

CENTENARIO



CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

· MEMORIA Y PROSPECTIVA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO ·

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL



SEDESOL
SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
INEHRM

MA 116

SEDESOL

SECRETARÍA
DE DESARROLLO SOCIAL

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES



COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN

*Presidente de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión*

ERNESTO JAVIER CORDERO ARROYO

*Presidente de la Cámara de Senadores
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES

PODER EJECUTIVO FEDERAL

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

Secretario de Gobernación

MARÍA CRISTINA GARCÍA CEPEDA

Secretaria de Cultura

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

GUADALUPE ACOSTA NARANJO

Diputado Federal

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Senador de la República

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación*

ALFONSO PÉREZ DAZA

Consejero de la Judicatura Federal

PATRICIA GALEANA

Secretaria Técnica

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos
Héctor Fix-Zamudio
Sergio García Ramírez
Olga Hernández Espíndola
Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos
Rogelio Flores Pantoja
Javier Garcíadiego
Sergio López Ayllón
Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro
José Gamas Torruco
Juan Martín Granados Torres
Aurora Loyo Brambila
Gloria Villegas Moreno

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
INEHRM

SEDESOL
SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL



SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Secretario de Desarrollo Social
Luis Enrique Miranda Nava

Subsecretario de Desarrollo Social y Humano
Evel Pérez Magaña

Subsecretario de Planeación, Evaluación
y Desarrollo Regional
Francisco Javier García Bejos

Oficial Mayor
Rodrigo Alejandro Nieto Enriquez

Jefe de la Oficina de la Secretaría
y Comunicación Social
Eduardo Calderón Cuevas

Abogado General y Comisionado para la Transparencia
David Garay Maldonado

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS

Titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social
María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo
Coordinadora Nacional de PROSPERA
Programa de Inclusión Social
Paula Angélica Hernández Olmos

Directora General del Instituto Nacional
de la Economía Social
Narcedalia Ramírez Pineda

ENTIDADES SECTORIZADAS

Directora General del Consejo Nacional para el Desarrollo
y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
María de las Mercedes Martha Juan López

Director General del Instituto Mexicano de la Juventud
José Manuel Romero Coello

Directora General del Instituto Nacional
de las Personas Adultas Mayores
Aracely Escalante Jasso

Director General de DICONSA, S.A. de C.V.
Héctor Eduardo Velasco Monroy

Director General de LICONSA, S.A. de C.V.
Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva

Directora General del Fondo Nacional
para el Fomento de las Artesanías
Liliana Romero Medina



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA

Secretaría de Cultura
María Cristina García Cepeda



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

| | |
|------------------------------|-------------------------|
| Fernando Castañeda Sabido | Salvador Rueda Smithers |
| Luis Jáuregui | Rubén Ruiz Guerra |
| Ana Carolina Ibarra González | Enrique Semo |
| Érika Pani | Luis Barrón Córdova |
| Ricardo Pozas Horcasitas | Gloria Villegas Moreno |

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

MEMORIA Y PROSPECTIVA
DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

HN117

S43

2017 Sánchez Castañeda, Alfredo.
Secretaría de Desarrollo Social / Alfredo Sánchez Castañeda;
Luis Enrique Miranda Nava, pról., y Patricia Galeana, presentación
Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM/
Secretaría de Desarrollo Social, 2017.
192 páginas (Biblioteca Constitucional. Serie Memoria
y prospectiva de las Secretarías de Estado)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

ISBN INEHRM: 978-607-8507-75-7

ISBN Sedesol: 978-607-9072-07-0

México. Secretaría de Desarrollo Social - Historia. 2. México.
Historia constitucional. 3. México - Política social. I. t. II. Ser.

Primera edición, Memoria y Prospectiva
de las Secretarías de Estado, 2017.

Producción:

Secretaría de Cultura

Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México.

D.R. © 2017 de la presente edición

Secretaría de Cultura

Dirección General de Publicaciones

Paseo de la Reforma 175,

Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500,

Ciudad de México.

D.R. © 2017 Secretaría de Desarrollo Social

Avenida Paseo de la Reforma 116,

Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc,

C.P. 06600, Ciudad de México.

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad
del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones
de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total
o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos
la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación,
sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura
/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

ISBN INEHRM: 978-607-8507-75-7

ISBN Sedesol: 978-607-9072-07-0

Impreso y hecho en México

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA



CONTENIDO

PRESENTACIÓN

| | |
|-------------------------------------|----|
| Luis Enrique Miranda Nava | 11 |
| SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL | |

UN RECUENTO HISTÓRICO DE LAS SECRETARÍAS DEL GOBIERNO MEXICANO

| | |
|--|----|
| Patricia Galeana | 17 |
| INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO | |

| | |
|-------------------------------|----|
| SEMBLANZA DEL AUTOR | 21 |
|-------------------------------|----|

| | |
|------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN | 23 |
|------------------------|----|

CAPÍTULO PRIMERO

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CAMBIO

| | |
|---------------------------------------|----|
| DE PARADIGMA CONSTITUCIONAL | 27 |
|---------------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| Los derechos humanos y su vertiente civil, económica, social y cultural | 27 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| El derecho al desarrollo social como espacio de síntesis de los derechos sociales. | 33 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| La reforma constitucional en materia de derechos humanos | 38 |
|--|----|

CAPÍTULO SEGUNDO

APUNTES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA..... 41

Las primeras preocupaciones por los derechos humanos
en el México Independiente 41

La Constitución de 1824 y la preocupación
por las libertades civiles..... 43

La Constitución de 1857 y la consagración
de los derechos civiles y políticos 43

La inclusión de los derechos sociales
en la Constitución de 1917..... 46

CAPÍTULO TERCERO

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y EL NACIMIENTO

DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL 51

El origen reciente de la política social 51

La política social de la Colonia al Porfiriato..... 55

El desarrollo social en el México moderno..... 59

El derecho al desarrollo como expresión
de la transversalidad de los derechos sociales..... 67

Antecedentes, estructura y funciones
de la Secretaría de Desarrollo Social..... 91

CAPÍTULO CUARTO

LA TRANSVERSALIDAD DEL DERECHO

AL DESARROLLO SOCIAL A TRAVÉS

DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL 101

La realización del derecho al desarrollo
a través de los programas sociales
de la Secretaría de Desarrollo Social..... 103

Los órganos administrativos desconcentrados
de la Secretaría de Desarrollo Social..... 141

La Cruzada Nacional contra el Hambre 147

| | |
|--|-----|
| El derecho al desarrollo social a través de las entidades sectorizadas a la Secretaría de Desarrollo Social | 150 |
| PROSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO | 159 |
| REFERENCIAS | 175 |
| FUENTES CONSULTADAS | 179 |



PRESENTACIÓN

En 2017, celebramos el centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el vigésimo quinto aniversario de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, lo que sin duda implica un doble festejo para esta dependencia.

La Constitución mexicana fue considerada vanguardista al momento de su promulgación, por ser la primera en el mundo en consagrar derechos sociales en sus artículos 3o., 27 y 123, reconociendo la existencia de grupos vulnerables, de ahí la importancia de esta celebración.

A lo largo de 100 años de vigencia de la Constitución, hemos presenciado grandes logros en materia de desarrollo social, particularmente en lo que se refiere al reconocimiento de diversos derechos de carácter social en el texto constitucional, como el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el derecho a la protección de la salud y el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, entre otros.

Durante este siglo transcurrido, han sido diversos los esfuerzos del gobierno para combatir la pobreza y con ello disminuir las brechas de desigualdad social, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos sociales contenidos en la Constitución. Por citar algunos ejemplos, destaca la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) en los años sesenta, que de conformidad con su decreto de creación publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de abril de 1965, tenía, entre otras, las siguientes funciones: planificar, organizar

y ejecutar las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía o mínimos de compra; comprar los productos del campo para integrar reservas nacionales que permitieran regular los mercados de consumo internos, realizando su distribución y venta por los canales comerciales que fueran adecuados, y promover la industrialización del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular.

Asimismo, en diciembre de 1988, al inicio del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), instrumento que sirvió para emprender una lucha contra la pobreza extrema, caracterizándose porque la prioridad de las obras era definida por los propios integrantes de las comunidades. En el Pronasol se distinguían tres vertientes a través de las cuales se ejecutaban las obras y los proyectos en cada comunidad: bienestar social, apoyos productivos y desarrollo regional.

Los resultados positivos que se obtuvieron con la ejecución del Pronasol motivaron la revisión de la ubicación que, dentro de la administración pública, tenían las funciones que derivaban del citado Programa. En efecto, al ser los programas de desarrollo social una prioridad del Gobierno de la República en la búsqueda de un mayor bienestar y justicia social, era necesario buscar y proponer las fórmulas que garantizaran o favorecieran de mejor manera el cabal cumplimiento de tal responsabilidad. En este contexto, en abril de 1992, el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicha iniciativa tenía como propósito realizar los ajustes que permitieran precisar responsabilidades y simplificar estructuras, tomando como punto de partida los avances logrados, en este caso, en materia social y de la eficacia de la acción desarrollada por las dependencias competentes. En este sentido, con el objeto de integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en materia social, y de unificar la responsabilidad en este ámbito de la Administración Pública Federal, se planteó, entre otros aspectos, la transformación de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social. Derivado de lo anterior, el 25 de mayo de 1992, mediante decreto

publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, nació la Secretaría que hoy orgullosamente encabezo.

En estos 25 años, el objetivo primordial de la Secretaría de Desarrollo Social ha sido trabajar en beneficio de la población vulnerable, mediante la instrumentación de diversos programas sociales que han servido para garantizar el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos. Es importante destacar que las atribuciones encomendadas a esta dependencia se vieron fortalecidas con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de enero de 2004, de la Ley General de Desarrollo Social, la cual sin duda representó un gran avance en materia de política social.

La Ley General de Desarrollo Social surgió de la necesidad de establecer en un cuerpo normativo los mecanismos e instrumentos necesarios para el establecimiento de una política social de Estado, que garantizara condiciones propicias para el ejercicio de los derechos sociales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al mismo tiempo que sentara las bases de una estrategia de largo plazo.

El ordenamiento legal citado vino a fortalecer las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social en la materia; asimismo, buscaba articular de manera coherente las políticas públicas en materia de desarrollo social, así como establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la planeación, diseño y ejecución de las acciones para el desarrollo social; con la participación respectiva de los sectores público, social y privado.

Uno de los aspectos más importantes de esta ley es que se contempla la participación activa de los beneficiarios en la verificación del cumplimiento de las acciones y metas del gobierno en materia de desarrollo social, así como vigilar la transparencia de su aplicación, mediante el establecimiento de la contraloría social. Lo anterior es acorde con la nueva visión del desarrollo social, con la cual se busca hacer partícipes a los ciudadanos, transitando hacia un nuevo modelo de desarrollo social y dejando atrás el mero asistencialismo.

Otro de los aspectos trascendentes de esta ley es la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), cuyo objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas,

y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Con base en el marco normativo citado, durante la administración del licenciado Enrique Peña Nieto, la actuación de la Secretaría de Desarrollo Social ha estado enfocada en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y en cerrar las brechas de desigualdad social, con el objetivo de que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva, acorde con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018.

En este sentido, al inicio de la presente administración se instrumentó la Cruzada Nacional contra el Hambre como una estrategia de inclusión y bienestar social, cuyo objetivo principal era lograr “cero hambre” a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.

Si bien los resultados de la Cruzada Nacional contra el Hambre fueron positivos, para abatir todas las carencias sociales de la población era necesario contar con una estrategia integral, por lo que desde 2016 se ha venido instrumentando la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI). 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.

En la ENI, la planeación de las intervenciones coordinadas del gobierno se hace con base en sistemas de información que permiten focalizar las acciones de desarrollo social identificando las carencias sociales a nivel del hogar y no con base en territorios. Lo anterior permite planear intervenciones óptimas (esfuerzos y recursos) para tener resultados en los hogares que más lo necesitan.

Asimismo, la ENI permite que todos los actores involucrados en la política social compartan la misma visión y hoja de ruta que marca la medición oficial de pobreza multidimensional. Es decir, diseñar políticas públicas que permitan el acceso efectivo de los derechos sociales reconocidos en la Constitución y que se cuantifican en la medición de la pobreza (carencias sociales).

Con esta breve recapitulación, se pueden constatar los esfuerzos del Gobierno de la República para el combate efectivo a la pobreza y para garantizar a todas las personas el acceso a los derechos consagrados en la Carta Magna. En este sentido, se elaboró la obra *Secretaría de Desarrollo Social*, la cual condensa los orígenes e institucionalización de la política social en el país. Este libro pertenece a la serie Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado, en coedición con el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

La presente obra coincide con la publicación de las cifras oficiales de la medición de la pobreza 2016 a cargo del Coneval, a partir de la información que generó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), que reporta importantes avances, pero también el enorme trabajo que tenemos por delante.

El porcentaje de la población en situación de pobreza se redujo de 45.5 por ciento en 2012 a 43.6 en 2016, lo que equivale a 2 100 000 mexicanos que lograron mejorar sus niveles de bienestar. El porcentaje de la población en pobreza extrema —la más lacerante— también disminuyó de 9.8 a 7.6 por ciento. La pobreza se redujo tanto en zonas urbanas como rurales, así como entre los grupos más vulnerables de la población: mujeres, niños y jóvenes, indígenas, adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad.

Entre 2014 y 2016, 27 entidades federativas observaron una reducción en el porcentaje de la población en situación de pobreza, mientras que este fenómeno se incrementó en otras cinco, lo que constituye un reto para las políticas públicas y para el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de los tres órdenes de gobierno hacia los próximos años. Otro avance que vale la pena destacar es que las seis carencias que mide el Coneval están en su mínimo histórico, destacando los 2 800 000 mexicanos que superaron la carencia por acceso a alimentación; 3 400 000 que ya cuentan con acceso a seguridad social, y 6 200 000 que ahora disponen de servicios de salud.

La información del Coneval indica que vamos por la ruta correcta. No obstante, la existencia de 53.4 millones de mexicanos en pobreza constituye un grave desafío ético y político.

La obra que tengo el agrado de presentar ofrece al lector, en cuatro capítulos, un análisis crítico de la evolución del desarrollo social en México y del reconocimiento de los derechos sociales en la Constitución, así como del papel desempeñado por la Secretaría de Desarrollo Social en la instrumentación de la política social. Se describen también cada uno de los programas sociales a cargo de la dependencia y de sus entidades sectorizadas y de cómo los mismos han contribuido a la realización de los derechos sociales reconocidos en la Carta Magna.

Finalmente, la obra ofrece una prospectiva del desarrollo social en México, presentando algunas propuestas encaminadas a fortalecer las acciones en la materia, que sin duda resultan de utilidad para el diseño de políticas públicas futuras.

LUIS ENRIQUE MIRANDA NAVA
Secretario de Desarrollo Social



UN RECUENTO HISTÓRICO DE LAS SECRETARÍAS DEL GOBIERNO MEXICANO

La división de poderes es una característica esencial de las democracias modernas. Desde el siglo xvii en Inglaterra, John Locke señaló la necesidad de marcar la división entre el poder del rey y el del Parlamento. En Francia, en el siglo xviii, Montesquieu planteó la división tripartita de los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en oposición al absolutismo. Con base en estas ideas, se organizaron las funciones del Estado y el ejercicio del poder público.

Para evitar la concentración de la fuerza del Estado en una sola persona se establecieron controles al poder y un sistema de pesos y contrapesos. En la Constitución estadounidense y en las francesas, así como en las mexicanas, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana hasta la Constitución que nos rige, se estableció la división de poderes.

Al Poder Ejecutivo, como responsable de aplicar las leyes, le corresponde instrumentar las políticas públicas necesarias para conducir al gobierno, labor que lleva a cabo a través de las secretarías de Estado para el despacho de los asuntos, de acuerdo con su materia.

En plena revolución insurgente, al establecer el primer gobierno independiente en Guadalajara, Miguel Hidalgo creó dos secretarías: la del Despacho, y la de Gracia y Justicia. La Constitución de 1814 estableció tres secretarías: la de Gobierno, la de Hacienda y la de Guerra.

Consumada la Independencia, el Reglamento Provincial del Imperio de Iturbide estableció cuatro ministerios: el del Interior y de Relaciones Exteriores; el de Justicia y de Negocios Eclesiásticos; el de Hacienda, y el de Guerra y Marina, además de un secretario de Estampilla.

La Constitución de 1824, reformada en 1847, estableció la República federal y continuó con las secretarías existentes hasta ese momento: Interior y de Relaciones Exteriores; Justicia y de Negocios Eclesiásticos; Hacienda, y Guerra y Marina.

La Constitución centralista de las Siete Leyes de 1836 conservó cuatro ministerios para el despacho de los asuntos del gobierno. Las Bases Orgánicas de 1843 continuaron con cuatro ministerios, pero cambiaron su denominación: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda, y Guerra y Marina.

Durante la dictadura santanista, la influencia de Teodosio Lares fue determinante para impulsar un cuerpo legislativo que diseñara la administración pública y se creó la Secretaría de Fomento.

De esta manera, Santa Anna tuvo cinco secretarías: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Guerra y Marina; Hacienda, y Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

La Revolución de Ayutla acabó con la era santanista. Para 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de Ignacio Comonfort, contó con cinco secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación y Justicia; Fomento; Guerra, y Hacienda.

La Constitución de 1857 dio el triunfo definitivo al sistema federal. Durante el mandato presidencial de Benito Juárez, la distribución de los ramos de la administración pública osciló en número de secretarías, debido a la guerra civil de Reforma, la Intervención Francesa y el Segundo Imperio. Primero se establecieron seis secretarías de Estado: Relaciones Exteriores; Gobernación; Fomento; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina, y Justicia e Instrucción Pública. Posteriormente, se decretó la reducción a sólo cuatro: Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público, y Guerra y Marina. En julio de 1867, el presidente Juárez restableció la Secretaría de Fomento y en noviembre del mismo año, la

Secretaría de Gobernación. El gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada continuó con las seis secretarías del gobierno juarista.

Porfirio Díaz creó, en 1891, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, llegando a siete secretarías de Estado.¹ Posteriormente, el 19 de mayo de 1905 y gracias a Justo Sierra, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes separando el ramo de Educación del de Justicia, ocupando el lugar número cuatro para efectos constitucionales y legales.

Al triunfo de la Revolución, la organización del gobierno de Francisco I. Madero mantuvo ocho secretarías.

En 1913, Venustiano Carranza emitió un decreto por medio del cual organizó la administración pública en las mismas ocho secretarías² adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 aprobó por unanimidad de 137 votos el artículo 90 constitucional que establecía que “para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría”.

Una vez promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, se expidió en abril de ese año la primera Ley de Secretarías de Estado. Fue transitoria y sólo buscó adecuar la administración pública a la situación del país.

El incremento de las actividades políticas, económicas y sociales durante los 100 años de vigencia de la Constitución que nos rige ha determinado el número y competencia del despacho de los asuntos que competen al jefe del Poder Ejecutivo. Actualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 constitucional, prevé 18 secretarías de Estado.³

¹ Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio, y Guerra y Marina.

² Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio, y Guerra y Marina.

³ Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y

En el marco de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) presenta la serie Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado, de la colección Biblioteca Constitucional. En ella, cada secretaría elabora la historia de su área dentro de la administración pública federal y su evolución.

La Revolución mexicana fue la primera revolución social del siglo XX. La Constitución que nos rige fue la culminación del proceso revolucionario e incorporó la legislación preconstitucional que había dado el Primer Jefe para atender las demandas sociales. Los constituyentes superaron el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza e incorporaron por vez primera a una constitución los derechos sociales, creando un Estado benefactor.

El 25 de mayo de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari expidió el decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el que se creó la Secretaría de Desarrollo Social para formular, conducir y evaluar la política social, los asentamientos humanos, el desarrollo regional y urbano, y la vivienda y la ecología.

El INEHRM se congratula en coeditar la obra de la Secretaría de Desarrollo Social, impulsada por su titular, el licenciado Luis Enrique Miranda Nava. La obra nos permite conocer la evolución de la secretaría encargada de garantizar los derechos sociales de la población, para gozar de un nivel de vida digno.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México*



SEMBLANZA DEL AUTOR

Alfredo Sánchez Castañeda es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Université de Paris 2 (Pantheon-Assas); tiene los diplomas de Traduction Juridique y Droit Comparé del Institut de Droit Comparé de la Université de Paris 2.

Es investigador titular “A” de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho y de Derecho Comparado en la División de Estudios de Posgrado de la misma facultad.

Ha colaborado en el *Diccionario Jurídico sobre la Seguridad Social* y en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, y es autor de diversos artículos en materia de derecho del trabajo y de la seguridad social, publicados en revistas y libros nacionales y extranjeros. Entre sus obras destacan el *Diccionario de Derecho Laboral*, editado por Oxford University, y *Justicia Laboral*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Es miembro del Comité Editorial del *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, de las revistas *Cuestiones Constitucionales* y *Revista Latinoamericana de Derecho Social*; premio para Jóvenes Investigadores Ignacio Manuel Altamirano 2000; premio de Investigación Laboral STYPS 2003; coordinador del área de Derecho de la Seguridad Social de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo social se identifica como el proceso mediante el cual se procura alcanzar una sociedad más igualitaria, que garantice una reducción significativa entre la brecha que existe en los niveles de bienestar de los diversos grupos sociales que la integran, para lograr una mejor calidad de vida de la población en materia económica, social, política y cultural.¹

La idea de desarrollo social no es estática, evoluciona. En un principio se entiende como la protección del trabajador; después como una consecuencia natural del desarrollo económico. También se le considera como elemento central del desarrollo, generador de empleo, y como sinónimo de la eliminación de grupos en extrema pobreza.²

Como se destaca en sus informes de labores,³ la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) tiene como misión contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas tengan acceso efectivo a sus

¹ Silvia Solís San Vicente y Carlos Basurto, “Política social y necesidades sociales en México”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coords.), *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*, México, Plaza y Valdés/UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social (Necesidades sociales y políticas públicas, 1), 2005 pp. 151 y 152.

² *Ibid.*, pp. 153-154.

³ Véase: *1er. Informe de Labores 2012-2013*, *2do. Informe de Labores 2013-2014*, *3er. Informe de Labores 2014-2015*, de Sedesol, apartado 1. “Directrices de la política social”, 1.1. Misión de la Secretaría de Desarrollo Social.

derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno. Además, como lo prescribe el artículo 32, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), otras de sus funciones consisten en fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país, así como formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.

Lo anterior pone en evidencia que el paradigma dominante en México en materia de desarrollo social busca, por un lado, fortalecer la cohesión y la inclusión social y, por otro, el combate efectivo de la pobreza. Sin embargo, esto no significa que se ignoren otros paradigmas, tales como el fomento de actividades realizadas por la sociedad civil, coordinar programas para los sectores más desprotegidos de la sociedad, así como impulsar programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.

Para Sedesol, la conmemoración del centenario de la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye un espacio propicio para realizar una memoria y prospectiva de la política general de desarrollo social del país, considerando la dimensión histórico-constitucional y aplicando un enfoque de derechos humanos, especialmente en materia de desarrollo social. La presente obra resume 100 años de la política pública en la materia, destacando cómo actualmente Sedesol hace efectivos diversos derechos humanos, particularmente aquellos ligados con el derecho al desarrollo.

Una obra de esta magnitud y en el marco de la conmemoración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, pilar de la institucionalidad del país, contribuye a mostrar los esfuerzos nacionales para disminuir la pobreza y acredita que, aún con los cambios asociados al paradigma de los derechos humanos, la vocación de nuestras instituciones es construir un país igualitario e incluyente.

