

4. LA ASISTENCIA, LA ACCION Y EL BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO A PARTIR DEL SIGLO XIX	39
4.1 Sector educación	40
4.2 Sector salud	45
4.2.1 De la beneficencia a la asistencia y seguridad social	46
4.3 Sector trabajo y previsión social	48
4.4 La Secretaría de Gobernación, la asistencia y el bienestar social	49
4.5 Algunas Consideraciones	52

le permitirá acercarse al estudio y análisis de la naturaleza, carácter y génesis del trabajo social como disciplina.

4. LA ASISTENCIA, LA ACCION Y EL BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO A PARTIR DEL SIGLO XIX

Identificar el desarrollo que ha tenido en nuestro país la atención estatal en materia de asistencia, acción y bienestar social, es de la mayor relevancia para entender mejor las relaciones existentes entre el trabajo social y la administración pública.

Diversas dependencias e instituciones han prestado atención creciente a los renglones en cuestión, hasta conformar los actuales sectores de bienestar social, representados por los de educación, salud, trabajo y previsión social, y desarrollo urbano y ecología fundamentalmente.

Ignacio Pichardo Pagaza señala que sólo para efectos de análisis y agrupamiento es posible hablar de un sector de bienestar social, a pesar que ello implica una agrupación de secretarías disímbo-las. . . "de hecho, todas las secretarías y departamentos de Estado llevan a cabo acciones de beneficio social en el ámbito de su competencia respectiva, tal es el caso de centros hospitalarios dependientes de cada secretaría; escuelas y guarderías para los hijos de sus trabajadores; tiendas sindicales; planes vacacionales; actividades culturales y educativas, etcétera, independientemente de las acciones de instituciones específicas de bienestar social".¹⁷

Aproximarnos a la identificación del sector o sectores de bienestar social de la administración pública es un ejercicio importante para el profesional en trabajo social, en virtud no sólo de la cobertura de actividades coincidentes que ambas llevan a cabo, sino por el análisis de los objetivos de carácter político y social que el Estado se propone a través de su política en materia de bienestar social.

¹⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México, INAP-CONACYT, 1984, pp. 294.

Hemos señalado los sectores que actualmente están identificados con el bienestar social, a partir de ello desarrollaremos un análisis retrospectivo que nos permita visualizar el origen y evolución de lo que hemos denominado la asistencia, la acción y el bienestar social en México desde el Siglo XIX.

4.1 Sector Educación

La preocupación del Estado por definir e impulsar una política educativa tiene sus orígenes desde los primeros años del México independiente, así lo testimonian las memorias del secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, don Lucas Alamán, en los años de 1823, 1825, 1830 y 1831.¹⁸

Por su trascendencia, es menester citar la reforma política y educativa efectuada en 1833, siendo vicepresidente de la República y encargado de la Presidencia Valentín Gómez Farías, que tomó forma con la participación de José Ma. Luis Mora.

El programa de principios políticos que en México ha profesado el partido del progreso y la manera con que una sección de este partido pretendió hacerlos valer en la administración 1833-1834, constaba de ocho puntos básicos, de los cuales el sexto estaba consagrado al ramo educativo; el texto de este punto es el siguiente: "Mejora del estado moral de las clases populares por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas, y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral".¹⁹

La reforma educativa planteada por Valentín Gómez Farías y José Ma. Luis Mora fue tan radical como completa para la época, pues abarcaba desde la educación elemental hasta la educación superior, las bibliotecas públicas, la Academia de Bellas Artes, el

¹⁸ Véase Staples, Anne. *Educar: Panacea del México Independiente* (Antología). México, SEP, Ed., El Caballito, 1985.

¹⁹ Mora, José Ma. Luis. *Obras Sueltas*. México Ed. Porrúa, 1963, p. 53.

Museo Nacional y, todo ello coordinado desde la Dirección General de Instrucción Pública; éste fue, sin duda, uno de los momentos culminantes del liberalismo mexicano.

