

---

# ADMINISTRACIÓN Y PLANEACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN MÉXICO

*Carmen Evelia Hernández Ortiz*

Las tesis centrales sobre las cuales se sustentarán las ideas producto de este trabajo son las siguientes:

1. Entender a la Administración Pública como una consecuencia natural del Estado social, que nace para cuidar de los pueblos y sus bienes en sus relaciones públicas; que es el gobierno de la sociedad y cuya atribución es la ejecución de las leyes de interés general. La Administración Pública tiene como función fundamental conservar y preservar al hombre en la sociedad.<sup>1</sup>

2. Administrar es hacer que los fines políticos (acciones, intenciones traducidas en planes y programas) del Estado sean factibles, posibles, realizables, y que los medios —es decir, los recursos—, sean factores productores de una real y equitativa distribución de satisfactores sociales.<sup>2</sup>

3. Tanto la administración como la planeación, constituyen una síntesis de medios-fines en la medida que son, al mismo tiempo, el conjunto de actores y acciones; de recursos financieros y técnicos; de estrategias e instrumentos, que participan como totalidad para que, de manera óptima, oportuna y racional, logren el bienestar general.

Bajo estas premisas, partiremos describiendo sintéticamente la situación de las políticas de bienestar a nivel mundial, para circunscribirnos

<sup>1</sup> Esta es una idea sustancial que maneja la escuela teórica europea de la Administración Pública, cuya figura más representativa es la del francés Bonnin.

<sup>2</sup> Esta relación medios-fines es manejada y sustentada ampliamente desde una perspectiva funcionalista en un trabajo de Luis Aguilar, que se incluye en la bibliografía.

posteriormente al caso de nuestro país. Sin embargo, en esta parte el trabajo no se ha abocado al estudio profundo del devenir histórico de tales políticas llevadas a cabo por los gobiernos posrevolucionarios, ni tampoco presenta un análisis somero sobre la forma y el fondo de éstas en la actualidad; simplemente apunta las orientaciones, las tendencias y los posibles contenidos de una política social inmersa dentro de la estrategia neoliberal adoptada por el Estado, en la que la lógica del libre mercado, la competencia, la rentabilidad, la privatización y la eficiencia son algunas de las características predominantes que revisten las decisiones públicas gubernamentales. En este sentido, entonces, no importa cuánto se ha avanzado en disminuir los espacios desprotegidos en materia social, ni qué tipo de población realmente se ha beneficiado, ni si los índices de mortalidad se han reducido como producto de estas prácticas sociales o qué acciones se han realizado para elevar el promedio de vida, ni cuánto falta por hacer. Lo que importa en todo caso, es cuestionarnos en torno al rumbo que seguirá la política de bienestar social que de aquí en adelante se aplicará, en virtud de que el tiempo, las condiciones y los procesos de cambio estructural y coyuntural han modificado radicalmente la constitución y la función de los Estados, gobiernos y sociedades actuales.

Por último, y no por ello menos importante, en este trabajo también se intenta correlacionar esta problemática con el futuro inmediato al que se enfrentarán, en general, los egresados de las Ciencias Sociales, ante este nuevo panorama, ante esta nueva geografía política, económica, social, cultural e ideológica, con el fin de reflexionar acerca de las probables dificultades que tendremos de insertarnos en el mercado de trabajo.

### **Las políticas de bienestar social promovidas por el Banco Mundial**

De acuerdo con un informe reciente del Banco Mundial,<sup>3</sup> existe la imperante necesidad de que los gobiernos formulen políticas que aseguren el aumento del ingreso de los pobres; de que se incrementen las

<sup>3</sup> *Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 1993. Invertir en Salud*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1993, *PASSIM*, pp. 5-11.

inversiones en la educación, sobre todo a la población femenina; de que se oriente el gasto público en programas de salud de atención primaria de servicios esenciales, como son la aplicación de métodos de prevención a las enfermedades infecciosas, endémicas y de transmisión sexual, de mala nutrición, el abastecimiento de agua potable, saneamiento básico, entre otras, que beneficien a la población más pobre. La extensión a toda la población de la atención primaria a la salud se considera uno de los objetivos principales no sólo del Banco Mundial, sino también de la Organización Mundial de la Salud, para el fin del milenio. Esta política, a pesar de su nivel elemental y de su relativo bajo costo, demostró desde hace algunas décadas tener, por un lado, un efecto legitimador y conciliador en el modelo del Estado Benefactor, lo que a su vez permitió, por otro lado, ejercer control político sobre los grupos sociales a los que se brindaban estos servicios.

