

## CAPÍTULO TERCERO

# LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y EL NACIMIENTO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Las políticas sociales tienen un origen reciente, aparecen cuando algunos países como Inglaterra y Alemania empiezan a diseñar sistemas nacionales de bienestar. En el caso de México, se pueden encontrar esbozos en su etapa como país independiente, pero la política social se ve con claridad a partir del México moderno. Fundándose en derechos sociales que se pueden encontrar dentro del derecho al desarrollo que permite la articulación de los mismos, particularmente en materia de salud, protección social, empleo, alimentación y educación. Al paso del tiempo, la política social encuentra su articulación con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social.

## EL ORIGEN RECIENTE DE LA POLÍTICA SOCIAL

El interés por las políticas sociales aparece a finales del siglo XIX en Europa. En un primer momento las sociedades buscaron consagrar los derechos civiles y políticos, pero dándose cuenta de insuficiencia de los mismos, a partir de la segunda mitad del siglo XIX inicia la lucha por los derechos de índole social. Los derechos en materia laboral y de seguridad social, como primera expresión de las políticas sociales, ocupando un papel preponderante. En ese sentido, las políticas sociales nacen ligadas a la historia del derecho de la seguridad social, ya sea sólo para los trabajadores (modelo alemán) o para todos los ciudadanos (modelo inglés) que

requieren de una protección frente a contingencias ligadas a la salud o al desempleo.

Las políticas sociales están íntimamente unidas al llamado Estado de Bienestar. Sus antecedentes se encuentran en el debate asociado al *Wohlfahrtsstaat* (Estado de Bienestar), que desde 1870 se discute en las universidades alemanas, preludeo de las políticas de seguridad social impulsadas por Otto von Bismarck en el siglo XIX, quien logró que se aprobaran leyes en materia de enfermedades de trabajo, accidentes de trabajo e invalidez y vejez entre 1883 y 1889. Estas leyes establecieron un sistema de protección social, financiado por cotizaciones de patrones y trabajadores. Asimismo, en 1891 se aprueban leyes en materia del descanso dominical, jornada laboral máxima de 11 y 10 horas para mujeres y niños, así como la prohibición del trabajo nocturno para ambos grupos.<sup>1</sup>

En el caso de Inglaterra existen antecedentes desde 1552, particularmente en la época isabelina, con la Ley de Pobres (*Elizabethan Poor Law*) de 1601. Los apoyos a los pobres eran limosnas, asilos y hospitales para incapacitados, ancianos y enfermos, mientras que a los vagos se les daba trabajo y castigo o prisión.<sup>2</sup> La experiencia de 1601, continúa con la *Settlement Act* de 1662, la *Gilbert's Act* de 1782, el *Speenhamland system* de 1795 hasta la *Poor Law Amendment Act* de 1834.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, también se legisla en materia de seguridad social en Inglaterra. En 1897 se establecen indemnizaciones para los trabajadores. En 1912 comienza el seguro sanitario obligatorio y se inicia el seguro de desocupación para algunas industrias. En 1908 aparece la primera ley que otorga pensiones para las personas mayores de 70 años, previa investigación de por medio. En 1925 se cuenta con la ley de pensiones contribuyentes para ancianos, viudas y huérfanos. El seguro de desocupación emerge con la ley de desocupación de 1934 que también contempla un servicio nacional

<sup>1</sup> Apartado elaborado con datos de “Desarrollo Social”, en Cesop, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/d\\_social.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_social.htm)

<sup>2</sup> Algunos aspectos se pueden consultar en Sidney Webb y Beatrice Webb, *English Poor Law History*, Londres, Frank and Co., 1963, así como en Gertrude Himmelfarb, *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, México, FCE, 1988.

de ayuda a la desocupación.<sup>3</sup> Sin embargo, la política social moderna inglesa inicia el 10 de junio de 1941, cuando el gobierno inglés crea la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines, siendo responsable de ésta William Beveridge.<sup>4</sup> La primera tarea del comité es realizar un estudio comprensivo de todos los aspectos del Seguro Social y Servicios Afines, incluidas las indemnizaciones de los trabajadores, con el fin de proponer soluciones.<sup>5</sup>

El informe elaborado por la Comisión señala que la previsión británica, en materia de seguridad social, puede ser ventajosamente comparada, tanto en cantidad como en extensión con cualquier otro país, pero que sufre de complejos órganos administrativos desconectados entre sí, que actúan según principios diferentes y rinden servicios inestimables, pero costosos y molestos a pesar de tratar los mismos problemas.<sup>6</sup>

Entre las deficiencias encontradas por el estudio realizado por la Comisión Beveridge se encuentran:<sup>7</sup>

1. La limitación del seguro obligatorio a las personas que trabajan de acuerdo con un contrato de servicios y por debajo de una cierta remuneración. Cuando se trata de un trabajo no manual, es una seria falla.
2. Muchas personas que trabajan por su cuenta son más pobres y tienen más necesidad del Seguro de Estado que los trabajadores.
3. El límite de remuneración para los trabajadores no manuales es arbitrario y no toma en cuenta las obligaciones de familia.
4. No existe diferencia alguna entre las necesidades económicas de los enfermos y de los desempleados. No obstante, reciben beneficios de grado diferente que importan diversas condiciones contribuyentes y ofrecen distinciones sin sentido entre personas de edades diferentes.

<sup>3</sup> William Beveridge, *Seguridad Social y Servicios Afines: informe presentado al Parlamento de Gran Bretaña el 22 de noviembre de 1942*, Buenos Aires, Losada, 1943, pp. 13-14.

<sup>4</sup> José Mingarro y San Martín *La seguridad social en el Plan Beveridge*, México, Polis, 1946.

<sup>5</sup> William Beveridge, *op. cit.*, p. 11.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 15.

5. Hay una falta de coordinación administrativa entre los servicios existentes.

El Plan de Seguridad Social emplea el término “seguridad social” para referirse a un ingreso en caso de desocupación, enfermedad o accidente. Igualmente, se refiere a la necesidad de prevenir el retiro por edad y la pérdida del sustento, así como para afrontar los gastos extraordinarios relacionados con nacimientos, muerte o casamiento.<sup>8</sup>

En su informe, Beveridge propugna que las prestaciones se obtuviesen a cambio de contribuciones únicas y uniformes, independientemente del nivel de ingresos del asegurado. El fondo para las principales prestaciones (desempleo, incapacidad y jubilación) estaría constituido por contribuciones de los asegurados, de los patrones y del Estado.<sup>9</sup>

El plan de William Beveridge (*Social Insurance and Allied Service*, 1942) constituye, junto con el modelo de seguros sociales de Bismarck, uno de los grandes modelos de cobertura y financiamiento de la seguridad social. El plan diseñado por Beveridge abarca a todos los ciudadanos y no sólo a quienes trabajan para patrones (modelo alemán) y no se aplica de la misma manera a todos, pero todos están asegurados con una pensión de vejez, gastos de entierro y aprendizaje de nuevas ocupaciones.<sup>10</sup>

A nivel internacional, en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo<sup>11</sup> se hace referencia por primera vez al derecho a la seguridad social: “las condiciones de privación y de miseria de la época, alimentaron la necesidad de asegurar un derecho a la seguridad social de todo ser humano”. Igualmente, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 22 establece que toda persona, en tanto que miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. Los artículos 23 y 25 de la Declaración precisan el

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 71 y ss.

<sup>10</sup> William Beveridge, *Las bases de la Seguridad Social*, versión española de Teodoro Ortiz, México, FCE, 1944, pp. 66-69.

<sup>11</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue fundada el 28 de junio de 1919 en la sección XIII del Tratado de Versalles. La Constitución de la OIT tuvo lugar en la Conferencia de Washington celebrada entre el 29 de octubre y el 29 de noviembre de 1919. México se integra a la OIT el 12 de octubre de 1931.

derecho a la asistencia médica, a la seguridad en caso de enfermedad, de maternidad, de invalidez, de deceso y de vejez. Otro instrumento internacional que resulta importante es el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (del cual México es parte). El Pacto establece en su artículo 9 el derecho de toda persona a la seguridad social.

### LA POLÍTICA SOCIAL DE LA COLONIA AL PORFIRIATO

La política social es parte trascendental del Estado moderno mexicano, la cual, bajo otras modalidades, a saber, caridad o asistencia, encuentra sus antecedentes en la historia nacional. En el México colonial destaca la obra de los franciscanos que llegan a la actual República Mexicana en 1524. Los frailes fundan conventos y misiones, de donde surgen las primeras escuelas, los primeros talleres de artesanía y los primeros hospitales para indios del continente americano.<sup>12</sup> Fue, por ejemplo, Fray Pedro de Gante, quien en 1523 fundó en Texcoco la primera escuela para indígenas, así como cofradías que realizaban obras piadosas. En 1530 construyó el hospital de San José para los indios, al que reemplazó en 1554 por el Hospital Real de San José de los Naturales en el Barrio de San Juan de Letrán (actualmente se encontraría entre el Eje Lázaro Cárdenas y las calles de Dolores, Victoria y artículo 123), en la Ciudad de México.<sup>13</sup>

Se debe mencionar también a don Vasco de Quiroga y los pueblos-hospitales de 1532, que son centros de caridad cristiana y de desarrollo humano. Cada pueblo-hospital contaba con huertos anexos para el cultivo y con sus respectivas habitaciones. Se llaman familias porque albergaban a las familias que acuden al hospital o prestan en él sus servicios. Además, cuenta con otros campos o familias

<sup>12</sup> “Fray Francisco de Benavente, Motolinía”, en *Diccionario de Historia*, disponible en: [http://www.encyclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/BENAVENTE\\_\(MOTOLINIA\),\\_Fray\\_Toribio\\_de](http://www.encyclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/BENAVENTE_(MOTOLINIA),_Fray_Toribio_de) [consultado el 3 de noviembre de 2016]