Finalmente, es de destacar que si bien todos los derechos humanos se interrelacionan entre ellos y en ese sentido son transversales, corresponde conocer a Sedesol directamente aquellos derechos denominados sociales. Si bien es cierto que los derechos humanos implican tanto los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en el caso de

Sedesol, se tiene como función asegurar aquellos de naturaleza social. Dicho mandato se desprende de la Ley General de Desarrollo Social, la cual establece que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene entre sus objetivos propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales y el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.

Los derechos que corresponden al desarrollo social se detallan con claridad en el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, al establecer que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo, el ingreso, el autoempleo y la capacitación.

La precisión de los derechos sociales a cargo de Sedesol se encuentran también en la Meta 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, denominada “México incluyente”, en la cual se prevé garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

De esta manera, a través de los diferentes programas que están a cargo de Sedesol se hacen efectivos los derechos humanos ligados al desarrollo y a la participación social. Por lo que, a seis años de la inclusión del paradigma de los derechos humanos en el constitucionalismo nacional, una obra como la que se propone es una herramienta valiosa para evaluar, desde el nivel constitucional, de qué manera el Estado mexicano hace efectivo el derecho humano al desarrollo en sus diversas vertientes. Tal y como lo señala el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, en el que se establecen los satisfactores mínimos para tener una vida digna y para generar las condiciones y herramientas que construyan de manera duradera el bienestar de toda la población.

Ciudad de México.



LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CAMBIO DE PARADIGMA CONSTITUCIONAL

Los derechos humanos se pueden clasificar de diferentes maneras, destacando aquella que habla de los de naturaleza política, económica, social y cultural. Si bien todos los derechos se interrelacionan, son los derechos ligados al desarrollo social los que tienen conexión directa con la labor desempeñada por la Secretaría, ya que el derecho al desarrollo es un espacio natural para la realización de los derechos sociales, su trascendencia es mayor a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

LOS DERECHOS HUMANOS Y SU VERTIENTE CIVIL, ECONÓMICA, SOCIAL Y CULTURAL

Son antiguos los primeros intentos para respetar los derechos de los seres humanos, los cuales, a lo largo de los años, han adquirido una serie de características y funciones. Además de ser objeto de una clasificación como derechos, de primera, segunda tercera e incluso cuarta generación.

*Las primeras preocupaciones
en materia de derechos humanos*

Los derechos humanos son una protección institucionalizada de los derechos de la persona, contra los excesos del Estado y de particulares

que ejercen actos de autoridad. Asimismo, promueven el establecimiento de condiciones humanas de vida y el desarrollo multidimensional de la persona.¹

Los primeros rastros en materia de derechos humanos son muy lejanos, entre ellos algunos incluyen el llamado “Cilindro de Ciro” —del año 539 a.C.— que el rey persa Ciro II el Grande dirige a los Babilonios para legitimar su victoria. El Cilindro se refiere, entre otros temas, a la libertad de culto y a la proscripción de la servidumbre. Se encuentran también referencias a los derechos humanos en los filósofos de la antigüedad.²

Un antecedente más claro de derechos humanos es la Carta Magna inglesa de 15 de junio de 1215. En ésta se destaca la libertad de comercio, la manera de determinar el cobro de impuestos, el derecho a la justicia, el juicio entre pares y, según el derecho de la tierra, la proporcionalidad de las penas, el principio de legalidad jurisdiccional y la creación de tribunales en un lugar determinado, ya no itinerarios.

Otra referencia destacada relativa a los derechos humanos es la Petición de Derechos del 7 de junio de 1628, documento constitucional redactado por el Parlamento Inglés y ratificado por el Rey Carlos I de Inglaterra que establece garantías para los súbditos que no pueden ser vulneradas ni siquiera por el rey. Entre otros contenidos, incluye la solicitud de que ningún hombre sea obligado a dar regalo, crédito, donación o impuesto o exacción parecida, sin el consentimiento común manifestado por acto del Parlamento. Así como que ningún hombre libre sea encarcelado o detenido ilegalmente; o bien, la revocación y anulación de la ley marcial, y que no se ejecuten a los súbditos en contravención de las leyes y el derecho de la tierra.

Sin duda, sobresale la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) del 26

¹ Cfr. José Antonio García Becerra, *Teoría de los Derechos Humanos*, Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1991, p. 16.

² Félix Adolfo Lamas, “Fecundidad de la escuela española del Derecho Natural y de Gentes”, en Miguel Ayuso (ed.), *El derecho natural hispánico: pasado y presente. Actas de las II Jornadas Hispánicas de Derecho Natural: Córdoba, 14 a 19 de septiembre de 1998*, España, Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba/Publicaciones Obra Social y Cultural Cajasur, 2001, pp. 77-105, disponible en: <http://fundacioneliasdetejada.org/wp-content/uploads/2014/04/II-JDN-05.pdf> [consultado el 22 de agosto de 2016].

de agosto de 1789. La Declaración afirma que “el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos”. Así, en su artículo 2o. prescribe que la meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, entre los que menciona la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Por su parte, el preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 destaca la necesidad de asegurar los beneficios de la libertad. Las primeras 10 enmiendas del 15 de diciembre de 1791 de dicha Constitución se relacionan con la libertad religiosa, la libertad de expresión, de imprenta y de palabra, el derecho a reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios; el derecho a poseer y portar armas; la inviolabilidad de las personas y del domicilio; no declarar contra sí mismo y juicio rápido por un jurado imparcial, entre otros derechos.

La positivización de los derechos humanos tiene una deuda sustantiva con el siglo XVIII. En particular con las dos grandes revoluciones que impactan ese momento: la estadounidense de 1776 y la francesa de 1789. Los derechos humanos, que inicialmente carecen de poder legal concreto detrás de ellos, ganan fuerza legal en la legislación positiva a través de una larga lucha constitucional, sustentada en la pretensión normativa de que los derechos humanos son válidos no solamente para los ciudadanos, *citoyen* y *bourgeois*, sino para cualquier persona por el hecho de ser humano.³

Características y función de los derechos humanos

Actualmente, se considera que los derechos humanos son universales, transnacionales, irreversibles, progresivos y consensuales:

³ Hauke Brunkhorst, “Rights and the Sovereignty of the People in the Crisis of the Nation State”, en Carla Faralli (ed.), *Ratio Juris. An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law*, vol. 13, núm. 1, 2000, p. 53, disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9337.00139/pdf>. Aquí se asienta: “The human rights which at first had not concrete legal power behind them, gained the legal force of positive law in a long history of constitutional struggle based only on a normative claim that human rights are—in principle—valid not only for citizen, ‘citoyen’ and ‘bourgeois’ equally, but also for any human being just as such”.

- a. Son universales, en la medida en que son propios de todos los seres humanos sin discriminación por sexo, raza, color, idioma, religión, origen ni condición social; acompañan a los seres humanos en todo tiempo, sin más limitaciones que las señaladas en la ley, porque pertenecen en todas partes, sin distinción de fronteras ni de geografías.⁴
- b. Su reconocimiento no depende ni de la nacionalidad ni del territorio (transnacionalidad).⁵ Las naciones de todos los Estados tienen, en principio, los mismos derechos, como lo expresa la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada por México el 3 de febrero de 1981).
- c. Son irreversibles, puesto que son inherentes a la persona, reconocidos y garantizados por el Estado. Así, por ejemplo, la Ley Fundamental de Alemania prohíbe en su artículo 79 inciso 3 la modificación del sistema federal, de los artículos 1o. (derechos fundamentales) y 20 (De la Federación y de los estados regionales).⁶ Por su parte, la Constitución de Italia no admite ni permite negociar los principios supremos del sistema constitucional.⁷
- d. Son progresivos, en la medida en que su aplicación, según lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adhesión de México: 23 de marzo de 1981. Decreto promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981) en su artículo 2o., párrafo 1o., obliga al Estado a adoptar medidas para su plena efectividad.

⁴ Gregorio Peces-Barba, *Curso de derechos fundamentales: teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1995, p. 299.

⁵ Pablo Dermizaky Peredo, “Estado actual de los derechos fundamentales en Europa y América (breve estudio de derecho comparado)”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, Madrid, Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 54.

⁶ *Ibid.*, p. 56.

⁷ La Corte Constitucional ha confirmado reiteradamente la existencia de los límites implícitos en la reforma de la Constitución, particularmente en la sentencia 1146/1998, afirma que: “la Constitución italiana contiene ciertos principios fundamentales que no pueden ser afectados o modificados en su contenido esencial, ni siquiera mediante leyes de reforma constitucional u otras leyes constitucionales”. Véase Silvio Gambio, “Derechos fundamentales y formas de Estado: Reflexiones sobre el constitucionalismo y los derechos sociales en los albores del siglo XXI”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 117, julio-septiembre, Madrid, 2002, p. 11.

Progresividad que ha sido aclarada por la Observación General, número 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en su apartado 9, al señalar que la principal obligación de resultado que se refleja en el artículo 2o., párrafo 1o., es la de adoptar medidas para lograr paulatinamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

- e. Son consensuales porque han sido objeto de numerosos pactos, declaraciones y convenios internacionales, a saber: los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo en materia de Derechos Humanos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otro lado, la promoción, el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos tienen como función:

- 1) Contribuir al desarrollo integral de la persona.
- 2) Buscar que todas las personas gocen de una esfera de autonomía donde les sea posible trazar un plan de vida digno y protegidos de abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.
- 3) Representar límites a las actuaciones de los servidores públicos.
- 4) Prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- 5) Crear condiciones que permitan a las personas ser sujetos activos en la toma de decisiones públicas.

La clasificación de los derechos humanos

Los derechos humanos han sido catalogados atendiendo a su naturaleza, origen, contenido, materia o generación, lo cual no implica que unos derechos humanos tengan mayor o menor importancia que otros. Debe entenderse como eminentemente didáctica e histórica. Así, por ejemplo, la clasificación de los derechos en generaciones no tiene otra explicación que la aparición en el tiempo de dichos derechos.

La primera generación de derechos son aquellos denominados civiles y políticos. La segunda generación son los derechos económicos, sociales y culturales. La tercera generación son aquellos que conciernen a grupos de personas o colectividades que comparten intereses comunes. Algunos autores incluso hablan de una cuarta generación de derechos, pero existe consenso de clasificar, pedagógicamente, los derechos humanos en civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales.

La indivisibilidad de los derechos humanos

La clasificación de los derechos humanos es eminentemente didáctica, por lo que no se puede encontrar oposición entre los derechos humanos civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales. En ese sentido, los derechos sociales no pueden verse como obstáculos de la libertad, pues están fundados en ella. En realidad, debe verse la simbiosis existente entre derechos sociales y derechos individuales. Los derechos civiles y políticos aseguran la igualdad jurídica, mientras que los derechos sociales aseguran la libertad fáctica.⁸

Es inexacto considerar que las garantías individuales son atributos exclusivos de los individuos, mientras que las garantías sociales corresponden al hombre visto desde la perspectiva social.⁹ Se olvida que el individuo sólo puede tener garantías o derechos individuales conviviendo en sociedad, y que los derechos sociales en el fondo tienen como destinatario al individuo.

Los derechos sociales son una extensión de los derechos individuales. De hecho, existen tres errores en que se incurre al desligar los derechos civiles y políticos de los derechos sociales. En primer lugar, suponer que el orden del mercado es espontáneo¹⁰ y, por lo tanto, sugerir el adelgazamiento del Estado. En segundo lugar, suponer que la autonomía está constituida por condiciones de no interferir olvidando

⁸ Robert Alexy, “Derechos sociales fundamentales”, en Miguel Carbonell, Juan Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa/UNAM, 2001, pp. 67-85.

⁹ *Las garantías sociales*, México, SCJN, 2005, p. 45.

¹⁰ Michelle Aglietta ha demostrado que si existe una economía regulada, es justamente la de mercado. Véase Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme*, París, L’expérience des Etats-Unis, Calmann-Lévy, 1982.

que ésta requiere derechos para exigirla. En tercer lugar, presentar la distinción entre condiciones normativas y materiales de la libertad como una jerarquía y colocar el principio formal de libertad por encima de la libertad material.¹¹

Actualmente, el paradigma de los derechos humanos está presente en todos los países gracias al rol jugado en la historia constitucional moderna de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la Constitución de los Estados Unidos de América. Así como la labor que desempeña la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el papel central de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹²

En México, la protección de los derechos humanos es un tema trascendente en la agenda nacional, lo cual se plasma en diversas leyes e instrumentos de política interna, contando a partir de la década del noventa con instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y sus homólogas a nivel estatal, mismas que brindan un marco de protección a los ciudadanos frente a los abusos de poder.

EL DERECHO AL DESARROLLO SOCIAL COMO ESPACIO DE SÍNTESIS DE LOS DERECHOS SOCIALES

Siempre que se trata de abordar el tema de lo social, se encuentra un conjunto de términos como pobreza, riesgo social, vulnerabilidad social o patologías sociales, conceptos que por sí mismos son ambiguos. Dado que lo social se vincula al bienestar humano, se afirma que el desarrollo social busca la elevación del nivel de vida y el mejoramiento de acceso de la población a los bienes y servicios disponibles.¹³

¹¹ Carlos S. Nino, “Sobre los derechos sociales”, en Miguel Carbonell, Juan Cruz Parcerero y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa/UNAM, 2001, pp. 137-143.

¹² Jürgen Habermas, “De la política de poder a la sociedad civil mundial”, en *Tiempo de transiciones*, Madrid, Trotta (Estructuras y procesos. Serie Filosofía), 2004, p. 36.

¹³ Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coords.), *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*, México, Plaza y Valdés/UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social (Necesidades sociales y políticas públicas, 1), 2005, pp. 151-152.

El contenido del derecho humano al desarrollo es un derecho-síntesis, en la medida en que se compone o integra de varios derechos humanos. Su finalidad última es la promoción y la aplicación del conjunto de los derechos humanos existentes a nivel nacional e internacional. El derecho al desarrollo permite reforzar la idea de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. El derecho al desarrollo constituye el eslabón que une todos los derechos ligados con el desarrollo: educación, vivienda, trabajo, protección social, alimentación.¹⁴

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por los entonces 58 países (entre ellos México) integrantes de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se refiere tanto a los derechos económicos, sociales y culturales, así como a los derechos civiles y políticos. Actualmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Decreto Promulgado en el *DOF*, 20 de mayo de 1981) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (adhesión de México: 23 de marzo de 1981. Decreto Promulgado en el *DOF* 12 de mayo de 1981)¹⁵ regulan de manera separada dichos derechos. Al respecto, es erróneo hacer una lectura aparte de los dos pactos, ya que sólo pueden verse como documentos especializados y no como derechos separados que no interactúan, por lo que en materia de derecho al desarrollo social es campo natural de acción el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su preámbulo destaca que, de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede hacerse efectivo el ideal del ser humano libre a menos que goce de derechos económicos, sociales y culturales.

Según establece con claridad el Pacto en comento, los pueblos tienen derecho a su desarrollo económico, social y cultural. Para tal efecto no pueden ser privados de sus riquezas y recursos naturales, por lo que los Estados deben comprometerse a asegurar a toda persona el

¹⁴ Felipe Gómez Isa, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Bilbao, Universidad de Deusto (Derechos Humanos, 3), 1999.

¹⁵ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

goce de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Pacto, a saber:

CUADRO I.
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

| <i>Artículo</i> | <i>Derechos</i> |
|-----------------|--|
| Art. 6 | Derecho al trabajo y a la libre elección de empleo |
| Art. 7 | Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias |
| Art. 8 | Libertad sindical y derecho de huelga |
| Art. 9 | Derecho a la seguridad social |
| Art. 10 | Protección de la familia y los menores |
| Art. 11 | Derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia |
| Art. 12 | Derecho a la salud |
| Arts. 13 y 14 | Derecho a la educación |
| Art. 15 | Derecho a participar en la vida cultural. Protección, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura |

Elaboración propia con datos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo¹⁶ reconoce que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos. En la Declaración

¹⁶ Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986.

se manifiesta la preocupación por la existencia de graves obstáculos, constituidos, entre otras cosas, por la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos, por lo que se considera que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes. Con el fin de fomentar el desarrollo, debe examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que, en consecuencia, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales.

Para la Declaración, la igualdad de oportunidades para el desarrollo es un derecho de las naciones y de los individuos. En ese sentido, en el artículo 1o. de la Declaración se destaca que:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

En lo que se refiere al titular del derecho humano al desarrollo, el artículo 2o. subraya que la persona es el sujeto principal del desarrollo, por lo que debe ser participante activo y beneficiario directo. En este contexto, el mismo precepto destaca en su párrafo segundo que:

Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.

Por lo anterior, el párrafo tercero del artículo 2o. de la Declaración señala la obligación y el derecho de los Estados de formular políticas nacionales de desarrollo que tengan como finalidad mejorar, de manera

equitativa, el bienestar social de su población, con base en la participación activa y libre de todos los individuos. Lo que se refrenda con el contenido del párrafo primero del artículo 3o. que destaca: “Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo”.

El artículo 9o. prescribe que todos los aspectos relativos al derecho al desarrollo contenidos en la Declaración son indivisibles e interdependientes, por lo que nada de lo establecido puede ser interpretado en detrimento de los principios de la Organización de las Naciones Unidas ni en el sentido de que un Estado, grupo o persona tengan el derecho a realizar actos o actividades violatorios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los pactos internacionales relativos a los derechos humanos.

El artículo 10 de la Declaración, por su parte, obliga a los Estados a adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.

Los derechos humanos ligados al desarrollo tienen que leerse de manera transversal. En ese sentido, el actuar de Sedesol se ve reflejando en hacer efectivos los derechos al desarrollo. De hecho, Prospera y la actual Cruzada Nacional contra el Hambre son espacios que actualizan el derecho al desarrollo en sus diferentes vertientes, a saber: derecho al trabajo y a la libre elección de empleo; derecho a la seguridad social; derecho a la protección de la familia y los menores; derecho a la educación, derecho a la salud, derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia. Derechos que se desprenden todos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Asimismo, se debe apuntar la importancia de la inclusión social. La inclusión social es el conducto por el cual la población pobre puede participar en la sociedad y aprovechar las oportunidades existentes, con el fin de que puedan acceder a los servicios y en general a los espacios de participación social. La participación social permite la inclusión social, es decir, la igualdad de oportunidades en materia educativa, de empleo, alimentación y salud.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Desde 1917 y hasta mediados de 2011 está vigente el paradigma de las garantías individuales en la Constitución. El 10 de junio de 2011 se publica en el *DOF* el decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero, reformando también diversos artículos de la Constitución.¹⁷

Sobresale, en primer lugar, la modificación del Título Primero, Capítulo I, para nombrarlo “De los Derechos Humanos y sus garantías”, en congruencia con lo anterior. En el artículo 1o. se establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Al respecto, es pertinente aclarar el alcance de la noción de garantías individuales y de derechos humanos. Las garantías individuales son aquellas destinadas a proteger los derechos fundamentales, que por supuesto tienen carácter constitucional en tanto que son parte integrante del texto de la misma Constitución.¹⁸ En ese sentido es importante aclarar que el concepto de garantía no es equivalente a derecho, ya que el término

¹⁷ En términos de su artículo único modificó la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B.

¹⁸ Víctor Martínez Bull-Goyri, *Las garantías individuales en la Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM-IJ, disponible en Biblioteca Jurídica Virtual: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/956/4.pdf>

garantía implica un mecanismo de aseguramiento o protección de un derecho.

Las garantías tienen como fin asegurar y proteger al ser humano; por su parte, los derechos humanos o fundamentales son aquellos que las garantías protegen y aseguran. Las garantías individuales son el primer elemento de tutela jurídico-constitucional de los derechos individuales, a los que la doctrina denomina como derechos civiles, y que corresponden a la primera generación de los derechos humanos.¹⁹

La reforma también señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución²⁰ y con los tratados internacionales en la materia. Asimismo, la reforma destaca que la interpretación debe realizarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia de sus derechos.

Otro aspecto de la reforma es la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Para lo anterior, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, lo que hace necesario armonizar la legislación secundaria del país con la norma constitucional.

Igualmente, la reforma al artículo 1o. se engarza con la incorporación reciente en la Constitución, de la interdicción de la discriminación, además de los supuestos plasmados en la propia Constitución, cuando atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Como lo destaca Virgilio Alfonso da Silva, la primera vez que se usó la idea de interpretación conforme a la Constitución fue en 1953, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán: “Una ley no debe ser declarada nula si fuera posible interpretarla de forma compatible con la Constitución, pues se debe presuponer no solamente que una ley sea compatible con la Constitución sino también que esa presunción expresa el principio según el cual, en caso de duda, debe hacerse una interpretación conforme a la Constitución”. El autor destaca que cuando se habla de interpretación conforme no es la Constitución la que se está interpretando, sino las normas infraconstitucionales. Véase Alfonso da Silva, “La interpretación conforme a la Constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 12, enero-junio, México, UNAM-IIIJ, 2005.

Al artículo 30. constitucional se incorpora también la obligación de fomentar el respeto a los derechos humanos en toda la educación que imparta el Estado, siendo importante apoyar iniciativas con estas características, pero dejando en claro que la cultura de los derechos humanos debe permear todos los ámbitos de la vida pública y privada.

Al artículo 15 constitucional se incorpora la proscripción de celebrar convenios o tratados que se alteren los derechos humanos reconocidos constitucionalmente o establecidos en los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte.



APUNTES SOBRE LOS DERECHOS
HUMANOS EN LA HISTORIA
CONSTITUCIONAL MEXICANA

El 10 de junio de 2011, en México, se incorpora en la Constitución mexicana el paradigma de los derechos humanos. Aunque la vocación mexicana en la materia es más antigua. Situación que se pone en evidencia en los sermones de los frailes Pedro de Córdoba y Antonio de Montesinos, en las Leyes de Burgos o en las Leyes de Indias, que buscan proteger a los indígenas. Igualmente, la obra de Fray Bartolomé de la Casas es una manifestación de la antigua preocupación mexicana en materia de derechos humanos.

En la historia nacional se encuentran antecedentes en las primeras etapas del México independiente, en la Constitución de 1824 que se preocupa por las libertades civiles, en la Constitución de 1857 que consagra los derechos civiles y políticos y en la Constitución de 1917 que incluye por primera vez en el mundo los derechos sociales.

LAS PRIMERAS PREOCUPACIONES POR LOS DERECHOS
HUMANOS EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Un antecedente remoto de nuestro artículo 1o. constitucional vigente en materia de proscripción de la esclavitud es el *Bando de Hidalgo*¹ del

¹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1989*, México, Porrúa, 1989, pp. 21-22.

6 de diciembre de 1810 que, en su declaración primera, ordena a los dueños de los esclavos darles la libertad.

Los elementos constitucionales de Ignacio López Rayón de 1813, en su punto 24, prohíben la esclavitud; en el 29 permiten la libertad de imprenta en puntos políticos y científicos; en el 31 se establece la inviolabilidad del domicilio, administrado con las restricciones y ampliaciones de la “ley corpus haveas de Inglaterra”² [*sic*], y en el 32 se proscribire la tortura.

En los *Sentimientos de la Nación* presentados por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, en el punto 15, se establece la proscripción de la esclavitud y la igualdad de todos los americanos; en el 17 se plasma el respeto a la propiedad privada y la inviolabilidad del domicilio; y en el 18, se prohíbe la tortura.

Por su parte, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana³ del 22 de octubre de 1814 establece en su artículo 24 que la felicidad consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, y que la íntegra conservación de esos derechos es el objeto de la institución del gobierno y el único fin de las instituciones políticas. Así, en los artículos del 25 al 40 se desarrollan los derechos de los ciudadanos, entre ellos, la temporalidad de los empleos públicos; declara tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de ley, y además se establece la garantía social de que la ley establezca límites al ejercicio del poder y la responsabilidad de los funcionarios públicos, entre otros aspectos.

La Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, aunque no consigna como tales los derechos del hombre, le asigna a las Cortes la facultad de proteger la libertad política de imprenta y hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos.

Incluso en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1822, en su artículo 9 se establece que el gobierno mexicano tiene por objeto la conservación, tranquilidad y prosperidad del Estado y sus individuos, garantizando los derechos de libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal y exigiendo el cumplimiento de deberes recíprocos. Así, plasma, entre otras, la inviolabilidad del

² *Ibid.*, pp. 23-27.

³ *Ibid.*, p. 34.

domicilio, la libertad personal, el derecho de propiedad, la libertad de pensamiento y de manifestación de las ideas.

LA CONSTITUCIÓN DE 1824 Y LA PREOCUPACIÓN POR LAS LIBERTADES CIVILES

En el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, se establece en su artículo 30 que la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano. La Constitución de 1824, aunque no contiene como tales derechos humanos, sí establece garantías jurisdiccionales, por ejemplo, la no aplicación retroactiva de la ley, fundamento base de nuestro actual constitucionalismo en derechos humanos.

La primera de las Siete Leyes Constitucionales establece los derechos de los mexicanos en su artículo 2o., entre ellos, no poder ser preso sino por mandamiento de juez competente dado por escrito y firmado; no ser detenido por autoridad política, no poder ser privado de la propiedad; la proscripción del cateo de su casa y papeles; la libertad de tránsito, y la de imprimir y circular ideas políticas.

LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LA CONSAGRACIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Si se hace un recuento de la historia constitucional mexicana hasta 1857, sobresale la ausencia de la política social en el Estado mexicano. La omisión de lo social tiene dos explicaciones. En primer lugar, porque la preocupación por la cuestión social es un fenómeno moderno, ligado a la industrialización de los países. Como se aprecia en los antecedentes mundiales, Inglaterra y Alemania innovan en el tema, pero lo hacen prácticamente a finales del siglo XIX. En segundo lugar, en México existe la necesidad primaria de consolidar a la nación como un país independiente, federal y republicano.⁴ Antes de legislar en materia social, el Estado mexicano tiene que construir primero su identidad.

⁴ Manuel González Oropeza, “Comentario”, en María del Refugio González (ed.), *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 84.

No obstante lo anterior, el proyecto de Constitución dado a conocer por Ponciano Arriaga, al referirse a la condición de los mexicanos, señala en su parte expositiva que:

nuestras leyes futuras procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen, fundando colegios y escuelas prácticas, estableciendo bancos populares y agrícolas y concediendo a los mexicanos otras exenciones y prerrogativas [...] Nuestras leyes, en efecto, muy poco o nada han hecho a favor de los ciudadanos pobres trabajadores; los artesanos, y los operarios del campo no tienen elementos para ejercer su industria, carecen de capitales y de materias, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidades y competencias invencibles, y son en realidad tristes máquinas de producción[...] Merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la nación, miembros de una misma familia.⁵

Asimismo, en la sesión del 7 de julio de 1856, al discutirse en lo general la Constitución, Ignacio Ramírez se refiere al problema social al señalar que: “El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros [...]”⁶ Para el Nigromante, de nada sirve proclamar la soberanía del pueblo mientras se priva al jornalero del fruto de su trabajo.⁷

Ignacio L. Vallarta, a pesar de reconocer la desigualdad existente en el país “Yo, lo mismo que la comisión, me he indignado una vez y otra vez de ver cómo nuestros propietarios tratan a sus dependientes. Yo, lo mismo que la comisión, reconozco que nuestra Constitución democrática será una mentira, más todavía un sarcasmo, si los pobres no tienen sus derechos más que detallados en la Constitución [...]”⁸

⁵ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época, t. I, México, Imprenta de I. Cumplido, 1857, pp. 12 y 17.

⁶ Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1979, p. 234.

⁷ Mario de la Cueva, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva (comp.), *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva (Antología)*, México, UNAM/FCE (Política y Derecho), 1994, p. 295.

⁸ Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, *op. cit.*, p. 454.

considera que el deber del Constituyente se limita sólo a proclamar principios, dejando para la legislación secundaria su desarrollo.⁹

Si bien Ignacio L. Vallarta hace un relato de los abusos que cometen los patrones contra los trabajadores, confunde la libre elección de una actividad con la libre fijación de las cláusulas en los contratos de trabajo. Mezcla la idea filosófica, social y jurídica de la libertad humana para trabajar con el principio económico de la libre fijación de las condiciones de prestación de servicios.¹⁰

Como se observa, los derechos sociales están presentes en las discusiones del Congreso Constituyente de 1857, pero no se logran plasmar en su texto. No obstante lo anterior, la Constitución de 1857 se convierte en la bandera de la Reforma y de la República.¹¹ Sin duda, las intervenciones de Ignacio Ramírez y de Ponciano Arriaga dejan clara evidencia de los planteamientos sociales de vanguardia para la época.

No obstante, la Constitución de 1857 puede ser considerada como un documento de vanguardia, ya que consolida los derechos humanos.¹² De esta manera, destaca su Título I, Sección I, “De los Derechos del Hombre”, artículo 1o., en el cual el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, por lo que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución.

En este contexto, en la Ley Fundamental de 1857 se plasma:

⁹ *Ibid.*, pp. 455-457.

¹⁰ Mario de la Cueva, *op. cit.*, p. 296.

¹¹ Al respecto Emilio O. Rabasa señala: “en la asamblea de 57, para la cual se eligieron ciento cincuenta y cinco representantes, y que llegó a reunir en sesión ciento diez, no hubo más que cincuenta y uno, a quienes seamos deudores de la ley fundamental; ley que alguna virtud tuvo para haber de ser (*sic*) la bandera de la Reforma, la enseña de la República y el símbolo que sirviera al fin para la unión de los espíritus en una conciencia nacional”. Véase Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Cámara de Diputados-LVII Legislatura-Comisión de Asuntos Editoriales, 1999, p. 68.

¹² Jorge Carmona, “Algunos comentarios sobre la consagración, sentido y garantía de los derechos de la persona en la Constitución de 1857 y su proyección al siglo XXI”, en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga, *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, 2010, pp. 587-622.

- a) La abolición de la esclavitud
- b) La libertad de enseñanza
- c) La libertad de profesión, industria o trabajo
- d) La libertad de pensamiento
- e) La libertad de escribir y publicar escritos, proscribiendo la censura previa
- f) El derecho de petición
- g) La libertad de asociación
- h) El derecho de portar armas
- i) El derecho de entrar y salir del territorio

La Constitución del 1857 se puede calificar de progresista, pues contempla los derechos civiles y políticos. Desde dicha época, los derechos sociales ya eran objeto de discusión, tal y como se puede apreciar en el *Diario de Debates del Congreso Constituyente*. Sin embargo, tenemos que esperar hasta la Constitución de 1917 para que los derechos sociales encuentren espacio a nivel constitucional.

LA INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Contrario a lo que sucede en la redacción de los contenidos de la Constitución de 1857, la Constitución de 1917 regula ampliamente y por primera vez a nivel constitucional los derechos sociales, los cuales, sin duda, se nutren de importantes antecedentes, como el Programa del Partido Liberal Mexicano¹³ y la diversa legislación social en materia laboral.¹⁴

Cuando en el Constituyente de 1917 se presenta el proyecto de artículo 5o., los constituyentes progresistas forman una comisión

¹³ El Partido Liberal Mexicano dio a conocer su programa y manifiesto el 1o. de julio de 1906. El programa proponía el establecimiento de una jornada máxima de trabajo, la regulación del trabajo a destajo, un salario mínimo, la reglamentación del trabajo doméstico, del trabajo a domicilio, el trabajo de menores, mejores condiciones de higiene, el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo, la prohibición del pago en especie, la prohibición de multas a los trabajadores, el descanso obligatorio semanal y, entre otros puntos, la supresión de las tiendas de raya.

¹⁴ Se pueden estudiar los antecedentes legislativos del artículo 123 constitucional en Felipe Remolina Roqueñí, *El artículo 123 Constitucional*, México, IMSS, 2000, p. 662.

encargada de presentar un nuevo proyecto. El nuevo proyecto de artículo conserva la misma redacción, agregando la jornada máxima de trabajo, el trabajo de menores y mujeres, así como el descanso semanal. En su momento, Heriberto Jara señala que la Constitución debe ser reglamentaria cuando fuese necesario.¹⁵ Por lo que Alfonso Cravioto propone la redacción de un artículo que se dedicara exclusivamente al tema laboral, para que, según sus palabras, la Constitución se convirtiera en la primera en contener los derechos de los obreros.¹⁶ Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, Heriberto Jara y José Natividad Macías, entre otros constituyentes, integran la Comisión Redactora y presentan el 13 de enero de 1917 un nuevo dictamen que es aprobado como el artículo 123, al cual se le da el título IV con el rubro: “Del trabajo y la previsión social”.¹⁷

El artículo 123 otorga competencia tanto a la federación como a los estados para la expedición de leyes en materia de trabajo. Los principales temas originalmente regulados en el precepto constitucional son:

- a) Trabajo y descanso. Se establece una jornada máxima de trabajo, tanto diurna como nocturna. Así como la obligación del descanso semanal, implantando un día de descanso por cada seis de trabajo, por lo menos.
- b) Salario. La existencia de un salario mínimo que asegure una vida digna, en moneda de curso legal. Se suprimen las tiendas de raya. Se establece el principio de salario igual para trabajo igual, sin importar sexo o nacionalidad. Se establece la inembargabilidad del salario. Se prohíben los descuentos y se establece el salario doble para el trabajo extraordinario.

¹⁵ “23a Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del martes 26 de diciembre de 1916”, en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2016.

¹⁶ “24a Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del martes 26 de diciembre de 1916”, en *ibid.*

¹⁷ “40a Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del martes 26 de diciembre de 1916”, en *ibid.*

- c) Mujeres y menores. Se protege a las mujeres y a los niños. Se prohíbe el trabajo de mujeres y menores en labores insalubres y peligrosas o cuando los menores tienen menos de 12 años. Protección especial para las mujeres durante el embarazo.
- d) Participación en las utilidades. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, se establece que los trabajadores tienen derecho a una participación en las utilidades.
- e) Estabilidad en el empleo. La posibilidad para el trabajador, en caso de despido sin causa justificada, de obtener una indemnización o el cumplimiento del contrato.
- f) Protección a la salud y a la vida de la familia del trabajador. El derecho de los trabajadores y de su familia de vivir en hogares higiénicos y cómodos, así como en lugares donde haya escuelas, hospitales y otros servicios públicos.
- g) Patrimonio familiar. Se establece también que el patrimonio de la familia no podrá ser vendido ni gravarse.
- h) Utilidad pública de las cooperativas. Se declara de utilidad pública a las cooperativas que tengan por objeto la construcción de casas para ser adquiridas por los trabajadores.
- i) Derecho de asociación profesional. Se estipula el derecho de los trabajadores a coaligarse.
- j) Autoridades de trabajo. Las diferencias entre el capital y el trabajo se deben sujetar a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de obreros y patrones, así como uno del gobierno.
- k) Irrenunciabilidad de los derechos obreros. Se considera nula la estipulación de una jornada de trabajo notoriamente excesiva, el salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la jornada de trabajo mayor a una semana, el señalamiento de lugares inadecuados para pagar el salario —taberna, cantina, etcétera—, la obligación de adquirir productos en tiendas o lugares determinados, la retención del salario por multa, la renuncia del trabajador a indemnizaciones, y en general todas las estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

- l) Seguridad social. Se crean seguros de invalidez, de vida, de cesantía, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos. Se establece también que el gobierno federal como los estados deben fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social.

Por otra parte, en materia de educación,¹⁸ cuando se discutía el tema en el seno del Congreso Constituyente, Francisco J. Múgica, en un discurso pronunciado el 16 de diciembre de 1916 señala que:

¿Cuáles ideas fundamentales puede el clero llevar al alma de nuestros obreros? ¿Cuáles ideas puede llevar el clero al alma de la gleba mexicana, y cuáles puede llevar al alma de los niños de nuestra clase media y clase acomodada? Las ideas más absurdas, el odio más tremendo para las instituciones democráticas, el odio más acérrimo para aquellos principios de equidad, igualdad y fraternidad, predicados por el más grande apóstol, por el primer demócrata que hubo en la ancestralidad de los tiempos, que se llamó Jesucristo [...] Sí, señores; si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad.

De suerte que la primera redacción del artículo 3o. constitucional queda de la siguiente manera:

Art. 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los estableci-

¹⁸ En materia de derecho de la educación, se pueden señalar los siguientes antecedentes: la Ley del 15 de abril 1861 promulgada por Juárez; la Ley de Instrucción Pública de 1865; la Ley Orgánica de Instrucción Pública del 2 diciembre 1867 y su modificación en 1869; la Ley de Instrucción Obligatoria en 1888, y la Ley Reglamentaria de Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios. Todas son antecedentes de la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905, al frente de Justo Sierra.

mientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En materia agraria, por otra parte, 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.

El espíritu de la ley de 1915 se incorpora más tarde al artículo 27 de la Constitución de 1917. Este artículo entiende a la propiedad con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público. Con la Constitución de 1917, la nación es la propietaria originaria, contando con la facultad de establecer diferentes modalidades: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”.



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.¹

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.² 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

¹ 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_dsocial.htm

² 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.³ 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.⁴ 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.⁵

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.⁶

Entre las deficiencias encontradas por el estudio realizado por la Comisión Beveridge se encuentran:⁷

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.

³ 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.

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

⁵ William Beveridge, *op. cit.*, p. 11.

⁶ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁷ *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.⁸

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.⁹

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.¹⁰

A nivel internacional, en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo¹¹ 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

⁸ *Ibid.*, p. 69.

⁹ *Ibid.*, pp. 71 y ss.

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

¹¹ 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.¹² 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.¹³

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

¹² “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]

¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶

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

¹⁴ “Vasco de Quiroga”, en *Diccionario de Historia*, disponible en: http://www.encyclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/QUIROGA,_Vasco_de [consultado el 3 de noviembre de 2016]

¹⁵ “Patronato Real”, en *Diccionario de Historia*, disponible en: http://www.encyclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/PATRONATO_REAL [consultado el 3 de noviembre de 2016]

¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸ 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

¹⁷ 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]

¹⁸ 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. Prevalen 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.¹⁹

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.²⁰

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.²¹

¹⁹ Ma. del Rosario Huerta Lara, *op. cit.*

²⁰ *Idem.*

²¹ 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-UIS, 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.²²

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.²³

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.

²² 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.

²³ 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 1915²⁴ 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.²⁵

²⁴ 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.

²⁵ 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.²⁶ El desarrollo económico de 1950 a 1970 se basa en la industrialización por sustitución de importaciones.²⁷

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.²⁸

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

²⁶ 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]

²⁷ *Idem.*

²⁸ 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 1980.²⁹

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.³⁰

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:³¹

²⁹ *Idem.*

³⁰ 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]

³¹ 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.³²

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.

³² 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.³³

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.³⁴

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.

³³ *Idem.*

³⁴ *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.³⁵

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.³⁶

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.³⁷ 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

³⁵ “Desarrollo Social”, *op. cit.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

Agraria para asistir, representar y arbitrar la solución de los problemas agrarios.³⁸

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.³⁹ 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

³⁸ *Idem.*

³⁹ *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.⁴⁰

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

⁴⁰ *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.⁴¹ El beneficio recibido no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión depende del actuar discrecional del gobierno⁴² 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).⁴³

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

⁴¹ 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>

⁴² 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.

⁴³ 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.⁴⁴ 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

⁴⁴ 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”.⁴⁵ 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).⁴⁶

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-

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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,⁴⁷ 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.⁴⁸

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:

⁴⁷ 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 comento.

⁴⁸ 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.⁴⁹ La palabra *trabajo* se puede identificar como una actividad subordinada regulada por el derecho del trabajo.⁵⁰ Por otro lado, el vocablo *empleo* no sólo engloba al trabajo subordinado, sino a

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

⁵⁰ 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 Barbajelata*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1997.

todo tipo de ocupación o actividad sea subordinada, independiente o de otra naturaleza.⁵¹ 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.⁵²

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.⁵³

⁵¹ 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.

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

⁵³ 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.⁵⁴

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

⁵⁴ 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.⁵⁵

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.

⁵⁵ 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.⁵⁶

⁵⁶ 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, viudez, 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”.⁵⁷

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

⁵⁷ 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.⁵⁸

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

⁵⁸ “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/articulo/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 Donaldo 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.⁵⁹

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-

⁵⁹ *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.⁶⁰

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:

⁶⁰ “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

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 de la Economía, y se adicionan las fracciones XIV y XV al artículo 32 y se deroga la fracción X del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, publicado en el <i>DOF</i> el 30 de diciembre de 2015. | |
| 6. | Programación y Presupuesto | | |
| 7. | Recursos Materiales | | |
| 8. | Recursos Humanos | | |
| 9. | Tecnologías de la Información y Comunicaciones | | |
| 10. | Procesos y Estructuras Organizacionales | | |
| 11. | Normatividad y Asuntos Contenciosos | | |
| 12. | Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales | | |
| 13. | Análisis y Prospectiva | | |
| 14. | Geoestadística y Padrones de Beneficiarios | | |
| 14 Bis. | Desarrollo Regional | | |
| 15. | Desarrollo Comunitario | | |
| 16. | Participación Social | | |
| 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)⁶¹ 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,

⁶¹ 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.



LA TRANSVERSALIDAD
DEL DERECHO AL DESARROLLO
SOCIAL A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA
DE DESARROLLO SOCIAL

Los indicadores de derechos humanos cumplen varias funciones: constituyen una herramienta para la medición de los avances y los posibles retrocesos en materia de promoción, defensa y debido ejercicio de los mismos; son útiles para el monitoreo y eventual redireccionamiento de las políticas públicas basándose en la medición del impacto que éstas tienen en la situación de los derechos humanos sirven para medir el grado de avance del Estado en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y deben ser incluidos en los informes periódicos que los Estados presentan ante organismos internacionales.¹

Para reflejar de manera integral los distintos componentes de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, existe consenso en la agrupación de indicadores en tres categorías: estructurales, de proceso y de resultado.

- Los indicadores estructurales buscan constatar las medidas disponibles por el Estado para implementar derechos; reflejan

¹ *Construcción de Indicadores de Derechos Humanos: Experiencias Regionales*, en AC-NUDH-México, 2013, p. 69, disponible en: <http://www.pudh.unam.mx/repositorio/OACNUDH%20Experiencias%20Regionales%20Indicadores,%202013.pdf> [consultado el 2 de febrero de 2015]

la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. Asimismo, reflejan el compromiso o la intención del Estado de adoptar medidas para hacer efectivo un derecho.

- Los indicadores de proceso buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. Los indicadores de proceso también pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo. Al definir los indicadores de proceso en forma de relación causal concreta se puede evaluar mejor la forma en que un Estado cumple sus obligaciones.
- Los indicadores de resultado buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado. Estos indicadores describen los logros, individuales y colectivos, que se orientan a reflejar el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas.²

En el caso de los diferentes programas que están a cargo de Sedesol, constituyen el instrumento a través del cual la secretaría se encarga

² Julieta Rossi, “Los derechos en las políticas sociales y el rol de los indicadores en perspectiva regional”, en *Memoria del Seminario Internacional “Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad”*, celebrado el 12 y 13 de junio de 2013, Santiago de Chile, ONU/Cepal/Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, 2013, p. 103.

de concretizar los diversos derechos humanos (educación, alimentación, trabajo o derechos de los niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad o adultos mayores) que conforman el derecho al desarrollo social.

Por otro lado, los programas de Sedesol son constantemente evaluados para atender así los indicadores de proceso y de resultado. Asimismo, los órganos administrativos desconcentrados de Sedesol son otro espacio de realización del derecho al desarrollo, en sus diferentes modalidades, destacando la interacción de que se da también entre los programas de Sedesol y la Cruzada Nacional contra el Hambre. De igual manera, destaca el papel desempeñado por las entidades sectorizadas a la Sedesol que le permite atender las necesidades de desarrollo de los artesanos, de las personas adultas mayores, de los jóvenes y de las personas con discapacidad.

LA REALIZACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

El artículo 18 de la Ley General de Desarrollo Social establece que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual deben ser objeto de seguimiento y evaluación y no pueden sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Igualmente, el artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social establece que son prioritarios y de interés público:

- I. Los programas de educación obligatoria.
- II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica.
- III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad.
- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria.
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación nutritiva y de calidad y nutrición materno-infantil.
- VI. Los programas de abasto social de productos básicos.

- VII. Los programas de vivienda.
- VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía.
- IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

El Presupuesto federal destinado al gasto social no puede ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se debe incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al gobierno federal.

Actualmente, Sedesol cuenta con 14 programas a través de los cuales la población beneficiaria ve cubierto su derecho a la protección social, al trabajo o empleo, a la alimentación y a la educación. Derechos que en su conjunto fomentan el derecho al desarrollo:³

- Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
- Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia
- Programa Pensión para Adultos Mayores
- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
- Programa 3x1 para Migrantes
- Programa de Comedores Comunitarios
- Programa de Empleo Temporal
- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa
- Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa
- Programa de Fomento a la Economía Social

³ Cabe señalar que algunos programas que iniciaron en Sedesol continúan en otras secretarías de Estado. Como es el caso del Programa Rescate de Espacios Públicos que actualmente pertenece a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu), pero que de 2006 a 2012 se encontraba en Sedesol. El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias fue otro programa que inició en Sedesol y que ahora se encuentra en Sedatu.

- Programa de Coinversión Social
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
- Prospera Programa de Inclusión Social
- Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)

En lo que se refiere Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), fideicomiso público federal, sectorizado a Sedesol, se podría considerar como uno de sus primeros programas, ya que data de 1974. No obstante, por su naturaleza de fideicomiso, se abordará cuando se desarrollen las entidades sectorizadas a la Secretaría de Desarrollo Social.

A través de sus programas, Sedesol fomenta el derecho al desarrollo, ya que cada uno de dichos programas ayuda a la realización del derecho a la igualdad y no discriminación, la salud, a la protección social, al trabajo o empleo, a la alimentación o a la participación social.

En los programas se debe resaltar el innovador enfoque de Sedesol que aplica desde hace unos años, es decir, dejar de dar estímulos que involucren sólo la responsabilidad de la Secretaría, para convertirse en programas que conlleven la coparticipación o la corresponsabilidad de los beneficiarios de los programas.

A continuación, se señalan cada uno de los programas sociales a cargo de Sedesol, apareciendo en seguida de cada uno de ellos los derechos sociales que se realizan y que en su conjunto integran el derecho al desarrollo.

*Programa de Estancias Infantiles
para Apoyar a Madres Trabajadoras*

El programa se creó en el periodo 2006-2012 mediante acuerdo publicado en el *DOF*⁴ el 10 de enero de 2007. Este programa otorga

⁴ “Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007”, en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero del 2007, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4945206&fecha=10/01/2007

subsidios para el acceso a servicios de cuidado infantil en las estancias infantiles afiliadas. De esta manera, con un costo reducido, madres, padres o tutores solos en situación de pobreza, que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre un año de edad y menos de cuatro años, pueden contar con dicho servicio.

En caso de niñas y niños con alguna discapacidad, el requisito de edad se extiende hasta un día antes de cumplir los seis años de edad. En caso de que el jefe de hogar sea hombre, puede acceder a las estancias infantiles, siempre y cuando sea el único responsable del cuidado de las niñas o niños.

Los apoyos económicos brindados son de 900.00 pesos mensuales a 1 800.00 pesos mensuales, tratándose de niños con alguna discapacidad.