Otra recomendación a los gobiernos de los países en desarrollo es que faciliten y promuevan la diversidad y competencia en el financiamiento y la prestación de los servicios para el bienestar social. En otras palabras, que se fortalezcan los mercados de seguros privados, mejorando los incentivos para ampliar la cobertura y controlar los costos.

Este mismo informe sostiene que las condiciones de salud en el mundo han mejorado tanto en los países industrializados como en los países pobres, aunque este avance ha sido desigual, además de que hoy se enfrentan graves retos en materia de salud pública. Se calcula, por ejemplo, que el SIDA en los países en desarrollo alcanzará 1.8 millones de muertes anuales, anulando con ello décadas de progreso en la disminución de la mortalidad; en relación al parásito del paludismo, se afirma que puede incrementarse al doble el número de víctimas en una década al alcanzar 2 millones de muertes al año, y la mortalidad por enfermedades de cáncer y cardíacas también se calcula que se duplicarán en la primera década del siglo XXI.<sup>4</sup>

Algunos de los factores que influyen en el agravamiento de este desarrollo desigual de los sistemas de seguridad social en los países en desarrollo, según este mismo organismo internacional, son entre otros: el exceso del gasto público en acciones de escasa eficacia en función de los costos y la falta de financiamiento en la atención de medidas críticas;

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

la desigualdad en la asignación del gasto público que tiende a beneficiar en mayor grado a ciertos grupos sociales, pues la atención que reciben los grupos más marginados a veces no es ni la básica y a la que tiene acceso es de mala calidad. Razones por las que argumentan que la orientación del gasto público en el sector salud en los países pobres tiende, primordialmente, a favorecer los servicios hospitalarios de elevado costo que benefician a los grupos de mejor posición económica.

Asimismo, se menciona el caso de los países europeos antes socialistas en los que el Estado era responsable directo de la salud pública y en los que se había logrado una cobertura muy amplia y gratuita de los servicios de salud y que demostraron, en el tiempo, sus enormes problemas de ineficiencia, exceso de centralización, burocratismo y corrupción.

Si bien es cierto que esta visión del Banco Mundial respecto a la determinante influencia que juega el gasto público en la política de salud en los países pobres tiene sus fundamentos empíricos comprobables, también es cierto que sus diagnósticos en términos generales tienden a uniformar al conjunto de todos estos países como si entre ellos no existieran diferencias sustantivas. Por ello, esta visión tiene un sesgo ideológico y ahistórico, puesto que observa los fenómenos como efectos o consecuencias, pero no valoran las causas o factores productores de tal situación. Esto conduce a la formulación de propuestas genéricas que no cuestionan la esencia estructural del sistema capitalista, generador de la desigualdad social. Por esta misma razón, estas propuestas no inciden ni plantean la transformación, por ejemplo, del comportamiento del mercado interno, del empleo, del control de la inflación, de la oferta y la demanda de bienes y servicios y, en consecuencia, no correlacionan estas deficiencias con problemas sociales críticos como lo son la delincuencia y la drogadicción juvenil en estos países.

En este mismo orden de ideas, es que no sugiere que para mejorar el estado de salud de la población, los gobiernos deban favorecer la redistribución del ingreso, asegurar los salarios mínimos y servicios sociales a los grupos más desprotegidos; y en cambio lo que sí se considera es incrementar los recursos a la atención médica para mejorar la salud, como si fuera un simple problema numérico y no de planeación, organización, administración y distribución de bienes y servicios.