La reforma política y educativa de 1833-1834 no dio resultado, sin embargo, sus objetivos y primeras acciones fueron los antecedentes de lo que sucedería en México años más tarde con las reformas promovidas por Benito Juárez.

La función educativa como quehacer estatal de creciente importancia se observa a través de los cambios operados en la administración pública centralizada; así, a partir del 28 de septiembre de 1841, en las Bases de organización para el gobierno provisional de la República adoptadas en Tacubaya, se nombran cuatro ministerios: El de relaciones exteriores e interiores; *El de instrucción pública e industria*; El de hacienda; y el de la Guerra y marina.

A partir del 18 de octubre de 1841, el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores se denominó de Relaciones Exteriores y Gobernación; el de Instrucción Pública e Industria aparece, a partir del 13 de octubre de 1841, en diversas disposiciones jurídicas, bajo el nombre de *Ministerio de Justicia e Instrucción Pública*. Hasta el nivel de conocimientos actual, es la primera vez que aparece en la organización de la administración pública la función educativa, en este caso como instrucción pública; de aquí en adelante, la educación formará parte fundamental de los cometidos del Estado y su administración.

En 1843, el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública cambia de denominación y será, a partir del 13 de junio de 1843, el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, contemplado en las bases de organización política de la República mexicana de esa misma fecha. El 22 de abril de 1853, este ministerio pasa a denominarse Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

El 18 de febrero de 1861, por decreto de gobierno, se declara que pertenece a la Secretaría de Justicia el ramo de instrucción pública: "*Artículo único*. El despacho de todos los negocios de la instrucción pública, primaria, secundaria y profesional, se hará en

lo sucesivo por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública";²⁰ es decir, se secciona lo correspondiente a negocios eclesiásticos como parte, en este caso, del proceso de secularización operado en estos años por el Estado.

Asimismo, el decreto de gobierno del 23 de febrero de 1861 distribuye los ramos de la administración pública entre seis secretarías de Estado, quedando los servicios educativos a cargo de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública.

Por lo que corresponde al efímero imperio de Maximiliano de Habsburgo, el 1o. de abril de 1865 se señalan las atribuciones de cada uno de los departamentos ministeriales establecidos en el Estatuto Provisional del Imperio, resultando el ramo de educación a cargo del *Ministerio de Instrucción Pública y Cultos*.

El decreto del congreso del 13 de mayo de 1891, durante el gobierno de Porfirio Díaz, deposita en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública lo correspondiente a la educación. Sería hasta 1905 que esta secretaría depuró sus funciones y cambió a la denominación siguiente: Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con lo que se definen y precisan los cometidos del Estado en materia educativa.

En 1917 se observa un fenómeno muy importante en el quehacer educativo estatal: la municipalización de la enseñanza.

En efecto, a raíz de la promulgación de la Constitución de 1917 entró en vigor el artículo 14o. transitorio de la misma: "Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia e Instrucción Pública", con lo cual la educación pasó a depender de los municipios en casi todo el país.

La ley de Secretarías de Estado del 14 de abril de 1917, en su artículo 16, fracción primera, señala claramente: "Dependerán de los ayuntamientos del lugar de su ubicación:

²⁰ Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales*. México, 1976, Tomo 5, Volumen 1, "La Administración Pública", p. 405.

- I. Las escuelas de instrucción primaria elemental y superior, que en el Distrito y territorios federales dependían de la Secretaría de Instrucción Pública.”

La municipalización de la enseñanza se encontró con múltiples obstáculos: problemas financieros que históricamente venían arrastrando los municipios de casi todo el país, falta de apoyo y asesoría técnica para la planeación, desarrollo y evaluación de una política educativa, centralización político-administrativa que había observado el país durante toda la segunda mitad del Siglo XIX, lo que debilitó profundamente la vida del municipio.

