública, un factor que indudablemente tiene que ver con este cambio es el avance generacional.

Cuadro II.12

Jalisco: evolución de los promedios de los indicadores de carencias a nivel municipal y sus desviaciones estándar, 2005, 2010 y 2015

Tipo de carencia	Indicador	Año		
		2005	2010	2015
Rezago educativo	Media	57,58	30,45	27,27
	Desviación estándar	2,88	9,39	6,76
Carencia por servicios de salud	Media	58,10	30,35	13,91
	Desviación estándar	16,13	7,24	5,98
Carencia por seguridad social*	Media	-	74,22	68,29
	Desviación estándar	-	13,13	13,89
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	Media	10,76	10,70	10,05
	Desviación estándar	10,22	7,86	7,46
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda ^a	Media	-	22,49	20,97
	Desviación estándar	-	14,83	14,46
Carencia por acceso a la alimentación	Media	20,53	26,11	15,71
	Desviación estándar	8,71	18,18	7,09

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta intercensal*, 2015.

^a Para el caso de seguridad social y servicios básicos en la vivienda, no se logró construir indicadores con los datos de la Encuesta intercensal 2005, que fueran comparables con los siguientes años.

El promedio para los indicadores municipales de seguridad social tuvo un descenso relativamente bajo y sus niveles siguen siendo altos, mientras que su dispersión ha aumentado. Esto quiere decir que si bien la carencia ha disminuido, esta reducción se ha dado en mayor proporción en aquellos municipios en donde había más personas contaban con seguridad social y en menor medida en los que se tenía menos personas aseguradas. Así, los municipios con menos población son en los que hay una proporción menor de personas aseguradas, y el avance en la cobertura de este derecho ha sido más lento en estos lugares que en las zonas urbanas.

En cuanto al acceso en servicios de salud podemos observar que tanto el promedio como la varianza del indicador de carencia se redujeron casi a la mitad de 2005 a 2010 y esto se repite de 2010 a 2015. En el primer período la varianza también se reduce en poco menos de la mitad, lo que indica que la carencia se redujo de manera proporcional en todos los municipios. De 2010 a 2015, la desviación estándar decreció en cerca de 20%, mientras que la media se redujo a más de la mitad. Esto, junto con los datos de los cuadros II.2 y II.8, quiere decir que los municipios con menos población y donde el acceso a servicio de salud era más difícil, fueron los que tuvieron un mejor avance y disminuyeron más esta carencia; de tal forma que al final del período, en promedio, el acceso a servicios de salud es proporcionalmente mayor en los municipios pequeños que en las zonas urbanas. Esto por supuesto no quiere decir que no existan municipios pequeños donde esta carencia no sea importante.

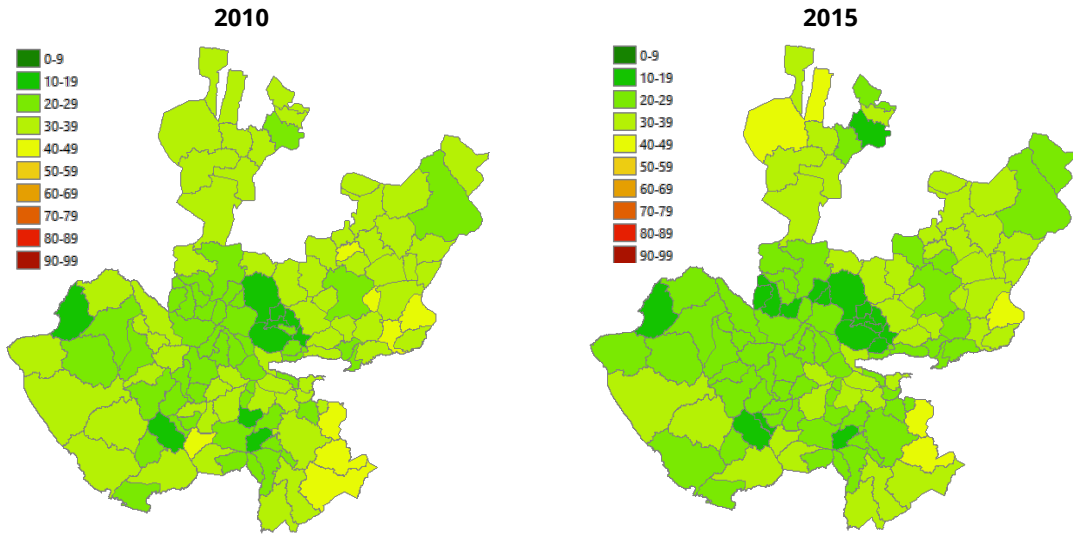
Las carencias relacionadas con la vivienda tuvieron un comportamiento bastante estable en términos de los promedios municipales, y dada la estabilidad que también se observa en el cuadro II.2 para el acceso a una vivienda con espacios suficientes y de calidad aceptable, podemos decir que el nivel de carencia en este tema realmente se ha mantenido casi igual en este período.

En contraste, el acceso a servicios básicos en la vivienda, si bien no ha cambiado mucho en el promedio municipal, el avance que se observa en el cuadro II.11 a nivel estatal, quiere decir que ha habido una mejoría en las zonas urbanas pero que en promedio la situación ha empeorado en términos proporcionales en los municipios más pequeños.

Mapa II.3

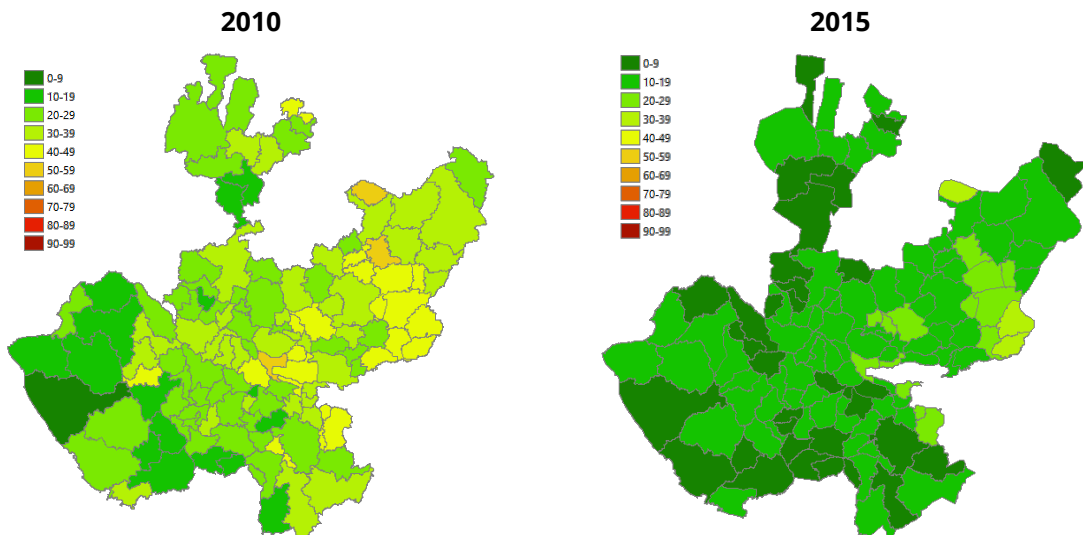
Jalisco: cambios en el porcentaje de la población vulnerable por carencia social (rezago educativo y acceso a servicios de salud), 2010-2015

A. Porcentajes de la población con carencia por rezago educativo



El rezago educativo está determinado en función de las personas en edad escolar que no asisten a la escuela; de quienes nacieron antes de 1982 y no han concluido la primaria; o de quienes nacieron después de 1982 y no han concluido la secundaria.

B. Porcentajes de la población con carencia de acceso a servicios de salud



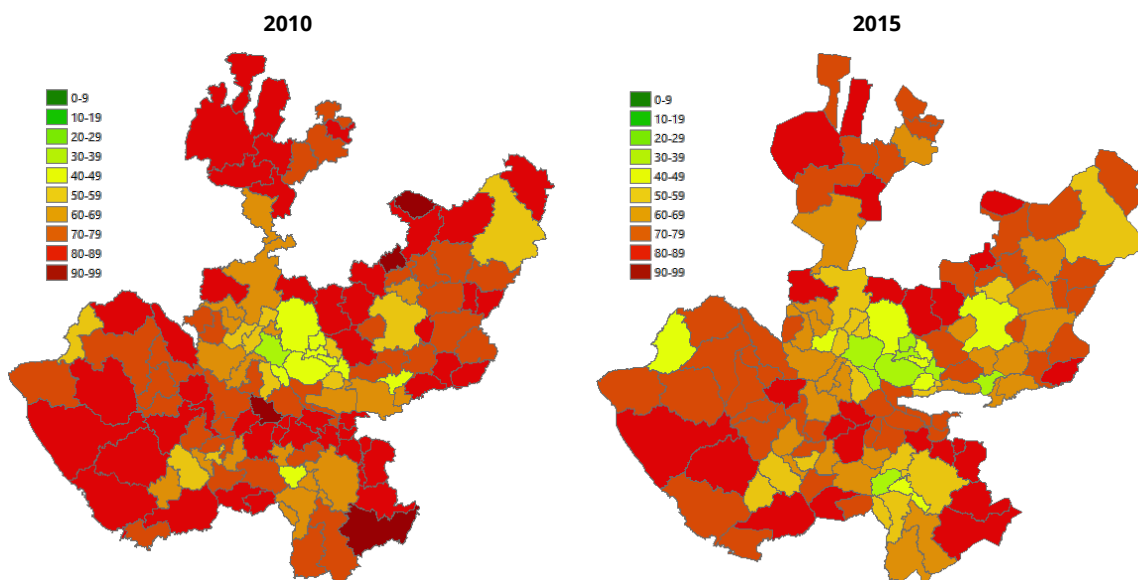
La falta de acceso a servicios de salud está dada por la falta de adscripción o derecho a recibir servicios de salud en alguna institución.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Mapa II.4

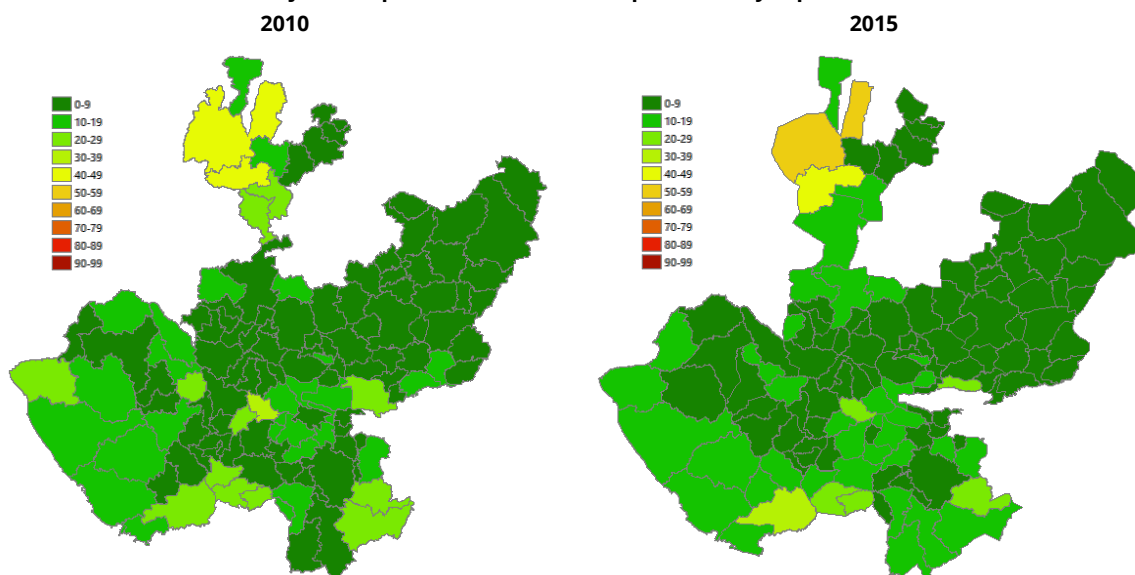
Jalisco: cambios en el porcentaje de la población vulnerable por carencia social (seguridad social y calidad y espacios en vivienda), 2010-2015

A. Porcentajes de la población con carencia de acceso a la seguridad social



Se mide a partir del número de personas que de acuerdo a su edad y/o condición laboral, no cuentan con acceso a servicios de salud, que no tienen SAR o AFORE o que, al ser asalariados y tener incapacidad no gocen de sueldo. Para los mayores de edad, también se toma en cuenta la falta de beneficios a través del programa adulto mayor de transferencias monetarias o pensiones o la falta de acceso a seguridad social a través de un familiar directo.

B. Porcentajes de la población con carencia por calidad y espacios en vivienda



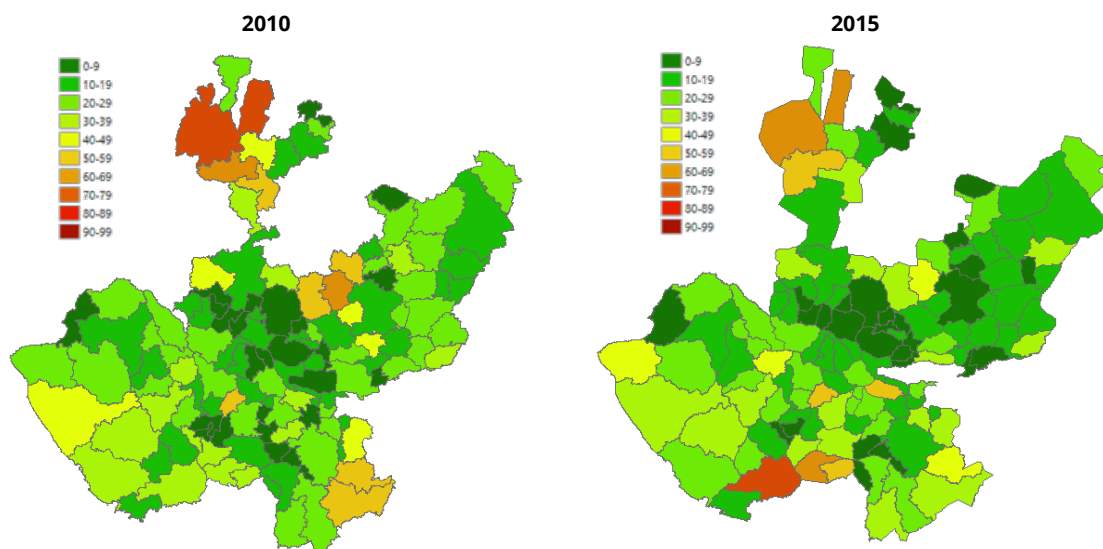
La carencia por calidad y espacios en la vivienda está determinada por el tipo de piso, pared o techo que tiene la vivienda y por la cantidad de personas que comparten una habitación.

Fuente: Elaboración propia.

Mapa II.5

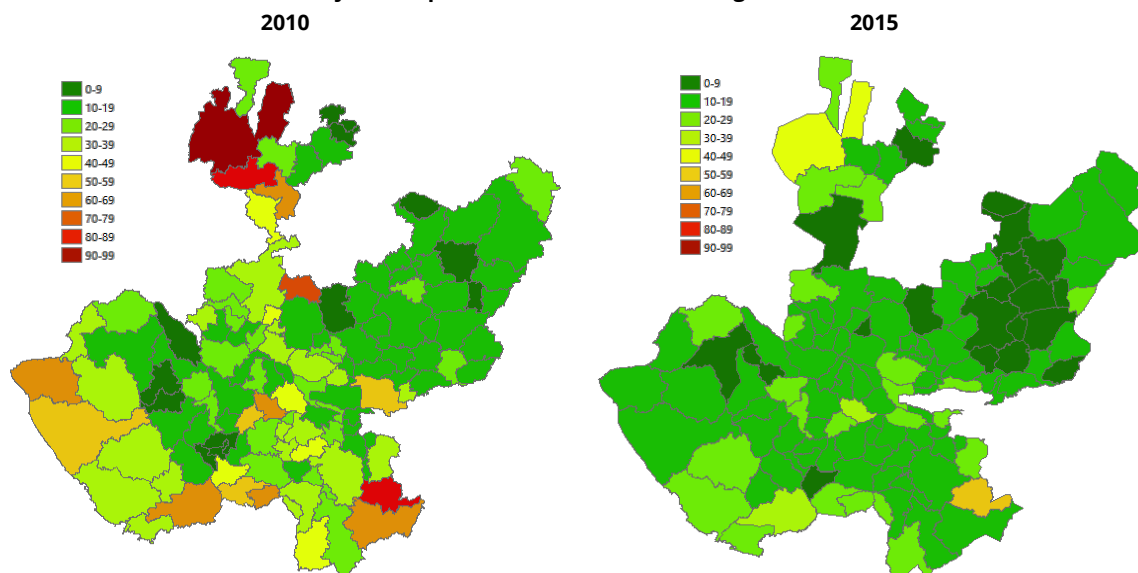
Jalisco: cambios en el porcentaje de la población vulnerable por carencia social (acceso a servicios básicos y acceso a la alimentación), 2010-2015

A. Porcentajes de la población con carencia de acceso a servicios básicos



La carencia por falta de acceso a servicios básicos incluye la falta de acceso a: agua entubada dentro de la vivienda o terreno, drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica, electricidad obtenida del servicio público, paneles solares u otra fuente o que no utilicen leña o carbón para cocinar en un espacio sin chimenea.