<sup>13</sup> Josefina Muriel, *Hospitales de la Nueva España*, t. I, México, UNAM, 1990, pp. 127 y ss.

rústicas más grandes para siembras y ganadería, como patrimonio del pueblo-hospital.<sup>14</sup>

Otra institución de la época es el Real Patronato, que tiene el deber de proteger las parroquias, las diócesis, los templos, los hospitales, las escuelas, etcétera. Tiene, además, el derecho de cobrar los diezmos. De lo recaudado, la Corona destina dos terceras partes a la construcción de templos, hospitales, escuelas, seminarios, etcétera. La otra tercera parte es entregada directamente a la Iglesia.<sup>15</sup>

Durante la época colonial florecen las fundaciones de beneficencia, obra de diversas órdenes religiosas, que construyen hospitales y asilos para pobres y ancianos desvalidos. Así, por ejemplo, el 5 de marzo de 1774 se establece el Hospicio de Pobres. Durante el gobierno del virrey Antonio María Bucareli y Ursúa se inaugura el Hospital de Pobres y se realizan mejoras al Manicomio de San Hipólito. Por otra parte, el 25 de febrero de 1775, Pedro Romero de Terreros funda el Nacional Monte de Piedad y el Colegio de San Ignacio de Loyola Vizcaínas, creados originalmente para la educación de niñas huérfanas y viudas.

En 1790, el virrey Juan Vicente Guemes Pacheco de Padilla, segundo conde de Revillagigedo, ordena que se levante el Censo de 1793, siendo el primer intento oficial de un censo de población, reflejando la situación demográfica y socioeconómica de Nueva España antes del movimiento de Independencia.<sup>16</sup>

Como se puede observar, la Colonia se caracteriza por la caridad cristiana. Durante la época independiente se consolida la beneficencia y en la Reforma se dan los primeros pasos para atender las contingencias sociales como una responsabilidad de Estado:

En la Colonia, ante la ausencia de un Estado tutelar, la ayuda hacia los indígenas enfermos, viudas, huérfanos, necesitados y desprotegidos de la Nueva

<sup>14</sup> “Vasco de Quiroga”, en *Diccionario de Historia*, disponible en: [http://www.encyclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/QUIROGA,\\_Vasco\\_de](http://www.encyclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/QUIROGA,_Vasco_de) [consultado el 3 de noviembre de 2016]

<sup>15</sup> “Patronato Real”, en *Diccionario de Historia*, disponible en: [http://www.encyclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/PATRONATO\\_REAL](http://www.encyclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/PATRONATO_REAL) [consultado el 3 de noviembre de 2016]

<sup>16</sup> Hugo Castro Aranda, *1er. Censo de población de la Nueva España. 1790, censo de Revillagigedo “un censo condenado”*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Dirección General de Estadística, 1977, p. 29.

España se realizó bajo la fórmula de la caridad cristiana, brindada por particulares y religiosos (católicos en su mayoría). Predominaba la opción preferencial por los pobres: ayuda al prójimo, actos de bondad, solidaridad grupal y principios mutualistas. Más tarde, durante el México independiente, fueron las instituciones civiles y religiosas quienes asumieron la responsabilidad de procurar la beneficencia social y las acciones filantrópicas aunque de manera desarticulada. La beneficencia se destinó básicamente a la atención a la salud y en menor grado a la educación y alimentación de la población pobre y marginada.<sup>17</sup>

Al consumarse la Independencia, la población de Nueva España se integra por 3 500 000 de indios, aproximadamente 60 por ciento de la población; las castas representan 1 000 000, un porcentaje de 22 por ciento; los afrodescendientes son 10 000, 0.16 por ciento; los criollos y peninsulares constituyen 1 050 000, esto es, 18 por ciento; de este total sólo 50 000 son peninsulares.<sup>18</sup> La mayoría de esta población se encontraba en estado de pobreza, excepción hecha de los criollos y los peninsulares.

En el México independiente, las instituciones civiles y religiosas son quienes se ocupan de la responsabilidad de proporcionar beneficencia social y acciones filantrópicas, aunque desordenadamente. La beneficencia cubre primordialmente la atención a la salud y en menor grado a la educación y alimentación de la población pobre y marginada. No obstante, destaca el hecho de que la beneficencia pública se convierte en una responsabilidad del Estado:

Sin embargo, en la Reforma, la beneficencia pública pasa a ser responsabilidad del Estado. Por vez primera se institucionalizan las actividades y proyectos de ayuda a los pobres e indigentes, surgiendo el concepto de beneficencia en y

<sup>17</sup> Ma. del Rosario Huerta Lara, “La Asistencia Social en México”, en *Letras Jurídicas, Revista Multidisciplinar del CECEGS*, núm. 14, Veracruz, Universidad Veracruzana-Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, 2006, disponible en: <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/14/huerta14.pdf> [consultado el 3 de noviembre de 2016]

<sup>18</sup> Ernesto de la Torre Villar, “El virreinato de Nueva España en el siglo xviii”, en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, México, Academia Mexicana de Historia/SEP/FCE, 2010, p. 137.

por el Estado. Se brinda atención a la salud, en menos grado a la educación y alimentación. Prevalcen labores desde las instituciones de gobierno marcadas por las ideas filantrópicas y caritativas. El término de beneficencia no sólo abarca acciones de atención a la salud o el socorro y la limosna a pobres e indigentes, sino también a la educación, la previsión sanitaria y otras actividades.<sup>19</sup>

El Porfiriato, por su parte, se caracteriza por una dicotomía de la beneficencia, pudiendo ser ésta pública o privada, pero sobre todo por un nuevo papel protagonista de la Iglesia Católica y un distanciamiento del Estado:

Alejamiento del Estado y nuevo posicionamiento de la iglesia católica y algunos grupos privados. No obstante, se decreta que la beneficencia pase a formar parte de la salubridad general. La procuración de alivio y apoyo a las personas desprotegidas demanda el concurso activo de la ciudadanía, el gobierno y los instrumentos jurídicos y administrativos del Estado. Se empieza a conceptualizar y a poner en práctica el Sistema de Asistencia Social Pública y Privada. Se consagran dos principios fundamentales: el derecho de los habitantes de la República, cuando son débiles sociales-económicos, a que el Estado les preste ayuda médica, y el deber que la sociedad tiene de contribuir conforme a sus posibilidades a la anterior erogación. Los sujetos de la asistencia eran los indigentes, huérfanos, enfermos mentales, menores que incurren en alguna falta a la ley y mujeres en trabajo de parto.<sup>20</sup>

En 1877 se crea la Dirección de Beneficencia Pública. En 1881, la Dirección se ubica en ese entonces dentro de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, se da un desarrollo importante de la beneficencia privada. En 1889 aparece una ley que reconoce la personalidad jurídica de las asociaciones de beneficencia pública y en 1904 se dicta la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ma. del Rosario Huerta Lara, *op. cit.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Ricardo Pozas Horcasitas, "El desarrollo de la seguridad social en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, año 54, núm. 4, octubre-diciembre, México, UNAM-IES, 1992, p. 27.

## EL DESARROLLO SOCIAL EN EL MÉXICO MODERNO

El inicio del desarrollo social y económico del México moderno se puede marcar al término de la Revolución mexicana. Momento a partir del cual se identifican cuatro fases: a) fase de constitución de la política social posrevolucionaria de 1917 a 1940; b) etapa de articulación entre la política social y el modelo de sustitución de importaciones de 1940 a 1982; c) fase de crisis de articulación entre la política social y la industrialización 1982 a 1988, y d) de 1989 a la fecha.<sup>22</sup>

En el primer periodo (1917-1940) se perfila la naturaleza de la política social posrevolucionaria, destacando de la Constitución de 1917 sus artículos 3o., 4o., 27 y 123, mientras que el artículo 25 consagraba la intervención del Estado en la promoción del desarrollo social.<sup>23</sup>

Durante estos años, se realizan acciones importantes en el campo de la salud pública, entre las que destacan las campañas sanitarias de vacunación y de educación higiénica, realizadas por el Departamento de Salubridad, creado en 1917. A partir de 1934, con el primer plan sexenal de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, estas campañas se extienden por todo el país y comienza la provisión sistemática de servicios de salud. Para cumplir con dichas funciones, se crea la Secretaría de la Asistencia Pública en 1938. Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, en 1943, la fusión de ambas dependencias dio lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En cuanto a la educación, en 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP). Asumiendo el Estado mexicano la responsabilidad de otorgar educación primaria a toda la población, destacando las campañas de alfabetización. El 12 de diciembre de 1934, se instituye por primera vez la gratuidad de la educación primaria, al disponer que la educación primaria es obligatoria y el Estado la debe impartir gratuitamente. Como dato estadístico, en 1921, de un total de 11 749 000 habitantes, 61.5 por ciento era analfabeta y para 1940 esta cifra disminuye a 58 por ciento.

<sup>22</sup> Carlos Barba, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Santiago de Chile, Cepal-División de Desarrollo Social (Serie Políticas Sociales, 92), 2004, pp. 17 y ss.

<sup>23</sup> Aunque formalmente es hasta el 3 de febrero de 1983 cuando se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el tema de la rectoría económica del Estado en el artículo 25 constitucional.

El espíritu de la ley de 1915<sup>24</sup> se incorpora al artículo 27 de la Constitución de 1917. La reforma agraria es uno de los resultados más importantes del artículo 27 constitucional, siendo su objetivo el reparto agrario. Entre 1915 y 1934 (fecha del primer Código Agrario), se fijan los lineamientos jurídicos del ejido como institución predominante del campo mexicano.