El fracaso que constituyó la municipalización de la enseñanza y la realidad política que vivía el país entre 1917 y 1920, generó las condiciones que llevaron al Estado mexicano a crear la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921 y que sería la dependencia que, a partir de entonces, conjuntamente con los gobiernos de los estados, definen y llevan a cabo la política educativa estatal.

Por la importancia que para el profesional en trabajo social significa conocer algunas de las primeras acciones emprendidas por la nueva secretaría, se señalan la campaña contra el analfabetismo; el reparto de desayunos escolares, en particular en colonias populares, y la instauración de maestros ambulantes.

El objetivo de trabajo del maestro ambulante, egresado de una escuela normal, consistía en convertir una aldea bien situada en centro de operaciones y adiestrar a los estudiantes de la región (los maestros rurales) a quienes instruí para que se hicieran cargo de las escuelas de la región. Estos deberían tener un mínimo de educación de cuarto año de primaria, ser diestros en alguna habilidad manual, carecer de prejuicios sociales y tener entusiasmo por enseñar a los campesinos. Su preparación duraría tres meses y, en caso necesario, se prolongaría.²¹ Sin duda, una loable labor de promoción y fortalecimiento de la comunidad, emprendida por los maestros ambulantes y los profesores rurales.

²¹ Meneses M., Ernesto. *Tendencias Educativas Oficiales en México, 1911-1934*. México, CEE, 1986, p. 322.

Las misiones culturales

El experimento de las misiones culturales reviste características muy importantes. Según el Plan de José Gálvez (1923) describía a las misiones como un cuerpo docente de carácter transitorio, que desarrollaba una labor educativa en cursos breves para maestros y particulares. El meollo del proyecto consistía en la creencia de que el grupo de misioneros, al trabajar como un cuerpo y discutir sus problemas comunes, podía definir mejor sus metas, organizar su obra y hacer frente a los muchos problemas de los maestros de la comunidad.²²

Las misiones culturales estaban integradas por un grupo constituido con un profesor de técnica de la enseñanza, ***una trabajadora social***, un agrónomo, un maestro de pequeñas industrias y otro de deportes. El grupo peregrinaba de un sitio a otro y ofrecía institutos de mejoramiento a los maestros en servicio para progresar cultural y profesionalmente. Las misiones permanentes de mejoramiento rural contaban con un médico, una enfermera, ***una trabajadora social***, un agrónomo, una partera, un experto en industrias rurales, un carpintero y un albañil, quienes trabajaban en regiones determinadas para integrar a los habitantes a la vida civilizada.²³

Las "casas del pueblo" y la escuela rural

En los inicios de la década de los veinte, la educación en el medio rural se llevó a cabo a través de centros educativos llamados "casas del pueblo", nombre que se generalizó para denominar a la escuela rural; su construcción, aunque rudimentaria, se realizaba con la conjunción de esfuerzos de las propias comunidades en las que se establecía. Entre las actividades que se desarrollaban se incluían la alfabetización, castellanización de indígenas, técnicas de agricultura, mejoramiento de cultivos y enseñanzas de oficios de corta duración.

²² *Ibid.*, p. 329.

²³ *Ibid.*, p. 458 (las cursivas son nuestras).

La educación artística, física y musical

En nuestra década de estudio, la cobertura de atención abarcada por la SEP en aspectos educativos creció en complejidad, merced al proceso de centralización resultado como producto de la "federalización" de la enseñanza con la creación de la SEP en 1921. Esta situación ubicó a la SEP como la secretaría de mayor extensión y complejidad del gobierno federal y, por tanto, con innumerables problemas para el manejo y coordinación de sus recursos. A partir de 1978 se están realizando esfuerzos por desconcentrar y descentralizar, en su caso, los servicios educativos en todo el país.