Bajo esta óptica, la visión de la planeación como estrategia de formulación de políticas públicas es puramente subjetiva y tecnicista y su finalidad es evaluar las variables costo-beneficio, eficiencia-eficacia,

productividad-racionalidad, etcétera, para cumplir con metas también cuantificables. Esta ideología, por lo tanto, oculta los problemas reales y los elementos contradictorios que subyacen en las políticas sanitarias que promueven los organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud y cuya opinión influye de manera determinante en países como el nuestro, donde se abordan problemas desde la misma óptica.

### **Las políticas de bienestar social en México**

Los modelos de sociedad que se han adoptado en la mayoría de los países del mundo han manifestado con el tiempo, y por determinadas circunstancias, su agotamiento, si no en forma simultánea en cada uno, sí de una manera regular y cíclica. Así, a finales del siglo XIX en Alemania, se desarrolla el modelo de Estado Asistencialista, Benefactor, que se extiende a muchos países de Europa y después hasta Estados Unidos y América Latina ya en este siglo. Sus fundamentos se centraron en la responsabilidad pública para resolver los problemas sociales mediante una directa y activa participación estatal en la procuración de educación, salud, vivienda, empleo, etcétera.

El máximo representante teórico de este modelo fue Keynes, cuyas tesis plantearon la necesidad de incrementar el gasto público para posibilitar el pleno empleo y la inversión. La creación de un Estado interventor-empresario constructor de una importante infraestructura en beneficio de las grandes mayorías, a su vez propiciaría consenso social y estabilidad política.

El casi medio siglo de crecimiento económico en nuestro país, descansó en ese modelo de Estado cuya política social promovió, fundamentalmente, el proceso de industrialización a través de un sostenido incremento de la producción y el empleo de este sector sin descuidar el reparto agrario y un acceso creciente a la educación, a la salud, a una mejor alimentación y a la construcción de viviendas para la clase asalariada. La relación del Estado y los grupos obreros, permitió la conquista de nuevos derechos y espacios políticos que más tarde fueron fuente de disputas entre las organizaciones sociales corporativas y los reclamos de los grupos no pertenecientes a ellas. La alianza entre el PRM que desde entonces aglutina a los principales grupos organizados y el

gobierno, permitió un intercambio de apoyos e intereses mutuos. La forma que adoptó, en términos generales, la política social posrevolucionaria hasta mediados de la década de los setenta en nuestro país, se caracterizó por satisfacer las demandas sociales a través de la creación de una importante infraestructura institucional para corresponder a la estabilidad política del país, que también contó con el respaldo de los empresarios, quienes asimismo resultaron beneficiados de este proceso de crecimiento y desarrollo material y social de la época.<sup>5</sup>

Sin embargo, todo este financiamiento en obras públicas, la creciente demanda por parte de los trabajadores y el proteccionismo otorgado a los empresarios se vuelve insostenible y provoca rupturas entre la clase gobernante y la clase empresarial y, por consiguiente, una situación de inestabilidad económica y política sería desde mediados de los años setenta.

El apoyo empréstito del exterior y los ingresos provenientes del petróleo a principios de los años ochenta permitieron, a pesar de la difícil situación prevaleciente, continuar una política social a nivel nacional con el establecimiento de los programas Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y Coordinación de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) principalmente, cuyos frutos y avances en materia alimentaria y de servicios también se vieron frustrados por la larga duración de la crisis económica.

El deterioro de las políticas de bienestar social en este periodo se expresó en un descenso del empleo y del poder adquisitivo de los salarios y, por ende, en una significativa reducción del gasto social. A su vez, esto reflejó el agotamiento del patrón corporativista por la presencia de nuevos grupos sociales cuya heterogeneidad y pluralidad produjo alteraciones que se manifestaron si no en una ruptura entre el Estado y las principales organizaciones obreras, campesinas y populares del país, sí en el enfriamiento en sus relaciones, factor que cuestionó la legitimidad y credibilidad en el sistema político mexicano.