La crisis económica mundial de 1929 impulsa el surgimiento del Estado interventor. Para México, nación agrícola que exportaba productos primarios e importaba bienes manufacturados, la crisis es un golpe contundente. De 1929 a 1932, el comercio exterior cae a la mitad, lo que condujo a especialistas y funcionarios públicos a modificar el manejo de la economía y avanzar hacia la industrialización del país. No obstante, es hasta el periodo de la segunda posguerra cuando la intervención gubernamental adquiere mayor vigor.

Durante la primera mitad del siglo xx, la integración nacional es uno de los principios que promovieron y justificaron las políticas sociales y económicas debido a la gran dispersión y aislamiento de los centros de población. Las acciones del gobierno federal consisten en la construcción y la ampliación de carreteras y caminos para favorecer el tránsito de bienes, servicios y personas.

En el segundo periodo (1940-1982), a partir de 1940, los gobiernos colocan el énfasis en el logro del crecimiento económico a través de la industrialización. Entre las décadas de 1940 y 1950, la inversión pública en infraestructura y el fomento industrial tuvo prioridad. La creación de nueva infraestructura en todo el país genera empleo e ingreso al mismo tiempo que la estructura productiva se amplía y diversifica, las acciones de bienestar dirigidas a grupos urbanos, mejoraron los indicadores sociales, en salud y educación.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> La Ley del 6 de enero de 1915, emitida por Venustiano Carranza en Veracruz, ocupa un lugar fundamental, ya que constituye el antecedente del artículo 27 constitucional. La Ley Agraria ordena la restitución de tierras arrebatadas a raíz de la legislación de julio de 1856 y estipula la dotación para aquellos pueblos que carecieran de tierras.

<sup>25</sup> James Wilkie, *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*, México, FCE (Economía latinoamericana), 1978, pp. 120-127. Citado en “Desarrollo Social”, *op. cit.* [consultado el 24 de octubre de 2016]

En materia educativa, el 30 de diciembre de 1946, se realiza la segunda reforma al artículo 3o., estableciendo que toda la educación que el Estado imparta es gratuita. Otro avance social igual de importante es la creación, en 1943, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, posteriormente, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959. Garantizando así el derecho a la salud y a la seguridad social. Posteriormente, el 21 de abril de 1972 se promulga la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) que permite crear una institución integrada por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado, para otorgar créditos de vivienda a los trabajadores, buscando de esta manera hacer efectivo el derecho a la vivienda.

La intervención estatal se financia con los ingresos petroleros y déficit fiscal, lo que provoca inflación. Por lo que entre 1958 y 1970, para combatir la inflación y reducir el déficit, la política económica se centra en el crecimiento sin inflación, periodo que se conoce como de desarrollo estabilizador.<sup>26</sup> El desarrollo económico de 1950 a 1970 se basa en la industrialización por sustitución de importaciones.<sup>27</sup>

Sin embargo, el agotamiento del modelo de crecimiento origina desequilibrios económicos y financieros. La crisis económica de 1976 paraliza la política social. A inicios de los años ochenta, la caída de los precios del petróleo y la imposibilidad de pagar la deuda externa replantean la política económica del Estado mexicano. Además, el crecimiento económico logrado es desequilibrado, por lo que una de sus consecuencias es la desigualdad social.<sup>28</sup>

Entre las políticas sociales precursoras del combate a la pobreza, se encuentran el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral (Pider) de 1973, que integra todos los programas

<sup>26</sup> Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, 1996, pp. 106-109. Citado en “Desarrollo Social”, *op. cit.* [consultado el 24 de octubre de 2016]

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí, *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, México, Sedesol (Cuadernos de Desarrollo Humano, 26), 2005. Citado en “Desarrollo Social”, *op. cit.* [consultado el 24 de octubre de 2016]

rurales y pretende que los programas de desarrollo rural fueran auto-financiables. En 1976 se crearon dos programas, por un lado, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y, por otro lado, el Sistema Alimentario Mexicano. En relación con el primero se realiza un amplio diagnóstico sobre los grupos y áreas marginadas del país, que permite realizar acciones en salud, abasto alimentario, viviendas rurales, agua potable, electrificación, construcción de caminos y apoyo a la organización campesina. Con el Sistema Alimentario Mexicano, se busca la autosuficiencia alimentaria en productos básicos agropecuarios y disminuir la pobreza extrema. Estos dos programas se cancelan con el inicio de la crisis económica y financiera de inicios de la década de 1980.<sup>29</sup>

Durante la presidencia de José López Portillo se crea el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Incluso la asistencia social privada se coordina desde el gobierno. En la época surgieron varios programas para la población en situación de pobreza, a saber: el de zonas deprimidas y grupos marginados (Coplamar), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el de Desarrollo Regional (Proder), el de Desarrollo Rural (Pider). Asimismo, se establecen mínimos de bienestar, que buscan proporcionar a los grupos marginados un nivel apropiado de alimentación, salud, vivienda y educación.<sup>30</sup>

En materia agraria, destaca el gran reparto agrario de Lázaro Cárdenas, etapa que se extiende hasta finales de 1970. La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 marca el inicio de una tercera etapa al incluir un nuevo capítulo que hace énfasis en la organización agraria. En resumen, el proceso de la reforma agraria integral (denominación dada con la reforma constitucional de 1983) comprende:<sup>31</sup>

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Sara Sefchovich, “Historia de la asistencia social en México”, en *Vanguardia*, Coahuila, 7 de abril de 2013, disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/columnas-historiadelaasistenciasocialenmexico-1712901.html> [consultado el 3 de noviembre de 2016]

<sup>31</sup> Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 2002, pp. 296 y ss.

- El reparto de las tierras legalmente afectables.
- El apoyo a la producción mediante una infraestructura económico-productiva y una infraestructura de bienestar social rural.
- El apoyo al desarrollo integral, desde la organización productiva de los campesinos y de los productos; la comercialización, el transporte y el almacenamiento, hasta la distribución y el abasto popular nacional.
- La comercialización internacional de los productos agropecuarios y forestales.

Entre 1911 y 1992 se entregan a los campesinos más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y a cerca de las dos terceras partes de la propiedad rústica total del país. Según las resoluciones presidenciales de dotación de tierras, se establecen 30 mil ejidos y comunidades que incluyen 3.1 millones de jefes de familia. A finales del siglo xx, la propiedad social comprende 70 por ciento de los casi cinco millones de propietarios rústicos y la mayoría de los productores agropecuarios. La estabilidad, gobernabilidad y desarrollo de México en el siglo xx se sustenta en la reforma agraria y permite el desarrollo del México urbano. Sin embargo, la reforma no logra el desarrollo de la población rural.<sup>32</sup>

En el tercer periodo (1982-1988), sobre todo a partir de la década del ochenta, México vive un proceso de crisis y ajuste estructural que implica un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. Este proceso impacta en las políticas sociales, como la sustitución del universalismo —que privilegia a estratos medios y altos urbanos— por políticas y programas selectivos y focalizados a los segmentos de población con mayores carencias y rezagos. Con los ajustes de 1982-1983, el gasto público y el social tienen recortes sustantivos.

<sup>32</sup> Arturo Warman, “La reforma agraria una visión de largo plazo”, en *Reforma agraria. Colonización y cooperativas*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2003, disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j0415T/j0415T00.pdf> [consultado el 10 de noviembre de 2016]

Con el presidente Miguel de la Madrid cambia el enfoque en materia de política social. Se abandona la concepción del Estado intervencionista y se transita hacia un adelgazamiento del Estado. Además, la política social desplaza al sector obrero organizado y coloca en su lugar a los grupos marginados que en la época eran casi 55 por ciento de la población.<sup>33</sup>

En materia de gasto social, el primer año del gobierno de Miguel de la Madrid disminuye a 17 por ciento del gasto público y para 1988 representa 10 por ciento. El DIF se especializa, adquiere autonomía y es desconcentrado del sector salud. Se forma el Sistema Nacional de Asistencia Social, que además de atender niños y mujeres agrega a los jóvenes y a los viejos, a través de los Centros de Integración Juvenil y del Instituto Nacional de la Senectud.<sup>34</sup>

Es de destacar también el papel desempeñado por la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, la cual da nacimiento a los planes nacionales de desarrollo, sectoriales y especiales, así como a la participación social en la elaboración de los planes. Con la Ley de Planeación, se establecen:

- 1) Las normas y principios básicos conforme a los cuales se debe llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo.
- 2) Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- 3) Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas.
- 4) Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas sectoriales.
- 5) Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Idem.*

Por último, en el cuarto periodo (1989-a la fecha), las políticas sociales y sus respectivos programas sociales de basarse sólo en la asistencia poco a poco avanzan a una asistencia con corresponsabilidad, con políticas sociales selectivas y programas focalizados.