Por otra parte, el programa ofrece apoyos para las personas físicas o morales que deseen establecer y operar una estancia infantil afiliada al programa, hasta por 70 mil pesos.

El programa cuenta con un padrón activo de 300 902 madres trabajadoras y padres solos. Al 30 de junio de 2017, se encontraban afiliadas al programa 9 142 estancias infantiles en las que se otorgó cuidado y atención infantil a 317 143 niñas y niños, en las cuales se generaban 54 622 fuentes de ingreso entre las personas responsables de las estancias y sus asistentes. Además, en 2 660 estancias se atendieron a 4 998 niñas y niños con algún tipo de discapacidad. El programa opera a nivel nacional, con presencia en 1 281 municipios de los cuales: 44 están clasificados entre los 250 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano, 221 son de alto o muy alto grado de marginación, de acuerdo con la clasificación del Consejo Nacional de Población, y 541 son considerados con población indígena predominante, de acuerdo con la clasificación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Las estancias infantiles afiliadas al programa, además de brindar atención y cuidado infantil proporcionan diariamente tres alimentos (dos comidas y una colación).⁵

⁵ Sedesol, *Segundo Informe Trimestral de Ejercicio del Gasto 2017*, disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercicio/>

CUADRO 3.

DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES
PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS

Derecho al desarrollo
 Derecho al cuidado y atención para sus hijos
 Derecho a la no discriminación (discapacidad de sus hijos)
 Derecho a la igualdad de oportunidades
 Derecho al trabajo o al empleo
 Derecho a la participación social

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia

El programa entró en vigor el 1o. de marzo de 2013,⁶ mediante el acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2013. Otorga un seguro de vida a las madres jefas de familia en situación de carencia o pobreza. En caso de que fallezcan, permite otorgar a sus hijos de hasta 23 años un apoyo económico. Las beneficiarias deben percibir ingresos menores a 2 897 pesos mensuales en áreas urbanas y 1 886 pesos mensuales en áreas rurales.

Un requisito fundamental para ser beneficiaria es carecer de los servicios de la seguridad social, debiendo nombrar a una persona responsable de sus hijos, en caso de fallecimiento. Tiene como finalidad incentivar el ingreso o permanencia escolar, con alcance nacional a las 32 entidades federativas, y los casi 2 500 municipios.

Segundo_Informe_Trimestral_2017.pdf y *5to. Informe de Labores 2016-2017*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253628/Quinto_Informe_de_Labores_STPS_2016-2017.pdf

⁶ “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2013”, en el *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de marzo de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5290041&fecha=01/03/2013 y “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467908&fecha=28/12/2016.

El programa otorga un apoyo monetario directo mensual, a los hijos e hijas que queden en estado de orfandad. El apoyo se otorga a las personas beneficiarias de manera bimestral.

CUADRO 4.
TIPOS Y MONTOS DE APOYO

| Nivel Educativo | Monto Mensual ejercicio fiscal 2013 | Monto Mensual ejercicio fiscal 2017 |
|-------------------------------|--|--|
| De 0 años y hasta pre-escolar | \$300.00 | \$330.00 |
| Primaria | \$500.00 | \$550.00 |
| Secundaria | \$700.00 | \$770.00 |
| Media superior | \$900.00 | \$990.00 |
| Superior | \$1 000.00 y hasta \$1 850.00 en los casos de excepción que determine el Comité Técnico. | \$1 100.00 y hasta \$2 040.00 en los casos de excepción que determine el Comité Técnico. |

Elaboración propia con datos del ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2013 y el acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2017.

No cabe duda que uno de los efectos fundamentales del presente programa es proteger los derechos de la niñez, los cuales se desprenden de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por México en 1990.

La Convención establece que todas las niñas, niños y adolescentes tienen derechos y que su cumplimiento es obligatorio para todos los países que la han firmado. En dicho instrumento internacional los niños y niñas son vistos como sujetos de derecho y no como beneficiarios de servicios.

La Convención contiene los derechos humanos básicos de los niños y niñas: el derecho a la supervivencia, al desarrollo pleno, a la protección contra influencias peligrosas, malos tratos y explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Igualmente,

la Convención establece pautas en materia de atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.

La Convención contempla, cinco principios fundamentales: la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo, el respeto por los puntos de vista del niño y el derecho a una vivienda digna.

Bajo la anterior tesitura, el Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia tiene varios objetivos, por ejemplo: asegurar el derecho al desarrollo de la jefa de familia, así como de sus hijos, y garantizar los derechos de las o los niños, entre ellos, el derecho a un adecuado desarrollo.

A tan sólo cuatro años de la creación del programa, se ha alcanzado la afiliación o pre-registro de 6.7 millones de jefas de familia, lo que significa 94.3 por ciento de la población objetivo de todo el país, que se estima en 7.1 millones, de acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015 (Inegi). Asimismo, se ha logrado el registro de 47 881 beneficiarios, niños y jóvenes en orfandad materna.⁷

CUADRO 5.

DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS: PROGRAMA SEGURO DE VIDA PARA JEFAS DE FAMILIA

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la protección social
 - Derecho a la educación
 - Derecho a un seguro de vida
 - Derechos de la niñez:
 - a) El derecho a la supervivencia.
 - b) El derecho al desarrollo pleno.
 - c) El derecho a la protección contra influencias peligrosas, malos tratos y explotación.
 - d) El derecho a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

⁷ *5to. Informe de Labores 2016-2017*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253628/Quinto_Informe_de_Labores_STPS_2016-2017.pdf

*Programa Pensión
para Adultos Mayores*

En Guadalajara, Jalisco, en 2013 el presidente Enrique Peña Nieto anunció la disminución de la edad para ser beneficiario del Programa de Pensión para Adultos Mayores,⁸ para personas de la tercera edad que carecen de seguridad social. De 70 y más pasa a 65 y más, con el que se atendería a otras 2.5 millones de personas y que sumadas al programa original de 70 y más, tendría una cobertura impacto en 5.6 millones de beneficiados.⁹

El Programa Pensión para Adultos Mayores atiende a los adultos mayores de 65 años y tiene cobertura a nivel nacional. Las personas de más de 65 años de edad, mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país y que no reciban pensión mayor a 1 092.00 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo pueden acceder al programa.

Para el ejercicio fiscal 2017, los apoyos que el programa proporciona a la población adulta mayor de 65 años en adelante son de dos tipos: económicos y de protección social.¹⁰

Los beneficiarios reciben como apoyos económicos:

- a) Un pago mensual: 580.00 pesos.
- b) Un pago único por defunción para sus beneficiarios: 1 160 pesos.

Los beneficios en materia de protección social que se otorgan son los siguientes:

⁸ Programa Pensión para Adultos Mayores, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/28096/Adultos_mayores.pdf

⁹ “Arranca Programa Pensión para Adultos Mayores”, en Sipse.com Información en todo momento, 7 de marzo del 2013, disponible en: <http://sipse.com/mexico/arranca-programa-pension-para-adultos-mayor-19441.html> e “Inicia programa pensión a mayores de 65 años”, en Sipse.com Información en todo momento, 11 de marzo de 2013, disponible en: <http://sipse.com/mexico/inicia-programa-pension-a-mayores-de-65-anos-20112.html>

¹⁰ Pensión para Adultos Mayores, disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/pension-para-adultos-mayores>

- a) Promoción de los derechos humanos.
- b) Promoción de los derechos de las y los adultos mayores.
- c) Desarrollo personal.
- d) Cuidados de la salud.
- e) Cuidado del medio ambiente.
- f) Constitución y desarrollo de comités comunitarios.
- g) Obtención de la credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam).
- h) Acceso a los servicios de salud (Seguro Popular).
- i) Cuidado de la salud.
- j) Rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de casas de día para la atención de adultos mayores.

Al mes de junio de 2017, se apoyó a 5 375 977 adultos mayores de 65 años con un total de 18 883.7 millones de pesos, durante el primer semestre de 2017 mediante dicho programa.

A través del programa, los adultos mayores que no cuentan con una pensión proporcionada por una institución de seguros sociales privada o pública, reciben un ingreso de sobrevivencia. La pensión para adultos mayores es una manifestación concreta del derecho a la protección social, la cual otorga una serie de derechos a la población no derechohabiente, sector de la población en la que Sedesol enfoca buena parte de sus programas sociales.

El Padrón Activo de Beneficiarios asciende a 5.4 millones de adultos mayores. El programa tiene cobertura en todo el país y durante el año que comprende el *5to Informe de Labores 2016-2017* de Sedesol, se han atendido 84 269 localidades, por lo tanto se ha cubierto la totalidad de los municipios del territorio nacional.¹¹

¹¹ Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*, op. cit

CUADRO 6.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la alimentación
 - Derecho a la protección social que contempla:
 - a) El derecho a una pensión por edad avanzada.
 - b) El derecho a una vida digna.
 - c) El derecho a la realización plena de la dignidad humana.
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) comprende los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20, “Desarrollo Social”, entre ellos, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.

El programa cuenta con sus reglas de operación en el acuerdo publicado en el 28 de diciembre de 2016 para el ejercicio fiscal 2017.¹² La finalidad del programa es mejorar las condiciones de vida de los hogares jornaleros mediante apoyos y acciones que favorezcan su alimentación, educación y acceso a servicios básicos, así como la promoción de sus derechos humanos.

Los beneficiarios reciben estímulos económicos cuyos niños y niñas se encuentren estudiando. Los apoyos se otorgan en montos que van desde 400 pesos hasta 650 pesos mensuales, dependiendo del grado escolar y el género de cada niña o niño. Igualmente se ofrecen apoyos alimenticios en especie a niñas y niños menores de 14 años provenientes de hogares jornaleros.

Hay también apoyos económicos por 1 150 pesos, por un máximo de tres ocasiones al año, cuando las y los jornaleros arriben a las regiones agrícolas en donde van a trabajar.

¹² “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467898&fecha=28/12/2016

Entre septiembre de 2016 y junio de 2017 se otorgaron Estímulos para la Asistencia y Permanencia Escolar en beneficio de 9 201 menores de 18 años de edad por un importe de 9.4 millones de pesos. Con una inversión de 34.8 millones de pesos se beneficiaron con el Apoyo Económico al Arribo a 33 746 jefas o jefes de familias jornaleras agrícolas que notificaron su condición de migrante. En apoyos alimenticios, se invirtieron 46.9 millones de pesos en beneficio de 43 237 niñas y niños menores de 14 años. Con la finalidad de brindar servicios básicos para el alojamiento temporal, almacenamiento de pertenencias, atención médica en Unidades de Servicios Integrales y Centros de Educación Jornalera, se ejercieron recursos por 82.8 millones de pesos para la ejecución de 165 proyectos de infraestructura.¹³

CUADRO 7.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la alimentación
 - Derecho a la educación
 - Derecho a la salud
 - Derecho al trabajo
 - Derecho a la no discriminación
 - Derecho a la igualdad de oportunidades
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, 5to. *Informe de Labores 2016-2017*.

Programa 3x1 para Migrantes

El programa funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del gobierno federal —a través de Sedesol— y la de los gobiernos estatal y municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal ponen tres pesos; por eso se llama 3x1.¹⁴ Con dichas aportaciones se realizan

¹³ Sedesol, 5to. *Informe de Labores 2016-2017*, op. cit.

¹⁴ Programa 3x1 para migrantes, disponible en: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes

proyectos de beneficio social que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población.

Los tipos y montos de apoyo para el ejercicio fiscal 2017¹⁵ son: para los Proyectos de Infraestructura Social, el monto máximo de apoyo federal será de un millón de pesos por proyecto, de acuerdo con la siguiente mezcla financiera: 25 por ciento corresponderá al gobierno federal; 25 por ciento a los clubes u organizaciones de migrantes, y 50 por ciento a gobiernos de las entidades federativas y municipios.

Para los Proyectos de Servicios Comunitarios, el monto máximo de apoyo federal será de un millón de pesos por proyecto, de acuerdo con la siguiente mezcla financiera: 25 por ciento corresponderá al gobierno federal; 25 por ciento a los clubes u organizaciones de migrantes, y 50 por ciento a gobiernos de las entidades federativas y municipios.

Para los proyectos educativos: a) para los proyectos de equipamiento escolar, el monto máximo de apoyo federal será de 250 mil pesos por proyecto, y se admitirá la participación estatal y municipal; b) para los proyectos de mejoramiento de infraestructura escolar, el monto máximo de apoyo federal será de 400 mil pesos por proyecto, y se admitirá la participación estatal y municipal. Para los proyectos productivos: a) comunitarios, el monto máximo de apoyo federal será de 500 mil pesos por proyecto, de acuerdo con la siguiente mezcla financiera: el 25 por ciento corresponderá al gobierno federal; 25 por ciento a los clubes u organizaciones de migrantes, y 50 por ciento a gobiernos de las entidades federativas y municipios; b) familiares, el monto máximo de apoyo federal será de 300 mil pesos por proyecto, de acuerdo con la siguiente mezcla financiera: 50 por ciento corresponderá al gobierno federal y 50 por ciento a los clubes u organizaciones de migrantes; también serán posibles las aportaciones adicionales de los otros dos órdenes de gobierno; c) individuales, el monto máximo de apoyo federal será 250 mil pesos por proyecto, de acuerdo con la siguiente mezcla financiera: 50 por ciento corresponderá al gobierno federal y 50 por ciento al integrante del club u organización de migrantes; también serán posibles las aportaciones

¹⁵ “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 3X1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178738/ROP_3X1_2017.pdf

adicionales de los otros dos órdenes de gobierno; d) servicios de capacitación empresarial para proyectos productivos, el monto máximo de apoyo federal por instrumento jurídico suscrito será de un millón de pesos, estos servicios serán autorizados y financiados por Sedesol a nivel central, de conformidad con el procedimiento establecido.

Desde el inicio del sexenio a la fecha, se han realizado 8 201 proyectos para beneficio de 3 783 localidades seleccionadas por los clubes de migrantes. Por vertiente de acción, 5 439 se destinaron a infraestructura social, 1 126 a aspectos productivos, 1 407 fueron para servicios comunitarios y 229 se vinculan a temas educativos.¹⁶

Se trata nuevamente de un programa que parte de un enfoque de corresponsabilidad, alejándose de esquemas que sólo involucren a Sedesol.

CUADRO 8.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA 3 X 1 PARA MIGRANTES

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la educación
 - Derecho al trabajo o al empleo
 - Derecho a la igualdad de oportunidades
 - Derecho a la no discriminación
 - Derecho a la participación
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5vo. Informe de Labores 2016-2017*.

Programa de Comedores Comunitarios

Se creó el programa a partir del decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre (Sin Hambre) publicado el 22 de enero de 2013 en el *DOF*. Coadyuva a cumplir el derecho humano a la alimentación, entendido éste como el tener acceso, de manera regular, permanente y libre a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradi-

¹⁶ Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017, op. cit.*

ciones culturales de la población y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

El programa suministra equipo de cocina para la instalación de un comedor hasta por un monto de 150 mil pesos. Dicho recurso corresponde a la entrega de más de 880 utensilios de cocina (platos, cubiertos, mesas, ollas, entre otros), este equipamiento da capacidad para atender a 120 personas.

Se establece una cuota de recuperación de hasta 10 pesos y una cuota en especie, mediante la participación en la ejecución de las actividades dentro del comedor a razón de una jornada de trabajo al día, la cual será equivalente al monto de un jornal del Programa de Empleo Temporal (PET), teniendo derecho a recibir hasta dos raciones alimenticias al día para tres personas.

Desde el inicio del programa en 2013 a junio de 2017, se tienen 5 362 comedores comunitarios en 25 estados que atienden a 500 mil personas, en total. Respecto de los avances que se han llevado a cabo en el Programa Comedores Comunitarios en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, son 4 281 comedores en 383 municipios.¹⁷

CUADRO 9.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE COMEDORES COMUNITARIOS

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la alimentación
 - Derecho al trabajo o empleo
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

Programa de Empleo Temporal

En 1995 se introdujo el Programa de Empleo Temporal,¹⁸ que desde entonces se orienta a apoyar transitoriamente el ingreso de hombres o mujeres en periodos de baja demanda laboral y en emergencias natura-

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Centro de Información del Programa de Empleo Temporal (CIPET), disponible en: <http://www.cipet.gob.mx/webcipet/htm/pet.html>

les o económicas, complementando las estrategias de otros programas sociales a través del desarrollo de infraestructura social básica y actividad productiva.

Opera¹⁹ a nivel nacional y focaliza la entrega de apoyos en Municipios con Alta Pérdida del Empleo (MAPE) y en los que, por presentar índices de Muy Alta, Alta o Media Marginación (MMAM) hay un elevado nivel de informalidad en sus actividades. Atiende también a los municipios que forman parte de los polígonos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y municipios comprendidos en la cobertura de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH).²⁰

Los apoyos que el programa²¹ entrega no dan lugar a relación laboral contractual alguna entre las personas beneficiarias y las instancias participantes o ejecutoras.

El Programa de Empleo Temporal (PET) otorga apoyos en caso de disminución de ingresos o en el patrimonio por situaciones económicas adversas o desastres. Los beneficiarios deben participar en proyectos del programa. El programa sólo aplica a los mayores de 16 años.

Del total del presupuesto del programa, 70 por ciento es asignado para el pago de los beneficiarios, 24.7275 por ciento para la adquisición o renta de herramientas, materiales, maquinaria, equipo o costos de transporte, y 5.2725 por ciento para gastos de operación.

En materia de participación social, se establecen acciones orientadas a favorecer la participación de los beneficiarios para el desarrollo personal, familiar y comunitario.

¹⁹ Programa de Empleo Temporal, en Sedesol, disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-de-empleo-temporal>

²⁰ Los municipios comprendidos en la cobertura del programa pueden consultarse en la página electrónica del CIPET: <http://www.cipet.gob.mx/>

²¹ Véase páginas electrónicas del Centro de Información del Programa de Empleo Temporal y del Programa de Empleo Temporal mencionadas anteriormente.

CUADRO 10.
TIPOS DE APOYOS

| Tipo de Apoyos | Apoyo | Descripción | Características del Apoyo |
|-----------------|--|--|--|
| Apoyos directos | Apoyo económico al beneficiario o beneficiaria | <p>Se otorgará un apoyo económico, consistente en jornales equivalentes a 99 por ciento de un salario mínimo general diario vigente.</p> <p>Se podrán otorgar apoyos económicos para la adquisición o arrendamiento de materiales, herramientas, maquinaria o equipo, incluyendo implementos de protección para las y los beneficiarios, así como costos de transporte necesarios para realizar los proyectos autorizados.</p> | <p>Recursos entregados a las y los beneficiarios a través de medios electrónicos, en cheque o en efectivo conforme a la siguiente asignación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para Sedesol y SCT <p>Un máximo del monto correspondiente a dos jornales diarios y 132 jornales por beneficiario durante el ejercicio fiscal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para Semarnat <p>Un jornal diario y hasta 88 jornales por beneficiario durante el ejercicio fiscal. Se podrán otorgar hasta 2 jornales diarios y 132 jornales por ejercicio fiscal, con autorización expresa de las oficinas centrales.</p> <p>El valor del jornal puede consultarse en la página electrónica del CIPET: www.cipet.gob.mx. Para la adquisición o arrendamiento de materiales de acuerdo al numeral 3.5.1 c) de las Reglas de Operación, el porcentaje máximo del presupuesto anual del programa destinado a este apoyo será de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sedesol, 24.7275 por ciento • SCT, 24.7275 por ciento • Semarnat, 20.2775 por ciento <p>Para los apoyos económicos entregados por parte de los proyectos de mejoramiento del entorno físico e infraestructura comunitaria, contemplados en los numerales 3.1.3 y 4.2.1 de las reglas, la aplicación de recursos no estará sujeta a cubrir criterios de porcentaje para jornales y materiales, número máximo de jornales (con excepción de las obras en donde la ejecutora sean las organizaciones de la sociedad civil), número de jornales por ejercicio fiscal, ni ser un proyecto tipo del numeral 3.5.3 a). Se mantienen, para las personas, el tener al menos 16 años de edad.</p> <p>El porcentaje destinado para jornales y materiales, dependiendo del tipo de proyecto, será determinado por el Subcomité Técnico de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de Sedesol.</p> |

| | | | |
|---------------------------------------|---|--|--|
| Apoyos para la ejecución de proyectos | Apoyo para adquisición, arrendamiento de herramientas, materiales y equipo; así como costos de transporte | Se podrán otorgar apoyos económicos para la adquisición o arrendamiento de materiales, herramientas, maquinaria o equipo, incluyendo implementos de protección para las y los beneficiarios, así como costos de transporte necesarios para realizar los proyectos autorizados. | De acuerdo con el numeral 3.5.1 c) de las Reglas de Operación, el porcentaje máximo del presupuesto anual del programa destinado a este apoyo será de: <ul style="list-style-type: none"> • Sedesol, 24.45 por ciento • SCT, 24.45 por ciento • Semarnat, 20.00 por ciento |
| Apoyos a la participación social | Acciones de protección social y participación comunitaria | <p>Son aquellas orientadas a favorecer la participación de las y los beneficiarios para el desarrollo personal, familiar y comunitario, implementadas según los lineamientos que fijen las dependencias en congruencia con las particularidades de cada proyecto.</p> <p>Adicionalmente, el apoyo incluye la capacitación para la conformación de la Red Social, la compensación económica y la entrega de materiales de identificación y apoyo a la divulgación para las y los gestores voluntarios.</p> <p>La Red Social fomentará la participación social, mediante actividades relacionadas con:</p> | <p>La Red Social fomentará la participación social, mediante actividades relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acciones de prevención y remediación contra desastres. • Educación para aminorar los daños provocados por desastres. • Taller de planeación y organización participativa. • Otros temas en beneficio familiar o comunitario. |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Acciones de prevención y remediación contra desastres. • Educación para aminorar los daños provocados por desastres. • Talleres de planeación y organización participativa. • Otros temas en beneficio familiar o comunitario. | |

Elaboración propia con datos del Centro de Información del Programa de Empleo Temporal y el Programa de Empleo Temporal.

En la modalidad de Programa de Empleo Temporal Inmediato, del total de recursos asignados al programa, las dependencias hacen una reserva (PET inmediato) para la atención de zonas que demanden la aplicación prioritaria de recursos, como respuesta a situaciones negativas en las actividades productivas y para prevenir o mitigar los efectos causados por emergencias que afectan a la población.

De septiembre de 2016 a junio de 2017, en el Programa de Empleo Temporal Normal, se ha beneficiado a 231 400 hombres y mujeres de 16 años de edad en adelante, afectados por emergencias u otras situaciones que generaron una disminución en sus ingresos, mediante la entrega de 10 026 209 de jornales. En el Programa de Empleo Temporal Inmediato, se aprobaron 34 proyectos con un monto de 34.2 millones de pesos para mitigar los efectos causados por emergencias que afectaron a la población, a través de la entrega de 474 524 jornales, los cuales contribuyeron a afrontar los efectos negativos generados por situaciones económicas adversas a 28 648 mujeres y hombres.²²

CUADRO 11.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho al trabajo o empleo
 - Derecho a la alimentación
 - Derecho a la participación social
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa

El programa está dirigido a familias que habitan en localidades de alta o muy alta marginación que tengan entre 200 y 14 999 habitantes. A través de este programa las familias de bajos ingresos pueden comprar productos de la canasta básica a un precio más bajo, con un ahorro

²² Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017, op. cit.*

promedio de 15 por ciento. Sólo se requiere presentarse en las tiendas Diconsa y pagar los productos y servicios que se requieran.

Diconsa es una empresa re-sectorizada de participación estatal mayoritaria que pertenece al sector de desarrollo social a partir de 1994. Nació originalmente como el Programa Conasupo-Coplamar y se integró a Diconsa a partir del convenio que le dio origen el 20 de noviembre de 1979, comenzando a operar en 1980.

