

6. LA PLANEACION Y LA POLITICA DE BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO	57
6.1 La planeación en México	57
6.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática	60
6.3 La política de bienestar social en el Plan Global de Desarrollo	63
6.4 La política de bienestar social en el Plan Nacional de Desarrollo	66

6. LA PLANEACION Y LA POLITICA DE BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO

En el presente siglo, en México se ha tenido una tradición que data de la década de los treinta: a través de los planes gubernamentales se ha buscado lograr una racionalización del quehacer del Estado, además de incidir en el crecimiento y desarrollo económico del país.

Por medio del diseño de los planes y su aplicación se pretende atenuar los desórdenes y desequilibrios propios de una economía de mercado, esto quiere decir que en nuestro país no se ha llevado a cabo una planeación de naturaleza compulsiva, sino más bien de corte persuasivo e indicativa; es decir, que en un país en donde priva el interés particular y la llamada iniciativa privada, la actividad productiva se encuentra determinada por los avatares del mercado; en este sentido, con la planeación el gobierno busca armonizar, hasta donde esto es posible, la actividad pública con la actividad particular.

En los planes de gobierno se atienden los rubros de política económica, de relaciones con el exterior, de política interna; también son atendidos, y por tanto contemplados, los sectores de bienestar social; en este apartado nos proponemos efectuar algunas consideraciones en relación a la planeación en el Estado mexicano posrevolucionario, así como algunos aspectos centrales del vigente Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Por su contenido y relevancia para los propósitos de este trabajo, destacamos lo que se denomina política de bienestar social contenido en el Plan Global de Desarrollo 1983-1988; con ello obtendremos un panorama del desarrollo de la política de bienestar social en el contexto de la planeación, abarcando lo que va de la década de los ochenta.

6.1 La Planeación en México

La modernidad de la planeación en México data de 1930, pero es en 1934 cuando en el programa de gobierno del presidente Abelar-

do L. Rodríguez se incorpora, por primera vez, la idea de un plan anual operativo, en este caso como estrategia y como antecedente para hacer factible e impulsar lo que fue el primer plan sexenal 1934-1940.³³

Se puede afirmar que la planeación se vincula estrechamente con el desarrollo institucional del país, naturalmente con las condiciones estructurales que caracterizan en diferentes momentos históricos al mismo, a la idea que se tiene de crecimiento y desarrollo, así como al papel que se fija al Estado en este último aspecto.

A partir de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para fincar las bases del desarrollo ulterior, el Estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país.³⁴

A manera de antecedentes del actual Sistema Nacional de Planeación Democrática, enseguida enlistamos algunas de las acciones emprendidas en los sexenios anteriores al de José López Portillo.

- Durante el gobierno de Miguel Alemán se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que desarrolló actividades de control en el ámbito de la administración pública Federal y por extensión, de planeación.
- En 1947 se promulga la primera ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

³³ En 1930, el presidente Pascual Oñtiz Rubio promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República, que daba origen a la integración de una Comisión de Programa, órgano dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo propósito fundamental era la elaboración de estudios, planes y programas para coordinar el desarrollo material del país de manera ordenada y armónica, por lo que se preveía como tarea fundamental el desarrollo del Plan Nacional de México, propósito por demás reducido ante los objetivos que la propia ley definía. Véase Ruiz, D. Jorge. "La Vía de la Planificación Mexicana", en *Revista de Administración Pública No. 55/56*, INAP, México, julio-diciembre 1983, p. 35.

³⁴ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, 1983, p. 19.

- En 1948 se expide un decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones, mismo que se deroga en 1949.
- En 1953 se crea un nuevo organismo de control, denominado Comité de Inversiones; el 17 de septiembre de 1954, mediante acuerdo, el comité pasó a denominarse Comisión de Inversiones, la cual obtuvo satisfactorios resultados y se gestó la idea de convertirla en departamento administrativo, posteriormente, en una secretaría de Estado, cuyas atribuciones fuesen las de planear no sólo las inversiones públicas, sino también el gasto público. Con esta comisión, la planeación en México da un paso adelante en su integración nacional.
- En 1958 se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y surgen nuevas secretarías: la de Patrimonio Nacional, que sustituye a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; la de la Presidencia, que absorbió las funciones de la Comisión de Inversiones, correspondiéndole, por tanto, la elaboración de planes y programas de desarrollo, así como la coordinación y autorización de las inversiones. Con esta reforma que crea las secretarías antes aludidas, se dio un impulso a la planeación gubernamental.