El primero de estos programas es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en 1988. El Programa busca fomentar las relaciones sociales en las comunidades en pobreza extrema y está dirigido a indígenas, campesinos en pobreza extrema y grupos urbanos marginados. Las acciones del Programa abarcan: alimentación, salud, tenencia de la tierra, vivienda, la educación e infraestructura agropecuaria.<sup>35</sup>

Luego del cambio de modelo económico, el gasto social registra una leve recuperación. En 1988 representa 31.9 por ciento del gasto programable y en 1993 asciende a 51.1 por ciento. Logrando mayores incrementos la educación y la salud.<sup>36</sup>

En relación con la reforma agraria, una nueva reforma tiene lugar el 6 de enero de 1992 cuando se cambia el artículo 27 constitucional. En el mismo año se promulga la Ley Agraria y la Ley Forestal. La reforma constitucional de 1992 parte de un principio, enunciado en la exposición de motivos: la iniciativa y la libertad para promover el desarrollo rural pasan a manos de los productores rurales y sus organizaciones. El rasgo característico de dicha reforma es que termina con el papel tutelar que había desempeñado el Estado con el fin del reparto agrario.<sup>37</sup> Con la reforma constitucional, el Presidente de la República pierde las facultades relativas al reparto de la tierra como proceso administrativo. Asimismo, la nación deja de ser la propietaria de las tierras sociales y la propiedad de éstas pasa a los ejidos. Los ejidos dejan de estar subordinados a las autoridades gubernamentales. La Asamblea Ejidal adquiere autonomía. El Estado transfiere el valor de la tierra a los núcleos ejidales para su uso, disfrute y comercialización. La justicia agraria se traslada a los tribunales agrarios ordinarios y el poder ejecutivo pierde sus facultades jurisdiccionales. Igualmente, se crea la Procuraduría

<sup>35</sup> “Desarrollo Social”, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Idem.*

Agraria para asistir, representar y arbitrar la solución de los problemas agrarios.<sup>38</sup>

Uno de los programas emblemáticos es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que inicia en 1997 y que ha ido desarrollando tintes nuevos. Inicialmente, Progresá parte de un enfoque integral al contemplar al mismo tiempo servicios de salud, alimentación y educación. Buscando desarrollar, desde una perspectiva de género, las capacidades de las personas y familias en condiciones de pobreza extrema. A partir de 2001, Progresá se denomina Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Si Progresá atiende originalmente a familias rurales en pobreza extrema, bajo el nuevo programa se incluyen también a las familias en pobreza extrema en zonas urbanas.<sup>39</sup> Posteriormente, a partir de 2014, Oportunidades se convierte en Prospera.

Se debe destacar también que a inicios del siglo XXI, un amplio segmento de la población no tiene acceso a la seguridad social ni a servicios de salud institucionales, por lo que a partir de 2003 se crea el programa llamado Seguro Popular.

Finalmente, en materia educativa, el 9 de junio de 1980 y el 28 de enero de 1992 también es reformado el artículo 3o. constitucional. Una quinta reforma, del 5 de marzo de 2003, además de reafirmar que toda la educación que imparta el Estado es gratuita, también señala que el Estado debe impartir educación preescolar, primaria y secundaria. Siendo la educación primaria y la secundaria obligatorias.

Destacan las recientes reformas constitucionales, del 26 de febrero de 2013, a los artículos 3o., en sus fracciones III, VII y VIII: y 73, fracción XXV y la adición de un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución. Reformas que buscan garantizar la calidad en la educación obligatoria, que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos en la educación básica y media superior que imparta el Estado se lleve mediante concursos de oposición, garantizar la prestación de

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Idem.*

la calidad educativa a través de la creación de un Sistema Nacional y un Instituto para la Evaluación Educativa, y facultan al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente. Reformas constitucionales que se han manifestado también en 2013, en reformas a la Ley General de Educación (para crear el Sistema de Información y Gestión Educativa, además de impulsar las escuelas de tiempo completo y facultar a la Secretaría de Educación Pública para que en las escuelas haya alimentos nutritivos); la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (que implica la creación del organismo público autónomo que emitirá lineamientos para las autoridades educativas para realizar las funciones de evaluación) y la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (que contempla la existencia y concursos y evaluaciones periódicas para el ingreso, permanencia y promoción de los docentes). Las anteriores leyes tienen por objeto la mejora de la calidad de la educación, concursos para ingresar como docente y evaluar su labor.

El enfoque de programas selectivos y focalizados llevaba implícita la concepción de que la reducción de la pobreza sólo podría lograrse con la participación de los beneficiarios (corresponsabilidad), por lo que fue necesario que los programas dieran prioridad al desarrollo de las capacidades de las personas para que, una vez que cese la intervención de política pública, tengan los elementos para enfrentarse al mercado laboral y a la vida social.<sup>40</sup>

#### EL DERECHO AL DESARROLLO COMO EXPRESIÓN DE LA TRANSVERSALIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES

El conjunto de los derechos sociales que se despliegan dentro del derecho al desarrollo social encuentran su fundamento en la Ley General de Desarrollo Social. De suerte que Sedesol, a través de sus programas y acciones, permite la realización del derecho al desarrollo a través de la protección social, el derecho a la salud, a la educación, al trabajo o empleo, a la vivienda y a la alimentación. Derechos que encuentran su

<sup>40</sup> *Idem.*

realización en la Estrategia Nacional de Inclusión. Una vez explicados los anteriores derechos humanos, veremos cómo Sedesol busca hacer efectivos los mismos a través de sus programas, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas.

*La Ley General de Desarrollo Social  
y la transversalidad de derechos sociales*

Es importante señalar el papel que ha jugado en materia de política social la Ley General de Desarrollo Social. Dicha ley entra en vigor el 21 de enero de 2004 con el objetivo de promover una política social coordinada a través de programas municipales, planes y programas estatales, programas institucionales, regionales y especiales, así como a través del Programa Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo. Con el fin supremo de lograr una vida digna que permita a toda la población contar con salud, vivienda, un medio ambiente sano, alimentación y trabajo. Entre los objetivos de esta Ley se encuentran los siguientes:

- a) Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución.
- b) Asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social.
- c) Señalar las obligaciones del gobierno federal.
- d) Establecer las instituciones responsables del desarrollo social.
- e) Definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social.
- f) Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal.
- g) Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del gobierno federal en materia de desarrollo social.
- h) Determinar las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado.
- i) Fomentar el sector social de la economía.

- j) Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.
- k) Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en materia de desarrollo social.
- l) Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.
- m) Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

La Ley General de Desarrollo Social es la primera que regula a nivel nacional la política social, los programas y las acciones públicas orientadas al desarrollo social y busca garantizar el correcto ejercicio del gasto social.

La Política de Desarrollo Social según la Ley General en comento, se debe sujetar a los siguientes principios (artículo 3o.):

1. Libertad: capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal y para participar en el desarrollo social.
2. Justicia distributiva: garantía de que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo.
3. Solidaridad: colaboración corresponsable entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno.
4. Integralidad: articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales.
5. Participación social: derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.
6. Sustentabilidad: preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, que permitan mejorar la calidad de vida y la productividad, sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

7. Respeto a la diversidad: reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.
8. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades.
9. Transparencia: la información relativa al desarrollo social debe ser pública, objetiva, oportuna, sistemática y veraz.
10. Perspectiva de género: el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social debe realizarse con un enfoque de género.

El derecho al desarrollo implica una lectura cruzada de los derechos económicos y sociales, reforzando de esta manera la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. El alcance del derecho humano al desarrollo queda claramente ejemplificado con el artículo 6o. de la Ley General de Desarrollo Social, el cual señala que: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Cabe destacar que la ley en comento señala que toda persona tiene derecho a participar de los beneficios de los programas sociales, aunque restringe su acceso a quienes cubren los requisitos establecidos por la normatividad de cada programa (Reglas de Operación) con el fin de favorecer a los grupos sociales vulnerables.

Lo anterior es reafirmado por el artículo 8o. al señalar que: “Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja”, siendo justamente los programas que maneja Sedesol los vehículos para garantizar a la población vulnerable el acceso a los derechos sociales a través de la protección social.

*De la asistencia social al derecho de la protección social no contributiva a cargo de sedesol*

Hablar de asistencia social, luego de seguridad social y actualmente de protección social, no es sólo un cambio de denominación, sino que representa un cambio en el paradigma de atención a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

La asistencia social se entiende como toda actividad pública o privada para ayudar a personas o familias en estado de pobreza.<sup>41</sup> El beneficio recibido no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión depende del actuar discrecional del gobierno<sup>42</sup> o del ente privado que elige a quiénes presta asistencia. Sin embargo, aparece históricamente como el primer mecanismo que busca proteger a los desvalidos, que posteriormente se reconoce ya no como una labor discrecional del gobierno, sino como una obligación del mismo para atender a la población en estado de necesidad.

La Ley General de Salud (LGS) y la Ley de Asistencia Social (LAS) entienden a la asistencia social como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Asimismo, considera que la asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación (artículo 167 de la LGS y artículo 3o. de la LAS).<sup>43</sup>

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el ente encargado de la coordinación del Sistema Nacional de Asistencia

<sup>41</sup> Patricia Kurczyn, “Asistencia social pública y privada. El trabajo voluntario”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 90, México, UNAM-IIIJ, 1997, pp. 1119-1133, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3513/4178>

<sup>42</sup> Sonia Fleury y Carlos Gerardo Molina, “Modelos de protección social”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, 2002, p. 8.

<sup>43</sup> La Ley General de Salud se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984 y entró en vigor a partir del 1o. de julio de 1984. La Ley de Asistencia Social se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de septiembre de 2004.

Social, cuya función es fomentar y coordinar la prestación de servicios de asistencia social pública y privada.

La asistencia social de labor altruista a obligación del estado es el preludio del nacimiento de la seguridad social. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social es:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional; desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

A nivel internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece en su artículo 22 que toda persona, en tanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social. Por su parte, los artículos 23 y 25 de la Declaración precisan el derecho a la asistencia médica, en caso de enfermedad, de maternidad, de invalidez, de deceso y de vejez. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (del que México es parte y en vigor desde el 3 de enero de 1976) establece en su artículo 9o. el derecho que tiene toda persona a la seguridad social incluidos los seguros sociales. Destaca también, el Convenio 102 de la OIT que se refiere a los alcances de la Seguridad Social: atención médica, prestaciones monetarias de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, vejez, invalidez, sobrevivientes, desempleo y asignaciones familiares.