B. Porcentajes de la población con carencia en seguridad alimentaria



La carencia por calidad y espacios en la vivienda está determinada por el tipo de piso, pared o techo que tiene la vivienda y por la cantidad de personas que comparten una habitación.

Fuente: Elaboración propia.

En materia alimentaria, al igual que para el promedio a estatal, se observa un repunte de la carencia en 2010, y una mejoría sustancial para 2015, así como una disminución de la

desviación estándar. Dado que el promedio de los municipios es prácticamente igual que el estatal, aunque ligeramente más alto en 2010, quiere decir que el porcentaje de personas con carencia alimentaria es similar en la generalidad de municipios y de 2010 a 2015, las diferencias se redujeron, sobre todo en los municipios con menor población.

Cuadro II.13
Municipios con mayor incremento en carencia alimentaria, 2005-2010

Municipio	Porcentaje de personas con carencia alimentaria			Desviación estándar	Pobreza	Pobreza extrema
	2005	2010	2015			
Santa María del Oro	31,0	83,1	52,5	26.191	73,9	38,1
Mezquitic	60,1	94,3	43,4	25.924	60,1	25,8
Atemajac de Brizuela	33,1	63,3	34,3	17.099	76,5	32,0
Cuautitlán de García Barragán	36,0	61,8	33,3	15.755	67,3	24,0
Zapotitlán de Vadillo	32,2	61,2	29,5	17.606	67,4	27,7
Tolimán	30,3	53,1	27,4	14.065	67,7	23,7
Bolaños	52,0	88,5	20,4	34.080	66,0	36,5
Poncitlán	25,4	53,9	20,3	18.105	53,2	14,1
Cabo Corrientes	20,7	64,9	19,0	26.015	71,0	25,0
Tomatlán	23,5	56,6	18,1	20.839	49,8	8,8
SanCristóbalde laBarranca	39,4	78,9	18,1	30.875	56,4	19,9
Gómez Farías	22,1	43,9	11,6	16.491	55,8	10,2
Cabo Corrientes	20,7	64,9	19,0	26.015	71,0	25,0
Promedio (125 municipios)	20,53	26,11	15,71	7.839	51,18	10,15

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Esto quiere decir que aun cuando en promedio el comportamiento de este rezago es muy parecido en términos geográficos, durante el período en que hubo más personas con inseguridad alimentaria, el problema se concentró más en ciertos municipios de aquellos con menos población, mientras que otros del mismo tamaño no padecieron tanto esta carencia. Esto podría indicar que no todos los municipios con menos población son igualmente vulnerables frente a choques adversos y hay algunos en particular cuya población tiene menos recursos para afrontar crisis generalizadas, como la que se dio en 2008. Esto es relevante para cualquier política pública, pero aún más para una política con perspectiva de mínimo vital.

Dado que no todas las personas tienen las mismas capacidades para enfrentar choques adversos que vulneran su acceso a un mínimo vital, una política pública con perspectiva de mínimo vital debe considerar fortalecer particularmente las capacidades de aquellos que tienen menores recursos para enfrentar choques adversos en su entorno económico y social. El análisis anterior sobre los datos disponibles, nos indican que en este caso, es muy probable que existen algunos municipios con una mayor proporción de personas que por su situación socioeconómica, son particularmente más vulnerables a choques negativos. En el cuadro II.13 se muestran los municipios que tuvieron un mayor impacto negativo en el período 2005-2010 en cuanto a sus porcentajes de carencia alimentaria.

Como es de esperarse, estos municipios son también lo de mayor carencia alimentaria para 2015, así como los de mayores porcentajes de personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

1. Ingreso

En el caso de los niveles de ingreso de la población en el estado de Jalisco, la cantidad de personas con ingresos por debajo de ambas las líneas de bienestar aumentó de 2008 a 2012 tanto en términos porcentuales como absolutos como se observa en el cuadro II.14 y en el gráfico II.2. A partir de 2012 la tendencia se revirtió, y para 2016, el porcentaje de la población por debajo de ambas líneas de bienestar resultó menor que en 2008³⁹. Este no fue el caso para la cantidad de personas con un ingreso menor a la línea de bienestar, ya que en términos absolutos la cantidad de personas en esta condición fue 4,7% mayor en 2016, que en 2008.

De acuerdo con estos datos, de 2008 a 2016, alrededor del 40% de la población tuvo un ingreso menor a la línea de bienestar, por lo que si consideramos este nivel de ingreso como el correspondiente al mínimo vital, dos quintas partes de la población en el estado no pudo alcanzar el mínimo vital a lo largo del período. Para 2016, casi 3,2 millones de personas quedaron por debajo del ingreso necesario para tener el mínimo vital.

Cuadro II.14
Jalisco: evolución de la población con ingreso menor a las líneas de bienestar, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016

Año	Población con un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo	Población con un ingreso por debajo de la línea de bienestar
2008	Número de personas	697 095
	<i>En porcentajes</i>	9,63
2010	Número de personas	1 098 245
	<i>En porcentajes</i>	14,71
2012	Número de personas	1 249 057
	<i>En porcentajes</i>	16,29
2014	Número de personas	880 797
	<i>En porcentajes</i>	11,20
2016	Número de personas	620 262
	<i>En porcentajes</i>	7,71

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

³⁹ Como ya se mencionó al inicio de este capítulo, los datos que empleamos en relación a los niveles de ingreso para 2016, son los reportados por el CONEVAL. Sin embargo, aun cuando estos han sido corregidos por el CONEVAL, hay que tomarlos con reserva debido a la controversia sobre la confiabilidad de los datos sobre ingreso que se reportaron en la ENIGH 2016.

Cuadro II.15

Jalisco: promedio de porcentajes de personas con ingresos por debajo de las líneas de bienestar a nivel municipal, 2010 y 2015

		2010	2015
		<i>En porcentajes</i>	<i>En porcentajes</i>
Personas con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo	Media	24,09	19,70
	Desviación estándar	8,76	10,36
Personas con ingreso menor al nivel de bienestar	Media	55,10	53,30
	Desviación estándar	9,01	10,42

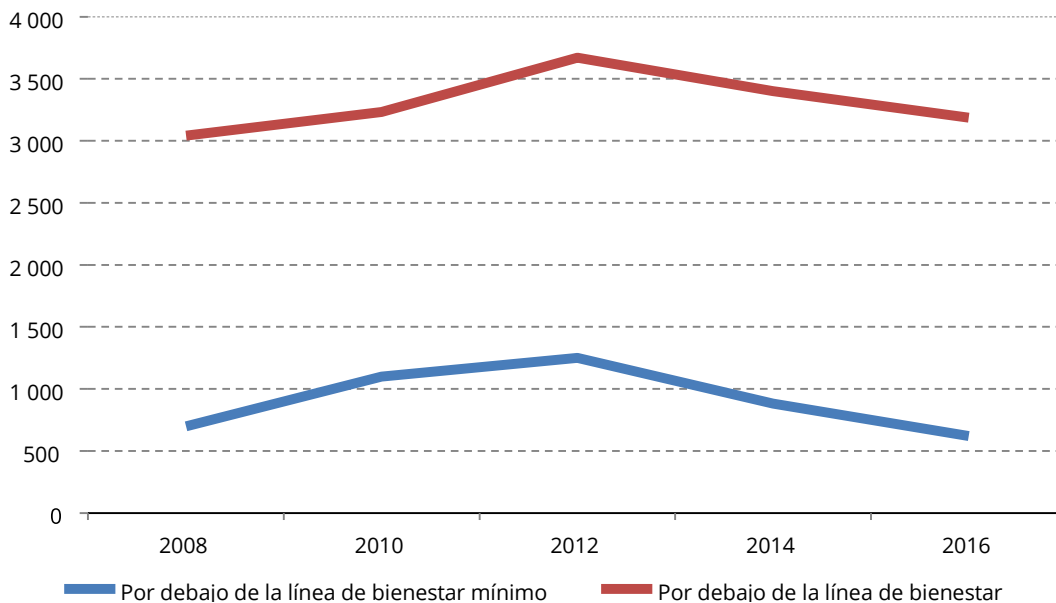
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Al analizar los promedios de los porcentajes a nivel municipal, encontramos que en 2015, el promedio municipal de la proporción de habitantes con un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, fue de 19,7%, más del doble del porcentaje a nivel estatal para el siguiente año (véase el cuadro II.14). Si consideramos el nivel de bienestar, igualmente el promedio municipal fue significativamente mayor que los promedios estatales de 2014 y 2016.

Estos datos indican que los municipios con mayores porcentajes de su población con ingreso por debajo de las líneas de bienestar, no son los municipios grandes, particularmente en relación al nivel de bienestar mínimo.

Gráfico II.2

Jalisco: evolución del número de personas con ingresos por debajo de las líneas de bienestar, 2008-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

E. Indicadores de cumplimiento del mínimo vital en Jalisco basados en las mediciones para la pobreza multidimensional

A partir de la forma en como hemos propuesto determinar los umbrales que definen el nivel del mínimo vital en cuanto a carencias en educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos, alimentación e ingreso, podemos calcular la población que vive en condiciones que cumplen con el mínimo vital. Esta población es la que no tiene ninguna de las carencias anteriores y tiene un ingreso por arriba del nivel de bienestar. Como hemos argumentado, los derechos sociales son complementarios e indivisibles, por lo que para que una persona esté en condiciones por arriba del mínimo vital, tiene que tener cubiertos las siete condiciones anteriores.

De acuerdo con los datos del CONEVAL, 2,24 millones de personas en Jalisco habrían cubierto el mínimo vital dado que vivían en condiciones de no vulnerabilidad y de no pobreza considerando el rezago educativo como indicador para la carencia de educación (véase el cuadro II.16).

A partir de los datos de CONEVAL a nivel municipal calculados mediante la Encuesta Intercensal 2015, y considerando ya no el rezago educativo sino la inasistencia a la escuela de los niños en edad escolar, alrededor de 2,41 millones de personas en Jalisco alcanzaron un nivel de vida superior al mínimo vital. Como se muestra en el cuadro II.16, a diferencia del indicador de rezago educativo, el porcentaje de la población con carencia de servicios de educación es de 1,67%, mientras que el rezago en ese mismo año fue de 18,9% debido a los adultos sin los niveles de estudios que el indicador requiere. La diferencia entre la población no pobre y no vulnerable y la población con una situación por arriba del mínimo vital en ese año, fue de cerca de 3,5%. Esto indica que prácticamente dos de tres personas en Jalisco no lograron alcanzar el mínimo vital en 2015.

Cuadro II.16

Jalisco: población por tipo de carencia y en situación por arriba del mínimo vital, 2015

	Número de personas	Porcentaje de la población
Carencia por acceso a servicios educativos	131 418,00	1 675
Carencia por acceso a los servicios de salud	1 363 556,00	17 382
Carencia por acceso a la seguridad social	3 890 541,00	49 594
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	611 469,00	7 795
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	741 827,00	9 456
Carencia por acceso a la alimentación	1 212 887,00	15 461
Ingreso menor a la línea de Bienestar	3 484 676,00	44 420
Situación de no pobreza y no vulnerabilidad (CONEVAL)	2 190 079,00	27 917
Situación por arriba del mínimo vital	2 460 904,00	31 370

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*.

F. Gasto social en Jalisco

En este apartado se presenta un análisis del gasto público que puede incidir en mejorar las condiciones de vida de las personas de tal forma que logren alcanzar y superar los umbrales que componen el mínimo vital. En gran medida este presupuesto es el que se dirige al gasto social en los tres niveles de gobierno. Iniciamos analizando el gasto realizado por el gobierno federal y su tendencia actual, para luego estudiar la distribución presupuestal en el caso del gobierno estatal de Jalisco. Finalmente, dada la complejidad de analizar los presupuestos a nivel municipal, nos enfocamos a la estimación de las transferencias directas que reciben las personas en Jalisco y al análisis de sus impactos sobre el ingreso de las personas y su distribución. Nos enfocamos principalmente en los datos de 2017, ya que son los más completos y recientes.

Es importante aclarar desde un inicio, que el análisis se lleva a cabo en término de los agregados y de la distribución a ese nivel, lo que dista mucho de analizar la eficiencia y eficacia presupuestal. Sin embargo, para los fines de este trabajo, consideramos que este nivel de análisis cumple con el objetivo señalar puntos relevantes, tanto normativos como positivos, para la presupuestación futura con un enfoque de mínimo vital.

G. El presupuesto federal para Jalisco

En el cuadro II.17, se muestra el presupuesto 2017 del gasto federal destinado para Jalisco, desglosado por ramos. Para ese año, el monto destinado para el estado de Jalisco fue de poco más de 180.597 millones de pesos, de los cuales el 29% correspondió a transferencias por aportaciones a municipios y al estado, cuya aplicación la definen los gobiernos locales y no el gobierno federal.

En cuanto a lo que propiamente el gobierno federal destinó en ese año para los ramos relacionados más directamente con los componentes que hemos considerado para el mínimo vital, el que tuvo más peso en el presupuesto fue la seguridad social. El 30,5% del presupuesto correspondió a los dos sistemas de seguridad social más importantes, IMSS e ISSSTE. Es decir, poco más de 56.000 millones de pesos del gasto federal se destinaron a la seguridad social en Jalisco, sin incluir otros sistemas como los de PEMEX, SEDENA o SEMAR. En particular el presupuesto del IMSS, que es el sistema que cubre a quienes no laboran para instancias gubernamentales (aunque si a sus propios trabajadores), representó poco más de la cuarta parte del presupuesto federal total.

Cuadro II.17
Jalisco: gasto federal presupuestado para, 2017^a

(En pesos a precios corrientes)

Ramo	Presupuesto	Porcentaje del total	Lugar que ocupa por grado de participación en el presupuesto
Participaciones a entidades federativas y municipios	52 384 914 192	29,01	1
IMSS	46 516 510 463	25,76	2
Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	32 607 651 877	18,06	3
Comunicaciones y transportes	9 503 286 760	5,26	4
ISSSTE	8 659 605 179	4,79	5
Educación pública	7 813 224 818	4,33	6
Comisión Federal de Electricidad	6 936 286 289	3,84	7
Salud	3 523 537 393	1,95	8
Desarrollo social	1 759 719 710	0,97	11
Medio ambiente y recursos naturales	1 323 176 180	0,73	12
Otros (19 ramos)	9 569 956 004	5,30	-
Total	180 597 868 865	100	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), "Transparencia presupuestaria" [en línea] http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/datos_presupuestarios_abiertos, 2017.

^a Los montos son los correspondientes a los del presupuesto modificado.

La tercer partida más importante, con el 18% del gasto total, fue la de aportaciones federales que contiene el presupuesto para fondos y programas enfocados al desarrollo de infraestructura básica y desarrollo social en las zonas de mayor marginación, que junto con el 3,84% que se destinó a la CFE, constituye el presupuesto federal dedicado al desarrollo y a la provisión de servicios básicos en los polígonos de marginación alta y muy alta.

El siguiente ramo con mayor porcentaje sobre el presupuesto federal, fue el de educación con un 4,3%. Le siguen la CFE, y posteriormente salud con 1,9%. Desarrollo social ocupa el onceavo lugar en importancia dentro del presupuesto con 0,9%, después de los ramos de Defensa Nacional y Provisiones Salariales. En esta parte del presupuesto se encuentran las transferencias directas a las personas correspondientes a los programas de combate a la pobreza. Es también, tanto en el ramo de desarrollo social como en el de Educación, donde se encuentran los programas enfocados a mejorar la alimentación de las personas. Finalmente, el presupuesto para Medio Ambiente y Recursos naturales ocupa el 12º lugar en importancia.

Así, después de las participaciones, los ramos que ocupan los primeros puestos en la participación del presupuesto federal, están relacionados con los derechos sociales que hemos considerado en la objetivación del mínimo vital. Esto refleja la importancia que dentro de la política pública tienen al menos cinco de los componentes del mínimo vital: educación, salud, seguridad social, alimentación e infraestructura básica.

En cuanto a la evolución del presupuesto federal en Jalisco en el período 2013-2018, se puede observar en el gráfico II.3 un aumento sostenido hasta 2016 y como a partir de ese año la tendencia se revirtió. En el gráfico II.3 se aprecia que la diferencia entre el presupuesto

total y el presupuesto sin participaciones se ha ido separando con el tiempo. Esto, evidentemente implica que las participaciones han ido aumentando, lo cual quiere decir que los recursos de libre disposición para el gobierno estatal y los gobiernos municipales ha ido en aumento, mientras que los recursos destinados específicamente hacia los componentes del mínimo vital se han reducido aún más que la totalidad del presupuesto en los últimos dos años.