4.2 Sector Salud

En el punto cuatro, el decreto de la regencia del imperio de 8 de noviembre de 1821 asigna, a la secretaría de Estado y del despacho universal de justicia y negocios eclesiásticos, "todo lo correspondiente a las tres juntas supremas que debe haber de cirugía, medicina y farmacia, con el albeiterado, y los empleados de estos vocales y sus subalternos".

El 17 de mayo de 1853 se designan los ramos correspondientes a cada ministerio; toca a la Secretaría de Gobernación: "Vacuna, su conservación y propagación"; el 23 de febrero de 1861, el decreto de gobierno distribuye los ramos de la administración pública en lo tocante a salud, por lo que se incrementan las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, correspondiéndole la policía de seguridad y salubridad; epidemias, vacunas; beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilo.

Durante la intervención francesa, el Estatuto Provisional del Imperio destaca, entre las atribuciones del Ministerio de Gobernación, la higiene pública, y los hospitales y casas de beneficencia.

La misma Secretaría de Gobernación, durante el porfiriato, es la encargada de atender la salubridad pública.

Las transformaciones que sufre el sector salud en el Siglo XX, conjuntamente con los movimientos sociales, crean las condiciones necesarias para que se dé un paso importante en el tránsito de la mera beneficencia a la asistencia y seguridad social.

4.2.1 De la beneficencia a la asistencia y seguridad social

Hemos anotado que desde la época colonial se brindó atención médica y asistencial a los menesterosos, ya sea por instituciones estatales, clericales o particulares; durante el Siglo XIX se llevan a cabo acciones limitadas en materia de salubridad e higiene pública. Sin embargo, el Estado aún no asume la responsabilidad de una mayor atención a la salud; como expresión filantrópica se funda, durante el porfiriato, el Hospital General de la Ciudad de México.

Pero fue a partir de la tercera década de este siglo que se modificó el concepto de beneficencia. Surgió entonces la idea de asistencia social como función obligatoria del Estado, lo que aparentemente suponía el fin del filantropismo.²⁴

Con la aparición del Departamento de Salubridad Pública en 1917, se sientan las premisas de lo que dará forma a la asistencia social. Mismo que para diciembre de 1935, durante el cardenismo, tenía encomendados quince cometidos fundamentales, entre ellos la administración y policía sanitarias de la República, acciones tendentes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad, higiene industrial, coordinación de servicios sanitarios con los estados, Distrito y territorios federales, entre otros.

En octubre 18 de 1943, con la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, considerando que la primera misión del Estado consiste en proteger a sus ciudadanos contra los males que puedan lesionar y aun destruir su existencia, y para el cumplimiento de tan importante cometido, la administración pública cuenta con diversos servicios organizados de asistencia pública y de protección sanitaria, que constituyen junto con otros de distinta naturaleza la amplia categoría de la defensa social del individuo, se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia; a partir de los años cuarenta, señala López Acuña, la creciente industrialización y la política de protección al capital,

²⁴ López A., Daniel. *La Salud Desigual en México*. México, Siglo XXI Editores, 1984, p. 102.

por parte del Estado, propiciaron una racionalización de los servicios públicos de salud con fines de reproducción de la fuerza de trabajo. Esto se sumó a las crecientes demandas obreras en materia de salud, que fueron capitalizadas a corto plazo por la clase dominante.²⁵

En México, la asistencia y la seguridad social se desarrollaron con objeto de hacer posible el llamado derecho a la salud y cubrir con ello uno de los cometidos esenciales de bienestar social a cargo del Estado, cuya acción se dirige fundamentalmente a las clases trabajadoras. Así, se han creado instituciones como los servicios médicos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Secretaría de Salud), del Departamento del Distrito Federal, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), del Instituto Nacional Indigenista (INI) y de los hospitales e institutos nacionales descentralizados como el Instituto Nacional de Cardiología, de Cancerología, de la Nutrición y el Hospital Infantil de México, entre otros.