En México, la Ley del Seguro Social establece en su artículo 2o. que la Seguridad Social tiene como finalidad

garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

En nuestro país, las tres principales instituciones encargadas de la seguridad social son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

Históricamente, la expresión seguridad social aparece como una sistematización de los seguros sociales existentes. Quizás ésta sea la explicación de por qué el Convenio 102 de la OIT cimienta, en la mayoría de los casos, los derechos derivados de dicho convenio, a la condición de ser trabajador subordinado. Su universalidad partía de la condición de que todos los seres humanos en un momento u otro serían trabajadores, no previendo tres fenómenos contemporáneos:

1. El desempleo que deja sin seguridad social.
2. El incremento de los trabajadores independientes sin acceso a la seguridad social; el incremento del trabajo informal.
3. La aparición de trabajadores que se encuentran entre la subordinación y la independencia, conocidos como trabajadores parasubordinados o trabajadores independientes económicamente subordinados.

Ante las limitaciones de la seguridad social, pero también a partir de la misma, se empieza a construir la nueva noción de protección social.<sup>44</sup> De hecho, la existencia de población no derechohabiente y de amplios sectores de la población que requiere una atención médica en salud, así como de diferentes necesidades sociales dieron lugar al desarrollo de la protección social en nuestro país y, en ese sentido, a un papel preponderante en la materia de Sedesol.

El alcance contemporáneo de la noción de protección social se puede apreciar en el informe del secretario general de la ONU en 2001, entendiendo a la protección social como un “conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia

<sup>44</sup> Alain Supiot, “Protection social et travail décent. Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail”, en *Travaux conduits à l’initiative du Bureau International du Travail*, Supplément n. 1272, Semaine Social Lamy, Paris, 2006.

a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”.<sup>45</sup> Sus políticas se ocupan tanto de la privación total y las vulnerabilidades de los más pobres como de las necesidades de los que no lo son en este momento, pero necesitan sentirse seguros ante circunstancias adversas, en determinadas etapas del ciclo de vida y en razón de las modificaciones en la naturaleza y formas de organización del trabajo (trabajadores informales, trabajadores parasubordinados o autónomos económicamente dependientes).<sup>46</sup>

En nuestro país, el concepto de protección social se enfoca primordialmente al tema de la salud entendiéndose por tal (artículos 77 bis 1 y 77 bis 2 de la Ley General de Salud):

un mecanismo por el cual el Estado garantice el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación. Como mínimo deberá contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, gineco-obstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.

La asistencia social nace como una actividad caritativa de los particulares y se reconoce posteriormente como una obligación del Estado. La seguridad social aparece para atender las contingencias sociales de los trabajadores asalariados. Por su parte, la protección social aparece ante la necesidad de otorgar derechos a toda la población en situación de vulnerabilidad social que por su trabajo no asalariado (trabajador independiente), informal (trabajadores asalariados sin prestaciones laborales y seguridad social) o por no tener trabajo no pueden acceder a la seguridad social. Actualmente, la asistencia social se despliega a través de las actividades del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la segu-

<sup>45</sup> Informe del secretario general de la ONU, “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización”, Comisión de Desarrollo Social, 39o. periodo de sesiones del 13 al 23 de febrero de 2001, p. 3.

<sup>46</sup> Alfredo Sánchez-Castañeda, “Trabajador parasubordinado”, en *Diccionario de derecho Laboral*, México, Oxford (Diccionarios jurídicos), 2006.

ridad social a través de los derechos laborales que tiene toda persona que realiza un trabajo formal y la protección social se ligan a la atención de las necesidades sociales, sin que éstas tengan una base contributiva.

Sedesol es la Secretaría que se encarga de desarrollar la protección social en nuestro país, ya que atiende contingencias sociales de la población no asalariada (encontrarse en la informalidad o ser trabajadores no asalariados) o con ciertos tipos de vulnerabilidad social (no contar con trabajo o requerir un ingreso de sobrevivencia). En ese sentido, los diferentes programas de Sedesol ocupan un papel fundamental, ya que la Secretaría permite la realización del derecho humano al desarrollo, al apoyar a la población carente de un empleo formal, de seguridad social, de servicios de salud provenientes de una de las instituciones de seguridad social (ISSSTE o IMSS) al permitir a todos los mexicanos la salud a través del seguro popular, la educación a través de Prospera, la alimentación a través de comedores comunitarios (Diconsa y Liconsa) e incluso el empleo, a través del Programa de Empleo Temporal.

Como se puede apreciar, el derecho al desarrollo social encuentra su realización a través del derecho de la protección social, destinado a la población que por muchos años, al no tener un empleo formal, quedaba fuera de la cobertura social establecida a través de las instituciones de seguros sociales.

#### *Derecho a la salud*

El derecho a la salud no hace distinción de origen, religión, ideología política o condición económica o social. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS): “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.”

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25.1 relativo a la salud, establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que asegure en lo personal y familiar, la salud, la asistencia médica, derecho a seguros sociales en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

Por su parte, el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del 2 de mayo de 1948 señala que:

“toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la ONU en 1966, en su artículo 12, reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Igualmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>47</sup> en su Observación General 14 (párr. 12) relativa al *Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, aprobada el 11 de agosto de 2000, establece que entre los elementos esenciales al derecho a la salud se encuentran: disponibilidad, acceso, aceptabilidad y calidad.<sup>48</sup>

En el México independiente, la Constitución centralista de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 regulan la salubridad pública, no como derecho autónomo, sino únicamente para fijar competencia y delegar facultades a los ayuntamientos y a las asambleas departamentales.

El 15 de julio de 1891, el Ejecutivo federal expide el primer Código Sanitario, antecedente de la actual Ley General de Salud. El 12 de noviembre de 1908 se reforma la fracción XXI del artículo 72, de la Constitución de 1857, que facultó por primera vez al Congreso de la Unión para dictar las leyes sobre salubridad general. Posteriormente, el Congreso Constituyente de 1917 habría de adicionar a la fracción XVI del artículo 73 (correlativa a la fracción XXI del citado artículo 72 de la Constitución de 1857), cuatro bases generales en materia de salud:

<sup>47</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece en virtud de la resolución 1985/17, del 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, para desempeñar las funciones de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, asignadas a este Consejo en la parte IV del Pacto en comentario.

<sup>48</sup> El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud: 11/08/2000. E/C.12/2000/4, CESCR OBSERVACION GENERAL 14. (General Comments), 22o. periodo de sesiones, Ginebra, 25 de abril a 12 de mayo de 2000. Tema 3 del programa Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Observación general No. 14 (2000), “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, en ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Consejo Económico Social, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf?view> [consultado el 7 de enero de 2017]

1. El Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
2. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.
3. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
4. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

No obstante, la reforma constitucional más importante tiene lugar recientemente, al incorporar a la Constitución el derecho a la protección de la salud. Mediante reforma al artículo 4o. constitucional, del 3 de febrero de 1983, adicionando el siguiente párrafo:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

De la lectura de dicho párrafo se desprende que debe existir concurrencia entre la federación y las entidades federativas para hacer efectivo el derecho a la salud, lo cual responde no sólo a un sano federalismo, sino también a una necesidad real y un interés fundamental de los mexicanos por procurar que todas las instancias de gobierno intervengan en su concreción, ya que sin el concurso de ambas instancias (federal y estatal) la acción sanitaria sería del todo ineficaz.

Una interpretación armónica de la Constitución permite inferir que los municipios también pueden ser partícipes de esta tarea, ya que el inciso i), de la fracción III del artículo 115 constitucional, otorga la

posibilidad de que los mismos se hagan cargo de los servicios públicos que determinen las legislaturas estatales.

La reforma constitucional citada puede considerarse como fundamental e innovadora en la consolidación de un mejor sistema de salud, pues es la propia Constitución la que le impone al Estado la obligación de abocarse al cumplimiento de este derecho social.

La Ley General de Salud es la encargada de definir los alcances del derecho a la protección de la salud, al establecer que:

Artículo 2o. El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

I.- El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades.

II.- La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana.

III.- La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.

IV.- La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud.

V.- El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

VI.- El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud.

VII.- El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Sedesol con sus diferentes programas contribuye a la realización del derecho a la protección social en salud, a saber: Programa Pensión para Adultos Mayores, Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia, Prospera, entre otros.

### *Derecho a la educación*

La educación es un derecho humano fundamental del que nadie puede ser excluido y que conduce a la realización de otros derechos. El derecho a la educación se puede entender como la función pública ineludible del Estado de otorgar enseñanza accesible, obligatoria, general y

gratuita, al menos en las etapas elementales o fundamentales, a toda persona (menor o adulta) que le permita adquirir conocimientos y alcanzar el pleno desarrollo de su persona, así como el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. El derecho de la educación se entiende como el conjunto de normas que regulan la formación de toda persona.

Del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se desprenden algunos elementos que caracterizan el derecho de toda persona a la educación: gratuidad y obligatoriedad, al menos en la enseñanza primaria. Por su parte, la educación secundaria, media superior y profesional debe ser generalizada y accesible a todos y procurarse la gratuidad de la misma; fomentar la libertad de enseñanza; orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, así como promover las actividades de las ONU en pro del mantenimiento de la paz, y finalmente, procurar la educación para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

En materia internacional, los primeros antecedentes del Derecho a la Educación se encuentran en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, pero es en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la que se establece que toda persona tiene derecho a la educación. Otros instrumentos, declaraciones y proyectos internacionales y regionales que se refieren al derecho a la educación son: 1960, Convención relativa a la lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la Enseñanza (en donde se señala la igualdad de oportunidades y trato en la educación, así como interrumpir cualquier práctica que implique discriminación en la educación); 1966, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1979, Declaración de México en el marco de la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica de los Estados miembros de América Latina y

El Caribe convocada por la UNESCO; 1989, Convención sobre los Derechos del Niño (disponibilidad y accesibilidad de la educación para todos los niños); 1990, Declaración Mundial de Educación para Todos (necesidades básicas de aprendizaje, calidad y equidad); 2000, Informe Mundial de la Educación de UNESCO: El derecho a la educación: hacia una educación para todos a lo largo de la vida; 2007, Proyecto Regional de Educación para América Latina y El Caribe: Educación de Calidad para Todos: un asunto de derechos humanos.