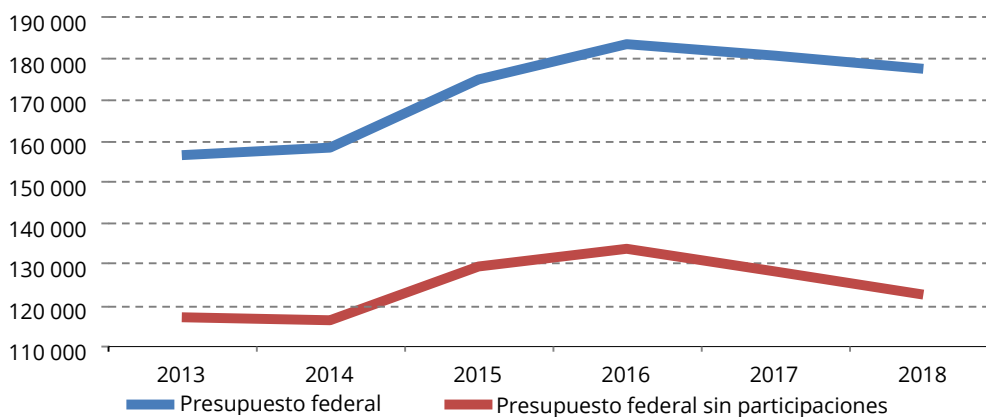
El crecimiento en la diferencia de las dos curvas que se muestra en el gráfico II.3, se incrementaría aún más si además de eliminar las participaciones, también se eliminara lo correspondiente al IMSS y al ISSSTE, ya que de acuerdo con los datos del cuadro II.17 en términos reales el presupuesto de ambos ramos ha aumentado en ese período al igual que en términos per cápita como se puede ver en el gráfico II.4.

El comportamiento del presupuesto tanto del IMSS como del ISSSTE es el esperado al tratarse de sistemas sostenidos con las aportaciones tripartitas, por lo que el monto para estos Ramos tiene una relación directa con las aportaciones de los derechohabientes.

Gráfico II.3

Jalisco: evolución del presupuesto federal con y sin participaciones, 2013-2018

(En millones de pesos a precios de diciembre de 2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

Cuadro II.18

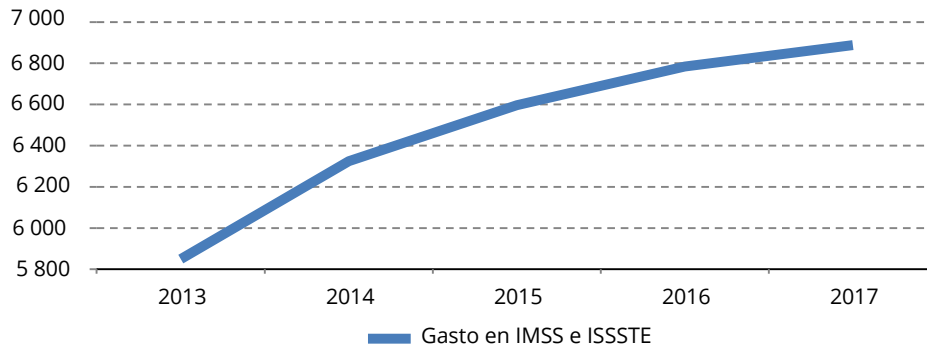
Evolución del presupuesto en los principales ramos relacionados con gasto social, 2012-2017

(En miles de pesos a precios de diciembre de 2017)

Ramo	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IMSS	-	38 218 894	41 998 584	44 238 054	45 932 029	47 268 455
Aportaciones federales	32 331 269	33 230 567	34 112 872	33 232 189	33 074 151	32 607 652
Educación pública	7 461 087	7 974 105	8 183 321	8 969 599	8 536 614	7 780 577
ISSSTE	-	7 069 180	7 576 248	8 076 929	8 492 190	8 602 775
Medio ambiente y recursos naturales	865 303	826 948	1 195 367	682 646	609 297	1 213 947
Desarrollo social	2 467 065	2 142 162	2 228 887	2 052 785	2 032 799	1 737 769
Salud	4 221 717	4 378 829	4 001 202	4 380 311	3 565 396	3 521 949

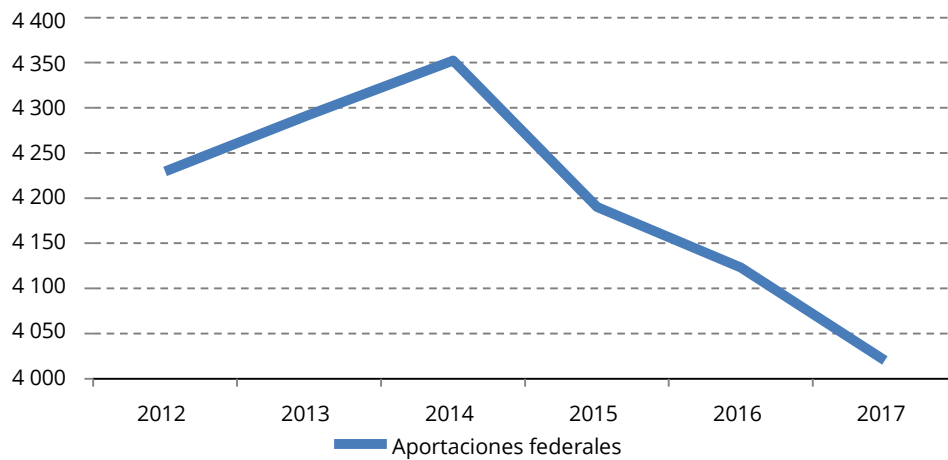
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

Gráfico II.4
Jalisco: presupuesto per cápita del IMSS y del ISSSTE, 2013-2017
(En pesos a precios de diciembre de 2017)



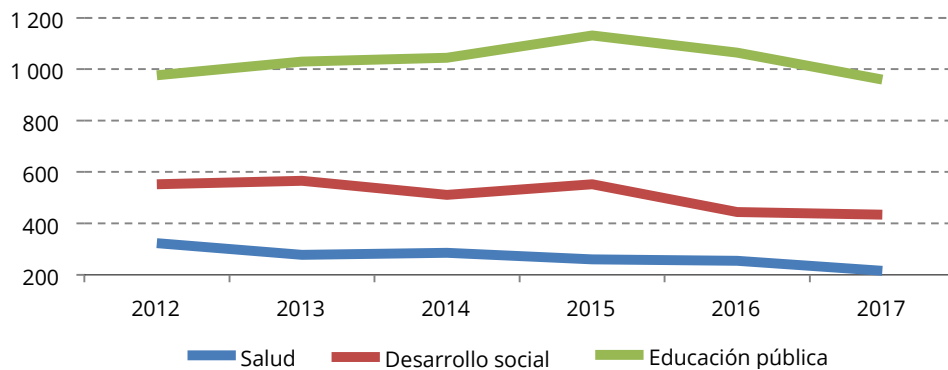
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

Gráfico II.5
Jalisco: presupuesto correspondiente a las aportaciones federales, 2017
(En pesos per cápita a precios de 2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

Gráfico II.6
Jalisco: presupuesto correspondiente a educación, desarrollo social y salud, 2017
(En pesos per cápita a precios de 2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

Prácticamente el presupuesto para todos los ramos con excepción del IMSS, el ISSSTE y medio ambiente, decreció a partir de 2015. En el caso de las aportaciones federales, donde se encuentran los principales fondos de infraestructura para el desarrollo de zonas marginadas, comenzó a bajar a partir de 2014, tanto en términos absolutos como en términos per cápita (véase el gráfico II.5).

De manera similar, el presupuesto para salud en términos absolutos y per cápita comenzó a disminuir a partir de 2014 como puede verse en el gráfico II.6. En el caso tanto de desarrollo social, de salud y de educación, los montos de presupuesto per cápita en términos reales cayeron de 2012 a 2017. La menor variación en el período la tuvo el gasto en educación con una caída de 1.7%. En el caso del gasto federal en salud, de 2012 a 2017 se redujo en 21,3%, mientras que la mayor contracción fue en el gasto para desarrollo social de 33,6%.

Lo importante es que existe una tendencia a una disminución de recursos federales en términos reales, destinados específicamente a cuatro de los Ramos que están relacionados directamente con el aseguramiento del mínimo vital para las personas, mientras que proporcionalmente hay un aumento en las aportaciones para los municipios. Esta tendencia es relevante en tanto existen diferentes análisis que señalan cómo el aumento de recursos de libre disposición tanto para los gobiernos estatales como para los municipales tienden a tener un mayor impacto positivo sobre el gasto corriente, y muy poco sobre la inversión pública. Independientemente de lo anterior, la tendencia negativa que tiene el presupuesto federal en términos reales per cápita es un factor de relevancia que se debe considerar cualquiera que sea la perspectiva de la presupuestación estatal, pero aún más cuando se trata de un presupuesto enfocado a la atención de los derechos sociales y a la búsqueda por solventar sus carencias.

H. Transferencias directas en el presupuesto federal

Es complicado determinar con exactitud la proporción de este presupuesto que los ciudadanos incorporan a su bienestar como valor público transformado en valor privado. Sin embargo, podemos aproximar el cálculo del valor monetario de las transferencias que reciben directamente las personas a través de los subsidios y apoyos sociales presupuestados por programa presupuestario. Para estimar la magnitud del presupuesto federal que se destina a apoyos sociales, consideramos las partidas presupuestales donde se registran todas las transferencias directas a las personas que se ofrecen a través de los programas sociales. Estas partidas son las correspondientes al capítulo 4000, en particular al concepto 4300 correspondiente a Subsidios y Subvenciones, y al 4400 destinado a ayudas sociales. No todas las dependencias tienen programas de transferencias directas, por lo que únicamente consideramos aquellas y que son las correspondientes a tres ramos: educación pública, desarrollo social y cultura. En el caso de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano administra el Programa de Infraestructura que puede contener algunas

transferencias directas; sin embargo, estas son marginales⁴⁰. El principal tipo de apoyo que ofrece esta secretaría son de vivienda. Estos apoyos, aunque no son apoyos que se consideren como transferencias directas periódicas y constantes, sí tienen un impacto importante en la posibilidad de lograr el mínimo vital para quienes son beneficiarios de ellos.

En el caso de la Secretaría de Cultura, su presupuesto para subsidios y subvenciones está compuesto principalmente de becas y apoyos a las actividades artísticas y culturales, incluyendo las becas del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, que son sumamente focalizados y que no consideraremos como parte de las transferencias que pueden enfocarse hacia el objetivo del mínimo vital.

Cuadro II.19

Jalisco: presupuesto del capítulo 4000, por el concepto 4300 para los ramos de educación pública, desarrollo social y cultura, 2017

Ramo	Presupuesto en el capítulo 4000	Concepto 4300
Educación Pública	7 498 276 448	7 498 276 448
Desarrollo Social	1 597 334 851	1 597 334 851
Cultura	94 818 042	67 716 830
Total	9 190 429 341	9 163 328 129

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

Cuadro II.20

Jalisco: presupuesto para los conceptos 4300 y 4400 de la SEDESOL, 2017

Programa presupuestario	Presupuestado
Atención de la población urbana y rural en pobreza	124 765 883
Apoyo a las inversiones sociales de los gobiernos locales, de las organizaciones sociales y de la población rural	31 018 892
Apoyo al ingreso, a la salud y a la educación de las familias en pobreza	1 156 441 416
Apoyo a adultos mayores en pobreza	378 960
Apoyo a artesanos tradicionales, desempleados y jornaleros agrícolas en pobreza	29 512 784
Juventud	18 921 426
Apoyo a las madres trabajadoras en el cuidado de sus hijos	181 376 794
Oferta de productos básicos a precios competitivos	54 918 696
Programa de abasto social de leche	59 542 252
Total	1 666 877 103

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

Sin embargo no todo el presupuesto en el capítulo 4000, ni en los conceptos 4300 y 4400, se destina a transferencias directas a las personas. En los cuadros II.20, II.21, II.22 y II.23 se presentan los montos en el capítulo 4000 correspondientes a los conceptos 4300 y 4400 para Desarrollo Social, Educación Pública, SEDATU, y otros respectivamente.

⁴⁰ En la modalidad de desarrollo comunitario, el programa ofrece talleres y actividades en las que se puede ofrecer transferencias en especie de bienes de consumo. Sin embargo, estas transferencias son temporales o de una sola vez.

Cuadro II.21

Jalisco: presupuesto para los conceptos 4300 y 4400 de la SEP, 2017

Programa presupuestario	Presupuestado
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	63 170 851
Fortalecimiento de la calidad educativa	95 459 411
Programa Nacional de Convivencia Escolar	13 193 572
Subsidios para organismos descentralizados estatales	6 794 959 848
Programa Nacional de Becas	46 571 752
Programa de Cultura Física y Deporte	48 351 808
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	3 289 748
Programa Nacional de Inglés	16 121 646
Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	100 000 000
Escuelas de tiempo completo	269 472 707
Expansión de la educación media superior y superior	2 556 807
Carrera docente en UPES	43 859 250
Total	7 497 007 400

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

Cuadro II.22

Jalisco: presupuesto para los conceptos 4300 y 4400 de la SEDATU, 2017

Programa presupuestario	Presupuestado
Programa de Apoyo a la Vivienda	45 543 600
Total	45 543 600

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

Cuadro II.23

Jalisco: presupuesto federal para los conceptos 4400 (otros programas relevantes), 2017

Programa presupuestario	Presupuestado
Programa de Empleo Temporal	45 258 497
PROSPERA (salud)	110 347 368
Seguro Popular	3 218 227 750
Total	3 373 833 605

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

De estos conceptos, los que se componen principalmente de transferencias directas, son los que aparecen en el cuadro II.23, que presenta el monto presupuestado correspondiente a estos programas y el total del valor de las transferencias que se ofrecieron a través de ellos en el estado de Jalisco durante 2017.

Cuadro II.24

Jalisco: monto aproximado de transferencias directas presupuestadas, 2017

Programa presupuestario	Monto
Programa de Apoyo a la Vivienda	45 543 600
Programa 3 x 1 para Migrantes	65 223 631
Fondo de Apoyo a Migrantes	10 587 274
Seguro Popular	3 218 227 750
PROSPERA Programa de Inclusión Social	1 266 788 784
Programa Nacional de Becas	46 571 752
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	59 542 252
Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	3 620 623
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	2 000 000
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	54 918 696
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	5 884 273
Programa de Empleo Temporal (PET)	45 258 497
Pensión para Adultos Mayores ^a	636 079 080
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	24 781 370
Total	7 597 665 096

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2017.

^a El presupuesto de la Pensión para adultos mayores se calculó a partir de la información del padrón de beneficiarios de mayo y junio de 2016, debido a que no se logró tener acceso a los datos correspondientes a 2017 para Jalisco. La información presupuestaria a partir de la cual se podría obtener el dato, aparece agregada a nivel nacional vinculada a la dirección general de atención a grupos prioritarios y no es observable por entidad federativa.

Estos recursos son solo una parte de las transferencias que recibieron las personas en Jalisco durante 2017. Otra parte se derivó de recursos municipales así como de recursos que el gobierno estatal destinó. A continuación analizamos el gasto del gobierno del estado de Jalisco, en términos globales y en relación a los conceptos que hemos planteado como componentes del mínimo vital, para luego hacer una estimación de las transferencias directas al ingreso de las personas que el gobierno estatal realizó durante ese período.

I. Presupuesto estatal en Jalisco

Uno de los problemas al analizar el presupuesto del gobierno estatal de Jalisco, radica en que el nivel de desagregación llega a los programas presupuestarios. Sin embargo, no se ha unificado un criterio sobre la forma en que se agrupan las diferentes acciones, procesos administrativos y programas públicos dentro de los programas presupuestarios. Así, un programa presupuestario puede referirse a un programa público individual, o puede ser una bolsa en la cual están presupuestados diferentes programas con componentes distintos.

Para tratar de hacer un análisis más detallado, empleamos la información que se presenta en el Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP) de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) registrados en 2017. El análisis se enfocó en identificar el presupuesto de aquellos programas y acciones que tienen un impacto directo sobre las condiciones de vida de las personas en cuanto al cumplimiento del mínimo vital. Del padrón de 282 programas y acciones registradas, se separaron aquellos

que directamente inciden en la mejoría de las condiciones que inciden en el mínimo vital: de alimentación, educación, vivienda, nivel de ingreso, seguridad para grupos vulnerables o en situación de incapacidad de trabajar ya sea por edad o por alguna razón como discapacidad o situaciones de violencia intrafamiliar, desarrollo de infraestructura básica en zonas marginadas y salud, así como programas enfocados al cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales.

En el cuadro II.24 se muestran los ocho grupos en los que separamos los programas y sus respectivos presupuestos para 2017. Varios de estos programas se complementan con recursos federales, por lo que la presupuestación a nivel estatal por sí sola no necesariamente refleja la priorización del problema en el cual se pretende incidir. Es importante también considerar el presupuesto final asignado a cada programa, incluyendo los recursos complementarios de la federación, para poder tener una mejor perspectiva sobre su importancia dentro de la programación.