No obstante, una reacción ante esta situación y uno de los últimos pactos de concertación social tripartitos a mediados de la década de los ochenta, fue la firma y aplicación de los programas de estabilización y

<sup>5</sup> Enrique González Tiburcio, *Ajuste Económico y Política Social en México*, México, Edit. El Nacional, 1992.

ajuste macroeconómicos, mejor conocidos en nuestro país como Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que los líderes de cada uno de los tres sectores apoyaron y cuyas medidas de ajuste inflacionario provocaron que los trabajadores se sometieran a una fuerte recesión, recortes en el gasto público, topes salariales, venta de empresas públicas, incremento en los precios de los productos básicos, etcétera, lo que no permitió avanzar en el mejoramiento de las políticas de bienestar social que se habían propuesto, aun cuando se logró el objetivo de reducir la inflación.

A diferencia de las décadas posteriores a la Revolución, en las que el Producto Interno Bruto creció aceleradamente entre el 3.3 por ciento en los años treinta, hasta alcanzar un 6.4 por ciento promedio en los setenta en la década de los ochenta apenas alcanzó un 0.3 por ciento en promedio, el desempleo se incrementó del 6.8 por ciento en 1980 al 11.9 por ciento en 1989; los salarios mínimos urbanos perdieron un 52 por ciento de su poder adquisitivo en este mismo periodo.<sup>6</sup>

Los datos empíricos confirman que en nuestro país, como en general en los de la región latinoamericana, la caída de los ritmos de crecimiento, la reducción del ingreso per cápita y la contracción de la inversión, entre otras variables significativas, no sólo reflejaron un bajo dinamismo económico, un fuerte deterioro de las condiciones de vida de las mayorías y una creciente vulnerabilidad interna, como se apuntó antes, sino que demostraron las enormes dificultades para que el sistema económico se insertara en el nuevo modelo neoliberal de ajuste y globalización del sistema capitalista a nivel mundial.

A pesar de que la versión ideológica más generalizada del neoliberalismo intenta explicar y justificar racionalmente las causas por las que el Estado debe dejar de intervenir directamente en el proceso económico, productivo y administrativo de ciertas actividades, reduciéndolo al ejercicio de funciones de coacción y defensoría pública, no se puede negar el origen y la naturaleza liberal del Estado y la Administración, cuyo espíritu y razón de ser y existir deviene del establecimiento legal-constitucional de reglas y normas que regulan la libertad e igualdad de la convivencia de los hombres en sociedad.

<sup>6</sup> Enrique González Tiburcio y Aureliano de Alba, "Dimensión social de los programas de ajuste en México", *El Nacional*, febrero, 1993, p. 22.

Desde esta perspectiva, la Administración Pública en este modelo debe erigirse como una institución cuyo fin no sólo busque una dirección adecuada a la solución de las necesidades sociales, sino que sea el medio ejecutor de las leyes que satisfagan y regulen formas de cooperación e intercambio más viables entre la sociedad y el Estado.

La Administración Pública entendida como síntesis fin-medio, entonces, promoverá no sólo la conservación del orden social, sino también del orden legal-constitucional del Estado.

La versión de este nuevo modelo desde la perspectiva gubernamental actual, ha sido interpretada y bautizada como "Liberalismo Social". Sus líneas y estrategias de acción constituyen una propuesta distinta, en la medida que concibe y promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social por medio del Derecho y las leyes, condición fundamental para conducir el cambio.

La idea del liberalismo social plantea, desde el discurso, la necesidad de la presencia estatal en áreas prioritarias de justicia social, la necesidad de un Estado Constitucional, de un gobierno que con fundamento legal establezca y regule la libertad y el respeto a la igualdad de las personas, así como a sus formas de organización y cooperación ciudadana.

Bajo esta óptica se pretende ampliar el régimen de participación y responsabilidad de la sociedad y dejar de restringir su potencial competitivo y productivo en actividades de bienestar general.