En lo que toca a la seguridad social, esta modalidad trasciende los servicios de atención a la salud cubriendo aspectos como cesantía en edad avanzada, indemnización por accidentes y muerte del trabajador. Ha tenido un importante crecimiento en México, para lo cual el Estado ha implementado e institucionalizado servicios médicos que proporcionan las siguientes instituciones: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pemex), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Marina (SM) y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

Insertos en el contexto de la seguridad social, conviene destacar el concepto de solidaridad social contenida en la Ley del IMSS. Al respecto, Jesús Reyes Heróles señala: A través del innovador sistema de solidaridad social es posible otorgar asistencia médica

²⁵ *Ibid.*, p. 103.

farmacéutica y hospitalaria a grupos marginados sin que se les exija, dadas sus características económicas, una aportación en efectivo; sino que su contribución puede consistir en la prestación de servicios en beneficio de sus comunidades. El nuevo marco jurídico que crea los servicios de seguridad social rompe con el tradicional concepto de que los seguros sociales están restringidos a quienes directa e indirectamente tienen capacidad contributiva. Esta modalidad permite que el seguro social pueda llegar, en una forma si se quiere reducida, a los sectores económica y socialmente deprimidos del agro mexicano, lo cual hace que la institución, gradualmente, por etapas, vaya cumpliendo con las aspiraciones y programas de la revolución: dotar el máximo de seguridad social a la mayoría de los mexicanos, manteniéndonos celosos de no incurrir en cualquier forma de paternalismo populista, sea cual fuere su signo; paternalismo que empieza por ser distribuidor de lo que no existe, para proseguir distribuyendo lo que no va a existir y termina distribuyendo por debajo de la nada.²⁶

Al igual que el sector educación, actualmente el sector salud se encuentra en proceso de descentralización, lo cual, para decir lo menos, representa un reto para los gobiernos federal, estatales y municipales y, desde luego, para los profesionales en trabajo social, pues de sus esfuerzos se requiere, en la medida de sus posibilidades, hacer realidad dicho proceso descentralizador en el ámbito del derecho a la protección de la salud.

4.3 Sector Trabajo y Previsión Social

La presencia y las acciones del Estado en materia laboral se han dado en forma creciente en el presente siglo.

A partir del periodo de don Francisco I. Madero, es notable la importancia que el Estado concede a las relaciones obrero-patronales, es decir, al sector trabajo. Así, el 18 de diciembre de 1911 se crea el Departamento de Trabajo, dependiente de la Secretaría de

²⁶ Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales*. Tomo 13: La Seguridad Social, México, 1976, pp. 8-9.

Fomento, el que se encargaría de: reunir, ordenar y publicar datos e información relacionada con el aspecto laboral en toda la República; servir de intermediario en los contratos entre braceros y empresarios; procurar facilidades en el transporte de los obreros a las localidades a donde fueren contratados, y procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores, así como servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados.

En la exposición de motivos para la creación del Departamento de Trabajo, se señalan con precisión las razones que lo justifican y le dan vida.

De entre los problemas que en aquellos momentos cruciales sollicitaban la atención del gobierno federal, ninguno de tanta importancia y apremio como el resuelto por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la federación de 31 de diciembre de 1940, mediante el cual el Departamento de Trabajo asciende a rango de Secretaría del Trabajo y Previsión Social, denominación que a la fecha aún conserva. Para entonces, los problemas derivados de las relaciones obrero-patronales tendían a incrementarse considerablemente, debido al proceso de industrialización que observaba el país.

En la actualidad, inserta en las relaciones capitalistas de producción, la acción del Estado en materia de trabajo se ha dirigido a legislar en torno de los derechos de la clase trabajadora; así, se han tomado las previsiones necesarias para lograr, hasta donde sea posible, vivienda para los trabajadores, extensión de los servicios de seguridad social, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, protección al consumo de los trabajadores, protección al salario nominal y mejoramiento de la situación jurídico-laboral de la mujer y del menor de edad.