Cuadro II.25
Presupuesto 2017 de acciones y programas públicos por incidencia
en los temas que componen el mínimo vital

(En pesos a precios corrientes de 2017)

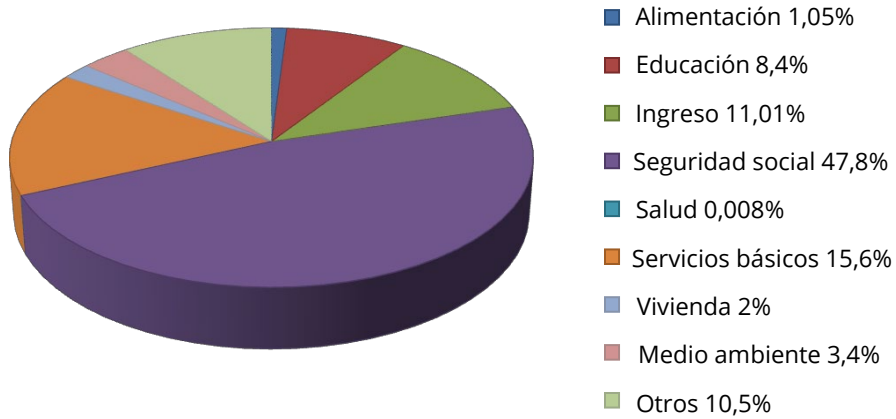
	Presupuesto total	Presupuesto estatal	Participación federal
Alimentación	482 903 177,70	77 393 125,77	405 510 051,90
Educación	1 497 927 413,00	619 834 679,90	878 092 733,00
Ingreso	1 408 793 683,00	809 137 451,00	599 656 232,00
Seguridad social	3 566 376 635,00	3 518 372 349,00	48 004 286,00
Salud	3 072 208 879,00	591 000,00	3 071 617 879,00
Servicios básicos	1 216 447 764,00	1 150 191 624,00	66 256 140,00
Vivienda	180 231 196,00	147 103 126,00	33 128 070,00
Medio ambiente	258 455 119,30	248 562 814,30	9 892 305,00
Otros programas	1 468 658 370,00	776 436 952,40	692 221 417,80
Total	13 152 002 237,00	7 347 623 122,00	5 804 379 115,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP), Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), 2017.

En 2017 el presupuesto estatal fue de 100.923.903.000 pesos, mientras que el total presupuestado para las acciones y programas públicos registrados en el SIMAPP, fue de 7.347.623.122 pesos. La distribución de este presupuesto en los ocho rubros en que separamos los programas se presenta en el gráfico II.7. En este gráfico se muestra un presupuesto muy desbalanceado, donde la mayor parte de los recursos los están absorbiendo los programas vinculados con temas de seguridad social; mientras que los programas en el tema de salud son los que menor recursos tienen.

Gráfico II.7

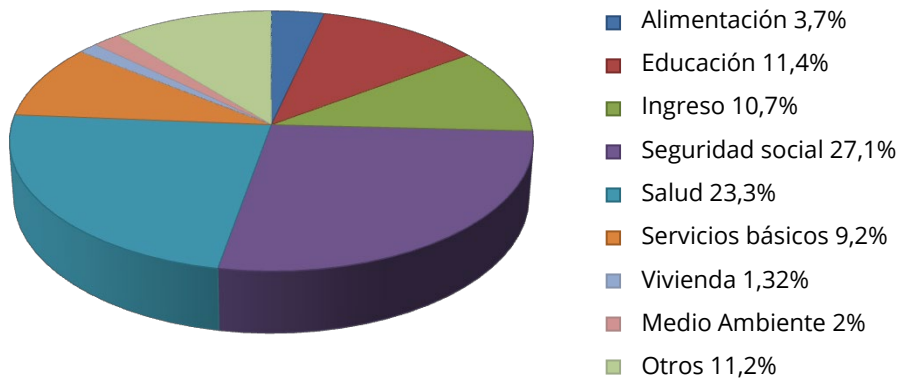
Distribución del presupuesto estatal para programas públicos de acuerdo a los temas que componen el mínimo vital



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP), Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), registrados en 2017.

Gráfico II.8

Distribución del presupuesto para programas públicos de acuerdo a los temas que componen el mínimo vital, incluye recursos estatales y federales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP), Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), registrados en 2017.

Sin embargo, estos montos no consideran la concurrencia de recursos federales y estatales. Al considerar la concurrencia de recursos, como puede verse en el gráfico II.8, la distribución se hace menos desequilibrada. En particular el tema de salud tiene un cambio sustancial. Tres de los rubros, medio ambiente, seguridad social y servicios básicos, reducen su participación porcentual lo cual quiere decir que la participación del gobierno federal en

estos temas es relativamente baja y es el gobierno del estado quien aporta la mayoría de recursos.

Hay que señalar que si bien el monto del presupuesto para estos programas es de alrededor del 7% del presupuesto total, no significa que no existen otras acciones que mejoren el acceso al mínimo vital. El problema, como ya se ha señalado es que la información con la que se cuenta, y con la que se lleva a cabo el presupuesto, no es lo suficientemente específica. Es también muy probable que algunos programas y acciones que las diferentes dependencias operaron en 2017, no se hayan registrado en la base de datos del SIMAPP.

Considerar únicamente aquellos programas y acciones cuyos objetivos también conllevan a un mayor acceso del mínimo vital para quienes están por debajo de él, evidencia el esfuerzo presupuestal que se hace para mejorar las condiciones de la población que se encuentra en ese caso. Podemos decir entonces que este esfuerzo se refleja en ese 7% del presupuesto total.

Esta cifra parece sumamente baja, sin embargo hay que considerar que una gran parte del presupuesto se dedica a mantener y mejorar las condiciones de personas quienes ya han superado algunos de los umbrales de carencias, o incluso todos los umbrales, que componen el mínimo vital, lo cual no deja de ser sumamente relevante. Es importante señalar la relevancia que tiene el presupuesto federal en estos programas y acciones, ya que representa el 44,5% del monto total. Esto es importante dada la tendencia negativa que el presupuesto federal ha tenido en los últimos años y que probablemente no se revierta en los años más próximos.

A partir del Presupuesto de egresos 2017 para el estado de Jalisco, se buscó identificar los programas presupuestarios relacionados con objetivos compatibles con el cumplimiento de los componentes del mínimo vital, con el fin de calcular un valor estimado de los recursos destinados a objetivos que implican un mayor acceso al mínimo vital. Como ya se explicó, debido a que el nivel de desagregación es bajo y no se logra identificar el presupuesto dirigido hacia programas y acciones públicas con la suficiente precisión, se consideraron montos agregados que incluyen acciones y programas públicos que, aun cuando pueden estar relacionados con el alcance de un mínimo vital, esta relación no es necesariamente directa. Por otro lado, tampoco se pudieron incluir acciones y programas que se relacionen directamente con el alcance del mínimo vital, en particular este es el caso de la inversión en obra pública.

Al igual que en el caso de las acciones y programas públicos, se analizaron los programas presupuestarios tratando de identificar aquellos relacionados con alguno de los ocho temas considerados para el mínimo vital. En el cuadro II.26 se muestra la agregación de los recursos otorgados a estos programas presupuestales de acuerdo con cada componente para el mínimo vital.

Cuadro II.26
Presupuesto de los programas presupuestales 2017 vinculados con las condiciones del mínimo vital

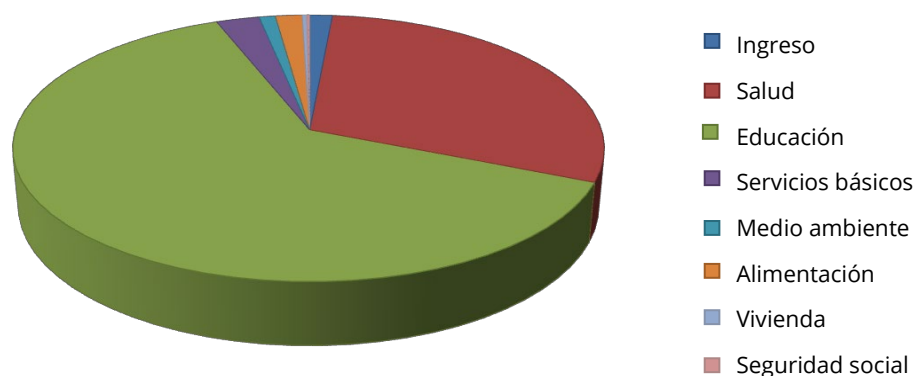
	Presupuesto de los programas presupuestales	Presupuesto estatal (en porcentajes)	Presupuesto de los programas presupuestales relacionados con el M.V. (en porcentajes)
Ingreso	650 002 723	0,64	1,41
Salud	13 730 320 630	13,60	29,83
Educación	28 967 779 916	28,70	62,93
Servicios básicos	1 235 529 000	1,22	2,68
Medio ambiente	464 599 165	0,46	1,00
Alimentación	768 824 376	0,76	1,67
Vivienda	128 948 451	0,12	0,28
Seguridad social	80 925 562	0,08	0,17
Total	46 026 929 823	45,60	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Presupuesto de egresos 2017 del estado de Jalisco.

Es claro cómo educación tiene un peso muy fuerte en estos rubros, debido a que se consideró todo el presupuesto otorgado para la educación básica en el estado. Lo mismo ocurre en el caso de salud ya que se incluye prácticamente todo el presupuesto de esta secretaría. Considerando entonces los presupuestos de educación y salud, los programas presupuestales que se consideraron más vinculados al alcance del mínimo vital sumaron poco más del 45% del presupuesto total del estado, en 2017. No obstante, fuera del tema de educación y salud, la participación presupuestaria del resto de programas es apenas 3,3%.

En la tercera columna del cuadro II.25 se muestra el peso que cada tema tiene con relación al resto que componen el mínimo vital. Se trata de la proporción que cada tema tiene del presupuesto relacionado con el mínimo vital. Esto se puede también observar en el gráfico II.9. Como ya se explicó, la mayor parte de este monto corresponde a los rubros de educación y salud, seguidos por el componente de servicios básicos, que principalmente es obra pública lo que explica el nivel de su monto. Alimentación e ingreso son los siguientes dos temas, seguidos por medio ambiente. Finalmente, vivienda y seguridad social son los componentes con menor participación dentro del presupuesto asignado con objetivos vinculados al mínimo vital.

Gráfico II.9
Importancia presupuestal de los programas vinculados con las condiciones del mínimo vital



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Presupuesto de egresos 2017 del estado de Jalisco

Es importante aclarar que el análisis no busca señalar las diferencias entre la participación de los distintos programas en el presupuesto, como un indicador de una política desbalanceada de acuerdo a algún objetivo específico, como puede serlo el mínimo vital. Los montos presupuestados en cada partida, deben corresponder a la eficiencia de cada programa para alcanzar sus objetivos. Existen grandes diferencias en la efectividad de cada programa, lo cual implica diferencias importantes en sus recursos presupuestados aún bajo una presupuestación acorde con los objetivos planteados.

Cuadro II.27
Presupuesto de programas estatales con transferencias directas

Programa	Presupuesto total	Número de beneficiarios
Desayunos escolares	220 519 986,61	203 148
Programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familias	185 120 183,00	12 592
Programa Atención a los Adultos Mayores	434 035 458,00	29 523
Programa Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad	120 414 047,00	44 992
Programa de Ayuda Alimentaria Directa	129 346 623,42	68 435
Programa por la Seguridad Alimentaria	62 000 000,00	170 514
Programa de Nutrición Extraescolar	47 984 995,23	25 010
Reinserción de jóvenes en conflicto con la ley	941 000,00	60
Becas de educación superior manutención	150 000 000,00	13 788
Becas indígenas	18 756 000,00	895
Becas Jalisco	17 130 000,00	5 500
Becas para hijos de militares	2 247 000,00	640
Becas para hijos de policías	2 247 000,00	611
Bienevales para estudiantes	208 978 650,00	98 949

(continúa)

Cuadro II.27 (conclusión)

Programa	Presupuesto total	Número de beneficiarios
Programa Mochilas con los Útiles	180 964 072,00	1 587 778
Apoyo para estudiar en la escuela normal Miguel Hidalgo de Atequiza bajo la modalidad de internado	8 655 000,00	364
Jalisco Incluyente	20 763 172,00	1 502
Total de los 17 programas	1 809 903 187,26	2 264 279

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Periódico Oficial del estado de Jalisco y del Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP), Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF).

J. Transferencias directas

Para poder tener una estimación del gasto en transferencias que realiza el gobierno estatal se revisaron los 58 programas registrados en 2017 y cuyas reglas de operación y presupuesto se publicaron durante ese año en el Periódico Oficial, además de aquellos que aparecen en la base de datos del SIMAPP. De estos programas consideramos únicamente aquellos que ofrecen transferencias directas periódicamente.

Los programas del estado de Jalisco con transferencias directas son 17 y se presentan en el cuadro II.26. Estos programas tuvieron en 2017 un presupuesto anual total de 1.810.103.187,26 pesos, con el cual atendieron a un total de 2.264.301 beneficiarios⁴¹.

En este caso el gasto estatal en transferencias directas per cápita anual, incluyendo becas sin incluir apoyos para personas con discapacidad y considerando la totalidad de la población del estado, es de 221,93 pesos y de 148,17 pesos cuando se descuentan las transferencias por becas.

Como puede observarse en el cuadro II.26 de los 2,26 millones de beneficiarios, 1,58 corresponden a los receptores del programa de mochilas, que reciben una transferencia en especie con valor promedio de 114,00 pesos per cápita en una sola exhibición anual. Por otro lado, las transferencias que recibieron los 1.502 beneficiarios por el programa para personas con discapacidad fue de 13.823,00 pesos anuales per cápita. Si no consideráramos estos dos programas la cantidad de beneficiarios se reduce a 674.999 personas que recibieron una transferencia per cápita promedio de 2.382,50 pesos.

K. Gasto a nivel municipal

El análisis de la presupuestación para los 125 municipios del estado es aún más compleja dada la falta de disponibilidad de información. En la gran mayoría de los casos los recursos propios son escasos y junto con las participaciones se destinan al gasto corriente. La inversión en infraestructura en estos municipios proviene generalmente de los fondos federales.

⁴¹ Cálculos estimados con los presupuestos asignados y el total de beneficiarios en las reglas de operación (ROP) de los programas públicos del Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) en 2017. Puede consultarse en <https://goo.gl/T1BF3R>.

Además, son aún pocos los gobiernos municipales que publican en sus reglas de operación los presupuestos destinados para esos programas; y los presupuestos de egresos por lo general se presentan en términos agregados por capítulos y conceptos contables, lo cual impide determinar el empleo de los recursos en términos de programas y acciones públicas.

En este apartado, presentamos únicamente una aproximación de los montos que los gobiernos municipales transfieren de manera directa, ya sea en términos monetarios o en especie a las personas, y que puede darnos una idea de los subsidios al ingreso que ofrecen estos gobiernos. El monto de recursos destinado a transferencias directas, al igual que para el caso del presupuesto federal, se estimó a partir de lo presupuestado en los conceptos 4300 y 4400 de los presupuestos de egresos aprobados por cada cabildo.

Desafortunadamente, de los 125 municipios, para 2017 solo se encontró información de 88 casos. De los 32 municipios restantes solo se encontró información de años anteriores, 2016 y 2015, y en el caso de cinco municipios, no se logró encontrar información alguna. Estos datos faltantes se sustituyeron con los promedios que se obtuvieron de los valores de los rubros correspondientes para los municipios más cercanos en cuanto a su tamaño poblacional. El cálculo se hizo contabilizando el presupuesto para *Ayudas Sociales a Personas* (concepto 4441) y *Becas y Otras Ayudas para programas de capacitación* (concepto 4442), ya que son éstas las partidas donde se ubican las transferencias directas a las personas, ya sea en especie o monetarias.

De esta forma, el monto estimado de las transferencias directas a las personas que los gobiernos municipales hicieron en 2017, fue de 918.116.221 pesos incluyendo a todos los municipios del estado.

Esto implica que junto con las transferencias provenientes de los gobiernos federal y estatal, los ciudadanos recibieron aproximadamente 7.597.665.096,00 pesos como se ve en cuadro II.28.

Cuadro II.28

Jalisco: estimación de transferencias directas por nivel de gobierno, 2017

Nivel de gobierno	Monto estimado	Porcentajes
Transferencias municipales	918 116 221,00	12,08
Transferencias estatales	1 194 521 293,00	15,72
Transferencias federales	5 485 027 582,00	72,2
Total	7 597 665 096,00	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Presupuesto de egresos 2017; Federal; Estatal y de los 125 municipios de Jalisco.

Es importante observar que en el agregado, los tres niveles de gobierno tienen una participación no muy diferente en las transferencias directas a las personas. Si consideramos que el presupuesto municipal en general es proporcional al tamaño de su población, estos datos indicarían que existe cierto equilibrio en la responsabilidad presupuestal hacia este tipo de programas redistributivos.

L. Progresividad y efectos de las transferencias directas en Jalisco

Evidentemente las transferencias directas tienen efectos positivos sobre al menos uno de los componentes que hemos propuesto para el mínimo vital, y que es el ingreso. Sin embargo, igualmente afecta otras condiciones como la de seguridad social, al menos parcialmente, cuando se transfieren pensiones a los adultos mayores o a las personas con discapacidad, o la alimentaria o la educativa. En esta sección simplemente se presentan los efectos que estas transferencias tienen sobre el nivel de ingreso de las personas y la posibilidad de alcanzar las distintas líneas de bienestar, así como la recomposición de la distribución del ingreso. Esto permite tener una idea de la efectividad de tienen las transferencias en cuanto al concepto del ingreso como componente del mínimo vital.