En la práctica, la administración salinista intenta trascender agudos desequilibrios en todos los ámbitos de la vida nacional, razón por la cual desde que se inaugura el presente sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo incluye tres acuerdos nacionales, que serán medulares en el establecimiento de políticas y programas a realizar, inmersos en procesos de: redimensionamiento del Estado, reestructuración del aparato público, vía la privatización de empresas y la apertura político y social.

En el ámbito de la Administración Pública los cambios que sobresalen son la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social, así como la creación de varios consejos, comisiones y programas:

1. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
2. Comisión Nacional del Agua



3. Comisión Nacional del Deporte
4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
5. Instituto Federal Electoral
6. Tribunal Federal Electoral
7. Tribunal Federal Agrario
8. Programa Nacional de Solidaridad
9. Programa Nacional de Capacitación y Productividad
10. Programa de Aliento al Esfuerzo Productivo de los Particulares.

Llama la atención que las reformas que se han llevado a cabo, no garantizan un cambio profundo o cualitativo en los objetivos y las funciones que realizan las dependencias modificadas, en virtud de que tales cambios con el tiempo pueden volver a su forma original, de manera que el sentido se pierde en sucesivas readecuaciones. Ejemplo de esta situación la encontramos hace dos sexenios cuando la banca fue nacionalizada.

Esta situación, desde la perspectiva de las actuales autoridades gubernamentales, se puede resolver a través de la inversión de capitales a gran escala. Su lógica es simple: a mayor inversión, mayor producción, más empleo, mayor demanda y como corolario mayor margen de estabilidad social y de maniobra política. Ahora, ¿cómo conciliar un nuevo modelo económico con un viejo sistema de gobernar que no respeta compromisos de largo plazo? Esto es, ¿cómo limitar la forma de gobierno presidencialista sin que ésta deje de ser fuente de estabilidad y control político y social y al mismo tiempo no se convierta en obstáculo en la promoción del desarrollo nacional a través de la inversión privada?

El actual presidente ha resuelto esta interrogante atando a la política económica interna a acuerdos internacionales. De hecho esto tampoco es nuevo. Las cartas de intención que se firmaron en sexenios anteriores con la banca internacional, fueron un mecanismo muy utilizado que maniató al gobierno y cuyo único impacto fue agravar la situación económica del país, pues se impuso la austeridad y el ajuste del gasto público social con la consiguiente disminución cuantitativa y cualitativa en la calidad de vida. Por su parte, los denominados pactos económicos nacionales también involucraron a los empresarios en la conducción de la política económica, pero sus objetivos era limitados y se dependió de la buena voluntad política de los signatarios en la observación de lo pactado.

La apertura de mercados, la integración económica y los procesos de

globalización en la economía mundial orillaron a nuestro país a insertar su mercado a una región común con EUA y Canadá.

El Tratado de Libre Comercio, por un lado, unifica el diseño de la economía con la política laboral y la regulación en materia de salud, medio ambiente, propiedad, tecnología, educación en el marco de un acuerdo comercial y, por el otro, tiende a constreñir el potencial presidencialista.

El Tratado de Libre Comercio es una garantía jurídica, un marco de obligaciones y compromisos internacionales que difícilmente podrá ser manipulado por la voluntad presidencial y a quien nuevamente se exigirá cumplir con las funciones del control político que garanticen la paz social que requiere el capital para reproducirse.<sup>7</sup>

Esto nos lleva a coincidir con el planteamiento de algunos estudios en la materia, en el sentido de interpretar que la concepción del actual régimen en materia económica es productivista, competitivo y por el lado administrativo pretende articular los medios para potenciar capacidades y alcanzar los fines políticos que lo legitimen.

Esta concepción político-administrativa del actual gobierno exige conocimientos técnicos, información y, por tanto, obliga a la planeación.<sup>8</sup>

Así podríamos comentar que los cambios impulsados por el actual presidente en el ámbito de la política y por ende la de la propia Administración Pública, han buscado reintegrar la estabilidad social con el crecimiento económico y que ello se traduzca en el consenso de credibilidad y legitimidad hacia el sistema.