Sin embargo, será por efectos de los estudios efectuados por la Comisión de Administración Pública (CAP), cuyo diagnóstico y recomendaciones acerca del estado de la administración pública federal coadyuvó a que se tomaran medidas que serían concretadas durante el sexenio de Luis Echeverría y, de manera más extensiva, en el de José López Portillo. No hay que olvidar que este último encabezó a la propia CAP, por lo que no es casual que durante su mandato se aplicaran parte de las medidas que aquella comisión recomendó.

En el pasado reciente, la planeación cobró particular importancia; así, en el periodo 1976-1982 se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales, y se elaboró el Plan Global de

Desarrollo 1980-1982. Estas tareas representaron avances en materia de planeación, pues fue posible integrar un documento que ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general; se avanzó en la homogeneización no sólo de la metodología, sino también de los conceptos, enfoques y procedimientos, y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional.³⁵

6.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática

Las condiciones existentes en el contexto nacional e internacional, han obligado a la administración pública federal a perfeccionar los mecanismos políticos, técnicos y metodológicos para desarrollar una planeación, que oriente los esfuerzos de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, y que incorporen incluso a los sectores social y privado.

Los esfuerzos de planeación, de manera más acabada, se han llevado a cabo en el país a partir del pasado reciente; específicamente, en 1980 en que aparece el Plan Global de Desarrollo y se elevan a rango de ley a partir de 1983, en que aparece la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la federación de fecha 5 de enero de 1983, misma que abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930, publicada en el Diario Oficial de la federación de la misma fecha.

Conviene señalar que la planeación es algo más que una metodología o conjunto de procedimientos técnicos; es una filosofía y praxis política a través de la cual se busca la transformación de la sociedad, en virtud de que por sí misma la planeación es incapaz de resolver los problemas de las grandes mayorías, además de ser de alcances limitados en una economía en donde prevalece la libre concurrencia; en todo caso, pretende atenuar la incertidumbre del futuro mediato e inmediato a través de esfuerzos de concertación

³⁵ Plan Nacional. . . *Op. Cit.*, p. 20.

y de su incidencia en los ámbitos global, sectorial, intersectorial, institucional, estatal y municipal.

La planeación democrática, como método de gobierno, organiza el trabajo y las tareas del sector público y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad.³⁶

A través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, igualmente, se busca como principio el fortalecimiento de los tres órdenes de gobierno, tendentes a la conducción de la planeación, del crecimiento y desarrollo en todos los ámbitos de la sociedad; en este sentido, la planeación se ubica como medio fundamental y necesario para la conducción de la descentralización de la vida nacional.

Otros aspectos que merecen ser subrayados se derivan de la experiencia reciente y se expresan en la ley: Ante todo, conviene destacar que la estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática se integra por todas aquellas dependencias y entidades de la administración pública federal y las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas a través de los responsables de cada dependencia o entidades, las unidades de planeación de las mismas, las comisiones intersecretariales que se establezcan y los mecanismos de participación que se definirán en las disposiciones reglamentarias de esta Ley.³⁷

Por lo que toca a la ejecución de las acciones de la planeación, es importante diferenciar los tres niveles en que se expresa, a saber: global, sectorial e institucional.

³⁶ "Exposición de motivos de la Ley de Planeación", en *Planeación Democrática*, No.1, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, febrero de 1983.

³⁷ *Ibid.*

En el nivel global, la planeación orientará y dará congruencia al proceso de planeación en el ámbito nacional; en este sentido, le corresponde la planeación de naturaleza macroeconómica.

Es en este nivel donde se integra el Plan Nacional de Desarrollo, principal documento orientador del sistema y en cuya elaboración participan los grupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo.³⁸

Sectorialmente, la planeación plasma las acciones de cada sector, que involucra a cada dependencia y a un conjunto de entidades paraestatales afines.

Las funciones de la planeación sectorial consisten en expresar, en su ámbito de competencia, los objetivos nacionales definidos en la planeación global. Además, la planeación sectorial establece los objetivos y prioridades propios del sector y proporciona un marco para la planeación de las entidades coordinadas. En este nivel se elaborarán programas sectoriales de mediano plazo con sus correspondientes programas anuales, que desagregarán e instrumentarán el plan nacional en cada sector administrativo.³⁹

Por último, el nivel institucional corresponde a todas y cada una de las entidades paraestatales, las cuales están obligadas a participar en la elaboración de sus planes anuales.

Hay que destacar que, metodológicamente, el Sistema Nacional de Planeación Democrática se concreta en las siguientes etapas: Formulación, instrumentación, y control y evaluación del plan.