Cuadro II.29
Jalisco: estimación de la distribución del ingreso
sin transferencias gubernamentales directas, 2014

Decil	Promedio	Mínimo	Máximo	Desviación estándar
1	621,16	0	970,00	265,2024
2	1 243,32	1000	1 440,00	146,2194
3	1 606,25	1 452,62	1 779,44	97,561
4	2 003,05	1 800,00	2 187,62	112,7793
5	2 379,83	2 191,67	2 633,33	132,3764
6	2 999,17	2 650,00	3 386,67	222,1157
7	3 828,03	3 406,25	4 333,33	300,5909
8	4 839,42	4 338,33	5 500,00	342,9475
9	6 990,48	5 513,33	9 175,55	940,0875
10	15 200,01	9 291,67	41 500,00	6 968,29

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2014, si se consideran los ingresos de la población antes de recibir transferencias gubernamentales de cualquier tipo, cerca del 16% de la población en Jalisco tenía un ingreso menor al valor de la canasta alimentaria urbana y cerca del 48% no alcanzaba la línea de bienestar. En el cuadro II.29 se muestran los valores promedio del ingreso per cápita en cada decil, y dado que el valor de la canasta alimentaria para julio de 2014 fue de 1.231,90 pesos, todas las personas en el primer decil y la mayoría en el segundo decil no lograban cubrir el costo de esta canasta. Si consideramos la línea de bienestar para el mismo mes cuyo valor era de 2.526,38 pesos, casi la mitad de la población tenía un ingreso por debajo de nivel.

De acuerdo al valor de las transferencias que se reportan en la encuesta, la política redistributiva tiene un impacto en el ingreso que se puede observar en el cuadro II.30. La diferencia entre la primera y la segunda columna, indican el cambio en el ingreso promedio de las personas que originalmente se encontraban en cada decil. Los datos indican que prácticamente en los diez deciles hubo un incremento en el ingreso promedio, pero ese incremento fue siempre proporcionalmente mayor en los deciles más bajos. Esto confirma el sentido progresivo de los programas con transferencias directas en el estado de Jalisco.

Cuadro II.30
Jalisco: efectos de las transferencias directas sobre
el ingreso per cápita por deciles, 2014

Decil	Ingreso promedio antes de las transferencias	Ingreso promedio después de las transferencias	Cambio porcentual en el ingreso promedio	Valor mínimo del cambio porcentual	Valor máximo del cambio porcentual
1	621,16	822,08	19,10%	0,00%	100,00%
2	1 243,32	1 343,26	5,69%	0,00%	54,75%
3	1 606,25	1 685,14	3,79%	0,00%	36,92%
4	2 003,05	2 056,13	2,29%	0,00%	24,27%
5	2 379,83	2 434,59	2,02%	0,00%	19,17%
6	2 999,17	3 039,63	1,20%	0,00%	15,48%
7	3 828,03	3 866,32	0,93%	0,00%	10,34%
8	4 839,42	4 852,92	0,25%	0,00%	8,33%
9	6 990,48	7 018,48	0,41%	0,00%	7,90%
10	15 200,01	15 221,86	0,08%	0,00%	2,56%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014.

A partir del proceso redistributivo, solo un 10% de las personas que se encontraban en el segundo decil está por debajo de la línea de la canasta alimentaria, en contraste con el 60% antes de las transferencias. Así, después de las transferencias, el porcentaje de personas con ingreso menor a la canasta alimentaria bajó del 16% al 11,2% de la población total. En el caso del porcentaje de personas con un ingreso menor a la línea de bienestar, el efecto no es tan fuerte, y solo alcanza a reducirse a 43,25%; esto es de esperarse dado que el proceso redistributivo es progresivo y por lo tanto se concentra en los niveles más bajos de ingreso. Estos cambios se pueden ver en el cuadro II.29, al igual la reconfiguración de la distribución del ingreso en el estado, en comparación con el cuadro II.31.

Cuadro II.31
Jalisco: distribución del ingreso per cápita promedio por deciles
después de transferencias, 2014

Decil	Media	Mínimo	Máximo	Desviación estándar
1	774,57	92,67	1092	249,2865
2	1 334,88	1 098,61	1 516,67	120,8548
3	1 680,17	1 519,67	1 888,89	108,8676
4	2 079,36	1 899,58	2 218,5	97,33533
5	2 455,76	2 220	2 708,33	138,0751
6	3 055,44	2 710,42	3 440	223,2677
7	3 839,43	3 466,67	4 334,44	278,4931
8	4 839,15	4 338,33	5 627,08	344,6576
9	7 024,59	5 666,67	9 175,55	921,8052
10	15 221,86	9 291,67	41 500	7 010,572

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014.

Cuadro II.32

Jalisco: desigualdad en antes y después de transferencias gubernamentales, 2014

	Índice de Gini
Antes de transferencias	47,327823
Después de transferencias	46,151133

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014.

En términos de la distribución del ingreso, esto conlleva a una disminución de las medidas de desigualdad y el valor del índice de Gini disminuye. En el cuadro II.32 se presenta el valor para el índice de Gini antes y después de las transferencias.

Dado que las condiciones económicas y de las reglas de operación de los diferentes programas gubernamentales que ofrecen transferencias directas no han variado, es de esperarse que los efectos redistributivos sean similares, particularmente en términos de su carácter progresivo.

Así, queda claro que los programas redistributivos que ofrecen transferencias directas en especie o monetarias, tienen un resultado positivo en la probabilidad de acceder a las condiciones del mínimo vital, y sus efectos son más fuertes en aquellas personas que se encuentran más alejadas de los umbrales correspondientes.

En el caso de otros programas y acciones públicas cuyos objetivos también impactan positivamente a la probabilidad de acceder al mínimo vital, en general tienen reglas de operación que buscan lograr un proceso redistributivo progresivo, por lo que es probable que en promedio tengan un mayor impacto en quienes están más lejos de alcanzar el mínimo vital.

Una de las conclusiones de este apartado radica en la importancia que tiene la concurrencia de los recursos de los diferentes niveles de gobierno en los temas relacionados con el alcance del mínimo vital para la mayoría de las personas. En ese sentido, la tendencia negativa que el presupuesto federal ha mostrado en los últimos años y la probabilidad de que así continúe en los próximos años urge, por un lado, a buscar esquemas para aumentar la recaudación local y estatal que permitan la implementación de una política con perspectiva de mínimo vital con resultados significativos. Al igual que la política de gasto, el esquema impositivo tendría que considerarse desde la misma perspectiva de mínimo vital. Por otro lado, también es urgente el uso más eficiente de los recursos, lo cual implica una mejora significativa en el proceso de presupuestación, iniciando por la planeación y su vinculación con la programación presupuestaria.

Una segunda conclusión, parte del hecho de que los resultados anteriores indican que las políticas no se encontrarían del todo mal alineadas con una perspectiva de mínimo vital. Sin embargo, tal y como se mostró en el análisis del proceso presupuestario, existe evidencia que indica que los programas se diseñan al margen del PED, y una vez que se han diseñado e incluso implementado, se busca vincularlos con algunos de los objetivos del plan de desarrollo. Esto, como ya se señaló, se refleja en los resultados de las evaluaciones de

consistencia externa de los programas públicos que muestran inconsistencias con su alineación con los problemas públicos y los objetivos del PED.

Los programas y acciones por su naturaleza pueden vincularse simplemente con los objetivos de un plan de desarrollo, pero cuando esto ocurre después de que el programa se creó al margen del PED y de los Planes Sectoriales, esto implica que no existe una intencionalidad conjunta para los programas y que tampoco existe la articulación necesaria entre ellos. Esto propicia sin lugar a dudas una distribución de recursos alejada de una presupuestación óptima, enfocada en alcanzar los objetivos y los impactos que se plantean desde la planeación.

En segundo término, el análisis no es lo suficientemente detallado y se debe ir más allá de observar los agregados y centrarse más en la eficacia y eficiencia del gasto social, en niveles más puntuales. Las perspectivas de derechos humanos, género o en este caso de mínimo vital, no necesariamente son claras de observar en los agregados, y si bien deben tener su punto de origen en el plan de desarrollo, el lugar donde realmente se materializan es en el diseño de los programas y acciones públicas, en sus reglas y protocolos de operación y en su operación misma.

A partir del análisis de la presupuestación, sabemos que este proceso no solo tiene problemas que muy probablemente generan ineficiencias y una merma importante de eficacia gubernamental, sino que también implican que el presupuesto no se diseña con base en una perspectiva de mínimo vital, tal y como ya lo establece la Constitución del Estado en su artículo 4º.

La conclusión más importante de este apartado es que el nivel de desagregación que se presenta en el presupuesto de egresos, no es el adecuado para su diseño, discusión, y programación. Al igual que para este análisis, la discusión a ese nivel de agregación y generalidad puede ser sumamente engañosa y puede parecer fundamentado sobre la perspectiva del mínimo vital y los derechos humanos, cuando en realidad no sea así. No basta con revisar, discutir y establecer montos de partidas y programas presupuestarios que pudieran estar relacionados con el mínimo vital. Es esencial para una presupuestación adecuada y con un enfoque en el mínimo vital, que las partidas presupuestales definan con claridad el uso de los recursos, su destino y la forma en cómo serán empleados y administrados. Esto también implica que también es esencial que la forma en cómo se diseñan y se operan los programas, se determine a partir y como parte de un proceso de planeación real que considere como objetivo el mínimo vital y el cumplimiento de los derechos humanos.

M. Establecimiento de prioridades en gasto social y mínimo vital

Lograr que la totalidad de la población se encuentre en una situación por arriba del mínimo vital es el objetivo de la política gubernamental que se desprende de la reforma constitucional en Jalisco. La única forma de alcanzar este objetivo es mediante una estrategia que pueda ir abordando aquellos problemas que son más apremiantes.

Esta estrategia, y por lo tanto la presupuestación resultante de ella, debe en principio cumplir con tres principios: no debe ser discriminatoria, debe ser progresiva, y debe ser adecuada y eficaz. Estas características han sido también planteadas como útiles para los presupuestos con perspectiva de derechos humanos (OHCHR, 2017).

El principio de no discriminación descansa en el hecho de que el mínimo vital es una condición que todo ser humano debe tener. Esto implica que la política pública debe cuidar el ofrecer el mismo tratamiento a todos y también debe cuidar que los efectos que tengan no produzcan distorsiones y desigualdades entre distintos grupos de personas. Por lo tanto, el presupuesto no solo debe reflejar una distribución equitativa, sino considerar compensar las externalidades que la intervención gubernamental pueda producir y que tengan impactos diferenciados para distintos grupos.

El principio de no discriminación también debe buscar eliminar los desequilibrios en las posibilidades de alcanzar los umbrales del mínimo vital entre grupos diferentes. Estas diferencias se pueden deber a cuestiones individuales, como es el caso de las discapacidades, o a cuestiones colectivas resultado de procesos estructurales sociales o históricos, como las diferencias en las posibilidades de acceder al mínimo vital por distintos pueblos indígenas. Un presupuesto construido bajo una perspectiva de mínimo vital, debe tener una distribución que busque compensar esas diferencias. Como se puede apreciar en los distintos mapas así como en cuadro II.12 (de carencia alimentaria), la región norte del estado, donde hay una fuerte concentración de personas Wurrárikas, es la región donde mayor porcentaje de la población presenta carencias. La presupuestación tendría entonces que considerar estos desequilibrios que se observan territorialmente y entre grupos sociales o pueblos indígenas. Otros grupos con condiciones de desventaja y exclusión son las mujeres, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad. Igualmente, el presupuesto debe concentrarse más en políticas hacia estos grupos en condiciones de exclusión y discriminación.

Dado que los recursos son limitados, las metas no se pueden lograr en lo inmediato. La progresividad implica que, dada esta escasez relativa, se debe procurar siempre mantener avances en las metas planteadas. En el caso del mínimo vital, el presupuesto debe reflejar una planeación para lograr un avance continuo en la disminución de carencias. Se debe cuidar que no haya retrocesos y que en el caso de que la disponibilidad de recursos disminuya, la presupuestación debe sea tal que el presupuesto dedicado a los objetivos del mínimo vital quede asegurado, de manera que los recortes presupuestales se den antes en otras áreas menos prioritarias. Esta perspectiva es compatible con el enfoque de presupuesto basado en resultados, esto es, en la búsqueda de la garantía del mínimo vital entendida como la eliminación de las carencias que hoy componen la medición multidimensional de la pobreza.

La progresividad del presupuesto también implica fortalecer a aquellos grupos que son más vulnerables a choques negativos que pudieran producir retrocesos.

Es complicado determinar cuál es la distribución óptima en términos de eficacia; lo es aún más determinar qué es una distribución adecuada desde una perspectiva de mínimo

vital, ya que hablamos de derechos y condiciones que consideramos imprescindibles. Sin embargo, aún entre estas condiciones hay algunas que son prioritarias, como es el caso de la alimentación.

Un presupuesto adecuado implica priorizar en cuanto a los temas más urgentes para la población, pero también a partir de los dos principios anteriores. Para que sea factible una priorización presupuestal es necesario que los conceptos sobre los que se determina la distribución de los recursos sean muy claros. En este caso, los programas presupuestales tendrían que especificar cuál es el destino específico de los recursos, con el fin de poder tener una idea de los resultados esperados y poder evaluar la distribución en términos de eficiencia y eficacia.

No basta con destinar mayores recursos a aquellas secretarías o instancias de gobierno que tienen funciones relacionadas de manera más directa con los temas que involucra el mínimo vital. Las políticas, programas y acciones que estas dependencias implementan y su implementación, se deben diseñar y llevar a cabo bajo una perspectiva de mínimo vital. Los programas deben estar diseñados de tal forma que se pueda tener al menos una idea de su efectividad; sin la posibilidad de visualizar las metas y los avances esperados a lo largo de un período, no es factible diseñar un presupuesto priorizado y adecuado. En el caso por ejemplo, de cualquier política destinada a mitigar los desequilibrios de los municipios de la zona norte del estado, ésta debería poderse identificar en los programas presupuestales; éste no es el caso actualmente. De igual forma, las diferentes reglas de operación y protocolos de acciones y programas públicos, tendrían que contener la forma en cómo se pretende destinar el presupuesto entre diferentes grupos o zonas, más allá de identificar una población objetivo genérica. Esto es lo que permitiría definir las prioridades presupuestales tanto para quienes realizan la programación, como para quienes aprueban el presupuesto.

Algo similar a lo anterior debe ocurrir con los recursos concurrentes que provienen de distintos niveles de gobierno. Este es un punto importante para garantizar la eficiencia y la efectividad del diseño presupuestal. La aprobación del Presupuesto de Egresos, define la distribución de los recursos únicamente estatales. Sin embargo, esta distribución debe considerar los montos que los otros niveles de gobierno destinan hacia diferentes temas y que acaban impactando los recursos totales que terminan absorbiendo los programas presupuestales. Es por esta razón que la presentación del proyecto de presupuesto para su análisis y consecuente aprobación debe contener la información de los recursos concurrentes que les corresponden. Avanzar hacia una mejor articulación con la federación y los municipios constituye una condición básica para elevar la efectividad de la acción gubernamental y construir relaciones intergubernamentales de nuevo tipo con base en la búsqueda de objetivos y propósitos comunes.

Hay que recalcar que la priorización no implica necesariamente la existencia de cuotas presupuestales para ciertos temas; esto por sí solo no garantiza que la distribución sea adecuada y efectiva.

Así, un presupuesto adecuado desde una perspectiva de mínimo vital, considera todos los puntos anteriores para establecer la priorización de la distribución de los recursos. En general la priorización de un presupuesto con una perspectiva de mínimo vital, debe considerar lo siguiente:

- 1) La carencia de derechos esenciales, como lo es la alimentación y el acceso al agua.
- 2) La relevancia de las carencias en materia de ingreso y seguridad social.
- 3) Las poblaciones con condiciones particulares que producen brechas crónicas entre sus condiciones y el mínimo vital, en comparación con el resto de la población.
- 4) Poblaciones con una menor capacidad de soportar choques adversos en la economía general del estado o el país.
- 5) Los focos de concentración de carencias a nivel territorial.
- 6) La carencia de cada uno de los conceptos que conforman el mínimo vital, observando la magnitud de la población en términos absolutos, y la proporción de la población que las carece en comunidades específicas.
- 7) El aseguramiento de no retroceso, mediante la asignación adecuada en los programas que ya han logrado avances sobre el cumplimiento del mínimo vital, y garantizándolos en el caso de una disminución de recursos disponibles.

No debemos descartar los enfoques tradicionales de los programas de combate a la pobreza. Sin embargo, una presupuestación desde la perspectiva del mínimo vital, permite enfocarse de manera más específica a cada uno de sus componentes.

Bajo los principios de no discriminación, progresividad y de presupuestación adecuada y efectiva, de acuerdo con el análisis presentado en las secciones anteriores, en este caso particular podemos proponer el siguiente esbozo de priorización.

En el análisis se observó una población importante carente de ingreso debido a su edad, en particular la infancia y las personas adultas mayores, y a la presencia de discapacidades. Bajo una falta de sistemas de seguridad social, esta población es altamente vulnerable. La profundidad del análisis realizado en este trabajo no es suficiente para determinar a detalle la situación de este grupo social, pero es de esperarse que concentre problemas de carencias, principalmente carencias esenciales como la alimentaria. Sin embargo, no basta con aumentar las partidas presupuestarias para las dependencias encargadas, ni para los programas presupuestales relacionados con el tema. Sería necesario garantizar el diseño y la implementación de una política para resolver la carencia alimentaria de este grupo de población, a partir de programas existentes en el DIF, IJAM y SEDIS, con la complementariedad de los apoyos de SEDESOL.

Se señaló también la existencia de una concentración de carencias en los municipios de la zona norte del estado. Esta concentración de carencias sin lugar a duda ha sido señalada desde años atrás y de manera constante. No obstante, la problemática continúa, lo cual habla de su complejidad, pero también de la falta de priorización de ese problema. Desde una perspectiva de mínimo vital y derechos humanos, esta zona tendría que ser la primera prioridad en términos territoriales en la presupuestación. Sin embargo, dada la

forma en cómo se diseña el presupuesto y, por ende, a su falta de especificidad, no es factible determinar cuáles son las partidas presupuestales a las que hay que destinar más recursos. Como ya se señaló, lo mismo ocurre desde el punto de vista de los programas.