En la historia constitucional mexicana se considera a la educación como una de las funciones públicas esenciales del Estado contemporáneo y en consecuencia una obligación inexcusable del Estado. Desde la apertura del Congreso de Chilpancingo del 14 de septiembre de 1813, José María Morelos en su documento *Sentimientos de la Nación*, en el punto número 12 decía: “Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia e indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

Los *Sentimientos de la Nación* consideraron a la educación como un instrumento indispensable del naciente Estado mexicano. Posteriormente, el artículo 39 de la Constitución de Apatzingán señaló: “La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”.

Por su parte, el artículo 50 de la Constitución de 1824 otorgó facultades exclusivas al Congreso general para promover la educación creando “establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas”. Lo anterior sin perjuicio de la libertad de las legislaturas de los Estados para la regulación de la educación en sus territorios.

En el Congreso Constituyente de 1917, la discusión del artículo 3o. produjo una intensa polémica. Al respecto, Francisco J. Múgica expresó: “estamos en el momento más solemne de la Revolución”. El resultado fue que el artículo 3o. de la Constitución de 1917 condensó una nueva idea del Estado en México: la secularidad. Aunque en 1857 se logró vencer la inercia religiosa de siglos, el artículo 3o. sólo señaló que la enseñanza es libre. Sesenta años más tarde, se agregó que la

educación impartida en los establecimientos oficiales y la ofrecida por particulares en sus diferentes niveles debe ser laica. Además, se prohibía que las corporaciones religiosas establecieran o dirigieran escuelas primarias, y se introdujo el derecho del Estado a supervisar el funcionamiento de todos los centros educativos.

En 1934, ese precepto es reformado para introducir el principio de la educación socialista, medida adoptada un lustro después de haber concluido el conflicto cristero. Muchas fueron las tensiones generadas porque planteaba una contradicción dentro del sistema constitucional e implicaba una cuestión que dividía a la sociedad. En 1946, el precepto fue reformado una vez más y el principio socialista cedió su lugar al principio democrático. La democracia fue considerada como una estructura jurídica, como un régimen político y como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

La reforma de 1946 también introdujo un gran cambio en materia de enseñanza gratuita. El texto de 1917 establecía la gratuidad de la enseñanza primaria, la reforma de 1934 adicionó su obligatoriedad y a partir de 1946 el derecho a la educación gratuita se extendió a todos los niveles de la educación impartida por el Estado. Recientemente, la reforma constitucional del 9 de febrero del 2012 extiende la obligatoriedad de la educación hasta la enseñanza media superior. En la Constitución, además del artículo 3o., se alude a la educación en los artículos 2o., 4o., 18, 31, fracción I, 41, y 73, fracción XXV y 123 constitucionales.

#### *Derecho al trabajo y al empleo*

El trabajo y el empleo, si bien comparten identidades, no tienen los mismos alcances.<sup>49</sup> La palabra *trabajo* se puede identificar como una actividad subordinada regulada por el derecho del trabajo.<sup>50</sup> Por otro lado, el vocablo *empleo* no sólo engloba al trabajo subordinado, sino a

<sup>49</sup> José Luis Monereo Pérez *et al.*, *Manual de política y derecho del empleo*, España, Tecnos, 2011, p. 119.

<sup>50</sup> Gerard Lyon-Caen, “¿Derecho del trabajo o derecho del empleo?”, en Mario Eduardo Ackerman, *Evolución del pensamiento juslaboralista. Estudios en homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1997.

todo tipo de ocupación o actividad sea subordinada, independiente o de otra naturaleza.<sup>51</sup> Lo anterior resulta fundamental, ya que cada vez nos encontramos frente a actividades que no implican un trabajo subordinado. De hecho, los programas de Sedesol para jornaleros agrícolas o para migrantes van más enfocados a hacer real el derecho al empleo que el derecho al trabajo, ya que mientras que en el derecho del trabajo la protección sólo es para el trabajador subordinado, en el derecho del empleo la protección se otorga independientemente de la calidad de asalariado subordinado de una persona.

En el derecho del trabajo, la tutela se manifiesta en la protección que el derecho otorga al trabajador para igualarlo con el empleador. En el derecho del empleo, la tutela aparece con el acompañamiento que debe brindar el Estado para que una persona se inserte, en el mercado de trabajo, conserve su empleo o consiga otro en caso de perder su empleo.

El derecho del empleo se puede definir como el conjunto de normas que se ocupa del régimen jurídico del mercado de trabajo, de los sujetos que operan en él y de las políticas que se desarrollan en su seno. El derecho del empleo giraría alrededor del mercado de trabajo. Bajo la anterior perspectiva, el Estado tiene la obligación de asegurar el funcionamiento del mercado y participar con políticas de empleo, cuando el mercado no asegure niveles de empleo adecuados.<sup>52</sup>

Cada persona cuenta con derechos derivados de un empleo: derecho a ser informado sobre los empleos existentes, derecho a la capacitación y adiestramiento (formación profesional), derecho en caso de pérdida de empleo a ser nuevamente capacitado para insertarse al mercado de trabajo a ser objeto de una reclasificación profesional y derecho de obtener del Estado los medios adecuados de existencia.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Franck Petit, *Droit de l'emploi. Étude juridique des politiques d'emploi*, Montchrestien, France, 2005, pp. 15-16; y Alain Supiot, *Au-delà de l'emploi: Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, France, Flammarion, 1999, p. 321.

<sup>52</sup> José Manuel Morales Ortega, *Derecho al empleo*, España, Servicio de Publicaciones y Difusión Científica, 2012, p. 150.

<sup>53</sup> Aude Benoit, *Droit de l'emploi*, Francia, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp. 5-6.

El derecho del empleo comprende también el estudio de las medidas generales o específicas, financiadas controladas u organizadas por el Estado para la búsqueda, la creación, la adaptación y la salvaguarda del empleo. Comprende también el estudio de las medidas utilizadas en caso de desaparición del empleo. Nuevamente, los diferentes programas de Sedesol permiten hacer efectivo el derecho del empleo.<sup>54</sup>

A la luz de los anteriores razonamientos, actualmente, ya sea a través del derecho al trabajo o del derecho al empleo, el Estado debe buscar realizar el derecho de las personas a un trabajo. Nuevamente Sedesol, con su programa de empleo temporal, ayuda a la realización del derecho del empleo, particularmente para la población que por una catástrofe natural no cuente con un empleo o porque se encuentre en una situación de vulnerabilidad social.

#### *Derecho a la vivienda*

La vivienda es el espacio fundamental de una persona o familia, por lo que debe cumplir una serie de características y requisitos mínimos para ser adecuada o decente. Lo anterior lo define con claridad la legislación internacional y nacional.

Diversos son los instrumentos internacionales que han sido ratificados por nuestro país, que garantizan el derecho a la vivienda. En primer lugar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 señala en su artículo 25.1 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la vivienda. Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de diciembre de 1966, en su artículo 11.1, reconoce el derecho a la vivienda y obliga a los Estados firmantes a tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 17, numeral 1, protege al domicilio de injerencias arbitrarias o ilegales, lo que se considera parte del derecho a la vivienda.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo cuenta también con tratados internacionales en materia de vivienda, particularmente

<sup>54</sup> Franck Petit, *op. cit.*, pp. 15-16.

los Convenios 110 y 169 ratificados por México, así como el 117 que el país aún no ratifica.

En el marco internacional aplicable a la vivienda también se debe considerar la interpretación del contenido de las disposiciones de derechos humanos relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada (derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad), derivada de las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, destacando la Observación general 4, la cual reafirma el derecho humano a la vivienda adecuada tanto para las personas como para la familia. Independientemente de la edad, la situación económica, la posición social o de cualquier otro factor que implique una discriminación. Asimismo, señala la Observación general 4 que la vivienda debe ser adecuada, lo que significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio conveniente, seguridad correcta, iluminación y ventilación apropiadas, una infraestructura básica suficiente y una ubicación idónea, en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.<sup>55</sup>

A nivel nacional, los principales instrumentos asociados al derecho humano a la vivienda son la Constitución, leyes federales, constituciones locales y leyes locales, así como en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018.

En la Constitución, la primera referencia a la vivienda la encontramos en el artículo 2o., fracción IV, que en materia de derechos y cultura indígena prescribe que se deben mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

La segunda referencia se encuentra en el artículo 4o., párrafo séptimo, de la Constitución, que plasma el derecho humano a la vivienda al mencionar que: “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. Aunque acota ese derecho a los instrumentos y apoyos necesarios que establezca la ley.

<sup>55</sup> Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4, “El derecho a una vivienda adecuada” (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, Sexto periodo de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).

En el artículo 27, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución, se encuentran tres aspectos que, aunque no están directamente relacionados con el derecho a la vivienda, están vinculados con el mismo. En primer lugar, la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y su derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada. En segundo lugar, la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Por último, el derecho de la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En el artículo 123, Apartados A, fracción XII, y B, fracción XI, inciso f), obliga a toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, para lo que crea un fondo nacional de la vivienda y un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones, y considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda (fundamento constitucional del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), que regule las formas y procedimientos para que los trabajadores adquieran en propiedad las habitaciones mencionadas. Además, obliga a las negociaciones situadas fuera de las poblaciones a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, se establece que se les proporcionarán habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. También se destaca que el Estado establecerá un fondo nacional de la vivienda con el fin de constituir depósitos y establecer un sistema de financiamiento que les permita otorgarles crédito barato y suficiente para que adquieran en

propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos, siendo el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), el encargado de dicha misión.