El objetivo inicial era garantizar el abasto de productos básicos; operó mediante la instalación y operación de tiendas comunitarias y la comercialización de productos básicos y complementarios a precios menores que los que ofrecen las alternativas de abasto de la localidad. Además, se pretendió que las tiendas se consolidaran como Unidades de Servicio a la Comunidad (USC), con servicios y productos adicionales, como buzón del Servicio Postal Mexicano (Sepomex), paquete básico de medicamentos que no requieren prescripción médica, leche subsidiada, leche comercial Liconsa, tortillería, molino, cobro de recibos por consumo de energía eléctrica y de agua potable, entrega de apoyos de programas federales y sección de alimentos enriquecidos, entre otros.

Ahora su propósito es contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación, con base en la organización y la participación comunitaria. Apoya a familias que habitan en localidades de alta o muy alta marginación que tengan entre 200 y 14 999 habitantes, y que no cuenten con abasto de productos básicos suficientes y adecuados.

La Comisión Intersecretarial para la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) informó que para el ejercicio fiscal 2017, la población potencial de atención la componen 6.9 millones de mexicanos que están en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria. Considerando esta cobertura, Diconsa tuvo presencia con al menos una tienda (fija, móvil o a través de Centros de Atención de Beneficiarios (CABE) en 92.4 por ciento de los 2 457 municipios de la CNCH. En apoyo a la CNCH, Diconsa abastece y suministra abarrotes comestibles, frijol, arroz y azúcar a 5 057 comedores comunitarios operados por Sedesol, ubicados en zonas rurales y semiurbanas de 16 entidades federativas. En el Esquema

Sin Hambre de septiembre de 2016 a junio de 2017, Diconsa entregó 2 306 563 apoyos equivalentes a 3 083.1 millones de pesos.²³

CUADRO 12.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE ABASTO RURAL A CARGO DE DICONSA

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la alimentación
 - Derecho a la igualdad de oportunidades
 - Derecho a la no discriminación
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, 5to. *Informe de Labores 2016-2017*.

Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa

En 1944, el Programa de Abasto Social de Leche (PASL) inició con la inauguración de la primera lechería de la empresa pública Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. de C. V.²⁴

Para 1950, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. asumió las funciones de elaboración, distribución y venta de leche importada, asegurando que ésta fuera de buena calidad y a precios accesibles para la población de escasos recursos.²⁵

En 1961, se constituyó la Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, S. A. En 1963, cambió su denominación por Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S. A. Posteriormente, se modificó en 1972 a Leche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V. Finalmente, en 1995, con su nueva sectorización en Sedesol, cambió su denominación a Liconsa, S. A. de C.V.²⁶

²³ *Idem*.

²⁴ “Abasto Social Liconsa”, disponible en: <https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/programa-de-abasto-social-de-leche>

²⁵ “Conoce la Historia de Liconsa, S.A. de C.V.”, disponible en: <https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/conoce-la-historia-de-liconsa-s-a-de-c-v?idiom=es>

²⁶ *Idem*.

El PASL permite a sus beneficiarios el consumo de leche de calidad a bajo precio. Las personas que se encuentran incorporadas al padrón de beneficiarios se ubican por debajo de la línea de bienestar.

El apoyo consiste en el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a muy bajo precio (un peso en el caso de municipios de pobreza extrema). Cada beneficiario recibe hasta cuatro litros de leche a la semana; el máximo que puede recibir un hogar son 24 litros a la semana. En el caso de las mujeres en periodo de gestación o lactancia deberán presentar constancia médica o acta de nacimiento del bebé.

Hasta junio de 2017, el programa entrega apoyos a cerca de 6.3 millones de personas pertenecientes a un poco más de 3.3 millones de hogares. Uno de los grupos más vulnerables son las niñas y niños de seis meses a 12 años de edad, grupo que representa 53.6 por ciento del padrón total. De septiembre de 2016 a junio de 2017, Liconsa abrió 443 lecherías a nivel nacional, por lo que al cierre del segundo trimestre se tiene en operación 9 889 lecherías. En el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en el periodo de septiembre 2016 a junio de 2017, se han dado de alta en el padrón del PASL a 42 823 personas beneficiarias que están en el Sistema Focalización de Desarrollo (Sifode) y presentan condición de pobreza extrema alimentaria.²⁷

CUADRO 13.
POBLACIÓN BENEFICIARIA (LICONSA)

| <i>Año</i> | <i>Número de beneficiarios</i> |
|------------|--------------------------------|
| 2016 | 6 403 672 |
| 2015 | 6 432 853 |
| 2014 | 6 430 909 |
| 2013 | 6 490 252 |

²⁷ Sedesol, 5to. Informe de Labores 2016-2017, op. cit.

| <i>Año</i> | <i>Número de beneficiarios</i> |
|------------|--------------------------------|
| 2012 | 5 950 252 |
| 2006 | 5 850 927 |
| 2000 | 4 185 166 |
| 1994 | 5 098 778 |
| 1987 | 3 143 139 |
| 1984 | 1 675 735 |

*A junio de 2017.

Fuente: Con información de la Dirección de Abasto Social de Liconsa.

CUADRO 14.

DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE A CARGO DE LICONSA

- Derecho al desarrollo
- Derecho a la alimentación
- Derechos de la niñez:
 - El derecho a la supervivencia.
 - El derecho al desarrollo pleno.
 - El derecho a la protección contra influencias peligrosas, malos tratos y explotación.
 - El derecho a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

Programa de Fomento a la Economía Social

El programa se instrumenta en dos modalidades: la primera a cargo del Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes) y la otra a cargo de la

Dirección General de Opciones Productivas de Sedesol. El esquema de operación está orientado a dar mayor atención a actividades de carácter productivo y fortalecimiento de las cadenas de valor.²⁸

El Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 establece una serie de objetivos:²⁹

1. El avance en la visibilidad del sector social de la economía como un factor clave del desarrollo económico del país.
2. Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE).
3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral.
4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.
5. Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del sector social de la economía.

En función de la periodicidad de cada uno de los indicadores, se programan metas intermedias, así como una meta estimada para el cierre del ejercicio fiscal 2018. Estas metas cuentan con seis índices:³⁰

- 1) Porcentaje de Organismos del Sector Social de la Economía en el Observatorio del Sector Social de la Economía.
- 2) Porcentaje de OSSE que permanecen en operación e incrementan sus ventas dos años después de recibido el apoyo de inversión.
- 3) Índice de variación del ingreso promedio de las personas ocupadas en los OSSE apoyados con respecto al periodo anterior.

²⁸ *Idem.*

²⁹ “Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397085&fecha=18/06/2015

³⁰ *Idem.*

- 4) Índice de variación del valor anual de la Producción Bruta Total (PBT) de los OSSE apoyados por Inaes con respecto al periodo anterior.
- 5) Índice de variación en la colocación de crédito para actividades productivas por parte de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socap).
- 6) Índice de incremento de OSSE constituidos como sociedades cooperativas.

El Programa de Opciones Productivas busca mejorar el ingreso de personas en situación de pobreza mediante el fortalecimiento de capacidades y medios de los Organismos del Sector Social de la Economía que adopten cualquiera de las formas previstas en el catálogo de OSSE, así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas. El programa, a través de la Dirección General de Opciones Productivas (DGOP), aplica dos modalidades de apoyo:³¹

- Apoyo para Impulso Productivo: para proyectos productivos que promuevan la reinversión de los ingresos generados por el proyecto, dirigidos a personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar. Los montos de apoyo van de 50 mil hasta 320 mil pesos por proyecto, con un apoyo federal máximo de 40 mil pesos por beneficiario.
- Apoyos para el Desarrollo de Iniciativas Productivas: apoyos en especie otorgados a las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar. Durante el periodo de septiembre de 2016 a junio de 2017, a través de la modalidad de Apoyos para Impulso Productivo, el Programa de Opciones Productivas, denominado ahora Fomento a la Economía Social, apoyó financiera y técnicamente 2 651 proyectos para fortalecer las capacidades productivas de 11 876 personas a nivel nacional, 8 182 mujeres y 3 694 hombres.

³¹ Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017, op. cit.*

En el periodo de 2013 a julio de 2017 se han apoyado 13 514 proyectos productivos con los cuales se ha beneficiado a 71 580 personas, de las cuales 47 487 son mujeres, es decir 66.3 por ciento.³²

CUADRO 15.

DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho al trabajo o empleo
 - Derecho a la participación
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

Programa de Coinversión Social

El Programa de Coinversión Social (PCS) promueve y fortalece la participación de la sociedad civil organizada en acciones de desarrollo social que beneficien a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. El PCS se basa en el principio de corresponsabilidad, a través de un esquema de coinversión, sumando los recursos gubernamentales con los de los actores sociales para realizar los proyectos.

El programa fomenta la participación de las organizaciones de la sociedad civil que busquen la promoción del desarrollo humano y social, así como el fortalecimiento, capacitación y sistematización de organización y gestión de los actores sociales. Asimismo, se busca el involucramiento de las instituciones de educación superior y centros de investigación, con proyectos que generen, propicien y difundan conocimiento, metodologías, instrumentos, diagnósticos, evaluaciones, propuestas o recomendaciones en materia de desarrollo social.

Mediante concursos públicos, el programa proporciona recursos para el desarrollo de proyectos presentados por los actores sociales. El monto máximo de recursos que puede otorgarse por proyecto es de hasta un millón de pesos. Es importante señalar que es necesario contar con los recursos necesarios para la coinversión, la cual debe ser de

³² *Idem*.

un mínimo de 20 por ciento del costo total del proyecto. Igualmente, se debe precisar que la coinversión puede ser monetaria o en especie.

CUADRO 16.
NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA (1995-2016)

| Periodo | Proyectos apoyados |
|-----------|--------------------|
| 1995-2000 | 4 157 |
| 2001-2006 | 6 405 |
| 2007-2012 | 9 903 |
| 2013 | 1 350 |
| 2014 | 1 500 |
| 2015 | 1 522 |
| 2016 | 1 307 |

Elaboración propia con información del Programa de Coinversión Social.

CUADRO 17.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL

- Derecho al desarrollo
- Derecho a la participación social
- Derecho a la igualdad de oportunidades
- Derecho a la no discriminación

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

*Programa de Apoyo a las Instancias
de Mujeres en las Entidades Federativas*

El Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) creado en 2005 y operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) desde 2006 busca contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención en materia de violencia contra las mujeres, que promueven y

operan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) con la cooperación de instancias públicas, así como de la sociedad en sus diferentes manifestaciones.³³

Nace como una estrategia para contribuir al ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y para dar respuesta a los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, establecidos en diversos convenios y tratados, tales como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 (ratificada por México el 23 de marzo de 1981), su protocolo facultativo de 1999 (ratificado por México el 15 de marzo de 2002) y la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará de 1994 (ratificada por México el 19 de junio de 1998), así como a la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en China, del 4 al 15 de septiembre de 1995.

Las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas son espacios que reciben los recursos económicos y pueden ser institutos, secretarías o consejos que realizan y coordinan las acciones en favor de las mujeres en las entidades de la república. Los apoyos que otorga el Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas son recursos federales catalogados como subsidios, por lo que están sujetos a la normatividad aplicable³⁴.

La población objetivo del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas son las mujeres en situación de violencia y su objetivo general es contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención en materia de violencia contra las mujeres a través de los Programas Anuales operados por las 32 Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, en coordinación con las diversas instituciones públicas y sociales involucradas en esa materia.

³³ “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468335&fecha=31/12/2016

³⁴ *Idem.*

CUADRO 18.
PERSONAS BENEFICIADAS POR EL PAIMEF A TRAVÉS DE LAS IMEF

| Vertientes | 2006 a 2008* | 2009 a 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|-----------------|--|---|---|---|---|
| Vertiente A. Institucionalización de la prevención y atención | Sin información | 31 649 servidoras/es públicas/os capacitadas/os | 9 075 servidoras/es públicas/os capacitadas/os | 10 561 servidoras/ es públicas/os capacitadas/os | 4 854 ser- vidoras/es públicas/os capacitadas/os | 9 745 ser- vidoras/es públicas/os capacitadas/os |
| Vertiente B. Prevención de la violencia contra las mujeres | Sin información | 613 663 perso- nas beneficiadas | 39 451 personas beneficiadas | 35 464 personas beneficiadas | 43 734 perso- nas beneficia- das | 50 374 personas bene- ficiadas |
| Vertiente C. Atención especializada a las mujeres en situación de violencia | Sin información | 604 145 mujeres | 220 778 mujeres | 329 604 mujeres | 458 285 mu- jeres | 516 252 mu- jeres |
| | Sin información | 134 570 hijas e hijos | 22 607 hijas e hijos | 25 249 hijas e hijos | 53 417 hijas e hijos | 68 876 hijas e hijos |

Fuente: Con información del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas.

*Nota: No se cuenta con información del periodo de 2006 a 2008, debido a que no se reportaba ante el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que no existen registros de personas beneficiadas.

Las acciones que realizan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas en el marco del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas se enmarcan en las siguientes tres vertientes:

- 1) Institucionalización de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.
- 2) Prevención de la violencia contra las mujeres.
- 3) Atención especializada a las mujeres en situación de violencia.

El Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas busca promover con sus acciones la formulación e implementación de políticas a nivel estatal para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, en un marco de derechos humanos y desde la perspectiva de género. Todas las acciones están encaminadas a la aplicación efectiva de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento.³⁵

En materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en los gobiernos estatales y municipales, se capacitó, según se señala en el *5to. Informe de Labores 2016-2017* de Sedesol, a 6 398 personas del servicio público por medio de cursos, talleres, diplomados y seminarios, entre otros. Igualmente se han realizado talleres, cursos, cine-debates, conferencias, radionovelas, entre otras, en beneficio de 42 130 personas de la población. Se ha brindado atención a 516 252 mujeres en situación de violencia, así como a 68 876 hijas e hijos de las mujeres atendidas, a través de 381 unidades especializadas apoyadas hasta el momento, tales como: centros de justicia, centros de atención externa, unidades móviles, líneas telefónicas, así como servicios de protección y alojamiento en refugios y albergues.³⁶

³⁵ *Idem.*

³⁶ Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017, op. cit.*

CUADRO 19.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE APOYO A LAS INSTANCIAS
DE LAS MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la igualdad de oportunidades
 - Derecho a la no discriminación
 - Derechos a una vida libre de violencia
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

Prospera Programa de Inclusión Social

El primer antecedente del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Prospera) fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) creado por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En su toma de protesta como Presidente de México, anunció el inicio del Programa Nacional de Solidaridad Social para “revertir la baja en los niveles de vida” de los mexicanos en condiciones de pobreza. El programa fue conocido más con el nombre de Solidaridad. El programa buscó en primer lugar localizar a toda la población pobre del país, para apoyarlos a través de la denominada participación social comunitaria, es decir, con comités encargados de repartir los recursos federales para combatir la pobreza.³⁷

Posteriormente, Progresía inició sus operaciones el 8 de agosto de 1997 con una cobertura de 300 mil familias en el ámbito rural. En 2002, Progresía atendía a 2.4 millones de hogares, de los cuales dos terceras partes eran comunidades indígenas. Progresía se enfocó principalmente en comunidades rurales pobres, buscando combatir la desigualdad de género a través de apoyos económicos a madres de familia. Siempre y cuando éstas enviaran a sus hijos a la escuela y asistieran a consultas médicas.

³⁷ Carlos Rojas Gutiérrez, “El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, 1992, pp. 440-448.

A mediados del 2002, este programa se transformó en Oportunidades y aumentó su cobertura a los 32 estados del país, alcanzando 4.2 millones de hogares atendidos. Los beneficios para las familias aumentaron, ya que las becas educativas, que al principio eran únicamente para educación básica, se ampliaron a educación media superior y se empezaron a entregar apoyos a adultos mayores. Igualmente, el programa se amplió a zonas urbanas pobres. Además de los apoyos económicos, se entregaban apoyos alimentarios para la población que vivía en comunidades sin infraestructura escolar y médica. Además se incluyó el programa de Pisos firmes, que sustituía pisos de tierra por pisos de concreto.³⁸

El 5 de septiembre de 2014, se publica en el *DOF* el decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social.³⁹ A través de dicho decreto, el programa Oportunidades se transforma en Prospera, teniendo como objetivo articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigidas a la población en situación de pobreza, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y asegurar el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.

Como resultado de la reingeniería del gasto público para el ejercicio presupuestario 2016 y, con el propósito de fortalecer las acciones tendientes a superar la pobreza y garantizar los derechos sociales de la población, Prospera Programa de Inclusión Social y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) se fusionaron. Derivado de lo anterior, a partir de 2016, Prospera Programa de Inclusión Social opera a través de cuatro componentes:⁴⁰

³⁸ “¿Qué hacemos?”, en Prospera Programa de Inclusión Social, disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/que-hacemos> [consultado el 10 de diciembre de 2016]

³⁹ “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social”, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014

⁴⁰ Sedesol, 5to. *Informe de Labores 2016-2017*, op. cit.

- Componente de Alimentación: entrega apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.
- Componente de Salud: lleva a cabo acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades y acceso a servicios de salud de calidad.
- Componente Educación: se otorgan becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.
- Componente de Vinculación: se otorgan asesorías, se brinda información y se promueve el acceso a programas o acciones de fomento productivo, generación de ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida y créditos.

Al mes de junio de 2017, el programa tiene una cobertura total de atención de 6.65 millones de familias, integradas por 27.4 millones de personas, que habitan en 110 408 localidades de 2 440 municipios y delegaciones políticas de las 32 entidades federativas del país.⁴¹

En el ejercicio fiscal 2017, Prospera opera bajo dos esquemas de atención: con corresponsabilidad y sin corresponsabilidad. Mediante el esquema de apoyos con corresponsabilidad al 30 de junio de 2017 se tienen 5 986 617 familias beneficiarias, conformadas por 24.8 millones de personas. Del total anterior, 1 492 237 familias beneficiarias habitan en localidades indígenas. Con el esquema de apoyos sin corresponsabilidad, Prospera, al mes de junio de 2017 se alcanzó una cobertura de 664 344 familias, con 2.6 millones de personas.⁴²

Del Componente de Educación de Prospera, se proporcionaron becas a cerca de 6.4 millones de niños y jóvenes. Del total de becarios en el ciclo 2016-2017, 5 millones se encuentran en educación básica (2.8 millones en primaria y 2.2 millones en secundaria), mientras que 1.4 millones cursan la educación media superior.⁴³

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

Del Componente de Salud de Prospera, entre septiembre de 2016 y junio de 2017, se proporcionaron suplementos alimenticios a 1 148 455 niñas y niños beneficiarios de entre 6 y 59 meses de edad, así como a 254 749 mujeres embarazadas y en periodo de lactancia beneficiarias del Programa. Además, se atendió a 5.7 millones de familias registradas a través de 15 177 unidades de salud y se proporcionaron 32.3 millones de consultas a niños, niñas, mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y demás integrantes de las familias beneficiarias.⁴⁴

Mediante el Componente de Vinculación de Prospera, en el ámbito productivo, en 2016 se brindó acompañamiento a las familias beneficiarias del programa para la identificación, elaboración y registro de 2 810 proyectos productivos, de los cuales 2 194 fueron apoyados, con un monto acumulado de 285.5 millones de pesos. En el periodo comprendido de enero al 30 de junio de 2017 se apoyaron 29 proyectos productivos. En materia de inclusión laboral, se brindaron servicios y apoyos económicos o en especie, para capacitación y autoempleo, con los siguientes resultados: Bécate 420 beneficiarios y vinculación a bolsa de trabajo a 2 194 beneficiarios, en el ejercicio fiscal 2016. En el primer semestre de 2017 se vincularon 372 jóvenes a la bolsa de trabajo y 964 al Portal del Empleo, con la finalidad de proporcionarles oportunidades de empleo y mejorar el ingreso de sus familias. Con Prospera Programa de Inclusión Social se fomenta la participación organizada de la población beneficiaria. A junio de 2017, había 111 000 representaciones sociales a nivel nacional, integradas por 59 764 comités de promoción comunitaria y 51 236 vocales unitarias, que en conjunto agrupan a 379 261 vocales.⁴⁵

CUADRO 20.
PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL (1997-2016)

| Año | No. de familias beneficiarias | No. de personas beneficiarias |
|------|-------------------------------|-------------------------------|
| 1997 | 300 705 | |
| 1999 | 2 306 325 | |

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

| Año | No. de familias beneficiarias | No. de personas beneficiarias |
|------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2000 | 2 476 430 | 13 154 977 |
| 2001 | 3 116 042 | 16 157 844 |
| 2002 | 4 240 000 | 21 140 704 |
| 2003 | 4 240 000 | 21 176 327 |
| 2004 | 5 000 000 | 24 404 895 |
| 2005 | 5 000 000 | 23 920 726 |
| 2006 | 5 000 000 | 23 179 212 |
| 2007 | 5 000 000 | 22 938 338 |
| 2008 | 5 049 206 | 22 725 763 |
| 2009 | 5 209 359 | 23 065 091 |
| 2010 | 5 818 954 | 25 309 490 |
| 2011 | 5 827 318 | 24 632 413 |
| 2012 | 5 845 056 | 23 836 847 |
| 2013 | 5 922 246 | 24 150 704 |
| 2014 | 6 129 125 | 24 668 147 |
| 2015 | 6 168 900 | 24 628 876 |
| 2016 | 6 650 961 | 28 032 500 |

Fuente: Con información de Sedesol.

Nota: Se reporta información de beneficiarios a partir de 2000 toda vez que el sistema integrador de Prospera dio inicio en dicho año.

CUADRO 21.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la protección social
 - Derecho a la salud
 - Derecho a la educación
 - Derecho a la alimentación
 - Derecho a la igualdad de oportunidades
 - Derecho a la no discriminación
 - Derechos de la niñez:
 - a) El derecho a la supervivencia.
 - b) El derecho al desarrollo pleno.
 - c) El derecho a la protección contra influencias peligrosas, malos tratos y explotación.
 - d) El derecho a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, 5to. *Informe de Labores 2016-2017*.

Finalmente, cabe destacar la fusión del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) con Prospera. El programa fue creado en 2003⁴⁶ por iniciativa del Ejecutivo federal para atender necesidades básicas de un sector de la población que enfrenta condiciones serias de pobreza y marginación, y que no se beneficia por programas sociales del gobierno federal.

CUADRO 22.
PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO (PAL) (2007-2015)

| Año | No. de familias beneficiarias | No. de personas beneficiarias |
|------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2007 | | |
| 2008 | | |

⁴⁶ *Evaluación de Diseño del Programa de Apoyo Alimentario*, Coneval/Sedesol, 2015, disponible en: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2015/Informe_Final_Evaluacion_de_Disenio_SH.pdf

| Año | No. de familias beneficiarias | No. de personas beneficiarias |
|------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2009 | | |
| 2010 | 677 027 | 2 669 603 |
| 2011 | 673 547 | 2 769 376 |
| 2012 | 673 092 | 2 832 028 |
| 2013 | 732 715 | 2 967 085 |
| 2014 | 943 718 | 3 758 264 |
| 2015 | 717 436 | 2 812 434 |

Fuente: Con información de Sedesol.

Nota: Se reporta información a partir de 2010 toda vez que Prospera inició la operación del Pal en dicho año.

En 2004, Diconsa fue la encargada de coordinar el PAL. En 2009, se fusionó con el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria. Desde 2010, la responsabilidad de operar el Programa recayó en la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social (CNP) (anteriormente llamada Coordinación Nacional del Programa Desarrollo Humano Oportunidades). Para el Ejercicio Fiscal 2016 derivado del Presupuesto de Egresos de la Federación se considera la fusión del Programa de Apoyo Alimentario con el de Prospera Programa de Inclusión Social.⁴⁷ Antes de fusionarse con Prospera Programa de Inclusión Social,⁴⁸ el PAL fue conocido como el “Paquete Alcance” y, posteriormente, cambió su nombre al Programa Te Nutre.