A manera de resumen, es importante subrayar el objeto mismo de la Ley de Planeación, que estableció los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática: Consiste, fundamentalmente, en regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la administración pública federal, y en establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en materia de planeación entre la federación y los estados, la concertación e inducción

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

de acciones respecto de los particulares y, en general, del conjunto de la población en la participación social para la planeación.⁴⁰

6.3. La Política de Bienestar Social en el Plan Global de Desarrollo

Es a partir de la presentación e introducción del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en abril de 1980, que lleva a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto por conducto del entonces secretario de la misma, Miguel de la Madrid, que se hacen reiterados señalamientos en relación a la atención que el Estado brinda a los individuos, grupos y clases sociales que demandan y requieren de una política de bienestar social.

Con mayor abundamiento, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en su apartado de "Política Sectorial", se plantean de manera objetiva las acciones y actividades que fija el Estado y su administración en cada uno de los sectores, a través de los cuales se concretan los cometidos, incluido el sector social, que es el que nos proponemos abordar en las siguientes líneas.

La presentación e introducción señalan que la estrategia seguida por la actual administración (la de José López Portillo) se ha orientado, desde su inicio, hacia la consecución de cuatro objetivos. Estos surgen del proyecto nacional y se fortalecen y se soportan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los objetivos de los demás. Destacamos, por así importar a nuestros propósitos, el segundo de estos grandes objetivos: ***Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.***

Asimismo, la estrategia planteada en el Plan Global de Desarrollo en la que se buscó enfrentar el reto de la modernización y la marginación social, descansó en la delimitación de veintidós políti-

⁴⁰ *Ibid.*

cas básicas, al menos cinco de éstas se identifican con un área global que nosotros denominaríamos de bienestar social; veamos cuales son:

1. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo entre 1980 y 1982.
2. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
3. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
4. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
5. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.⁴¹

De forma más específica, en el apartado correspondiente a la "Política Sectorial", en el Plan Global de Desarrollo se señalan los objetivos propuestos para el sector social, en donde se asienta que el fin último de la política de bienestar es el desarrollo social; esto, como resultado, es verificable empíricamente y corresponderá a los diversos grupos y clases sociales emprender las acciones para hacer realidad lo que en los planes fija el gobierno federal.

En los distintos rubros, acciones y metas del plan, la preocupación más apremiante de la política social es lograr la movilización eficaz y exitosa de los recursos públicos, sociales y privados, para proporcionar a los mexicanos capacidad de satisfacer sus necesidades, transformándolas en demandas, sobre la base de la realización de los derechos sociales consagrados en nuestras leyes.⁴²

En el marco de los objetivos de empleo y distribución del ingreso, la política social contemplada en el Plan Global de Desarrollo

⁴¹ "Plan Global de Desarrollo 1980-1982" en *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. SPP, FCE, México (Tomo 9: Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación 1980-1982), p. 16.

⁴² *Ibid.*, p. 187.

se complementa con programas, para enfrentar directamente carencias de educación y capacitación, salud rural, nutrición infantil, apoyo a la autoconstrucción de vivienda, requerimientos de infraestructura, servicios y regularización de terrenos en el sector de los asentamientos humanos, entre otros.

El plan señala que, en general, la expansión de servicios básicos, principalmente de salud, seguridad social y educativos, contiene una elevada contribución a la generación total de puestos de trabajo, de acuerdo a las metas del Programa Nacional de Empleo. La ubicación de estos empleos se relaciona con los programas educativos y sanitarios más importantes como son los de educación básica, primaria completa, castellanización y primaria bilingüe para grupos étnicos, atención sanitaria, preventiva y curativa, y saneamiento y mejoramiento del medio ambiente.⁴³

El Plan Global de Desarrollo buscó hacer extensiva la política de bienestar social a través de un conjunto de acciones de orden material, social y político, para que toda la población tuviera acceso a la igualdad de seguridades, movilizándolo tanto sus propios recursos como los recursos y políticas estatales.

Resumiendo, en el Plan Global de Desarrollo encontramos que en materia de política de bienestar social se definieron las siguientes: política demográfica; política educativa; política de salud y seguridad social; política de vivienda; política de alimentación y nutrición; política laboral, de organización y participación social (dentro de ésta encontramos la referente al ámbito laboral y previsión social, de fomento cooperativo, de atención a grupos específicos de la población, de protección a la niñez y de atención a la juventud, así como la política de atención a marginados urbanos y rurales).

Como es objetivamente manifiesto, la política de bienestar social ocupó un lugar relevante dentro del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

⁴³ *Ibid.*, p. 189.