Por su parte, la Ley de Vivienda publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006 y reformada por última ocasión el 23 de junio de 2017, en su artículo 1o., señala que reglamenta al artículo 4o. de la Constitución en materia de vivienda, que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. Define a la vivienda como “un área prioritaria para el desarrollo nacional y se obliga al Estado a impulsar y organizar las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado”.

El artículo 2o. de la Ley de Vivienda es de importancia porque define a la vivienda digna y decorosa como:

aquella que cumple con las disposiciones jurídicas en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

#### *Derecho a la alimentación*

El derecho a la alimentación se puede entender como:

el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, directamente o mediante compra con dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Jean Ziegler, *Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU para el derecho a la alimentación*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos

El derecho a la alimentación se encuentra reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 25):

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 así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Igualmente, se puede localizar en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que nos habla del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (artículo 11) y del derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre (artículo 12).

Según establece la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, existen cinco obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la alimentación:

- a) Respetar: que los Estados no adopten medidas que tengan por resultado impedir el acceso al derecho a la alimentación.
- b) Proteger: que el Estado adopte medidas para velar que ningún actor social prive a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
- c) Promover: que el Estado procure actividades que fortalezcan el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
- d) Proporcionar: que el Estado cumpla el derecho a la alimentación de forma directa cuando existan individuos o grupos incapaces, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a la alimentación adecuada.

---

Humanos, 2003. Citado en Enrique de Loma-Ossorio, “El derecho a la alimentación. Definición, avances y reto”, en *Boletín ECOS*, núm. 4, septiembre-octubre, Centro de Investigación para la Paz-Ecosocial, 2008.

- e) No discriminación: que el Estado bajo ninguna condición, discrimine *de iure* o *de facto*.

Destaca el hecho que en los años ochentas y noventas se dan dos acontecimientos en relación con el derecho a la alimentación en el mundo: en la década de los ochenta, el concepto de seguridad alimentaria evoluciona con motivo de la revolución verde y las consecuencias de las hambrunas africanas. En los noventa, la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 establece un objetivo clave en relación con el Derecho a la Alimentación (Objetivo 7.4): “esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos”.<sup>57</sup>

En el país, dos reformas le dan sustento al derecho a la alimentación en el orden jurídico mexicano como un derecho fundamental. En primer lugar, el 13 de octubre de 2011 se agregó un nuevo párrafo al artículo 4o. constitucional que garantizó el derecho a la alimentación: “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. En segundo lugar, en la misma fecha se agrega un párrafo segundo a la fracción XX del artículo 27 constitucional: “el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.”

*Estrategia Nacional de Inclusión  
como instrumento para la realización  
de los derechos sociales*

El derecho a la protección social, a la salud, a la educación, al empleo, a la vivienda y a la alimentación se encuentra presente en las acciones y objetivos que conforman la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI). El origen de la Estrategia se encuentra en la instrucción del Presidente

<sup>57</sup> Enrique de Loma-Ossorio, *op. cit.*

de la República girada en la Tercera Sesión Ordinaria del Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI), consistente en: “intensificar las acciones que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos sociales”, del 17 de febrero de 2016. Igualmente, entre el 17 de febrero y el 8 de marzo del mismo año se crea el Grupo de Suplentes del GEMI, y siete grupos de trabajo alineados a los derechos sociales establecidos en la CPEUM y la LGDS.

La Estrategia fue señalada también por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en su Cuarto Informe de Gobierno y presentada el 23 de junio de 2016 por el vocero de comunicación social de Presidencia, Eduardo Sánchez, y el entonces Secretario de Desarrollo Social, José Antonio Meade.

La ENI propone un esquema de coordinación cuyo objetivo general es contribuir al acceso de los derechos sociales y a la disminución de las carencias mediante una coordinación eficiente y efectiva de las políticas y programas públicos que inciden sobre las condiciones de vida de las personas.

Los objetivos específicos de la ENI son:

A. Compartir una visión común tanto entre las dependencias y entidades federales como entre los gobiernos estatales y municipales, que toma como referencia los indicadores de pobreza multidimensional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Con ello, los distintos actores involucrados hablan el mismo lenguaje, consultan las mismas fuentes y cuentan en todo momento con la misma información, haciendo posible también tener objetivos medibles, conocidos y compartidos por todos los involucrados.

Además, la propia construcción de la medición de la pobreza favorece y fortalece el mensaje de que el combate a la pobreza no es tarea ni de una secretaría ni de un solo orden de gobierno. De trabajar conjuntamente y de manera más eficiente, los resultados positivos serían atribuibles a las acciones implementadas por todos.

Adicionalmente, estos potenciales logros se reflejarían en mejoras en los valores de los indicadores de la medición de la pobreza, que son calculados por un organismo autónomo, como es el caso del Coneval, lo que brinda certeza y credibilidad a dichos resultados.

#### B. Mejorar el desempeño y los logros de las intervenciones sociales.

Si bien aún hay mucho por hacer en materia de información y registros administrativos, se cuenta con información valiosa a partir de la cual es posible identificar y caracterizar a la población de acuerdo con los indicadores de pobreza, lo que permite focalizar mejor, pero también detonar procesos de colaboración más eficientes.

Al respecto, en el marco de la ENI, a partir de la información que tiene principalmente Sedesol en el Sistema de Focalización de Desarrollo (Sifode) y en el Padrón Único de Beneficiarios (PUB), ha sido posible detectar entre las personas beneficiarias de sus programas, las carencias que aún enfrentan y que no son necesariamente atendidas con dichos programas.

En este sentido, se ha promovido que coincidan y se coordinen tanto la parte que cuenta con la información de quiénes y en dónde se localizan las personas que presentan ciertas carencias y niveles de ingreso, y la parte que provee el apoyo o servicio que busca abatirlas. Con esto, se propicia no sólo el intercambio de información, sino que también se acuerdan esquemas de trabajo que promueven la eficiencia para atender a la población que lo requiere, es decir, se aprovecha tanto la información como los esquemas operativos que ya están en marcha y que son cercanos a la población, sin que esto implique necesariamente mayores recursos presupuestales.

A partir del trabajo conjunto, las distintas instancias de gobierno que se comunican y coordinan pueden avanzar rápidamente en el cumplimiento de objetivos planteados sectorialmente, en beneficio de la población.

Si bien el alcance de la ENI no es realizar una revisión exhaustiva de todos los programas que actualmente existen, sí contribuye mediante el fortalecimiento de las herramientas de información a eliminar duplicidades y vacíos. Por ello, en el marco de la ENI, se promueve la firma de convenios de intercambio de información entre Sedesol y las instancias del Gobierno Federal y de las entidades federativas.

#### C. Identificar y desarrollar oportunidades de innovación de política social.

En el marco de la ENI, es posible identificar espacios en donde, con relativamente pocos recursos, pueden simplificarse procesos normativos y administrativos, que en ocasiones dependen de más de una instancia gubernamental, para agilizar el acceso a los derechos por parte de la población.

#### D. Promover la participación de actores institucionales en los esfuerzos de desarrollo social.

Aunque en menor o mayor grado, diversas dependencias y entidades han diseñado e implementado acciones dirigidas al abatimiento de carencias y a

mejorar el ingreso, su participación, aportaciones y experiencias, no siempre se han visibilizado ni promovido.

## ANTECEDENTES, ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

En 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia de la República en el periodo presidencial de Adolfo López Mateos. Dicha Secretaría se ocuparía de las tareas de planeación y estrategias de las demás dependencias de la Administración Pública Federal. La secretaría estuvo a cargo de Donato Miranda Fonseca (1958-1964), Emilio Martínez Manatou (1964-1970), Hugo Cervantes del Río (1970-1975) e Ignacio Ovalle Fernández (1975-1976), con un impacto significativo en la administración pública mexicana.

También, destaca como antecedente de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que en 1958 el presidente Adolfo López Mateos encomendó a Javier Barros Sierra. Además, es necesario mencionar que en ese mismo año se separaron los rubros de comunicaciones y transportes de obras públicas, y surgieron la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Obras a cargo del propio Javier Barros Sierra.

Durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la Secretaría de Obras Públicas estuvo a cargo de Gilberto Valenzuela. Ya en el periodo de gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), la Secretaría de Obras Públicas estuvo a cargo de Luis Enrique Bracamontes.

Durante el gobierno del presidente José Guillermo Abel López Portillo y Pacheco (1976-1982), se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su exposición de motivos destacaba: “la nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo.” Así, se crea otro antecedente de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que tenía como facultades específicas en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, y ecológico relacionado con la

vivienda a cargo de Pedro Ramírez Vázquez, de la que se menciona en la exposición de motivos:

Existen asentamientos humanos de privilegio y de pobreza, dispersión demográfica y gigantismo urbano. El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así como de una política, acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios para que nuestra población tenga una vida digna y productiva. Se propone en consecuencia adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.<sup>58</sup>

Como se advierte, con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976, surge la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), con facultades específicas en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, y ecológico relacionado con la vivienda.

Además, se crea la Secretaría de la Presidencia la cual se transforma en Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que permanece hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Al frente de esta dependencia se encuentran Carlos Tello Macías (1976-1977), Ricardo García Sainz (1977-1978), Miguel de la Madrid Hurtado (1978-1981), Ramón Aguirre Velázquez (1981-1982), Carlos Salinas de Gortari (1982-1987), Pedro Aspe Armella (1987-1988), Ernesto Zedillo Ponce de León (1988-1992) y Rogelio Gasca Neri (1992), hasta su desaparición en 1992.