⁴⁷ “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016”, TRANSITORIOS. CUARTO, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015. “Las familias beneficiarias que hasta el Ejercicio Fiscal 2015 habían sido atendidas por el Programa de Apoyo Alimentario, se integrarán en el Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad y las que habían sido atendidas por PROSPERA Programa de Inclusión Social, se integrarán en el Esquema de Apoyos con corresponsabilidad”.

⁴⁸ *Idem*.

La población objetivo se definió básicamente como aquellos hogares en localidades de menos de 2 500 habitantes de alta y muy alta marginación que no reciben beneficios de otros programas alimentarios del gobierno federal. El beneficio consistía, para la mayoría de los beneficiarios, en una transferencia alimentaria en especie (y en menor proporción en una transferencia monetaria) y beneficios complementarios para mejorar la salud y nutrición de las familias beneficiarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos nacionales de la Administración 2013-2018, hasta el ejercicio fiscal de 2015 el PAL implementaba acciones que contribuían al logro de los Objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH),⁴⁹ principalmente a través de la inclusión del esquema PAL Sin Hambre. En este contexto, el Programa contribuía a mejorar el acceso a la alimentación de los beneficiarios y las beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios, sin ningún tipo de corresponsabilidad por parte de las familias inscritas al mismo.

Características de los Apoyos del Programa de Apoyo Alimentario hasta el ejercicio fiscal de 2015:

- a) Apoyo Alimentario: el programa otorgaba apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Adicionalmente, el programa otorgaba un apoyo monetario mensual llamado Apoyo Alimentario Complementario, el cual tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.
- b) Apoyo Infantil: adicionalmente, las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años recibían bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niño o niña en este rango de edad para fortalecer su desarrollo.

⁴⁹ La estrategia de política social, integral y participativa pretende ser una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en México: el hambre. Creada por decreto presidencial el 22 de enero de 2013, en la estrategia se contempla la concurrencia de recursos y acciones de 90 programas federales de 19 dependencias, además de los gobiernos estatales y municipales. Véase “Acciones y programas”, Cruzada Nacional Contra el Hambre, disponible en: <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938>

- c) Apoyo Especial para el Tránsito al Prospera Programa de Inclusión Social: las familias beneficiarias que transiten a Prospera Programa de Inclusión Social recibieron un apoyo monetario, en el periodo de transición, denominado Apoyo Especial para el Tránsito a Prospera Programa de Inclusión Social, con el propósito de proteger su economía.
- d) Apoyo Sedesol Sin Hambre. El Apoyo Sedesol Sin Hambre consistía en una transferencia monetaria adicional a lo que las familias reciben por concepto de Apoyo Alimentario Sin Hambre y Apoyo Alimentario Complementario Sin Hambre, y se entregaba a aquellas familias bajo el esquema PAL-Sin Hambre.

Los apoyos monetarios directos se entregaban bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del programa⁵⁰ hasta el ejercicio fiscal de 2015:

CUADRO 23.
MONTOS Y TIPOS DE APOYO

| | | |
|--|---|---|
| Montos y características de los apoyos | Monto mensual de apoyos vigentes desde julio-diciembre 2014 | Monto mensual de apoyos para el Esquema de Apoyos PAL-Sin Hambre, vigentes desde julio-diciembre 2014 |
| | Alimentario \$330.00 por familia | Alimentario Sin Hambre \$330.00 |
| | Alimentario complementario \$140.00 por familia | Alimentario Complementario Sin Hambre \$140.00 |
| | Infantil \$120.00 por cada niño o niña | Apoyo Sedesol Sin Hambre \$88.00 Infantil \$120.00 por cada niño o niña. |

Elaboración propia con datos del Programa de Apoyo Alimentario.

⁵⁰ “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2015”, en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2014, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/70206/2015.pdf>

CUADRO 24.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la protección social
 - Derecho a la alimentación
 - Derechos de la niñez:
 - a) El derecho a la supervivencia.
 - b) El derecho al desarrollo pleno.
 - c) El derecho a la protección contra influencias peligrosas, malos tratos y explotación.
 - d) El derecho a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

LOS ÓRGANOS
ADMINISTRATIVOS
DESCONCENTRADOS
DE LA SECRETARÍA
DE DESARROLLO SOCIAL

Actualmente, Sedesol cuenta con los siguientes órganos administrativos desconcentrados, con autonomía técnica y de gestión, a saber: el Instituto Nacional de Economía Social (Inaes) que opera una modalidad del Programa de Fomento a la Economía Social, desarrollado en el apartado de programas: el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), que tiene a su cargo dos programas. El Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF) y el Programa de Coinversión Social, y la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, que otorga apoyos a familias que viven en situación de pobreza para que mejorar su alimentación, salud y educación, ya desarrollado en el espacio dedicado a los programas.

Instituto Nacional de la Economía Social

El Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes)⁵¹ busca fomentar el sector social de la economía a través del desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas, financieras, de gestión, así como la formación de capital y comercialización de los Organismos del Sector Social de la Economía para contribuir a consolidar y visibilizar el sector como opción viable de inclusión productiva, laboral y financiera.

El Instituto busca contribuir a que nuestro país sea más incluyente al colaborar colectivamente con el sector social de la economía consolidado, basándose en las relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, que impulsa una mayor articulación social y aprovecha las oportunidades de desarrollo de carácter territorial, sectorial, laboral de ingreso y bienestar social.

El Inaes opera una de las modalidades del Programa de Fomento a la Economía Social. Su principal objetivo es fortalecer y consolidar al sector social desarrollando los sectores estratégicos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Dentro de las Líneas de Acción del PND 2013-2018 se plantea realizar la promoción, visibilidad, desarrollo y cooperación regional e intersectorial de las empresas de la economía social, para mitigar las diferentes formas de exclusión económica y productiva.

Otra función del Inaes es revisar el avance de las acciones del Programa para Democratizar la Productividad, el avance de las acciones del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, y el avance de la matriz de Indicadores para Resultados 2015 y 2016. Los indicadores anteriores tienen una frecuencia de medición anual por lo el resultado de estos indicadores estará disponible en el ejercicio fiscal 2017.

El Inaes revisa el desarrollo de acciones y principales resultados estratégicos. De septiembre de 2016 a junio de 2017, el Inaes otorgó 7811 apoyos que beneficiaron a 6728 Organismos del Sector Social de la Economía con una inversión de 1 352.9 millones de pesos.⁵²

⁵¹ “Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397085&fecha=18/06/2015

⁵² Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*, op. cit.

CUADRO 25.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
INSTITUTO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la participación social
 - Derecho al empleo o trabajo
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

Instituto Nacional de Desarrollo Social

El Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) tiene funciones básicas tales como fomento, capacitación y formación, investigación, documentación, divulgación y comunicación; vinculación; asesoría y orientación; información y rendición de cuentas; promoción de la cultura de género, así como las representaciones institucionales y tiene a su cargo los Programas de Coinversión Social (PCS) y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF).

El Indesol está a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que se auxilia por un Consejo Técnico Consultivo, encontrándose dentro de su ámbito de responsabilidad la operación del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), otorgando una clave única para aquellas organizaciones que desean participar en los programas sociales federales.

Asimismo, es la instancia que promueve y fomenta el desarrollo de los actores sociales, la participación ciudadana y la organización de la sociedad civil y su vinculación con las dependencias gubernamentales, con el fin de lograr un México en paz e incluyente, en el marco de la gobernabilidad democrática, desde una perspectiva de desarrollo integral, pleno respeto a los derechos humanos e igualdad de género.

Fomenta también la participación ciudadana y la organización social y comunitaria a través de la capacitación, el intercambio de experiencias y la articulación a nivel regional y temático entre los diversos actores sociales con el apoyo de recursos físicos, materiales, financieros y humanos para generar sinergias que propicien mayores vínculos y lazos sociales con el fin de avanzar en proyectos que incidan en el desarrollo social y productivo a través de la interacción entre la sociedad civil organizada y las instancias gubernamentales para consolidar la cohesión social.

Lo que buscan los programas del Indesol es fortalecer la nueva generación de la política social, mediante la vinculación, el fortalecimiento y la participación de los agentes sociales, los gobiernos locales, las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de potenciar su capacidad sustentable hacia el desarrollo integral y bienestar comunitario. Definir y consolidar la agenda para el desarrollo integral comunitario, orientada a la visión local, regional y productiva de la nueva generación de la política social. Contribuir a la erradicación de las causas y todas las manifestaciones de violencia contra la mujer, y fomentar una cultura de respeto a la equidad de género y a la inclusión social, mediante la transversalidad de la perspectiva de género en los planes, programas y proyectos del sector social. Promover comunidades vivas y proactivas, como protagonistas de su propio desarrollo, mediante la formación de intermediarios sociales que generen una cultura de inclusión y respeto a los derechos humanos.

CUADRO 26.

DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la participación social
 - Derecho al empleo o al trabajo
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.

*Coordinación Nacional
de Prospera Programa de Inclusión Social*

Prospera Programa de Inclusión Social es la principal estrategia del Gobierno de la República para combatir la pobreza en los sectores más vulnerables del país. Prospera atiende actualmente a 6.8 millones de familias beneficiarias que reciben apoyos de educación, salud y alimentación. El titular que se hace cargo del hogar, normalmente una mujer, debe cumplir junto con la familia responsabilidades en salud y educación para poder recibir los apoyos monetarios. Lo anterior es así en la medida en que Prospera deja de lado los apoyos eminentemente asistenciales para convertirse en un facilitador para que las propias personas encuentren los mecanismos para mejorar su calidad de vida.

Prospera cuenta con la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

La Coordinación tiene por objeto formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del programa. Igualmente, debe proponer estrategias y acciones para mejorar la educación, la salud, la alimentación, la generación de ingresos y el acceso a los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

Para cumplir con su objetivo, la Coordinación tiene las siguientes atribuciones:⁵³

- 1) Contribuir a la vinculación de las acciones de educación, salud, alimentación, la generación de ingresos y el acceso a los derechos sociales establecidos en Prospera.
- 2) Promover la inserción y facilitar la vinculación de la población objetivo con la oferta institucional, programas y acciones de inclusión social, productiva, laboral y financiera para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias.
- 3) Establecer los mecanismos que faciliten la vinculación de los jóvenes beneficiarios con los programas y acciones que contem-

⁵³ “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social”, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014

- plen beneficios para acceder a la educación superior, técnico superior, de modalidades no escolarizadas y de formación para el trabajo.
- 4) Proponer a las dependencias vinculadas con cada uno de los componentes de Prospera, modificaciones para optimizar el funcionamiento del mismo y cumplir los objetivos planteados.
 - 5) Promover la coordinación con los tres órdenes de gobierno, con instituciones privadas y con la sociedad civil organizada que permitan fortalecer las acciones de Prospera.
 - 6) Planear, programar, supervisar y evaluar, conforme al presupuesto aprobado, la incorporación gradual de familias en pobreza extrema a Prospera.
 - 7) Definir y aplicar los criterios para identificar familias beneficiarias de Prospera, y elaborar, aplicar y coordinar los sistemas de recolección, procesamiento, análisis, supervisión y evaluación de información de las familias beneficiarias de dicho programa.
 - 8) Determinar, de acuerdo al presupuesto y las Reglas de Operación de Prospera, los montos y mecanismos para otorgar apoyos conforme al cumplimiento de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias.
 - 9) Realizar la entrega de apoyos a que se refiere la fracción anterior.
 - 10) Proponer, en su caso, modificaciones a Prospera, en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo social previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.
 - 11) Formular el proyecto de las Reglas de Operación de Prospera y sus modificaciones para someterlo a consideración y, en su caso, aprobación del Comité Técnico.
 - 12) Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas o le encomiende el titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

Como se puede observar, Prospera es uno de los programas más importantes de Sedesol, en la medida en que a través de éste se busca la implementación de diversos derechos sociales, entre ellos en materia de educación, salud, alimentación, generación de ingresos, entre otros. Además, destaca el hecho de que Prospera a través de sus acciones bus-

ca la inclusión social, productiva, laboral y financiera para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias.

LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) es una estrategia de política social del gobierno federal para combatir principalmente el hambre de manera estructural y permanente. La estrategia contempla tanto a los órdenes de gobierno, como a la sociedad civil, a la iniciativa privada y la ciudadanía. Para la CNCH, la ciudadanía es, y debe ser, más que receptora pasiva de bienes y servicios sociales, debe ser protagonista activa, un grupo de derechohabientes sociales. Por ello, se construye una política social desde abajo, desde la comunidad, realizando asambleas, constituyendo comités comunitarios, incorporando a las organizaciones de la sociedad civil y a jóvenes universitarios.⁵⁴

El propósito principal es que la población más vulnerable pueda ejercer los derechos que le reconoce la Constitución mexicana, por lo que requiere de varios instrumentos que integran la política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos.

La CNCH contempla recursos y acciones de 90 programas federales de 19 dependencias, además de los gobiernos estatales y municipales, ya que no cuenta con un presupuesto asignado.

La creación de la CNCH tiene como punto de partida el Sistema Nacional contra el Hambre (Sin Hambre), el cual fue creado por Decreto Presidencial el 22 de enero de 2013. La Cruzada articula su estrategia a partir de la creación de cinco instancias e instrumentos:⁵⁵

- La Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional Contra el Hambre como mecanismo de coordinación entre dependencias del gobierno federal para la aplicación, operación, su-

⁵⁴ “Acciones y programas”, Cruzada Nacional Contra el Hambre, *op. cit.*

⁵⁵ *Idem.*

pervisión y evaluación de las acciones de política pública está encabezada por la Secretaría de Desarrollo Social.

- Los acuerdos integrales para el desarrollo social incluyendo con las entidades federativas y municipios que tienen como objetivo definir coordinadamente con los gobiernos locales las acciones e inversiones a nivel territorial.
- El Consejo Nacional que actúa como mecanismo de convocatoria, coordinación y diálogo entre los sectores público, privado y social.
- El Comité de Alimentación está conformado por personas expertas en el ámbito de la academia, la investigación y especialistas en el tema.
- Los comités comunitarios que tienen como finalidad articular la participación social en la CNCH y colaborar activamente en la identificación de las necesidades, la definición de las prioridades locales y también de las acciones.

Entre los objetivos e indicadores de evaluación de la estrategia se cuenta con los siguientes:

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- Aumentar la producción de los alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas postcosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transportación, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

La población en pobreza extrema de alimentación a la que se dirige la CNCH se encuentra distribuida en todos y cada una de las 32 entidades federativas del país y en los 2457 municipios. Sin embargo, la implementación de la estrategia mantiene un enfoque de prioridades

por etapas de ejecución consistente en ubicar las comunidades con población que viva en pobreza extrema para aplicar el plan en dos etapas.

CUADRO 27.
ETAPAS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

| Etapa | Estrategia | Objetivos |
|----------|--|---|
| Primera* | Revisar los criterios siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Número de personas en pobreza extrema a nivel municipal. • Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal. • Número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. • Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. | Seleccionar 400 municipios utilizando datos oficiales del Coneval sobre pobreza extrema a nivel municipal y de la población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación. |
| Segunda | En 2014 se atienden a 612 municipios más. | Alcanzar a 5.5 millones de personas en pobreza extrema alimentaria que representan 78.4 por ciento de la población objetivo. |

Elaboración propia con datos de Sedesol, *Cruzada objetivos*.

Para 2017, se definió como población potencial a la identificada en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria en el Sistema de Focalización del Desarrollo de Sedesol. Esta población la componen 6.9 millones de mexicanos que radican en los 2 457 municipios del país. El seguimiento será por persona, familia y comunidad identificada en el Sifode, lo que constituye una forma muy precisa de identificar las acciones para la atención focalizada de la población objetivo de la Cruzada.

* “Objetivos”, Cruzada Nacional: Objetivos, disponible en: <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/cruzada-nacional-objetivos> [consultado el 22 de enero de 2016].

EL DERECHO AL DESARROLLO SOCIAL
A TRAVÉS DE LAS ENTIDADES SECTORIZADAS
A LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Sedesol cuenta también con entidades sectorizadas que le permite hacer efectivos los derechos humanos ligados al desarrollo social:

- a) Diconsa tiene a su cargo el Programa de Abasto Rural que permite el acceso a un mejor precio a la canasta básica para las poblaciones en estado de marginación.
- b) Liconsa, encargada del Programa de Abasto Social de Leche.
- c) Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores que promueve el desarrollo humano de los adultos mayores, buscando niveles de bienestar social y mejor calidad de vida.
- d) Instituto Mexicano de la Juventud que apoya a los jóvenes en educación, salud, empleo y participación social.
- e) Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad que busca que se cumplan los derechos de las personas con alguna discapacidad.
- f) Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías que apoya las actividades artesanales y coadyuva a que los artesanos tengan un mejor ingreso.

Dado que Diconsa y Liconsa han sido objeto de estudio a través del Programa de Abasto Rural y el Programa de Abasto Social de Leche, sólo nos referiremos a las cuatro últimas entidades sectorizadas.

Instituto Mexicano de la Juventud

El Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, creado en 1999 para generar políticas públicas en materia educativa, laboral, cultural y de participación social, entre otros, en beneficio de los jóvenes con el fin de otorgarles las herramientas necesarias en participación social.

En materia de participación social de los jóvenes, el Imjuve crea políticas públicas a favor de esta población, investigando qué piensan,

cómo se ven, cuáles son sus necesidades, contado con diversos instrumentos de investigación que dan cuenta de los cambios demográficos, socioeconómicos y políticos para crear programas que respondan a las demandas y necesidades de los jóvenes. En el Imjuve se incentiva a los jóvenes estudiantes a realizar su servicio social en favor de la comunidad, o bien, se les otorgan espacios de creación, participación, innovación y expresión a través de las diversas convocatorias donde de manera libre discuten y expresan sus ideas.

Su misión es impulsar y promover el desarrollo integral de los jóvenes a través del diseño, coordinación, articulación y monitoreo de la política nacional de la juventud, con apoyo y coordinación de Sedesol.

El Imjuve reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo. El Instituto se guía por el respeto y la inclusión. Garantiza que la perspectiva de juventud esté inmersa en el gobierno, a través de la transversalidad, y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y rendición de cuentas.

El Imjuve atiende a personas de 12 a 29 años de edad, en los Centros Poder Joven, en donde la población juvenil tiene acceso gratuito a tecnologías, recibe orientación sobre temas diversos y participa en múltiples actividades educativas, formativas y recreativas.

En los Centros Poder Joven del Imjuve, la población juvenil tiene acceso gratuito a tecnologías, recibe orientación sobre temas diversos y participa en múltiples actividades educativas, formativas y recreativas. A junio de 2017, la Red Nacional de Centros de Poder Joven está conformada por 410 Centros Poder Joven en las 32 entidades federativas, que entre enero de 2013 y junio de 2017, proporcionaron 8.5 millones de servicios en beneficio de 4.4 millones de jóvenes. De septiembre de 2016 a junio de 2017, los CPJ brindaron 1.2 millones de servicios a 688 094 jóvenes. Al finalizar 2012, la red contaba con 233 centros, por lo que en los últimos cuatro años se crearon 177 centros adicionales.⁵⁶

Desde septiembre de 2016 a junio de 2017, el Programa de Coinversión Social aportó 4 millones de pesos y el Imjuve destinó 6 millones para apoyar 41 proyectos en beneficio de 16 441 jóvenes.

⁵⁶ Sedesol, *5to. Informe de Labores, op. cit.*

Actualmente, el Imjuve trabaja con alrededor de 37.9 millones de jóvenes reconociendo a aquellos que destacan en la academia, el trabajo comunitario, en derechos humanos o a favor del medio ambiente, con premios como el Premio Nacional de la Juventud. Igualmente, también otorga apoyos económicos a los jóvenes emprendedores, entregando apoyos económicos a los mejores proyectos presentados para la creación de empresas.

CUADRO 28.

DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la igualdad de oportunidades
 - Derecho a la no discriminación
 - Derecho a la participación
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, 5to. *Informe de labores 2016-2017*.

*Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión
de las Personas con Discapacidad. Programa Nacional para
el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad*

El Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (PNDIPD) del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), busca asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas con alguna discapacidad con el objetivo de lograr su desarrollo integral.

En 2014 se elaboró el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018. Dicho programa establece una política de Estado de derechos humanos, inclusión y desarrollo social para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.⁵⁷

⁵⁷ Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014

Para dar seguimiento al programa, se implementaron algunas acciones que en materia de salud comprenden lo siguiente:

- a) El ISSSTE creó el Programa de Atención Domiciliaria para personas con discapacidad.
- b) El DIF otorgó 1 811 212 sesiones terapéuticas y 584 671 consultas médicas.
- c) Conadis propuso la atención de mujeres, niñas y adultas mayores con discapacidad en el Modelo Integral de Atención a Víctimas y de atención especializada a personas con discapacidad.

CUADRO 29.

DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS: CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho al libre ejercicio de derechos de las personas con discapacidad
 - Derecho a la salud
 - Derecho a la participación
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, 5to. *Informe de Labores 2016-2017*.

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Las personas adultas mayores pueden enfrentar maltrato; violación de sus derechos fundamentales; falta de oportunidades para continuar su vida de manera productiva; empobrecimiento progresivo; problemas de salud, exclusión social, entre otros problemas. Ante las dificultades que enfrentan los adultos mayores, en 1979 nace el Instituto Nacional de la Senectud (Insen) ahora Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam).

El Inapam busca promover el desarrollo humano de las personas adultas mayores, brindando una atención integral para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida en el marco de una sociedad inclu-

yente.⁵⁸ Asimismo, procura el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, tendiente a brindar asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida. Busca reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente.

El instituto promueve también servicios para el desarrollo humano integral de las personas de más de 60 años de edad, poniendo a su disposición diversas opciones de educación para la salud, así como ofrece tarjeta de beneficios y descuentos en salud, entre otros diversos.

CUADRO 30.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

-
- Derecho al desarrollo
 - Derecho a la no discriminación
 - Derecho a la salud
 - Derecho a la educación
 - Derecho al trabajo
 - Derecho a la participación
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, 5to. *Informe de Labores 2016-2017*.

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

El Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) es un fideicomiso público del gobierno federal, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, que surge como una respuesta a la necesidad de promover la actividad artesanal del país y de contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través de acciones dirigidas a mejorar las capacidades productivas y comerciales de las y los artesanos.

⁵⁸ “¿Qué hacemos?”, en Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, disponible en: <http://www.gob.mx/inapam/que-hacemos> [consultado el 10 de diciembre de 2016]

Fue constituido el 28 de mayo de 1974 por mandato del Ejecutivo federal con el objeto social de fomentar la actividad artesanal en el país.

El Fonart trabaja como un programa que busca contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través de acciones dirigidas a mejorar las capacidades productivas y comerciales de las y los artesanos. Específicamente, se busca mejorar las capacidades productivas y comerciales de las y los artesanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar a través de apoyos y desarrollo de proyectos productivos.

Actualmente, el Fonart apoya a la actividad artesanal a través de ocho vertientes:⁵⁹

1. Capacitación integral y/o asistencia técnica.
2. Apoyos para impulsar a la producción.
3. Apoyos para impulsar la comercialización.
4. Apoyos para la promoción artesanal en ferias y exposiciones.
5. Concursos de Arte Popular.
6. Apoyos para la salud ocupacional.
7. Acciones para el desarrollo de espacios artesanales en destinos turísticos.
8. Apoyos para proyectos artesanales estratégicos.