6.4 La Política de Bienestar Social en el Plan Nacional de Desarrollo

Al igual que su antecedente inmediato, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) define y establece una política de carácter social, por lo que dedica todo un capítulo de los diez de que se compone para delimitar objetivos, lineamientos de estrategias y líneas generales de acción, además del correspondiente diagnóstico y establecimiento de propósitos para los diferentes rubros que integran la política social, a saber: Educación, cultura, recreación y deporte; alimentación y nutrición; salud y seguridad social; desarrollo urbano y ecología, y vivienda.

De entre los grandes objetivos de la política de bienestar social se destacan los siguientes: elevar la generación de empleos a través del fomento de estímulos a la mediana y pequeña industrias; estimular la asociación y agrupación de pequeñas y medianas empresas; apoyar la organización de unidades sociales de producción, de distribución o de crédito; facilitar la organización de cooperativas y de uniones de crédito en el sector social; combatir el rezago social y la pobreza, procurando la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población; promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana, para ello se precisa ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades de salud, educativas, bienes culturales, deportivos y de recreación; reorientación de las pautas de producción, distribución y consumo, que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, entre otros.

En el renglón salud se tienen como propósitos fundamentales los de avanzar hacia una cobertura nacional de los servicios de salud; mejorar los niveles de salud, en particular de los sectores rurales, urbanos y urbanos-marginados; promover la protección social, en especial de los menores, ancianos y minusválidos. Para lograr lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo fija la necesidad de reorganizar los servicios públicos de salud.

Conviene destacar que una de las estrategias fundamentales que tienda a la consolidación del sector salud considera la integración

programático-sectorial, la descentralización o desconcentración a las entidades federativas del primero y segundo niveles de atención de los servicios proporcionados a la población abierta, y el fortalecimiento para esos niveles de la infraestructura, particularmente en los estados y municipios que lo requieran.⁴⁴

La seguridad social es otro de los aspectos contemplados en la política social, a través de la cual se brinda al total de la población asalariada los beneficios de la seguridad social, así como extender solidariamente tales beneficios a la población no asalariada.

Dentro de la política de desarrollo urbano, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 contempla emprender un conjunto de acciones que incidan en la resolución de problemas de desajuste urbano, de centralización y dispersión, mediante el fortalecimiento del sistema nacional de desarrollo urbano, así como con la concertación de acciones de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

En relación a la vivienda, en el Plan Nacional de Desarrollo se postula como derecho social básico de todos los mexicanos, además de constituir premisas condicionantes la alimentación, la salud y la educación.

De entre las líneas generales de acción para hacer efectivo este derecho social destacamos las siguientes: impulsar la construcción de la infraestructura de servicios y la autoconstrucción, a través de la participación organizada de la comunidad, así como la creación de cooperativas de vivienda y de materiales de construcción; mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del sector, procurando la mayor productividad posible de la aplicación de sus recursos.⁴⁵

Por primera vez se contempla en un plan de cobertura nacional una política en materia de ecología, para dar respuesta a necesidades impostergables de la sociedad que inciden directamente en la calidad de vida de la población.

⁴⁴ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, junio de 1983 p. 246.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 255.

Para hacer crecientemente efectiva dicha política es necesario involucrar a la administración pública federal, a la administración estatal y municipal y, desde luego, a la sociedad civil, para que se planteen estrategias y acciones que permitan no sólo el control de la contaminación ambiental, sino su prevención, por ejemplo.

Como es patente, la política de bienestar social implícita en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es bastante amplia y cubre los renglones fundamentales que inciden en los sectores y clases sociales mayoritarias, asimismo, se manifiesta la necesidad de conjuntar y concertar esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento y concreción real a dicha política.

Es de destacarse que, en virtud de los esfuerzos que se demandan para avanzar en la política de bienestar social, se requiere llevar a cabo un proceso creciente de desconcentración y descentralización de los servicios insertos en el sector de bienestar social, que involucren a la población; también es de subrayar que dicho proceso no debe traducirse en una reducción del presupuesto federal, pues requiere de la atención de todos y cada uno de los sectores de bienestar social.

Para el profesional en trabajo social es de vital importancia conocer los propósitos de los planes gubernamentales y las acciones en que se traducen, así como la trayectoria histórica que éstos han seguido e incluso las tendencias y prospectivas de los mismos; desde luego, tomando una posición crítica que se traduzca en su participación como profesional en la implementación de los planes y en enlace derivado de la realización de los mismos hacia la propia comunidad, a la que contribuirá a movilizar y organizar de manera consciente y constructiva.

7. EL EGRESADO DE LA LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL Y EL MERCADO DE TRABAJO

La formación profesional que brinda la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, capacita al egresado de esta licenciatura en la utilización en forma crítica, de los elementos teóricos, metodológicos y técnicos adquiridos, con objeto de analizar las leyes del de-