El 29 de diciembre de 1982 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a través de la cual se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), con la misión de atender de manera

<sup>58</sup> “Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Presentada al H. Congreso de la Unión en Diciembre de 1976”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 71-72, México, UNAM-III, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18561/16685> [consultado el 10 de enero de 2017]

integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología, que estuvo a cargo de Marcelo Javelly Girard, Guillermo Carrillo Arena, Manuel Camacho Solís y Gabino Fraga Mouret.

Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se nombra al frente de la Secretaría de Derecho Urbano y Ecología a Patricio Chirinos Calero. Posteriormente se fusionaron la Sedue y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que en ese momento tiene como encomienda la operación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), para crear la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), como se puede leer en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de mayo de 1992.

Estuvieron al frente de la nueva dependencia Luis Donald Colosio y Carlos Rojas Gutiérrez. A Sedesol se le encomienda la labor fundamental de combate a la pobreza a través del valor de la solidaridad. Así, se destaca que en los seis años se invirtieron el equivalente a casi 18 mil millones de dólares en el Pronasol, de los cuales 67 por ciento fue de recursos federales y el resto de gobiernos locales e inclusive de los propios participantes.<sup>59</sup>

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) estuvieron al frente de Sedesol Carlos Rojas Gutiérrez, Esteban Moctezuma Barragán y Carlos Jarque Uribe.

A partir del 2001, ya en la Presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006), la Secretaría de Desarrollo Social se encomendó a las panistas Josefina Vázquez Mota y Ana Teresa Aranda Orozco.

La ley reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de administración pública federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reitera en su artículo 1o. la existencia de una administración pública centralizada y paraestatal, a las secretarías de Estado, como el caso de Sedesol, las incluye en la administración pública centralizada. También el artículo 2o. de esa norma orgánica destaca que para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los negocios administrativos encomen-

<sup>59</sup> *Solidaridad. Seis años de trabajo*, Programa Nacional de Solidaridad, México, Sedesol, 1994.

dados al Poder Ejecutivo habrá, entre otras dependencias, Secretarías de Estado.

También se prescribe en el artículo 9o. que las dependencias de la administración pública centralizada deben conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo federal.

Como lo establecen los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la APF mencionada, las secretarías tienen igual rango entre sí, ejercen sus funciones en los ramos de su competencia, formulan proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.

Como lo destaca el artículo 14 de esa Ley Orgánica, al frente de cada secretaría habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En lo que se refiere a sus facultades el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal destaca que a la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes:

- a) Combate efectivo a la pobreza.
- b) Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y
- c) Atención a los derechos de la niñez; de la juventud; de los adultos mayores, y de las personas con discapacidad;

II. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.

III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.

IV. Fomentar las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil.

V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos de este artículo.

VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado.

VII. Impulsar políticas y dar seguimiento a los programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los diferentes niveles de gobierno.

VIII. Elaborar políticas públicas y dar seguimiento a los programas de apoyo e inclusión de los jóvenes a la vida social participativa y productiva.

IX. Impulsar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas de inclusión y atención de los adultos mayores y sus derechos.

X. Fomentar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas que garanticen la plenitud de los derechos de las personas con discapacidad.

XI. Impulsar a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

XII. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado.

XIII. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía, así como a la

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales.

XIV. Formular, conducir y evaluar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía.

XV. Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.

XVI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

XVII al XXXIII (derogadas).

Como se advierte, todas las facultades legales que se asignan a Sedesol confluyen en los denominados derechos económicos, sociales y culturales. Además, para cumplir con estas facultades legales, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión asignó al Ramo Administrativo 20 “Desarrollo Social” un presupuesto de 105 339.6 millones de pesos.<sup>60</sup>

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el *Diario Oficial de la federación* el 24 de agosto de 2012, reformado por última vez el 8 de septiembre de 2014, en su artículo 1o. se le define como una dependencia del Poder Ejecutivo federal, que tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

En lo que se refiere a la estructura administrativa de apoyo, el artículo 2o. del Reglamento interior destaca que al frente de la secretaría estará el o la titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

<sup>60</sup> “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2016, p. 38, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016)

CUADRO 2.  
ESTRUCTURA DE SEDESOL

	A. Unidades administrativas	B. Órganos administrativos desconcentrados	C. Órgano interno de control
I.	Subsecretarías de:	1. Instituto Nacional de Desarrollo Social	
	1. Desarrollo Social y Humano	2. Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social	
	2. Desarrollo Comunitario y Participación Social	3. Delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas	
	3. Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional		
II.	Oficialía Mayor	Asimismo, el Instituto Nacional de Economía Social (Inaes) es un	
III.	Jefaturas de Unidad de:	órgano administrativo desconcentrado de Sedesol a partir del 1o. de enero de 2016, fecha en que entró en vigor el “DECRETO por el que se reforman la denominación y diversas disposiciones de la Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”	
	1. Oficina de la Secretaría y Comunicación Social		
	2. Coordinación de Delegaciones		
	3. Microrregiones		
	4. Derogado		
	5. Abogado General y Comisionado para la Transparencia		
	6. Planeación y Relaciones Internacionales		
IV.	Derogada		
V.	Direcciones Generales de:		
	1. Vinculación Interinstitucional		
	2. Opciones Productivas		
	3. Políticas Sociales		
	4. Atención a Grupos Prioritarios		
	5. Seguimiento		

A. Unidades administrativas	B. Órganos administrativos desconcentrados	C. Órgano interno de control
5Bis. Seguro de Vida para Jefas de Familia	“en lo referente al Sector Social	
6. Programación y Presupuesto	de la Economía,	
7. Recursos Materiales	y se adicionan las	
8. Recursos Humanos	fracciones XIV y XV	
9. Tecnologías de la Información y Comunicaciones	al artículo 32 y se	
10. Procesos y Estructuras Organizacionales	deroga la fracción X	
11. Normatividad y Asuntos Contenciosos	del artículo 34 de	
12. Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales	la Ley Orgánica de	
13. Análisis y Prospectiva	la Administración	
14. Geoestadística y Padrones de Beneficiarios	Pública Federal”,	
14 Bis. Desarrollo Regional	publicado en el <i>DOF</i>	
15. Desarrollo Comunitario	el 30 de diciembre	
16. Participación Social	de 2015.	
17. Cohesión e Inclusión Social		

Elaboración propia.

También se destaca en ese artículo 2o. que contará con las unidades administrativas subalternas que figuren en su estructura organizacional autorizada y cuyas funciones deberán especificarse y regularse en el Manual de Organización General de la propia Secretaría y, en su caso, en los específicos de sus unidades administrativas y de sus órganos administrativos desconcentrados, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Igualmente, en el Manual de Organización General (Estructura Orgánica Básica del 9 de septiembre de 2014)<sup>61</sup> destaca el marco legal, atribuciones, misión, visión y objetivos generales de Sedesol. En particular destacamos los siguientes tres elementos:

La misión de Sedesol es contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole tengan garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social que fomente la generación de capacidades, un entorno e ingreso decoroso, así como la participación y protección social, privilegiando la atención a los sectores sociales más desprotegidos.

La visión de Sedesol es crear un país incluyente, con cohesión social y que cuenta con un desarrollo sustentable, en el que las políticas sociales permitan que las personas de los sectores sociales más desprotegidos ejerzan efectivamente todos sus derechos y se desarrollen en igualdad de condiciones en el ámbito personal, comunitario y productivo.

Entre los objetivos generales de la Secretaría de Desarrollo Social se encuentran:

1. Diseñar y conducir la política de desarrollo social para que los programas y acciones que de ésta se desprendan incidan integral y efectivamente en el combate a la pobreza y operen dentro de un marco legal que permita la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados.
2. Desarrollar y ejecutar programas y acciones de atención a la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social que permitan a los sectores más desprotegidos el cumplimiento efectivo de sus derechos sociales promoviendo políticas diferenciadas de atención de acuerdo a sus necesidades.
3. Fortalecer la cohesión social a través del fomento de la participación social y comunitaria para desarrollar vínculos que ayuden a generar una sociedad incluyente, igualitaria, solidaria e involucrada en los procesos de planeación,

<sup>61</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de julio de 2015.

ejecución y vigilancia de las políticas y acciones de desarrollo social.

4. Fomentar el bienestar económico mediante la implementación y coordinación de estrategias que generen aumenten y fortalezcan actividades productivas para los sectores sociales más desprotegidos, que les permitan generar mejores ingresos para superar su condición de pobreza y marginación.
5. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos estatales y municipales, así como de las organizaciones de la sociedad civil a través de la generación y transferencia del conocimiento, el desarrollo de esquemas conjuntos de atención a los sectores más desprotegidos y la coordinación de acciones.
6. Desarrollar y ejecutar políticas organizacionales que permitan contar con recursos materiales suficientes, tener recursos humanos debidamente capacitados y vincular las necesidades de la política social y de los sectores sociales más desprotegidos con el proceso de programación y presupuestación, para el desarrollo eficiente y efectivo de las acciones del sector.

Como se advierte, desde su creación como Secretaría de Obras, pasando por su fase de Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología hasta llegar a su ciclo actual como Secretaría de Desarrollo Social, existe una fuerte vocación humanista en las labores que desarrolla la dependencia en beneficio de la población más desprotegida de México.

Por lo anterior, en la idea del cumplimiento de los derechos sociales que orienta su misión, atendiendo a la interdependencia que existen entre los derechos civiles y políticos con los sociales, está presente la vocación de Sedesol a favor de la realización de los derechos humanos.