4.4 La Secretaría de Gobernación, la Asistencia y el Bienestar Social

La beneficencia, la asistencia y la previsión social han tenido, en la Secretaría de Gobernación, una de las dependencias de la administración pública que ha desempeñado un papel importante en las acciones emprendidas en beneficio de las clases más desprotegidas.

Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación ha manejado conjuntamente la política exterior desde 1821, por tanto, una de las cuatro secretarías de Estado y del despacho universal era, precisamente, la de Relaciones Exteriores e Interiores, quedando en la política de lo interior todo lo relacionado con gobernación. En el decreto del 12 de mayo de 1853 se establece la Secretaría de Estado y de Gobernación, que comprendía entre otros los ramos de montepíos y establecimientos de beneficencia, así como las cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección.

Para 1861, corresponden a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, en cuanto a cometidos de beneficencia, asistencia y previsión social, los siguientes: policía de seguridad y de salubridad; epidemias; vacunas; beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilo; montes de piedad, casas de empeño y cajas de ahorro; cárceles, penitenciarías, presidios y casas de corrección; teatros y diversiones públicas.

Para efectos de nuestro estudio, conviene señalar que en 1861 se establece por decreto presidencial, la Lotería Nacional; en el artículo 3o. de dicho decreto se asentaba:

El setenta y cinco por ciento de estos fondos, que estarán suficientemente asegurados, se distribuirá en premios conforme lo disponga el reglamento; y el veinticinco por ciento restante, deducidos los gastos de giro y administración, se aplicarán al sostenimiento de las escuelas de Bellas Artes y de Agricultura, destinándose el sobrante, si lo hubiere, después de cubiertos los presupuestos de las dos escuelas, al fondo de beneficencia.²⁷

Por lo que concierne a la época de la intervención francesa, el Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano señala, dentro de las atribuciones del Ministerio de Gobernación con respecto de la beneficencia y asistencia social, las siguientes acciones: la higiene pública; los hospitales y casas de beneficencia; los montes de piedad; los socorros públicos en las grandes calamidades; la Dirección General de las Festividades Nacionales y de las Diversiones Públicas.

²⁷ Secretaría de la Presidencia. "México a través. . ." *Op. Cit.*, Tomo 5, Vol. 1: La Administración Pública, p. 447.

Para 1891, a la Secretaría de Gobernación, en los ramos que nos ocupan, se le encomienda el gobierno del Distrito y territorios federales en lo concerniente a lo político y administrativo, como elecciones locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, hospitales, hospicios, escuelas para ciegos y sordomudos, casas de expósitos y asilos, montes de piedad, cajas de ahorro, casas de empeño, loterías, penitenciarías, cárceles, presidios y casas de corrección, teatros y diversiones públicas.

La prevención y la asistencia social continúan siendo cometidos que el Estado atiende a través de varias de las dependencias de la administración pública; a la Secretaría de Gobernación se le confieren algunas atribuciones relevantes; para 1934, ésta se encontraba encargada de la defensa y prevención social contra la delincuencia, a través de: 1) Tribunales para menores en el Distrito y territorios federales e instituciones auxiliares; 2) Escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales e instituciones similares en el Distrito y territorios federales; 3) Colonias penales federales; 4) Ejecución de sanciones, indultos, conmutación y reducción de penas, aplicación de la retención por delitos del orden federal y del orden común en el Distrito y territorios federales, y la Dirección técnica de cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito y territorios federales.

En materia de asistencia social comprendió los Acuerdos y órdenes del presidente de la República, relativos a beneficencia pública y privada fuera del Distrito Federal.²⁸

Concretando, la Secretaría de Gobernación ha jugado un papel determinante para hacer posible una política en materia de beneficencia, asistencia y prevención social; asimismo, importa señalar que, en la actualidad la Secretaría de Gobernación encauza sus actividades en el renglón exclusivo de la prevención y readaptación social; los aspectos de beneficencia, asistencia y seguridad social quedan a cargo de otras secretarías, departamentos de Estado y organismos descentralizados, como lo hemos venido señalando.