Derivado de lo anterior, cada vertiente cuenta con un objetivo en particular.

1. Capacitación integral y/o asistencia técnica, el programa podrá otorgar capacitación integral o asistencia técnica derivado de un diagnóstico en el cual se definirá la factibilidad del proyecto y si éste requiere alguno de los dos tipos de apoyo. La asistencia técnica atiende necesidades específicas

⁵⁹ “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart), para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421505&fecha=28/12/2015

de conocimiento vinculadas al mejoramiento de la condición productiva de las y los artesanos.

2. Apoyos para impulsar a la producción: esta vertiente apoya a las y los artesanos con recursos económicos y/o en especie para fortalecer la adquisición de activo fijo y/o insumos destinados a la producción artesanal.
3. Apoyos para impulsar la comercialización: con el objetivo de ampliar las opciones de la comercialización de la producción de las y los artesanos a través de: acopio de artesanías y demanda comercial específica.
4. Apoyos para la promoción artesanal en ferias y exposiciones: esta vertiente tiene como objetivo promover, exhibir y difundir las artesanías a través de otorgar recursos económicos a las y los artesanos para la adquisición de material gráfico publicitario, construcción o acondicionamiento de espacios para la promoción, exhibición y difusión de las artesanías en ferias, exposiciones y eventos artesanales nacionales e internacionales.
5. Concursos de Arte Popular: con las acciones de esta vertiente se reconoce a las y los artesanos, independientemente de su nivel de ingreso, de las diferentes regiones y centros productores del país, que se distinguen por la preservación, rescate o innovación de las artesanías, así como aquellos que mejoran las técnicas de trabajo y recuperan el uso y aprovechamiento sostenible de los materiales de su entorno natural.
6. Apoyos para la salud ocupacional: las actividades de esta vertiente se encaminan a reducir la incidencia de las enfermedades y accidentes derivados de la actividad artesanal, así como fomentar un estilo de vida y ambientes de trabajo saludables.
7. Acciones para el desarrollo de espacios artesanales en destinos turísticos: esta vertiente beneficia a grupos de artesanos y/o artesanas, a través del otorgamiento de un apoyo para mejorar sus talleres o cualquier espacio artesanal ubicados en destinos turísticos, rutas artesanales turísticas o pueblos mágicos, propicio de ofrecer obras artesanales con el fin de que

operen en condiciones adecuadas, brindando una mejor experiencia al visitante y fomentando la actividad artesanal.

8. Apoyos para proyectos artesanales estratégicos: esta vertiente se orienta al apoyo integral o parcial de grupos asociados de artesanas y/o artesanos que tienen alto potencial en el mercado (demanda y calidad) y representan un capital cultural en el ámbito territorial que podrá ser aprovechado mediante el encadenamiento productivo y las mejoras en la cadena de valor. Se busca que a través de la generación de proyectos estratégicos artesanales se apoye a los grupos de artesanas y/o artesanos organizados que promueven y potencien el desarrollo integral.

Durante el periodo de septiembre de 2016 a mayo de 2017, el programa apoyó a 36 596 beneficiarios. En el periodo se entregaron los siguientes números de apoyos:⁶⁰

1. Apoyos para impulsar la producción entregó recursos a 13 384 artesanos.
2. Capacitación integral y/o asistencia técnica benefició a 3 593 artesanos.
3. Concursos de Arte Popular benefició a 2 545 artesanos.
4. Apoyos para impulsar la comercialización benefició a 2 926 artesanos.
5. Apoyos para la promoción artesanal en ferias y exposiciones benefició a 2 540 artesanos.
6. Apoyos para la salud ocupacional benefició a 8 478 artesanos.
7. Acciones para el desarrollo de espacios artesanales en destinos turísticos benefició a 2 088 artesanos.

⁶⁰ Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017, op. cit.*

CUADRO 31.
DERECHOS FUNDAMENTALES CUBIERTOS:
FONDO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANÍAS

-
- Derecho a un mejor ingreso
 - Derecho a la capacitación
 - Derecho a la comercialización
 - Derecho al apoyo de artesanos
 - Derecho al impulso de la producción
 - Derecho a la promoción artesanal
-

Elaboración propia con datos de Sedesol, *5to. Informe de Labores 2016-2017*.



PROSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

El desarrollo social es un proceso mediante el cual se procura alcanzar una sociedad más igualitaria que garantice una reducción significativa entre la brecha que existe en los niveles de bienestar que presentan los diversos grupos sociales, para lograr una integración de toda la población a la vida económica, social, política y cultural del país.¹

La prospectiva no suele ser exacta, se sustenta en los datos y evidencias disponibles. Por lo anterior, tomaremos como base los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, se convino establecer objetivos y metas mensurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Estos objetivos y metas constituyen lo que se llaman ahora Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el marco de la Cumbre, México suscribió la Declaración del Milenio. El seguimiento y la evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio están a cargo de la Comisión Intersecretarial de

¹ Silvia Solís San Vicente y Carlos Basurto, “Política social y necesidades sociales en México”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coords.), *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*, México, Plaza y Valdés/UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social (Necesidades sociales y políticas públicas, 1), 2005, pp. 151 y 152.

Desarrollo Social, en la que participan 14 secretarías de Estado. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

La selección no es arbitraria, porque para medir el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se definieron metas e indicadores, además, con la asistencia del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos establecieron 21 metas y 48 indicadores cuantitativos para monitorear el cumplimiento y avance de cada país. En 2008 incrementaron a 70 si se consideran las desagregaciones por sexo o geográficas.² Lo que muestra la existencia de bases cuantitativas y cualitativas para hacer un balance objetivo del tema.

En el informe de 2015 sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, destaca que a nivel global:

- En el curso de las últimas dos décadas, la pobreza extrema se ha reducido de manera significativa. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1.25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido a 14 por ciento en 2015.
- A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de

² Véase “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, ONU-México, disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000.

- La cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de cuatro dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015. Este grupo ahora compone la mitad de la fuerza laboral de las regiones en desarrollo, a partir de sólo 18 por ciento en 1991.
- El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990, pasando de 23.3 por ciento en el periodo 1990-1992 a 12.9 por ciento en el periodo 2014-2016.³

Como se advierte, los países en vías de desarrollo muestran avances significativos al reducir en más de la mitad la población con ingresos menores a 1.25 dólares diarios, lo que trae como efecto positivo una reducción de la pobreza extrema. Además, se generó una mejora en los ingresos de la clase trabajadora a nivel mundial. También, los indicadores muestran una disminución de la desnutrición en los países en desarrollo.

En el caso de México, y en lo que se refiere exclusivamente al combate a la pobreza, que constituye el mandato legal de Sedesol, en el Informe Objetivos del Desarrollo del Milenio en México 2015,⁴ documento preparado por la presidencia del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM) con la colaboración de sus miembros,⁵ se menciona:

³ *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, ONU, 2015, p. 72.

⁴ *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015*, México, CTESIODM/Presidencia de la República, 2015.

⁵ En el Comité participan la Presidencia de la República; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Consejo Nacional de Población; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de las Mujeres; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Secretaría de Energía; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y el Instituto Mexicano de la Juventud.

El progreso que México ha tenido en el cumplimiento de la agenda es significativo en todos los ámbitos. Tomando como punto de partida el año más cercano a 1990, la pobreza extrema medida de acuerdo a la línea internacional de la pobreza (1.25 dólares de ingreso por persona al día) se redujo en más de la mitad, al pasar de 9.3 por ciento a 3.7 por ciento. El avance es aún más significativo al medir la proporción de menores de cinco años con insuficiencia ponderal, que disminuye de 10.8 por ciento a 2.8 por ciento.⁶

Por lo anterior, este objetivo aparece como cumplido en el *Informe Objetivos del Desarrollo del Milenio en México 2015*.⁷ Así, se menciona en ese informe: “la proporción de la población con ingresos inferiores a la línea internacional de la pobreza (1.25 dólares persona/día) se redujo en más de la mitad al bajar de 9.3 por ciento en 1989 a 3.7 por ciento en 2014, cumpliendo así con la meta internacional de reducir a la mitad la pobreza extrema”.⁸

De este modo, los siguientes rubros aparecen como cumplidos: el “Objetivo del Milenio” 1. “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, Meta 1.A. “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1.25 dólares por día, destacando la “proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios (Paridad de Poder de Compra respecto al dólar)”, el “coeficiente de la brecha de pobreza (intensidad de la pobreza)” y la “proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población”.⁹

No obstante, en el *Informe Objetivos del Desarrollo del Milenio en México 2015* se destaca que desde 2008 México implementó una medición multidimensional de la pobreza que aborda el fenómeno desde una perspectiva de derechos (ingreso, salud, alimentación, educación, seguridad social y vivienda).¹⁰ En este contexto, se mencionan algunos

⁶ *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México...*, *op. cit.*, p. 20. Los indicadores de “pobreza extrema” en 1989 eran de 9.3 por ciento y en 2012 eran de 4.0 por ciento, lo que implica una reducción de 0.3 por ciento.

⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁸ *Ibid.*, p. 28.

⁹ “¿Cómo va México?”, en Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, disponible en: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/Default.aspx?Param=CDR,E> [consultado el 7 de diciembre de 2016]

¹⁰ *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México...*, *op. cit.*, p. 28.

de los problemas que impactan en la agenda para la erradicación de la pobreza en México:

- El 43.6 por ciento de la población está en situación de pobreza multidimensional (53.4 millones de personas) y, dentro de ésta, 9.5 por ciento se encuentra en pobreza extrema (11.4 millones de personas).
- El desempeño del PIB por persona ocupada no fue bueno en general (tasa media anual de crecimiento de 3.1 por ciento entre 1995 y 2014), lo que indica que uno de los problemas estructurales más graves de la economía mexicana es la baja productividad.
- Se reconoce que el hambre es una de las formas más extremas de privación y exclusión.
- Para romper el círculo intergeneracional de transmisión de la pobreza, la inversión en capital humano es el objetivo del programa social más relevante y reconocido del país: el programa Prospera que mediante transferencias condicionadas logró mejorar el ingreso de las familias en pobreza extrema e incentivó la retención de niños, niñas y jóvenes en el sistema escolar, el cuidado de la salud y una mejor nutrición.

Recientemente se aprobaron los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible,¹¹ con 169 indicadores, que constituye una Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los objetivos son:

1. Fin de la pobreza.
2. Hambre cero.
3. Salud y bienestar.

¹¹ Véase: Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, disponible en: http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf [consultado el 7 de diciembre de 2016] y PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Objetivos del Desarrollo Sostenible, disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> [consultado el 7 de diciembre de 2016]

4. Educación de calidad
5. Igualdad de género.
6. Agua limpia y saneamiento.
7. Energía asequible y no contaminante.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.
9. Industria, innovación e infraestructura.
10. Reducción de las desigualdades.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.
12. Producción y consumo responsables.
13. Acción por el clima.
14. Vida submarina.
15. Vida de ecosistemas terrestres.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
17. Alianzas para lograr los objetivos.

Como se advierte, en el caso de nuestro país dos de estos objetivos van a impactar directamente en el ámbito de competencia de Sedesol:

1. Terminar con la pobreza. Erradicar la pobreza en todas sus formas sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad. Si bien la cantidad de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó en más de la mitad entre 1990 y 2015 (de 1.900 millones a 836 millones), aún demasiadas luchan por satisfacer las necesidades más básicas.

A nivel mundial, más de 800 millones de personas aún viven con menos de 1.25 dólares al día y muchos carecen de acceso a alimentos, agua potable y saneamiento adecuados. El crecimiento económico acelerado de países como China e India ha sacado a millones de personas de la pobreza, pero el progreso ha sido dispar. La posibilidad de que las mujeres vivan en situación de pobreza es desproporcionadamente alta en relación con los hombres, debido al acceso desigual al trabajo remunerado, la educación y la propiedad.

Los avances también han sido limitados en otras regiones, como Asia Meridional y África Subsahariana, donde vive 80 por ciento de la población mundial que se encuentra en condiciones de extrema pobreza. Además, nuevas amenazas que plantean el cam-

bio climático, los conflictos y la inseguridad alimentaria necesitan mayores esfuerzos para sacar a las personas de la pobreza.

Los objetivos de desarrollo sostenible constituyen un compromiso audaz para finalizar lo que comenzamos y terminar con la pobreza en todas sus formas y dimensiones para 2030. Esto requiere centrarse en los más vulnerables, aumentar el acceso a los recursos y servicios básicos, y apoyar a las comunidades afectadas por conflictos y desastres relacionados con el clima.

2. Hambre cero. Debido al rápido crecimiento económico y al aumento de la productividad agrícola en las últimas dos décadas, el número de personas con desnutrición disminuyó casi a la mitad. Muchos países en desarrollo que sufrían hambrunas están ahora en condiciones de satisfacer las necesidades nutricionales de los más vulnerables. Regiones como Asia Central y Oriental, América Latina y el Caribe han avanzado enormemente en la erradicación del hambre extrema.

Lo anterior implica importantes logros que se alinean con las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Lamentablemente, el hambre extrema y la desnutrición siguen siendo grandes obstáculos para el desarrollo de muchos países. Se estima que 795 millones de personas sufrían de desnutrición crónica en 2014, a menudo como consecuencia directa de la degradación ambiental, la sequía y la pérdida de biodiversidad. Más de 90 millones de niños menores de cinco años tienen un peso peligrosamente bajo y una de cada cuatro personas pasa hambre en África.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan terminar con todas las formas de hambre y desnutrición para 2030 y velar por el acceso de todas las personas, en especial los niños, a una alimentación suficiente y nutritiva durante todo el año. Esta tarea implica promover prácticas agrícolas sostenibles a través del apoyo a los pequeños agricultores y el acceso igualitario a la tierra, la tecnología y los mercados. Además, se requiere el fomento de la cooperación internacional para asegurar la inversión en la infraestructura y la tecnología necesaria para mejorar la productividad agrícola.

Así, para enfrentar los retos que en el futuro implicarán para el país los Objetivos del Desarrollo Sostenible, Sedesol debe incrementar significativamente sus capacidades de gestión política, jurídica, social, y económica. Además, para cumplir con su mandato legal, se debe transformar en el eje de coordinación de las acciones nacionales en materia de erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre.

Lo anterior significa que en corto, mediano y largo plazo Sedesol debe realizar acciones que le permitan:

1. Incrementar las capacidades de coordinación de acciones tanto a nivel federal como con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, a través de mecanismos de colaboración como la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI), la cual permite fijar objetivos comunes alrededor del acceso a los derechos sociales.

La complejidad de las problemáticas sociales y la compleja causalidad de la pobreza hacen necesaria la coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno. La heterogénea dimensión de este fenómeno, al tomarse como eje para resolver problemas concretos de política pública, lleva implícita la necesidad de incorporar la coordinación como componente esencial de las soluciones públicas planteadas.

La estructura sectorial que caracteriza a la administración pública conduce a la especialización. Sin embargo, para actuar sobre realidades complejas y abordar las distintas causas que, además, por lo general están interrelacionadas, se requiere de coordinación, entendida ésta como un medio para sumar esfuerzos y lograr objetivos estratégicos. Con la coordinación, se busca integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una misma visión de conjunto con una perspectiva de largo plazo.

Dada su relevancia, el tema de la coordinación ha sido abordado en varias ocasiones en los informes de evaluación de la política social en México del Coneval. En los tres últimos informes se ha destacado que la coordinación entre dependencias y entidades aún es débil y que, aunque existen espacios institucionales de colaboración, diversos programas e instituciones tanto federales

como estatales se dirigen al mismo derecho y población objetivo, sin contar con una vinculación entre sí.

Asimismo, el Coneval ha señalado la importancia de que existan objetivos comunes basados en el acceso a los derechos sociales, así como la necesidad de articular las acciones de los distintos órdenes de gobierno y una mejor focalización, atendiendo primero a quienes presentan mayores desventajas. El mismo organismo destaca que la coordinación en los últimos años, a partir del uso de indicadores de pobreza como eje articulador, parece ser un aspecto positivo de la política social.

En este sentido, la ENI considera las experiencias de coordinación previas. Por ello, propone apoyarse en mecanismos de coordinación ya existentes. En particular, destaca el uso del Gabinete Especializado México Incluyente como el espacio principal de colaboración, que es presidido y convocado por el Presidente de la República, quien además de girar instrucciones, da seguimiento directamente a su cumplimiento con el gabinete y, por tanto, es un espacio para evaluar el desempeño de quienes toman decisiones.

Lo anterior busca generar incentivos que motiven a los distintos actores a mantener su participación y mejorar sus resultados, en vez de definir a la Estrategia Nacional de Inclusión y a sus mecanismos de coordinación bajo un enfoque únicamente normativo. Esto brinda a la ENI una característica importante: flexibilidad.

La ENI reconoce que existen distintas visiones y dinámicas entre las diversas instituciones y órdenes de gobierno. Por ello, la ENI no incluye ni enlista formalmente la intervención *a priori* de programas presupuestarios, más bien busca reunir a las instancias relevantes y orientar sus acciones conforme a los indicadores de la medición de la pobreza.

2. Es necesario dotar a la erradicación de la pobreza y la lucha contra al hambre de un mandato sólido constitucional. No ignoramos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la palabra “desarrollo” aparece más de 60 veces, sin embargo, la palabra “pobreza” sólo se menciona una vez, relacionada con el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La palabra “hambre” no aparece en la Constitución, aunque sí está presente el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Lo anterior porque el derecho al desarrollo es un efectivo derecho humano, como lo destacan disposiciones internacionales, lo que además debe llevarnos a armonizar las normas administrativas de Sedesol para que cumplan con el mandato derivado de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 10 de junio de 2011, para incorporar el paradigma de los derechos humanos como un indicador clave para medir el derecho al desarrollo social.

Además, se debe reflexionar sobre el hecho de que la actividad de evaluación tenga base constitucional, en el artículo 26, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que la erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre carezca de ella.

Si se dotara de base constitucional a la erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre, se podría formar un “eje” de derechos, integrado por el derecho a la alimentación, el derecho al agua, complementados con los derechos a no ser víctima de pobreza y la proscripción del hambre.

Asimismo, se debe realizar un diagnóstico integral de las normas relacionadas con la erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre, desde la Constitución hasta las disposiciones administrativas generales, con la finalidad de destacar si promueven, respetan, protegen y garantizan los derechos humanos en términos de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

También es conveniente anclar los objetivos de erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre al Programa Nacional de Derechos Humanos.

3. Debatar el concepto de mínimo existencial o mínimo vital,¹² considerado como el que permite la subsistencia del causante como

¹² Tesis: 1a./J. 77/201, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, p. 118. [Proporcionalidad tributaria. El legislador cuenta con un

agente titular de derechos y obligaciones en un Estado social y democrático de Derecho, destacando si es posible transformarlo en un indicador de indicadores, de manera tal que le permita cumplir con su función social en términos de un enfoque de derechos humanos.

Lo que obliga a Sedesol a realizar una revisión integral de los indicadores relacionados con la erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre en el país.

Lo anterior es necesario porque el Coneval realiza una interpretación del contenido del artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social y maneja los indicadores siguientes: a) ingreso corriente per cápita, b) rezago educativo promedio en el hogar, c) acceso a los servicios de salud, d) acceso a la seguridad social, e) calidad y espacios de la vivienda, e) acceso a los servicios básicos en la vivienda, f) acceso a la alimentación, y g) grado de cohesión social.¹³ Como se advierte, muchos de estos indicadores superan el mandato competencial de Sedesol, además, en términos de la norma mencionada estos indicadores son un mínimo.

4. Revisar sus estructuras administrativas —subsecretarías, oficialía mayor, direcciones generales, direcciones, subdirecciones y demás puestos de estructura— para potenciar la coordinación, el uso eficiente de los recursos relacionados con la erradicación de la

margen amplio de configuración, al definir las tasas y tarifas.] con un margen amplio de configuración, al definir las tasas y tarifas.]

¹³ “Medición de la Pobreza, ¿Qué es la medición de la pobreza?”, en Coneval, disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx> [consultado el 7 de diciembre de 2016]. El artículo 36 de la Ley de Desarrollo Social prescribe: Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; VIII. Grado de cohesión social, y IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

pobreza y la lucha contra el hambre, y generar el máximo de eficiencia y eficacia en su distribución.

Lo anterior podría hacerse reduciendo la burocracia, la intermediación en el proceso de distribución de los recursos y transformando a Sedesol en un gran banco de política social, en donde el que lo requiera, previa evaluación de su necesidad, pudiera acceder a los programas sociales sin intermediación alguna, además, se les podría dar acceso a recursos financieros a través de productos del sistema bancario (como ya se hace).

5. A través de medidas administrativas, vincular y adecuar los programas de Sedesol a los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Además, es conveniente evaluar de manera integral las capacidades y fines de estos programas, porque el Coneval contabilizó un total de 3 127 programas y acciones sociales federales y estatales hasta 2012, de los cuales 278 eran federales,¹⁴ lo que puede ser la puerta para la ineficiencia, deficiencias y corrupción.

6. El Programa Prospera está relacionado con capacidades en educación, salud y alimentación de 6.7 millones de familias, con la finalidad de coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, lo que obliga a considerarlo como un programa susceptible de mejorarse y trascender los ciclos sexenales.

Un primer paso sería incrementar los componentes de inclusión financiera y productiva del programa, diversificando productos y fuentes de financiamiento. Se trataría de no sólo permitir a 6.1 millones de mujeres acceder a créditos baratos para emprender un negocio, como sucede actualmente, sino coadyuvar a financiar negocios ya establecidos que requieran capital o asesoría contable y financiera para su buen funcionamiento.

Además, obliga a ir incorporando paulatinamente a una población cada vez mayor de los individuos que se encuentran en pobreza extrema, de manera tal que en el futuro el programa

¹⁴ “¿Sabes cuántos programas sociales hay en México?”, en Blog Coneval, disponible en: <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2014/01/28/sabes-cuantos-programas-sociales-hay-en-mexico/> [consultado el 7 de diciembre de 2016]

abarque al total de los 11.4 millones de personas que se encuentran en pobreza extrema.

De igual forma, sería conveniente dotarlo de mecanismos de coordinación con programas de capacitación para el empleo, formación para el trabajo o con otros programas para emprendedores.

7. Es necesario ampliar la base de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche, porque permite que niños en riesgo de desnutrición tengan acceso a leche fortificada con micronutrientes. Sin embargo, se debería evaluar el cobro por el acceso a ese producto, lo que obliga a buscar una fórmula que permita el acceso a la leche sin que la carencia de dinero se convierta en una barrera insalvable. En ese sentido, ha sido prudente bajar el costo de la leche a un peso en municipios con extrema pobreza.

Posiblemente, una vía alterna sería establecer un acceso diferenciado que permitiera a quien carece de recursos tener leche gratuita y un costo simbólico para aquellos que tienen necesidad de la leche para su nutrición, pero que cuentan con recursos limitados.

8. Mejorar el Programa de Abasto Rural, incrementando la base de beneficiarios y permitiendo que se complemente con algún programa alterno de huertos familiares que les permita a las familias de las zonas altamente marginadas acceder a determinados productos de la canasta básica de alimentos, como son las hortalizas o ciertos frutos, en condiciones de calidad, orgánicas y con bajo costo.
9. Evaluar el Programa de Comedores Comunitarios para incrementar la variedad de platillos y permitir que, además de los niños, mujeres embarazadas y en lactancia, adultos mayores y personas con discapacidad, a las que atiende, puedan atender a otras personas en situación de hambre (personas en situación de calle, familias cuyo ingreso les impide acceder a nutrientes de calidad, etcétera), con algunas limitantes plenamente establecidas.
10. Difundir la política social para dar a conocer a la población programas como el Seguro de Vida para Jefas de Familia y la Pensión no contributiva para Adultos Mayores de 65 años.
11. Sin duda, un camino a seguir tiene que ver con transitar a programas sociales que fomenten más la coparticipación y la responsabi-

dad de los beneficiarios, cuando sea posible, para que se conviertan en sujetos activos de derechos y dejen de ser sujetos pasivos.