Un ejemplo de ello, es el programa ECOS de la Secretaría de Cultura que ha impulsado la creación de un centro de enseñanza musical en Mezquitic. A pesar de las condiciones de difícil acceso y carencia de infraestructura o las diferencias en el idioma, el tratamiento presupuestal es exactamente igual que para un centro en la zona metropolitana, tal y como lo marcan sus reglas de operación. Si se pensara en fortalecer el presupuesto para educación esa la zona, se podría incrementar la partida para el programa presupuestal de ECOS, sin embargo, dadas las reglas de operación y la falta de una estrategia y un plan, ese aumento no tendría ningún impacto en la zona.

Como se ha mencionado, los programas no están fundamentados en los planes sectoriales, ni en los planes regionales, particularmente aquellos que se dedican a cubrir de manera directa temas relacionados con derechos sociales y económicos, y por lo tanto directamente relacionados aspectos que cubre el mínimo vital.

Igualmente se señaló que existen ciertos municipios para los cuales se observó mayor vulnerabilidad en su población frente a choques negativos externos. Una parte de estos municipios son coincidentes con los de mayores carencias. Desde una perspectiva de mínimo vital, se debe buscar la forma de fortalecer la capacidad de enfrentar esos choques adversos en esas localidades, por lo que se tiene que reforzar el presupuesto destinado a políticas y programas que tengan es finalidad en esas zonas del estado.

III. Recomendaciones

Dado que no todas las personas tienen las mismas capacidades para enfrentar choques adversos que vulneran su acceso a un mínimo vital, una política pública con perspectiva de mínimo vital debe considerar fortalecer particularmente las capacidades de aquellos que tienen menores recursos para enfrentar choques adversos en su entorno económico y social, al mismo tiempo que se establece un piso común de ciudadanía social y económica para todas las personas. Con base en todo lo anterior, el CESJAL emite las siguientes recomendaciones:

En cuanto al marco normativo se recomienda:

1. Establecer, en la Ley de Planeación Estatal para el estado de Jalisco y sus Municipios (LPEJM), la diferenciación entre planes de desarrollo de largo plazo (que trascienden las administraciones) y los planes correspondientes a una administración en particular. Actualmente, el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 (PED), es un plan de largo plazo y existe un Plan General del Poder Ejecutivo que lo que contiene es un plan de administración de las dependencias del Poder Ejecutivo, pero dista mucho de ser un plan de desarrollo de la administración. Hace referencia a los planes sectoriales y los menciona como planes para el período administrativo correspondiente; sin embargo, los Planes Sectoriales son muy claros al indicar que son planes para el período 2013-2033, y su estructura está conformada de esa forma.

2. Revisar y modificar la LPEJM y su reglamento, para establecer que la planeación estatal y municipal, deba contener un enfoque de derechos humanos y mínimo vital. Igualmente revisar y, en su caso, modificar en el mismo sentido la Ley de Desarrollo Social para el estado de Jalisco.

3. Establecer con toda claridad, tanto en la LPEJM como en su reglamento y, en dado caso, en el manual que se desprenda de éste, que el análisis de las problemáticas públicas y los diagnósticos que se realicen, deben necesariamente considerar dentro de sus principios normativos la perspectiva del mínimo vital de acuerdo a los lineamientos que determinen su concreción.

4. Revisar y modificar el Reglamento Interno de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del estado de Jalisco (RISPF), particularmente las atribuciones de las direcciones generales de Planeación y de Programación y Presupuesto de dicha secretaría, para fortalecer el proceso de seguimiento, evaluación, y retroalimentación, que permita ajustar las políticas con base en los avances que se van obteniendo en relación a la estrategia de desarrollo. La presupuestación tendría que definirse por estos ajustes y por los avances y resultados de los programas en relación con la estrategia planteada por el PED.

5. Definir los lineamientos a partir de los cuales se pueden tomar decisiones para la modificación presupuestaria de los programas, con base en los avances sobre las metas planteadas por la estrategia de desarrollo, y a partir de instrumentos que muestren el impacto de cada programa y acción pública en el avance de la política. Estos lineamientos deben publicarse y estar referenciados en la LPEJM o en su reglamentación.

6. Establecer y publicar los lineamientos para la construcción y definición de programas a los que se asignan recursos públicos. Sin ellos no es posible tener la información necesaria para tomar decisiones sobre la asignación adecuada de presupuesto y para su análisis y aprobación; esto es así desde cualquier perspectiva, y por lo tanto también desde la perspectiva del mínimo vital.

7. Establecer los lineamientos que definen la construcción de indicadores de avance de los programas públicos, así como determinar la instancia encargada de su medición y de su publicación, la cual debe gozar de la autonomía e independencia indispensable para llevar a cabo sus responsabilidades. Esta información, al ser de interés público y constituirse como una herramienta para la toma de decisiones, deberá ser publicada de forma periódica. Es recomendable que estos lineamientos sean aprobados por el Congreso y publicados en el Periódico Oficial.

8. Armonizar la normatividad vigente para impulsar el ejercicio del derecho al mínimo vital, así como los mecanismos para la exigencia de su cumplimiento, iniciando con aquellas modificaciones legales necesarias para la incorporación del principio del mínimo vital en la acción del Estado.

En cuanto al presupuesto público estatal, se recomienda:

9. Articular los procesos de planeación, programación y presupuestación, y valorar la posibilidad de contar con una instancia con autonomía técnica y de gestión, que garantice la participación ciudadana y mantenga una relación fluida con la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, así como con el Congreso del Estado.

10. Definir y establecer una metodología para garantizar que los procesos de planeación, programación y presupuestación en el estado de Jalisco, se articulen en torno al principio del mínimo vital e incorporen los preceptos del presupuesto basado en resultados y utilicen las experiencias exitosas que se han desarrollado en otras partes del país.

En cuanto al diseño de política pública con enfoque de derechos humanos, se recomienda:

11. Realizar un diagnóstico detallado que permita identificar las brechas en el goce del derecho al mínimo vital por grupos de población y ubicación territorial, para cada uno de los nueve componentes que tipifican este derecho.

12. Identificar las fuentes de recursos disponibles y potenciales, tanto a nivel estatal como nacional, realizando las estimaciones de requerimientos financieros bajo diversos escenarios de cobertura y crecimiento.

13. Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad de estrategias de atención, con calidad equivalente para regiones y grupos objetivo; que cuenten con instancias de participación efectiva de la población y con responsables específicos.

14. Proponer, mediante mecanismos participativos, metas calendarizadas para controlar el progreso en la satisfacción de cada componente del mínimo vital.

15. Establecer esquemas de coordinación y concurrencia de acciones de los tres órdenes de gobierno para poder asegurar la garantía integral de todos los componentes del derecho al mínimo vital.

16. Establecer un sistema de indicadores de medición de progresos, basado en las metodologías nacionales e internacionales que permiten dar seguimiento tanto a las condiciones estructurales que se establezcan para institucionalizar el derecho, el avance de los procesos de políticas públicas y los impactos en la garantía de los derechos para la población.

17. El análisis para la programación no puede darse simplemente a partir de matrices aisladas y generales. El análisis debe darse en términos del papel que juega cada programa en la estrategia planteada para cada política. Es importante que se haga explícita la lógica que priorización en cada uno de los casos, atendiendo a la lógica del mínimo vital y derechos humanos.

18. Revisar y modificar la Política de Bienestar para fortalecerla y fundamentarla en los derechos humanos y la perspectiva de mínimo vital.

En cuanto al Plan de Estatal de Desarrollo en Jalisco, se recomienda:

19. Impulsar un proceso para la elaboración de un plan de largo plazo, sobre el que se guíen los planes de gobierno de cada administración. Este proceso tendría que ser verdaderamente incluyente y democrático; es decir, debe de considerar las necesidades de toda la población y construirse de manera tal que realmente esté legitimado por toda la sociedad en Jalisco y pueda trascender las diferentes administraciones del período para el cual haya sido diseñado. En este sentido incorporar como parte de los propósitos del plan de largo plazo la ruta para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible en el Estado.

20. Definir con claridad las características y los puntos que deben incluir los planes de gobierno de cada administración. Actualmente el RLPEJM define los contenidos temáticos del PED, pero no establece las características que debe contener esa información. La reglamentación debe ser más específica en los contenidos de los planes de gobierno, e

incluir estrategias y políticas definidas y claras; etapas y temporalidades esperadas para las estrategias generales, asignación de responsabilidades para estas políticas y la articulación de programas y acciones. Cada uno de estos elementos debe de estar bien definido en la ley y en los manuales de elaboración de los planes de desarrollo.

21. Para lograr diferenciar los planes de desarrollo de largo plazo con respecto a los planes de gobierno de cada administración son fundamentales la actualización del diagnóstico, el establecimiento de metas en el corto plazo y la revisión de los mecanismos para actualizar los indicadores atendiendo al mínimo vital y derechos humanos. A partir de estos elementos será posible pensar en una reasignación del presupuesto no etiquetado y partidas extraordinarias. De igual manera estos elementos deben de tenerse en consideración para la elaboración del anteproyecto de presupuesto.

En cuanto a las propuestas derivadas del foro académico “Planeación para la Dignidad Humana, Mínimo Vital y Desarrollo Regional”, se desprenden las siguientes recomendaciones:

22. El eje transversal principal del mínimo vital debe ser la ciudadanía social, la equidad y la disminución de las desigualdades económicas, culturales, políticas y sociales.

23. Crear un marco normativo que permita darle contenido público y democrático al ejercicio presupuestal y tributario encaminado al Mínimo Vital y otros derechos. Es decir, hacer eficaz en proceso tributario y presupuestal el derecho de mínimo vital.

24. Que los programas gubernamentales indiquen y digan cómo cumplen o coadyuvan al Mínimo Vital. Lo urgente es garantizar el factor de la seguridad alimentaria, a través de alimentos nutritivos y de bajo costo, así como educación y salud.

25. Que los programas presupuestarios consideren no solo el ejercicio de los recursos financieros sino cuáles son los impactos, cómo garantizan el mínimo vital y son interdependientes con otros programas gubernamentales y dan cumplimiento de este derecho y otros. Es decir, debe haber un principio de integralidad, correspondencia y coordinación intergubernamental.

26. Revisar la Ley de Planeación del estado de Jalisco y sus Municipios o proponer una Ley de Desarrollo Regional que obligue a crear una estructura de gobernabilidad para las regiones de Jalisco, que promueva la instrumentación de una política regional sustentada en el principio de que los habitantes de todas las regiones cuenten con el mínimo vital.

Lo resolvieron por unanimidad los miembros del Pleno del Consejo Económico y Social del estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, en sesión ordinaria de fecha 31 de julio de 2018, y dispusieron se envíen estas recomendaciones a las autoridades destinatarias. Damos fe de todo lo anterior el Vicepresidente en funciones de Presidente y el Secretario General de conformidad con la fracción III del artículo 30 y la fracción II del artículo 34 de la Ley que crea al CESJAL.

A t e n t a m e n t e

Dr. Adrián de León Arias
Vicepresidente en funciones
de Presidente del CESJAL

Lic. Óscar Ábrego de León
Secretario General del CESJAL

Bibliografía

- ACCCDMX (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México) (2017a), “Constitución política de la Ciudad de México”, *Gaceta oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero, [en línea] <http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>.
- _____(2017b), “Diario de los debates”, sábado 7 de enero, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyente/cdmx/>.
- ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2006), “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo” (HR/PUB/06/8) [en línea] <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>.
- Boltvinik, Julio (2008), “Futuro posneoliberal de la política pública: el ingreso ciudadano universal” [en línea] <http://docplayer.es/62971846-Futuro-posneoliberal-de-la-politica-publica-el-ingreso-ciudadano-universal.html>.
- Cámara de Diputados (2004), “Ley General de Desarrollo Social” [en línea] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf.
- CDHDF (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) (2011), “Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos”, *Curso IV. Fundamentos teóricos de los derechos humanos*, México, [en línea] http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/08/guia_induccion_curso4.pdf.
- CDR (Comisión de Desarrollo Regional del Congreso del estado de Jalisco, LXI Legislatura) (2016), “Marco de referencia para la planeación y programación presupuestal del estado de Jalisco, centrada en la dignidad humana, mínimo vital y el desarrollo regional sostenible” [en línea] www.almeida.org.mx/minimovital.
- CEJ (Congreso del estado de Jalisco) (2015), “Iniciativa de ley que tiene por objeto reformar el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política del estado de Jalisco a efecto de contemplar al principio del mínimo vital consistente en el eje de planeación democrático”, iniciativa presentada por la C. Diputada Mónica Almeida López, mimeo.
- _____(2005), “Ley de Desarrollo Social para el estado de Jalisco” [en línea] <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Desarrollo%20Social%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco.doc>.
- _____(2000), “Ley de Planeación para el estado de Jalisco y sus Municipios” [en línea] <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Planeacion%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios.doc>.

- _____(1994), “Constitución Política del estado de Jalisco” [en línea] <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), “Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011” (LC/G.2614-P), *Revista CEPAL*, N° 113, Germán Alarco Tosoni, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36958-participacion-salarial-crecimiento-economico-america-latina-1950-2011>.
- CEPAL/Senado de la República (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), “Seminario Internacional Renta básica y distribución de la riqueza. Memorias del Seminario”, México, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40652-seminario-internacional-renta-basica-distribucion-la-riqueza-memorias-seminario>.
- CEV (Congreso del Estado de Veracruz) (2018), “LXIV Legislatura. Gaceta Legislativa”, Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de derechos humanos, presentada por el ciudadano Gobernador del Estado, Miguel Ángel Yunes Linares, pág. 127 [en línea] <http://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=sesiones>.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación general N° 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural” (E/C.12/GC/21/Rev.1), 17 de mayo de 2010, Naciones Unidas [en línea] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f21%2fREV.1&Lang=en.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018a), “Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018”, México, [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>.
- _____(2018b), “Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria” [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>.
- _____(2015), “Anexo estadístico de pobreza en México. Entidades Federativas”, México, [en línea] https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx.
- _____(2014a), “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, 2ª edición <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>.
- _____(2014b), “Informe de evaluación de la Política Social 2014”, México, [en línea] https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf.
- Damián, Araceli y Norma Xochitl Hernández (2016), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4º y se reforma el 73, fracción XXIX-D de la Ley fundamental para crear el derecho al ingreso ciudadano universal”, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, [en línea] <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/46303/231043/file/22.%20Iniciativa%20de%20la%20Dip.%20Araceli%20Dami%C3%A1n%20Gonzalez.pdf>.
- Ferrajoli, Luigi (2011), “La renta básica, un derecho fundamental”, *SinPermiso* [en línea] <http://www.sinpermiso.info/printpdf/textos/la-renta-basica-un-derecho-fundamental>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2017), “Fiscal monitor: Tackling Inequality”, October, [en línea] <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>.
- GEJ (Gobierno del estado de Jalisco) (2016), “Plan Estatal de Desarrollo Jalisco, 2013-2033 (actualización 2016)” en línea] <https://separf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/ped-2013-2033>.

- GTPSS (Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador) (2013), “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo Agrupamiento de Derechos (OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13), noviembre, [en línea] <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/indicadores.asp>.
- IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR) (2014), “Ganar derechos. lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos” [en línea] <http://www.ippdh.mercosur.int/ganar-derechos-lineamientos-para-la-formulacion-de-politicas-publicas-basadas-en-derechos/>.
- JGDF (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal) (2016), “Iniciativa con proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México” [en línea] <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>.
- MIT (MIT Technology Review) (2017), “Experts Predict When Artificial Intelligence Will Exceed Human Performance” [en línea] <https://www.technologyreview.com/s/607970/experts-predict-when-artificial-intelligence-will-exceed-human-performance/?set=608013>.
- Naciones Unidas (2015), “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/69/L.85), Asamblea General, [en línea] <http://undocs.org/es/A/69/L.85>.
- OACNUDH (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2010), “Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos”, México, [en línea] http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=148:politicas-publicas-y-presupuestos-con-perspectiva-de-derechos-humanos-manual-operativo-para-servidoras-y-servidores-publicos-2010&catid=17&Itemid=278.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), “Getting it Right: Prioridades estratégicas para México” [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292871-es>.
- Parra Vera, Oscar (2011), “Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante el Sistema Interamericano”, *Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, noviembre.
- Pérez Gómez, Laura Elisa (2017), “Desafíos para la planeación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y el uso de indicadores para su sistematización”, *Revista electrónica del Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM, Perseo*, N° 57, noviembre [en línea] <http://www.pudh.unam.mx/perseo/category/pudh-unam/desafios-para-la-planeacion-y-evaluacion-de-politicas-publicas-con-enfoque-de-derechos-humanos-y-el-uso-de-indicadores-para-su-sistematizacion/>.
- Raventós, Daniel (2016a), “Prefacio a la edición coreana de Renta Básica. Las condiciones materiales de la libertad”, *SinPermiso*, 2 de octubre, [en línea] <http://www.sinpermiso.info/textos/prefacio-a-la-edicion-coreana-de-renta-basica-las-condiciones-materiales-de-la-libertad-de-daniel>.
- Raventós, Daniel y otros (2016b), “La renta básica incondicional: una propuesta racional para el siglo XXI. Respuesta a algunas críticas”, *SinPermiso*, 13 de marzo, [en línea] <http://www.sinpermiso.info/textos/la-renta-basica-incondicional-una-propuesta-racional-para-el-siglo-xxi-respuesta-a-algunas-criticas>.
- Sánchez Jiménez, Luis (2015), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear el derecho al ingreso básico ciudadano”, Cámara de Senadores, LXIII Legislatura, [en línea] http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-04-23-1/assets/documentos/Inic_PRD_Luis_Sanchez_art_25_Const.pdf.