²⁸ *Ibid.*, Tomo 5, Vol. 4, p. 90.

4.5 Algunas consideraciones

Sin lugar a dudas, el crecimiento y consolidación del Estado se ha dado paralelamente al desarrollo de políticas y tecnologías administrativas en materia de bienestar social; es decir, de acciones que tienen como destinatarios a las mayorías, a aquellos sectores de la población que se dirigen políticas de beneficencia, de asistencia, seguridad y servicios sociales, para atenuar sus problemas económicos. Para decirlo en otras palabras, para administrar la escasez derivada de la situación de crisis actual por la que atraviesan las modernas sociedades, en especial los estados capitalistas.

En este renglón, el profesional en trabajo social deberá estar familiarizado con las condiciones históricas que envuelven y se conjugan en la formación del Estado y de la administración pública, en general, y en la administración del bienestar social en particular.

El análisis de la génesis y desarrollo de la política tutelar y de servicio del Estado, no debe ser del desconocimiento del profesional en trabajo social; éste, por el contrario, deberá identificar las contradicciones sociales de que es producto el quehacer gubernamental, que se desbordan en acciones de bienestar social.

En este apartado hemos querido revisar las formas a través de las cuales el Estado ha enfrentado los problemas derivados de la injusta distribución de la riqueza, así como para conocer las acciones emprendidas por el Estado en materia de salud, educación y trabajo y previsión social en beneficio de la población más necesitada.

Por lo que respecta a los servicios sociales, no está por demás enfatizar que sus campos de actuación se identifican con el desarrollo comunitario, organización de la comunidad, bienestar de la infancia y de la adolescencia, servicios para la juventud, bienestar de la tercera edad, rehabilitación e inserción social de minusválidos físicos, sensoriales y deficientes mentales, de los marginados, servi-

cios para refugiados y para trabajadores migrantes y/o temporeros y actuaciones en supuestos de emergencia social.²⁹

A lo anterior hay que agregar las modalidades de la beneficencia y asistencia social, así como la seguridad social que tiende a identificarse con las prestaciones a que tiene derecho todo trabajador asalariado, tanto de las instituciones públicas como de las privadas.

Asimismo, es necesario subrayar que la naturaleza de la política de bienestar social reporta dividendos fundamentales de estabilidad social y control político por parte del Estado.

Los servicios sociales y asistenciales no comerciales expresan y generan solidaridad, a la vez que retroalimentan a quienes los mantienen con una renta no desdeñable de influencia y de prestigio social. Por ello, dejando a un lado la cuestión, las intenciones subjetivas y los motivos personales, resulta perfectamente racional que todas las corporaciones (políticas, religiosas, económicas, sociales), cuya naturaleza o función les exija promover la cohesión social y/o estén situadas en posiciones dominantes, promuevan y mantengan servicios sociales y asistenciales, pues parece ser un medio insustituible de reforzar la integración social y de legitimar el ejercicio del poder en sus distintas formas.³⁰

En conclusión, desde el estado absolutista hasta el moderno estado burgués de derecho, el ejercicio del poder estatal ha sido sustentado y legitimado en la política de bienestar social.

5. ORGANIZACION DE LOS SECTORES DE BIENESTAR SOCIAL

La administración pública ha sido definida como el gobierno en acción, como la ejecución detallada y sistemática del derecho público; constituye, asimismo, una relación social que vincula al

²⁹ Prácticas citadas por: Casado, Demetrio, "Estructura de los Servicios Sociales y Asistenciales" en Alvarez, Casado, *et al.*, *Organización y Administración de Servicios Sociales*. Buenos Aires, Ed. Humanistas, 1984, p. 33.

³⁰ *Ibid.*, p. 41.