12. Una mejor articulación de los diferentes programas sociales también es fundamental. En ese sentido, la Estrategia Nacional de Inclusión podría fomentar la coordinación entre programas sociales.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y Movilidad*¹⁵ se destaca la participación de la Secretaría de Desarrollo Social en el tema, en particular en identificar a la población en condiciones de desventaja, en articular la política social del país mediante un padrón único de beneficiarios. El informe resalta también el Sistema de Focalización de Desarrollo (Sifode), presentado en julio de 2015 por la Secretaría de Desarrollo Social. Su finalidad consiste en recolectar información socioeconómica de los participantes de programas sociales mediante el Cuestionario Único de Información Socioeconómica. El Sifode es el primer instrumento en México que vincula directamente las carencias de la población con la política social. No obstante, también se destaca que aunque tiene el potencial para convertirse en la herramienta central para articular la política social en México, Sifode presenta aspectos que limitan su utilidad.

En el apartado de conclusiones del informe en comentario se afirma con respecto a México que el balance de los logros en materia de desarrollo debe hacerse según repercutan en la vida cotidiana de las personas. En ese sentido es importante saber:

- Cuánta población dejó la pobreza.
- Qué tanto más prósperos son los hogares del país.
- Cuántas oportunidades más tienen las personas para alcanzar la vida que desean.
- Qué tanto más cerca se está de un bienestar general con equidad.

¹⁵ Rodolfo de la Torre García (coord.), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016, pp. 66-67, disponible en: http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/pnud_idh2016.pdf

Para el informe, lo que realmente importa es saber si las personas disponen de más dinero en sus bolsillos para su uso diario; si son sujetos de crédito; si cuentan con infraestructura para comunicarse entre ellos y con el exterior; si tienen acceso a energía y ésta es limpia y barata; si su ingreso les rinde más para sus compras cotidianas; si la educación que reciben es de calidad y si sus gobiernos son cada vez más transparentes y legítimos.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y Movilidad*¹⁶ del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se realiza un diagnóstico sobre los programas y acciones en materia de desarrollo social:

De acuerdo con el catálogo de programas y acciones de desarrollo social del Coneval, en 2012 se llevaron a cabo 278 programas y acciones federales. Ese mismo año, las entidades, por su parte, implementaron un total de 3,788 programas y acciones de desarrollo social. Por último, los municipios realizaron 1,883 programas y acciones en conjunto durante el periodo 2012-2013 (Coneval 2014). En otras palabras, se implementaron un total de 5,949 intervenciones de desarrollo social desvinculadas entre sí. Este enfoque es inefectivo para promover los derechos sociales y el bienestar económico de la población, y deriva en una operación ineficiente del gasto público.¹⁷

La instancia especializada de las Naciones Unidas reconoce en su informe la existencia de movilidad absoluta ascendente e igualadora de oportunidades en México, lo que constituye un avance del país en materia de desarrollo social. No obstante, el informe también marca los retos futuros al proponer tres desafíos para fortalecer la movilidad reguladora, a saber: la integración de los estados de la república de mayor rezago, redistribución del gasto público a lo largo del ciclo de vida y fortalecimiento del trabajo formal.¹⁸

Como se advierte, las medidas no son novedosas, sin embargo, muestran lo que podría ser el futuro del desarrollo social en México: una herramienta ágil, oportuna, eficiente, eficaz de tutela y realización

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 70.

¹⁸ *Ibid.*, p. 87.

de derechos humanos, con capacidad de respuesta expedita y rápida, a través de estructuras administrativas y de gestión ligeras que estén en contacto directo con los beneficiarios.

Lo anterior podría significar una revolución en la política de desarrollo social del país, y una manera de abordar el reto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como de hacer efectivos los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Mexicanos desde hace ya 100 años.

Asimismo, Sedesol tiene enfrente de sí la posibilidad de construir un nuevo derecho social para los mexicanos, que no necesariamente va estar ligado a la condición de trabajador asalariado, sino anclado en la existencia de derechos sociales universales, independientemente de la condición de la persona: derecho al empleo, derecho a la protección social, derecho a la vivienda, derecho a la protección en salud, derecho a la educación, derecho a la alimentación, derechos de los menores, entre otros.

Con el objetivo de asegurar un acceso pleno al desarrollo social de aquellas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social: desempleados, personas sin acceso a una institución de seguridad social, menores, mujeres en situación de vulnerabilidad, jornaleros agrícolas, adultos mayores, personas con carencias alimenticias, madres jefas de familia, entre otros.

Grupos sociales que el derecho social concebido originalmente por el Constituyente de 1917 no había tenido presentes, al pensar solamente en derechos de trabajadores y campesinos. Ahora la complejidad social existente obliga a otorgar derechos a todas las personas en situación de vulnerabilidad, bajo un esquema de corresponsabilidad, con el fin de hacer efectivos los derechos sociales para todos los mexicanos, espacio en donde Sedesol, sin duda, va desempeñar un papel fundamental, al construir el nuevo derecho social del siglo XXI.



REFERENCIAS

| | |
|---------|---|
| ACNUDH | Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| APF | Administración Pública Federal |
| ASF | Auditoría Superior de la Federación |
| Cepal | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CNDH | Comisión Nacional de los Derechos Humanos |
| CDI | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas |
| CNDS | Comisión Nacional de Desarrollo Social |
| Conadis | Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad |
| Conapo | Consejo Nacional de Población |
| Conavi | Comisión Nacional de Vivienda |
| Conavim | Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres |
| Coneval | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| CNCH | Cruzada Nacional contra el Hambre |
| Diconsa | Diconsa, S. A. de C. V. |
| DIF | Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia |

| | |
|-----------|--|
| DOF | <i>Diario Oficial de la Federación</i> |
| ENIGH | Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares |
| ENJO | Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas |
| EPJ | Espacios Poder Joven |
| Esian | Estrategia Integral de Atención a la Nutrición |
| FAIS | Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| Fonart | Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías |
| Fovissste | Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado |
| GEMI | Gabinete Especializado México Incluyente |
| IMEF | Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas |
| Imjuve | Instituto Mexicano de la Juventud |
| IMSS | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| Inaes | Instituto Nacional de la Economía Social |
| Inapam | Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores |
| Indesol | Instituto Nacional de Desarrollo Social |
| Inegi | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| Infonavit | Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores |
| Inmujeres | Instituto Nacional de las Mujeres |
| Insen | Instituto Nacional de la Senectud |
| FISM | Fondo para la Infraestructura Social Municipal |
| ISSSTE | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado |
| LBM | Línea de Bienestar Mínimo |
| Liconsa | Liconsa, S. A. de C. V. |
| OIT | Organización Internacional de Trabajo |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OSC | Organizaciones de la Sociedad Civil |
| PAIMEF | Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas |
| PAL | Programa de Apoyo Alimentario |
| PAR | Programa de Abasto Rural |

| | |
|----------|---|
| PCS | Programa de Coinversión Social |
| PDZP | Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias |
| PEI | Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras |
| PET | Programa de Empleo Temporal |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 |
| PNDH | Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 |
| PNDIPD | Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad |
| PNDS | Programa Nacional de Desarrollo Social |
| PNMSH | Programa Nacional México sin Hambre |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNV | Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 |
| POP | Programas de Opciones Productivas |
| PPAM | Programa Pensión para Adultos Mayores |
| Progresá | Programa de Educación, Salud y Alimentación |
| Pronasol | Programa Nacional de Solidaridad |
| Prospera | Programa de Inclusión Social |
| PUB | Padrón Único de Beneficiarios |
| Sedatu | Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano |
| Sedesol | Secretaría de Desarrollo Social |
| Sedue | Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| Sifode | Sistema de Focalización de Desarrollo |
| SNE | Servicio Nacional de Empleo |
| SNIEG | Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica |
| SPP | Secretaría de Programación y Presupuesto |
| SSA | Secretaría de Salud |
| STPS | Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| SVJF | Seguro de Vida para Jefas de Familia |
| ZAP | Zona de Atención Prioritaria |

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- AGLIETTA, Michel, *Régulation et crises du capitalisme*, París, L'expérience des Etats-Unis, Calmann-Lévy, 1982.
- ALEXY, Robert, “Derechos sociales fundamentales”, en Miguel Carbonell, Juan Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- ARTEAGA BASURTO, Carlos y Silvia Solís San Vicente (coords.), *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*, México, Plaza y Valdés/UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social (Necesidades sociales y políticas públicas, I), 2005.
- BARBA SOLANO, Carlos E., *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Santiago de Chile, Cepal-División de Desarrollo Social (Serie Políticas Sociales, 92), 2004.
- BENOIT, Aude, *Droit de l'emploi*, Francia, Presses Universitaires de Grenoble, 1995.
- BEVERIDGE, William, *Las bases de la Seguridad Social*, versión española de Teodoro Ortiz, México, FCE, 1944.
- , *Seguridad Social y Servicios Afines: informe presentado al Parlamento de Gran Bretaña el 22 de noviembre de 1942*, Buenos Aires, Losada, 1943.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, 1996.

- CARMONA, Jorge, “Algunos comentarios sobre la consagración, sentido y garantía de los derechos de la persona en la Constitución de 1857 y su proyección al siglo XXI”, en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga, *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, 2010.
- CASTRO ARANDA, Hugo, *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.
- CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 2002.
- CORDERA CAMPOS, Rolando y Leonardo Lomelí, *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, México, Sedesol (Cuadernos de Desarrollo Humano, 26), 2005.
- CUEVA, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva (comp.), *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva (Antología)*, México, UNAM/FCE (Política y Derecho), 1994.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, 2 tomos, México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2016.
- FLEURY, Sonia y Carlos Gerardo Molina, “Modelos de protección social”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, 2002.
- GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Teoría de los Derechos Humanos*, Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1991.
- GÓMEZ ISA, Felipe, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Bilbao, Universidad de Deusto (Derechos Humanos, 3), 1999.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario”, en María del Refugio González (ed.), *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- HABERMAS, Jürgen, “De la política de poder a la sociedad civil mundial”, en *Tiempo de transiciones*, Madrid, Trotta (Estructuras y procesos. Serie Filosofía), 2004.
- HIMMELFARB, Gertrude, *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, México, FCE, 1988.
- Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular*, México, Coneval, 2014.
- Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, Ginebra, OIT, 2000.
- LAMAS, Félix Adolfo, “Fecundidad de la escuela española del Derecho Natural y de Gentes”, en Miguel Ayuso (ed.), *El derecho natural hispánico: pasado y presente. Actas de las II Jornadas Hispánicas de Derecho Natural: Córdoba, 14 a 19 de septiembre de 1998*, España, Facultad de Derecho de

- la Universidad de Córdoba/Publicaciones Obra Social y Cultural Casajur, 2001, disponible en: <http://fundacioneliasdetejada.org/wp-content/uploads/2014/04/II-JDN-05.pdf>
- Las garantías sociales*, México, SCJN, 2005.
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México Informe de avances 2015*, México, CTESIODM/Presidencia de la República, 2015.
- LYON-CAEN, Gerard, *Le droit du travail. Une technique réversible*, París, Dalloz, 1995.
- , “¿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.
- MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor, *Las garantías individuales en la Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM-IIIJ, disponible en Biblioteca Jurídica Virtual: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/956/4.pdf>
- MINGARRO Y SAN MARTIN, José, *La seguridad social en el Plan Beveridge*, México, Polis, 1946.
- MONEREO PÉREZ, José Luis *et al.*, *Manual de política y derecho del empleo*, España, Tecnos, 2011.
- MORA, Diego Andrés, “El goce de derechos en Colombia: la propuesta desde el gobierno y la sociedad civil a los requerimiento de la Corte Constitucional”, en *Memoria del Seminario Internacional “indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, celebrado el 12 y 13 de junio de 2013*, Santiago de Chile, ONU/Cepal/Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, 2013.
- MORALES ORTEGA, José Manuel, *Derecho al empleo*, España, Servicio de Publicaciones y Difusión Científica, 2012.
- MURIEL, Josefina, *Hospitales de la Nueva España*, t. I, México, UNAM, 1990.
- NINO, Carlos S., “Sobre los derechos sociales”, en Miguel Carbonell, Juan Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, ONU, 2015.
- OÑATE LABORDE, Santiago, “El Procurador de Pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos”, en *Anuario de Historia del Derecho*, México, UNAM-IIIJ, 1974, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3187/17.pdf>

- PAUTASSI, Laura, “Evaluando el progreso, midiendo el cumplimiento de derechos. Indicadores de medición del Protocolo de San Salvador”, en *Memoria del Seminario Internacional “Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad, celebrado el 12 y 13 de junio de 2013*, Santiago de Chile, ONU/Cepal/Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, 2013.
- PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales: teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 1995.
- PETIT, Franck, *Droit de l'emploi. Étude juridique des politiques d'emploi*, Montchrestien, France, 2005.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Cámara de Diputados-LVII Legislatura-Comisión de Asuntos Editoriales, 1999.
- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, *El artículo 123 Constitucional*, México, IMSS, 2000.
- ROSSI, Julieta, “Los derechos en las políticas sociales y el rol de los indicadores en perspectiva regional”, en *Memoria del Seminario Internacional “Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad”, celebrado el 12 y 13 de junio de 2013*, Santiago de Chile, ONU/Cepal/Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, 2013.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, “Trabajador parasubordinado”, en *Diccionario de derecho laboral*, México, Oxford (Diccionarios jurídicos), 2006.
- , “Hacia una definición de los derechos fundamentales en el trabajo y su exigibilidad”, en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. XII, Ministerio Público, contenciosos administrativo y actualidad jurídica, México, UNAM-IIIJ, 2008, disponible en Biblioteca Jurídica Virtual: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/33.pdf>
- Seguridad social. Guía de educación obrera*, Ginebra, OIT, 1995.
- Solidaridad. Seis años de trabajo, Programa Nacional de Solidaridad*, México, Sedesol, 1994.
- SOLÍS SAN VICENTE, Silvia y Carlos Basurto, “Política social y necesidades sociales en México”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coords.), *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*, México, Plaza y Valdés/UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social (Necesidades sociales y políticas públicas, I), 2005.

- SUPIOT, Alain, *Au-delà de l'emploi: Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, France, Flammarion, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1989*, México, Porrúa, 1989.
- TORRE GARCÍA, Rodolfo de la (coord.), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016, disponible en: http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/pnud_idh2016.pdf
- TORRE VILLAR, Ernesto de la, “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.
- WARMAN, Arturo, “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>
- WEBB, Sidney y Beatrice Webb, *English Poor Law History*, Londres, Frank and Co., 1963.
- WILKIE, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*, México, FCE (Economía latinoamericana), 1978.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, t. I, México, Imprenta de I. Cumplido, 1857.
- , *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1979.
- ZIEGLER, Jean, *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 Humanos, 2003.

Hemerográficas

- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2013”, en *Diario Oficial de la Federación*, 10. de marzo de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5290041&fecha=01/03/2013
- “Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2007”, en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero del 2007, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4945206&fecha=10/01/2007

- “Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467907&fecha=28/12/2016
- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467908&fecha=28/12/2016
- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468335&fecha=31/12/2016
- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467898&fecha=28/12/2016
- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 3X1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178738/ROP_3X1_2017.pdf
- “Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397085&fecha=18/06/2015
- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2013”, en *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de marzo de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5290041&fecha=01/03/2013
- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467908&fecha=28/12/2016
- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016”, TRANSITORIOS. CUARTO, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de

- 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015
- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2015”, en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2014, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/70206/2015.pdf>
- “Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2015, disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/rendicion_cuentas_2015/programa_de_fomento_a_la_economia_social_2015-2018.pdf
- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart), para el ejercicio fiscal 2016”, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2015, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421505&fecha=28/12/2015
- BARRETTO, Ghione, “Derecho al empleo y derecho del trabajo: una dialéctica de interferencias”, en *Contribuciones*, año XIX, núm. 4, diciembre, 2002.
- BRUNKHORST, Hauke, “Rights and the Sovereignty of the People in the Crisis of the Nation State”, en Carla Faralli (ed.), *Ratio Juris. An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law*, vol. 13, núm. 1, 2000, disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9337.00139/pdf>
- “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social”, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014
- “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-IIIJ, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18561/16685> [consultado el 10 de enero de 2017]
- GARCÍA PEÑA, Ana Lidia, “Madres solteras, pobres y abandonadas: Ciudad de México, siglo XIX”, en *Historia Mexicana*, vol. 53, núm. 3 (211), enero-marzo, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2004, disponible en: <http://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1440/1288>

- GAMBIO, Silvio, “Derechos fundamentales y formas de Estado: Reflexiones sobre el constitucionalismo y los derechos sociales en los albores del siglo XXI”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 117, julio-septiembre, Madrid, 2002.
- HUERTA LARA, Ma. del Rosario, “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]
- KURCZYN, Patricia, “Asistencia social pública y privada. El trabajo voluntario”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 90, México, UNAM-III, 1997, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3513/4178>
- LOMA-OSSORIO, Enrique de, “El derecho a la alimentación. Definición, avances y reto”, en *Boletín ECOS*, núm. 4, septiembre-octubre, Centro de Investigación para la Paz-Ecosocial, 2008.
- PEREDO, Pablo Dermizaky, “Estado actual de los derechos fundamentales en Europa y América (breve estudio de derecho comparado)”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, Madrid, Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- POZAS HORCASITAS, Ricardo, “El desarrollo de la seguridad social en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año 54, núm. 4, octubre-diciembre, México, UNAM-IIS, 1992.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016
- Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343100&fecha=30/04/2014
- ROJAS GUTIÉRREZ, Carlos, “El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, 1992.
- SILVA, Virgilio Alfonso da, “La interpretación conforme a la constitución. Entre la trivialidad y la centralización judicial”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 12, enero-junio, México, UNAM-III, 2005.

- SEFCHOVICH, Sara, “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>
- SUPIOT, Alain, “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.

Electrónicas

- “Abasto Social Liconsa”, disponible en: <https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/programa-de-abasto-social-de-leche>
- “Acciones y programas”, Cruzada Nacional Contra el Hambre, disponible en: <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938>
- ACNUDH-México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos México, Comunicado de Prensa, 2011, disponible en: <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2011/03/CDP090311.pdf>
- “Arranca programa Pensión para Adultos Mayores”, en Sipse.com Información en todo momento, 7 de marzo del 2013, disponible en: <http://sipse.com/mexico/arranca-programa-pension-para-adultos-mayor-19441.html>
- CARBONELL, Miguel, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades”, 6 de septiembre de 2012, disponible en: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>
- Centro de Información del Programa de Empleo Temporal, disponible en: <http://www.cipet.gob.mx>
- “¿Cómo va México?”, en Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, disponible en: <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/Default.aspx?Param=CDR,E> [consultado el 7 de diciembre de 2016]
- “Conoce la Historia de Liconsa, S.A. de C.V.”, disponible en: <https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/conoce-la-historia-de-liconsa-s-a-de-c-v?idiom=es>
- Construcción de Indicadores de Derechos Humanos: Experiencias Regionales*, en ACNUDH-México, 2013, disponible en: <http://www.pudh.unam.mx/repositorio/OACNUDH%20Experiencias%20Regionales%20Indicadores,%202013.pdf> [consultado el 2 de febrero de 2015]

- “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_dsocial.htm
- “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]
- Evaluación de Diseño del Programa de Apoyo Alimentario*, Coneval/Sedesol, 2015, disponible en: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465s-dgl/docs/2015/Informe_Final_Evaluacion_de_Disenio_SH.pdf
- “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]
- “Inicia programa pensión a mayores de 65 años”, en Sipse.com Información en todo momento, 11 de marzo de 2013, disponible en: <http://sipse.com/mexico/inicia-programa-pension-a-mayores-de-65-anos-20112.html>
- “Los Derechos Humanos al Desarrollo”, en Movimiento de los Pueblos para la Educación de los Derechos Humanos, disponible en: <http://www.pdhre.org/rights/development-sp.html> [consultado el 8 de noviembre de 2016]
- “Medición de la Pobreza, ¿Qué es la medición de la pobreza?”, en Coneval, disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>
- “Objetivos”, Cruzada Nacional: Objetivos, disponible en: <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/cruzada-nacional-objetivos> [consultado el 22 de enero de 2016]
- “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, ONU-México, disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>
- “Patronato Real”, en *Diccionario de Historia*, disponible en: http://www.encyclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/PATRONATO_REAL [consultado el 3 de noviembre de 2016]
- Pensión para Adultos Mayores, disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/pension-para-adultos-mayores>
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Nuestro trabajo”, disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/overview.html>

- , “Objetivos del Desarrollo Sostenible”, disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> [consultado el 7 de diciembre de 2016]
- Programa Pensión para Adultos Mayores, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/28096/Adultos_mayores.pdf
- Programa de Empleo Temporal, en Sedesol, disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-de-empleo-temporal>
- Programa 3x1 para migrantes, disponible en: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes
- “¿Qué hacemos?”, en Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, disponible en: <http://www.gob.mx/inapam/que-hacemos> [consultado el 10 de diciembre de 2016]
- “¿Qué hacemos?”, en Prospera, Programa de Inclusión Social, disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/que-hacemos> [consultado el 10 de diciembre de 2016]
- “¿Sabes cuántos programas sociales hay en México?”, en Blog Coneval, disponible en: <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2014/01/28/sabes-cuantos-programas-sociales-hay-en-mexico/> [consultado el 7 de diciembre de 2016]
- Sedesol, Secretaría de Desarrollo Social, disponible en: <https://www.gob.mx/sedesol>
- , *1er. Informe de Labores 2012-2013*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102826/1er_INFORME_SEDESOL_2013_1_.pdf
- , *2do. Informe de Labores 2013-2014*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102830/2do_INFORME_LABORES_SEDESOL_2014_WEB_1_.pdf
- , *3er. Informe de Labores 2014-2015*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102833/3ER_INFORME_SEDESOL_web_1_.pdf
- , *5to. Informe de Labores 2016-2017*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253628/Quinto_Informe_de_Labores_STPS_2016-2017.pdf
- , *Segundo Informe Trimestral de Ejercicio del Gasto 2017*, disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Segundo_Informe_Trimestral_2017.pdf
- Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, disponible en: http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adop-

tion-of-the-post-2015-development-agenda.pdf [consultado el 7 de diciembre de 2016]

“Vasco de Quiroga”, en *Diccionario de Historia*, disponible en: http://www.enciclopedicohistcultiglesiaal.org/diccionario/index.php/QUIROGA,_Vasco_de [consultado el 3 de noviembre de 2016]



**SECRETARÍA
DE DESARROLLO SOCIAL**

Fue editado por el INSTITUTO NACIONAL
DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO
Y LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

Se terminó de imprimir en 2017 en Talleres
Gráficos de México, Av. Canal del Norte,
núm. 80, Col. Felipe Pescador,
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06280,
Ciudad de México.

Su tiraje consta de 1 000 en rústica.

Al Poder Ejecutivo, como responsable de aplicar las leyes, le corresponde instrumentar las políticas públicas necesarias para conducir al gobierno, labor que lleva a cabo a través de las secretarías de Estado para el despacho de los asuntos, de acuerdo con su materia.

En el marco de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) presenta la serie Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado, de la colección Biblioteca Constitucional.

El INEHRM se congratula en coeditar la obra de la Secretaría de Desarrollo Social, impulsada por su titular, el licenciado Luis Enrique Miranda Nava. Esta obra nos permite conocer la evolución de la institución encargada de diseñar y conducir la política de desarrollo social y el combate a la pobreza.