- Scott Andretta, John (2016), "Las posibilidades de un sistema de renta básica en México", estudio financiado por el Instituto Belisario Domínguez, Disponible con carácter de preliminar [en línea] <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3564>.
- Van Parijs, Philippe y Yannick Vanderborght (2017), "Ingreso Básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata", México, Editorial Grano de Sal.
- Yanes, Pablo (2017), "La curva y la recta: Renta básica, mínimo vital y Constitución de la Ciudad de México", ponencia presentada en el XVII Congreso de la Basic Income Earth Network (BIEN) en Portugal, [en línea en inglés] <http://basicincome.org/news/2017/10/vital-minimum-basic-income-mexico-citys-constitution/>.
- _____(2010), "Ingreso ciudadano: los temas estratégicos de la agenda", *Sinpermiso*, 6 de diciembre, [en línea] <http://www.sinpermiso.info/textos/ingreso-ciudadano-los-temas-estrategicos-de-la-agenda>.

Anexos

Anexo A1

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):
mínimo vital y otras relacionadas

Mínimo vital

Época: Décima época

Registro: 2011316

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 28, marzo de 2016, tomo II

Materia(s): Constitucional

Tesis: I.9o.A.1 CS (10a.)

Página: 1738

Mínimo vital. Conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, se encuentra dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas.

El derecho al mínimo vital se fundamenta en la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material y el Estado social, al considerar que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de sus necesidades básicas. Por ende, constituye el derecho a gozar de unas prestaciones e ingresos mínimos que aseguren a toda persona su subsistencia y un nivel de vida digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas. Ahora bien, en el ámbito internacional podemos encontrar algunas normas que incluyen el derecho al mínimo vital, aunque no

con esa denominación. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, a ella y a su familia, la salud y el bienestar, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (artículo 25, numeral 1); de igual manera, prevé el derecho de los trabajadores a una remuneración equitativa y satisfactoria, que asegure a la persona y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana, y que dicha remuneración debe completarse con cualquier otro medio de protección social (artículo 23, numeral 3). En el mismo contexto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene normas que en cierta medida recogen elementos de la prerrogativa indicada pues, por una parte, desarrolla el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11, numeral 1); además, establece que la remuneración de los trabajadores como mínimo debe garantizar condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias [artículo 7, inciso a), subinciso ii)]. Por lo que hace al derecho mexicano, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal Constitucional estableció, en la ejecutoria que dio origen a la tesis aislada 1a. XCVII/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 793, de rubro: “Derecho al Mínimo Vital en el Orden Constitucional Mexicano.”, que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. De lo anterior se sigue que el derecho al mínimo vital: I. Deriva del principio de dignidad humana, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad, en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta; II. Está dirigido a los individuos en su carácter de personas físicas; III. Es un derecho fundamental no consagrado expresamente en la Carta Magna, pero que se colige a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en sus artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV y 123 y de los derechos a la vida, a la integridad física, a la igualdad, a la salud, al trabajo y a la seguridad social, entre otros, a través del cual se garantizan los requerimientos básicos indispensables para asegurar una subsistencia digna del individuo y su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario, sino también en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente; y, IV. 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. Por tanto, conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, el derecho al mínimo vital está dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas.

Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 159820

Instancia: Pleno

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 1, diciembre de 2013, tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. VII/2013 (9a.)

Página: 136

Derecho al mínimo vital. Su contenido trasciende a todos los ámbitos que prevean medidas estatales que permitan respetar la dignidad humana.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que desde una óptica tributaria, el derecho al mínimo vital tiene fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un derecho de los gobernados en lo general, independientemente de la manera en la que obtengan sus ingresos o de la prerrogativa establecida en el artículo 123 constitucional para la clase trabajadora, consistente en que se exceptúa de embargo, compensación o descuento el salario mínimo; pero también reconoce que el derecho al mínimo vital trasciende tanto a la materia fiscal como a la laboral, y abarca un conjunto de medidas estatales de diversa índole (acciones positivas y negativas) que permiten respetar la dignidad humana en las condiciones prescritas por el artículo 25 constitucional, tomando en cuenta que ese derecho no solo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también para la existencia libre y digna descrita en la parte dogmática de la Constitución Federal, lo cual en términos de su artículo 1o., resulta concordante con los instrumentos internacionales que son fundamento de los derechos humanos reconocidos por la Ley Suprema. En ese sentido, si el derecho al mínimo vital trasciende a lo propiamente tributario y se proyecta sobre la necesidad de que el Estado garantice la disponibilidad de ciertas prestaciones en materia de procura existencial o asistencia vital, este deberá asumir la tarea de remover los obstáculos de orden económico y social que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país.

El Tribunal Pleno, el siete de noviembre en curso, aprobó, con el número VII/2013 (9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, siete de noviembre de dos mil trece.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2002743

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XVII, febrero de 2013, tomo 2

Materia(s): Constitucional

Tesis: I.4o.A.12 K (10a.)

Página: 1345

Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador

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 Económicos, 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. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 3 de 1990, ha establecido: "la obligación mínima generalmente es determinada al observar las necesidades del grupo más vulnerable que tiene derecho a la protección del derecho en cuestión.". Así, la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales, en su connotación de interdependientes e indivisibles, fija la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones. En este orden de ideas, este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor

intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Aunado a lo anterior, el mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, pues a partir de tales elementos, es que su contenido se ve definido, al ser contextualizado con los hechos del caso; por consiguiente, al igual que todos los conceptos jurídicos indeterminados, requiere ser interpretado por el juzgador, tomando en consideración los elementos necesarios para su aplicación adecuada a casos particulares, por lo que debe estimarse que el concepto no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente; esto es, el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 667/2012. Mónica Toscano Soriano. 31 de octubre de 2012.

Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Mayra Susana Martínez López.

Época: Décima Época

Registro: 2002744

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XVII, febrero de 2013, tomo 2

Materia(s): Constitucional, administrativa

Tesis: I.4o.A.30 A (10a.)

Página: 1347

Derecho al mínimo vital. su análisis implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera, por carecer una persona de recursos materiales.

En el ámbito que corresponde únicamente a la materia fiscal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el derecho al mínimo vital exige analizar si la persona que no dispone de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente, puede ser relevada de determinadas cargas fiscales que ineludiblemente agravarían su situación de penuria o precariedad, por lo que los contribuyentes deben concurrir al financiamiento de las cargas públicas con arreglo a su capacidad contributiva, pero siempre en la medida y a partir de que ésta exceda un umbral o espectro mínimo que pueda considerarse idóneo para sufragar y realizar en el campo económico y social las exigencias

colectivas regidas en la Constitución. Asimismo, precisó que el respeto al contenido esencial de este derecho exige que no pueda equipararse automáticamente la capacidad que deriva de la obtención de cualquier recurso con la de contribuir al gasto público, todo ello respecto de las personas que puedan carecer de lo básico para subsistir en condiciones dignas, y determinó que la acepción negativa del derecho al mínimo vital se erige como un límite que el Estado no puede traspasar en el diseño e implementación de la política recaudatoria, por lo que se expresa tradicionalmente en la prohibición de los impuestos confiscatorios, en particular de las personas que apenas cuentan con lo indispensable para sobrevivir, exigiendo el reconocimiento de un patrimonio protegido a efecto de atender las necesidades humanas más elementales. Por tanto, el análisis del indicado derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera, por carecer una persona de recursos materiales, pues el respeto a la dignidad de la persona justifica la creación de una esfera patrimonial inmune a cualquier circunstancia que implique un aniquilamiento como ser humano —acción ejecutiva de acreedores, confiscación, reducción de salario—, para en el caso particular calificar si se trata de una carga soportable o no.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 667/2012. Mónica Toscano Soriano. 31 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Mayra Susana Martínez López.

Época: Novena época

Registro: 172545

Instancia: Primera sala

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXV, mayo de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. XCVII/2007

Página: 793

Derecho al mínimo vital en el orden constitucional mexicano.

El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y

autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona —centro del ordenamiento jurídico— no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.

Amparo en revisión 1780/2006. Lempira Omar Sánchez Vizuet, 31 de enero de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Otras tesis o jurisprudencia aplicables

Época: Décima época

Registro: 2007730

Instancia: Primera sala

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 11, octubre de 2014, tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CCCLIII/2014 (10a.)

Página: 599

Derecho a acceder a un nivel de vida adecuado. su plena vigencia depende de la completa satisfacción de los derechos fundamentales propios de la esfera de necesidades básicas de los seres humanos.

Esta Primera Sala advierte que del texto actual del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, si bien no en estos términos literales, un derecho fundamental de toda persona a acceder a un nivel de vida adecuado o digno; derecho que también encuentra fundamento expreso en diversos instrumentos internacionales, entre los que podemos destacar el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una característica distintiva de este derecho radica en la íntima relación que mantiene con otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, alimentación, vestido, vivienda, educación y salud, pues es claro que para que una persona se encuentre en condiciones de alcanzar un determinado nivel de bienestar requiere que todas sus necesidades básicas se encuentren adecuadamente satisfechas. Así, se advierte que la plena vigencia del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado o digno depende a su vez de la completa satisfacción de esta esfera de derechos propia de las necesidades básicas de los seres humanos.

Amparo directo en revisión 1200/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2015306

Instancia: Primera sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 47, octubre de 2017, tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 86/2017 (10a.)

Página: 191

Principio de progresividad. es aplicable a todos los derechos humanos y no solo a los llamados económicos, sociales y culturales.

El principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a los — así llamados — derechos económicos, sociales y culturales, porque se estimaba que éstos imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron estos derechos, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros “objetivos programáticos”, sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no solo a los económicos, sociales y culturales. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad. En segundolugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo.

Pero además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales, no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no solo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.

Tesis de jurisprudencia 86/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima época

Registro: 2015130

Instancia: Primera sala

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 46, septiembre de 2017, tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CXXIV/2017 (10a.)

Página: 217

Derechos económicos, sociales y culturales. deber de proteger de manera inmediata su núcleo esencial.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos sociales atribuyen un deber incondicional de proteger su núcleo esencial. Así, dichos derechos imponen un deber de resultado, esto es, el Estado mexicano tiene el deber de garantizar de manera inmediata la protección del núcleo esencial de los derechos sociales. Esta obligación se justifica porque existen violaciones tan graves a los derechos sociales que no solo impiden a las personas gozar de otros derechos, sino que atacan directamente su dignidad, luego se entiende que se viola el núcleo esencial de los derechos sociales cuando la afectación a estos, atenta la dignidad de las personas. Por tanto, los tribunales, en cada caso, deberán valorar si la afectación a un derecho social es de tal gravedad que vulnera la dignidad de las

personas y de ser así, deberán declarar que se viola el núcleo esencial de ese derecho y ordenar su inmediata protección.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2015131

Instancia: Primera sala

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 46, septiembre de 2017, tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CXXII/2017 (10a.)

Página: 218

Derechos económicos, sociales y culturales. Deberes que generan al estado.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como diversos tratados internacionales en la materia, han establecido que los derechos económicos, sociales y culturales generan tres tipos de deberes para el Estado: 1) proteger el núcleo esencial del derecho; 2) realizar progresivamente el alcance del derecho; y, 3) no adoptar injustificadamente medidas regresivas.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2015134

Instancia: Primera sala

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 46, septiembre de 2017, tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CXXIII/2017 (10a.)

Página: 220

Derechos económicos, sociales y culturales. Niveles de su protección.

Existen niveles distintos de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, a saber: (i) un núcleo esencial que protege la dignidad de las personas e impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato e ineludible en caso de una vulneración; (ii) cuando se sobrepase ese núcleo esencial, un deber de alcanzar progresivamente la plena realización del derecho; y, (iii) un deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2012529

Instancia: Segunda sala

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 34, septiembre de 2016, tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a. XCII/2016 (10a.)

Página: 842

Derechos económicos, sociales y culturales. Su núcleo o contenido esencial.

En algunas circunstancias, la protección a los derechos fundamentales constituye un gran reto para el Estado y sus autoridades, máxime respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo contenido suele ser indeterminado y circunstancial que no permite determinar los alcances de su protección. Es por ello que, en muchas ocasiones, la actividad jurisdiccional tiene la función de determinar el contenido, alcances, así como los límites de estos derechos fundamentales, constituyendo una función esencial para el desarrollo y el progreso de un verdadero Estado democrático. En ese sentido, para determinar los elementos mínimos necesarios para exigir un derecho fundamental, es necesario identificar el denominado "núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales"; esto es, aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos que le dan vida resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De lo que se concluye que las autoridades desconocen la protección a un derecho fundamental cuando por alguna circunstancia su contenido esencial queda sometido a limitaciones que impiden su ejercicio, lo dificultan más allá de lo razonable, o bien, lo despojan de una necesaria protección.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2009965

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 22, septiembre de 2015, tomo III

Materia(s): Constitucional

Tesis: (XI Región) 2o.1 CS (10a.)

Página: 2015

Derechos de los ancianos. Su definición y obligaciones relativas del estado mexicano, conforme al protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Conforme al artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", los derechos de los ancianos se definen como la protección especial a que toda persona tiene derecho durante la ancianidad y, a efecto de cumplir ese cometido, el Estado Mexicano está obligado a: proporcionar instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de aquéllas y no se encuentren en condiciones de proporcionárselas por sí mismas; ejecutar programas laborales específicos destinados a concederles la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades, respetando su vocación o deseos; y, estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2007936

Instancia: Segunda sala

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 12, noviembre de 2014, tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a. CIX/2014(10a.)

Página: 1190

Derechos económicos, sociales y culturales. Cuando el estado aduce que existe una carencia presupuestaria para su realización, debe acreditarlo.

El contenido normativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, permite concluir que la obligación estatal de proteger, respetar y promover los derechos contenidos en ese instrumento no puede desconocer la situación particular que enfrente cada país, por lo que no existirá una violación a los derechos en él tutelados, a pesar de que se acredite que un determinado derecho no ha sido realizado o alcanzado un nivel óptimo de eficacia, siempre y cuando el Estado haya demostrado que ha utilizado todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer las obligaciones establecidas en la propia convención. De ahí que no basta la simple afirmación del Estado Mexicano de que existe limitación presupuestaria para que se tenga por acreditado que ha adoptado todas las medidas "hasta el máximo de los recursos" de que disponga, para lograr la realización de los derechos consagrados en el referido Pacto, sino que para ello deberá aportar el material probatorio en que sustente su dicho. Por tal motivo, en todo asunto en el que se impugne la violación a los derechos constitucionales de la materia, los juzgadores nacionales deben distinguir entre la incapacidad real para cumplir con las obligaciones que el Estado ha contraído en materia de derechos humanos, frente a la renuencia a cumplirlas, pues es esa situación la que permitirá determinar las acciones u omisiones que constituyan una violación a tales derechos humanos.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2007253

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 9, agosto de 2014, tomo III

Materia(s): Constitucional, común

Tesis: (V Región) 5o.19 K (10a.)

Página: 1731

Derechos económicos, sociales y culturales. Son justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo.

Acorde con los artículos 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de la interpretación que de este precepto realizó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) contra

Perú, la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos, con los económicos, sociales y culturales, conduce a concluir que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. Por tanto, la exigibilidad de estos derechos amerita que sean justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo.

Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2005533

Instancia: Primera sala

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 3, febrero de 2014, tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. XLII/2014 (10a.)

Página: 662

Igualdad jurídica sustantiva o de hecho. Fundamento normativo de las medidas tendentes a lograrla.

La igualdad sustantiva, cuyo objetivo consiste en la consecución de la igualdad de hecho y no meramente de derecho entre los diferentes grupos sociales y sus integrantes en relación con el resto de la población, tiene sustento normativo tanto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos preceptos de tratados internacionales ratificados por México que regulan la aplicación del principio de igualdad jurídica. El artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen que los Estados deberán adoptar cualquier tipo de medidas, incluidas las legislativas, para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluido el de igualdad, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Por su parte, los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señalan que los Estados parte del tratado se comprometen a respetar y garantizar los derechos previstos en la misma, incluido el principio de igualdad, lo cual implica que se deberán llevar a cabo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para el efectivo goce y ejercicio de tales derechos. Adicionalmente, estos lineamientos generales sobre la necesidad de adoptar medidas positivas para hacer efectivos los derechos humanos se ven complementados por tratados internacionales cuya materia es específica. Por ejemplo, por lo que hace a las mujeres como grupo social sujeto a vulnerabilidad, destacan la Convención sobre la Eliminación de todas

las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. En ambos tratados se prohíbe la discriminación contra la mujer y se mandata expresamente que los Estados deberán tomar todas las acciones apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno y libre ejercicio de los derechos de la mujer, tales como llevar a cabo las medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer y establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad por conducto de los tribunales nacionales y de otras instituciones públicas.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima época

Registro: 2003350

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XIX, abril de 2013, tomo 3

Materia(s): Constitucional

Tesis: I.4o.A.9 K (10a.)

Página: 2254

Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten.

El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras cuestiones, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los que consisten en lo siguiente: i) universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la Masacre de Mapiripán vs Colombia) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son

inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible; por ello, la Norma Fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se "suspenden", pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario; ii) interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y iii) progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo en revisión 184/2012. Margarita Quezada Labra. 16 de agosto de 2012.

Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez.

Época: Novena época

Registro: 162472

Instancia: Pleno

Tipo de tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIII, marzo de 2011

Materia(s): Común

Tesis: P./J. 9/2011

Página: 5

Sentencias de amparo cuyo cumplimiento implica pagos a cargo de las autoridades del gobierno del distrito federal. Al constituir presupuesto devengado, su monto debe incluirse con precisión en el anteproyecto, programarse en el proyecto y aprobarse en el presupuesto de egresos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 46, fracción III, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión, constituye una atribución exclusiva

del Jefe de Gobierno del Distrito Federal presentar ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la iniciativa que contenga el proyecto anual del presupuesto de egresos, de donde le resulta la obligación correlativa de solicitar una partida especial -separada de los demás adeudos derivados de laudos o sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales locales- para hacer frente a los pasivos generados por el cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas en los juicios de amparo, cuando vinculen a la administración pública del Distrito Federal al pago de cantidades ciertas y determinadas, solicitud en la cual deberá explicar en forma detallada la fecha en la que causaron estado los fallos, el monto aproximado de las devoluciones y, en su caso, los accesorios que podrían generarse por su falta de liquidación oportuna dentro del ejercicio fiscal respectivo. Lo anterior encuentra explicación lógica en que la restitución de dichas cantidades se considera presupuesto devengado, en términos del artículo 2o. de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, cuyo pago por tanto es ineludible y carece de sentido no programarlo, presupuestarlo y aprobarlo desde que inicia el año, con el propósito de que las autoridades que conforman la administración pública del Distrito Federal, a cargo del Jefe de Gobierno por disposición del párrafo cuarto del artículo 122 de la Constitución Federal, no resten en forma generalizada y continúen la eficacia de dichas sentencias, pues el artículo 66, fracción II, del propio Estatuto, atribuye a dicha conducta incluso consecuencias políticas, al señalar que son causas graves para la remoción de este servidor público “Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;”; lo cual significa que existe un mandato específico de colaboración para que, en materia presupuestal, el órgano ejecutivo de carácter local programe el pago de las cantidades destinadas al cumplimiento de las sentencias protectoras de garantías, y el órgano legislativo de esta entidad federativa apruebe la partida específica que abastezca de fondos bastantes para sufragarlas, más aún cuando el párrafo tercero del artículo 1o. de esta ley señala que los sujetos obligados a cumplirla observarán que la administración de los recursos públicos se realice con un enfoque de respeto a los derechos humanos, entre otros principios.

El Tribunal Pleno, el catorce de marzo en curso, aprobó, con el número 9/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de marzo de dos mil once.

Anexo A2

Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relevancia para el mínimo vital, 2000-2017⁴²

Derechos violados o. Conv. Americana, PSS	Sumilla y texto relevante para mínimo vital
Cinco pensionistas vs. Perú, 28 de febrero de 2003	
Derechos económicos, sociales y culturales, Garantías judiciales y procesales, Propiedad privada, Protección judicial, Seguridad social	<p>Modificación en el régimen de pensiones.</p> <p>147. Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente.</p>
Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, 17 de junio de 2005	
Calidad de vida, Derecho a la integridad personal, Derecho a la vida, Derechos de los niños y las niñas, Derechos económicos, sociales y culturales, Garantías judiciales y procesales, Protección judicial, Salud.	<p>No haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad.</p> <p>162. Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.</p> <p>163. En el presente caso, la Corte debe establecer si el Estado generó condiciones que agudizaron las dificultades de acceso a una vida digna de los miembros de la Comunidad Yakye Axa y si, en ese contexto, adoptó las medidas positivas apropiadas para satisfacer esa obligación, que tomen en cuenta la situación de especial vulnerabilidad a la que fueron llevados, afectando su forma de vida diferente (sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental, que comprende la estrecha relación que mantienen con la tierra) y su proyecto de vida, en su dimensión individual y colectiva, a la luz del corpus jurisprudencial existente sobre la protección especial que requieren los miembros de las comunidades indígenas, a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la Convención, en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, y de los artículos 10 (Derecho a la Salud); 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano); 12 (Derecho a la Alimentación); 13 (Derecho a la Educación) y 14 (Derecho a los Beneficios de la Cultura) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT.</p>

⁴² Buscador de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en línea] <http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/index.cfm?lang=es>. Se sistematizan los casos cuyos aspectos centrales involucran elementos sobre DESCAs, calidad de vida y vida digna, registrando la fecha de la sentencia que contiene el fondo de la argumentación del caso.

Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, 29 de marzo de 2006

Calidad de vida, Derecho a la vida, Derechos de los niños y las niñas, Garantías judiciales y procesales, Personalidad jurídica, Protección judicial, Pueblos indígenas

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Sawhoyamaxa, lo cual generó numerosas afectaciones a sus miembros.

153. En razón de lo anterior, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y reparar toda privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna, lo que incluye la adopción de medidas positivas para prevenir la violación de este derecho.

Pueblo de Saramaka vs. Surinam, 28 de noviembre de 2007

Artículo 1 (Obligación de respetar los derechos),
Artículo 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno),
Artículo 21 (Derecho a la propiedad privada),
Artículo 25 (Protección Judicial),
Artículo 3 (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica)

Derecho de propiedad comunal.

122. Como se mencionó anteriormente (...), debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, es necesaria la protección del derecho a la propiedad sobre éste, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, para garantizar su supervivencia. De este modo, el derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio. Por ello, el reclamo por la titularidad de las tierras de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que a su vez, mantiene ese estilo de vida. Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales necesarios para su supervivencia física y cultural, es exactamente lo que se precisa proteger conforme al artículo 21 de la Convención a fin de garantizar a los miembros de los pueblos indígenas y tribales el uso y goce de su propiedad. De este análisis, se entiende que los recursos naturales que se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas y tribales que están protegidos en los términos del artículo 21 son aquellos recursos naturales que han usado tradicionalmente y que son necesarios para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida de dicho pueblo.

Acevedo Buendía y otros (cesantes y jubilados de la Contraloría) Vs. Perú. 1 de julio de 2009

Artículo 1 (Obligación de respetar los derechos.),
Artículo 21 (Derecho a la propiedad privada),
Artículo 25 (Protección judicial),
Artículo 26 (Desarrollo progresivo)

Nivelación de pensiones a 273 miembros de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República del Perú.

102. El Tribunal observa que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que la plena efectividad de aquéllos no podrá lograrse en un breve período de tiempo y que, en esa medida, requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo (...) y las dificultades que implica para cada país el asegurar [dicha] efectividad. En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos.

Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, 24 de agosto de 2010

Calidad de vida, Derecho a la integridad personal, Derecho a la vida, Derechos de los niños y las niñas, Educación, Garantías judiciales y procesales, Personalidad jurídica, Propiedad privada, Protección judicial, Pueblos indígenas, Salud, Vida digna

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de los miembros de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek del Pueblo Enxet-Lengua, lo cual ha generado una amenaza a su supervivencia.

216. Debe tenerse en cuenta en este punto que, tal y como lo afirma el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, la pobreza limita gravemente, en la práctica, la capacidad de una persona o un grupo de personas de ejercer el derecho de participar en todos los ámbitos de la vida cultural y de tener acceso y contribuir a ellos en pie de igualdad y, lo que es más grave, afecta seriamente su esperanza en el porvenir y su capacidad para el disfrute efectivo de su propia cultura.

217. En consecuencia, la Corte declara que el Estado no ha brindado las prestaciones básicas para proteger el derecho a una vida digna en estas condiciones de riesgo especial, real e inmediato para un grupo determinado de personas, lo que constituye una violación del artículo 4.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1. de la misma, en perjuicio de todos los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek.

Caso pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27 de junio de 2012

Calidad de vida, Derecho a la libertad personal, Derecho a la vida, Derechos económicos y políticos, Garantías judiciales y procesales, Libertad de circulación y residencia, Libertad de pensamiento y expresión, Propiedad privada, Protección judicial, Pueblos indígenas, Vida digna

Responsabilidad internacional por la violación de los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural, en los términos del artículo 21 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku.

146. Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia.

(...) La protección de los territorios de los pueblos indígenas y tribales también deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que a su vez permite mantener su modo de vida. Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y tribales y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, es preciso protegerla bajo el artículo 21 de la Convención para garantizar que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los estados.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo A3

Metas relevantes de la Agenda 2030 para la propuesta de umbrales de los componentes del mínimo vital

I. Acceso a un ingreso monetario suficiente per cápita

Meta 1.1. De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).

II. Acceso a servicios educativos de calidad

Meta 4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

Meta 4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

III. Acceso a los servicios de salud

Meta 3.8. Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud, esenciales de calidad, y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

IV. Acceso a la seguridad social

Meta 10.4. Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

V. Calidad y espacios de la vivienda

Meta 11.1. De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda

Meta 6.1. De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

Meta 6.2. De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos.

Meta 7.1. De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

Meta 2.2. De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

Meta 2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos.

Meta 2.a Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria.

VIII. Disponibilidad de sistemas sostenibles para la conservación del medio ambiente en materia de agua, energía y movilidad de personas

Meta 6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce.

6.4.2 Nivel de estrés por escasez de agua: extracción de agua dulce como proporción de los recursos de agua dulce disponibles.

Meta 6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Meta 7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.

7.2.1 Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía.

Meta 11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

11.2.1 Proporción de la población que tiene acceso conveniente al transporte público

IX. Acceso a bienes y servicios para el derecho a la cultura

Meta 4.7. De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

Meta 9.b Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas.

9.b.1 Proporción del valor agregado por la industria de tecnología mediana y alta del valor añadido total.

Meta 9.c Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet.

9.c.1 Proporción de la población abarcada por una red móvil.

Anexo A4

Modificaciones sugeridas en la legislación del estado de Jalisco para armonizar el principio del mínimo vital

Se sugieren algunas modificaciones puntuales para armonizar la legislación estatal con el principio de mínimo vital establecido en el artículo cuarto de la Constitución del estado de Jalisco. Las propuestas se incorporan en negritas.

Ley de Planeación para el estado de Jalisco y sus municipios

Artículo 3º.- La planeación para el desarrollo estará orientada por los siguientes principios: I. La igualdad de derechos y oportunidades: sustentados en la atención de las necesidades prioritarias de la población, **el mínimo vital**, la mejora integral de la calidad de vida y el combate preferente (sic) la pobreza y a la exclusión social para lograr una sociedad más igualitaria; [...]

Ley de Desarrollo Social para el estado de Jalisco

Artículo 6. Son principios rectores en la observancia, interpretación y aplicación de la política de desarrollo social, además de los contenidos en el artículo 3 de la Ley General, los siguientes: I. Desarrollo integral de la persona: a través de políticas públicas de desarrollo social se le brindarán las oportunidades necesarias a fin de que ésta despliegue sus potencialidades y capacidades para acceder **al mínimo vital** y a una mejor calidad de vida; [...]

Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público del estado de Jalisco

Artículo 18. Los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos públicos autónomos, al formular sus respectivos proyectos de presupuesto, lo harán cumpliendo con los principios de equilibrio, sostenibilidad financiera, responsabilidad hacendada, legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad, **mínimo vital**, proporcionalidad y perspectiva de género, atendiendo en todo momento las previsiones del ingreso y prioridades del Estado, [...]

Artículo 29. Para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, las dependencias y entidades elaborarán sus anteproyectos con base en los programas respectivos, ajustándose a los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como a los principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad, **mínimo vital**, proporcionalidad y perspectiva de género, [...]

Artículo 33. Los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo aprobarán por conducto de sus propios órganos de gobierno sus respectivos presupuestos de egresos, cumpliendo con los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera establecidos la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad, **mínimo vital**, proporcionalidad, y perspectiva de género, con apego a lo establecido en la presente ley.

Anexo A5

Entrega de documentación oficial



Av. Abedules 565 Col. Los Pinos C.P. 45120
Zapopan, Jalisco, México Tel. 3001-6400 al 3001-6409
www.cesjal.org

Zapopan, Jalisco a 31 de julio de 2018
REF: CESJAL/PRESIDENCIA/015/2018

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco
PRESENTE

Los suscritos, Vicepresidente en funciones de Presidente y Secretario General del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL), con fundamento en lo que establecen los artículos 1, 2, 3, 5, 8 fracción VIII, 9 fracción VIII, así como el artículo 24, fracción III, de la Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, remitimos a Usted el estudio con carácter de recomendación "Principio del Mínimo Vital en Jalisco, implicaciones en los procesos para la planeación y presupuestación".

El CESJAL, de acuerdo a las atribuciones que la Ley le otorga, debe, de oficio, emitir Recomendaciones a las Autoridades Estatales, respecto de proyectos de leyes o decretos o de propuestas de programas y de políticas públicas que tengan especial trascendencia en el desarrollo económico y social del Estado.

El Consejo, como organismo ciudadano autónomo, colegiado y de naturaleza consultiva, sustenta sus Recomendaciones con estudios técnicos que definen su factibilidad y las presenta a los poderes estatales para que sean valoradas en el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

El propósito fundamental es apoyar la visión de la sociedad para enriquecer los niveles de entendimiento, diálogo y debate sobre los temas que detonan el desarrollo económico, social y la competitividad del Estado de Jalisco.

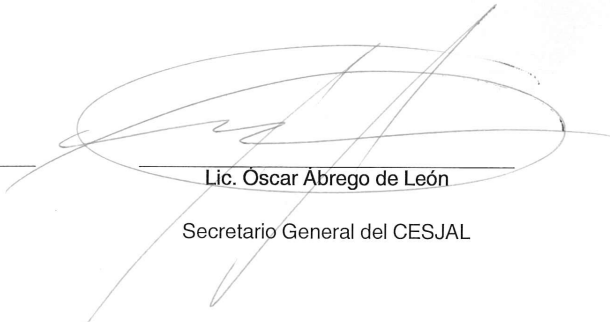
En ese sentido es que se presenta a su consideración el estudio con carácter de recomendación "Principio del Mínimo Vital en Jalisco, implicaciones en los procesos para la planeación y presupuestación", el cual permite conocer a detalle los alcances y retos de la implementación del principio del mínimo vital, particularmente sus impactos potenciales en el ámbito de la planeación del desarrollo, así como la presupuestación de los recursos financieros con los que cuenta nuestro Estado.

Agradecemos su atención al presente, y le solicitamos atentamente que, en observancia y cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 6 de la citada Ley del CESJAL, se dé respuesta por escrito en un término de 30 días hábiles, sobre el trámite dado a la Recomendación presentada.

ATENTAMENTE



Dr. Adrián de León Arias
Vicepresidente en funciones de
Presidente del CESJAL



Lic. Oscar Abrego de León
Secretario General del CESJAL



Zapopan, Jalisco a 31 de julio de 2018
REF: CESJAL/PRESIDENCIA/015/2018

Dip. Jorge Arana Arana
Presidente de la Mesa Directiva
Congreso del Estado de Jalisco
PRESENTE

Los suscritos, Vicepresidente en funciones de Presidente y Secretario General del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL), con fundamento en lo que establecen los artículos 1, 2, 3, 5, 8 fracción VIII, 9 fracción VIII, así como el artículo 24, fracción III, de la Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, remitimos a Usted el estudio con carácter de recomendación "Principio del Mínimo Vital en Jalisco, implicaciones en los procesos para la planeación y presupuestación".

El CESJAL, de acuerdo a las atribuciones que la Ley le otorga, debe, de oficio, emitir Recomendaciones a las Autoridades Estatales, respecto de proyectos de leyes o decretos o de propuestas de programas y de políticas públicas que tengan especial trascendencia en el desarrollo económico y social del Estado.

El Consejo, como organismo ciudadano autónomo, colegiado y de naturaleza consultiva, sustenta sus Recomendaciones con estudios técnicos que definen su factibilidad y las presenta a los poderes estatales para que sean valoradas en el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

El propósito fundamental es apoyar la visión de la sociedad para enriquecer los niveles de entendimiento, diálogo y debate sobre los temas que detonan el desarrollo económico, social y la competitividad del Estado de Jalisco.

En ese sentido es que se presenta a su consideración el estudio con carácter de recomendación "Principio del Mínimo Vital en Jalisco, implicaciones en los procesos para la planeación y presupuestación", el cual permite conocer a detalle los alcances y retos de la implementación del principio del mínimo vital, particularmente sus impactos potenciales en el ámbito de la planeación del desarrollo, así como la presupuestación de los recursos financieros con los que cuenta nuestro Estado.

Agradecemos su atención al presente, y le solicitamos atentamente que, en observancia y cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 6 de la citada Ley del CESJAL, se dé respuesta por escrito en un término de 30 días hábiles, sobre el trámite dado a la Recomendación presentada.

ATENTAMENTE



Dr. Adrián de León Arias
Vicepresidente en funciones de
Presidente del CESJAL



Lic. Óscar Abrego de León
Secretario General del CESJAL



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org