Esta visión aparentemente innovadora, racional y pragmática de la realidad social, en realidad encierra una concepción autoritaria en la forma y el contenido de gobernar.

Estos cambios institucionales en conjunto y su relación vertical y horizontal, parecen orientarse no sólo a asistir el bienestar social, sino sobre todo, a compensar políticamente al sistema en la medida que concentran sectorialmente programas y acciones antes dispersos cuya lógica selectiva provoca mayor diferenciación y desigualdad social. De

<sup>7</sup> Un interesante planteamiento al respecto es desarrollado por Alejandro Favela García en su artículo "Los cambios en el sexenio Salinista", en la revista de *Estudios Políticos*, Tercera época, no. 12, octubre-diciembre, 1992, pp. 61-73.

<sup>8</sup> *Ibid.*, *Passim*, pp. 68-73.

hecho, la responsabilidad asignada a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) tiene un peso muy significativo en esta política. Sin embargo, no dejan de preocupar las contratendencias, esto es, las acciones que se han emprendido para favorecer, por ejemplo, el proceso de privatización de empresas y la concesión de servicios públicos a particulares y cuya forma de administración y operación se sustenta en criterios que se definen por la relación o costo beneficio; productividad-rentabilidad; eficiencia-eficacia, insensibles a las consecuencias sociales.

Después de este primer acercamiento a la situación que hoy nos rodea, resulta todavía prematuro elaborar un diagnóstico objetivo acerca del papel y el contenido que la Administración Pública está desempeñando en este complejo devenir de la sociedad mexicana contemporánea. Sin embargo, quedan por dilucidar algunos cuestionamientos como los siguientes: en este nuevo esquema socioeconómico y político, ¿hasta dónde llega o cuáles son los límites de la responsabilidad estatal en el bienestar social? ¿Hasta dónde llegará, en consecuencia, la participación social organizada en el combate a la pobreza? ¿Está la sociedad mexicana preparada para asumir sus problemas y necesidades? ¿Será posible alcanzar un esquema donde las políticas que promuevan el desarrollo social provenga de una sociedad de bienestar? ¿Hacia dónde apuntan los nuevos modelos de atención social?

Finalmente y de manera muy breve me referiré al impacto de estas transformaciones en los profesionistas egresados de las escuelas y facultades de ciencias sociales y humanidades.

1. En primer lugar, encontramos que existe un divorcio entre la demanda del mercado laboral y la oferta de profesionales, cuyo perfil no se ajusta a las necesidades de aquél en el que ahora predomina la exigencia no sólo de conocimientos especializados, sino de una alta capacidad técnica y operativa, área completamente descuidada en los planes y programas de estudio universitarios.

2. El intento de especialización de cada una de nuestras disciplinas ha provocado un aislamiento, independencia y autonomía de sus objetos de conocimiento que ha sido negativa y contraproducente, pues la unidad multidisciplinaria de enfoques desde diversas perspectivas es una condición hoy indispensable para captar el dinamismo y complejidad de los problemas contemporáneos.

3. La falta de apoyo a la producción científica y la desvinculación entre la docencia y la investigación de las ciencias sociales, es uno de los

factores fundamentales en torno al debate de la acientificidad de estas disciplinas.

4. La formación del científico social actual demanda la síntesis de conocimientos teóricos, metodológicos, técnicos y prácticos que permitan la realidad como un todo articulado.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis, "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 54, México, 1990.

García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, España, Ed. Alianza Universidad, 1989.

González Tiburcio, Enrique, *et al.*, *Ajuste económico y política social en México*, México, Ed. El Nacional, 1992.

Gutiérrez Garza, Esthela (coord.), *Los saldos del sexenio 1982-1988*, México, coedición Siglo XXI y UAM Iztapalapa, Serie Testimonios de la Crisis, núm. 4, 1990.

Hernández Laos, Enrique, *Crecimiento económico y pobreza en México*, México, UNAM, 1992.

Jablosnska, Alejandra, "La política de salud de la OMS: propuesta para los países en vías de desarrollo", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 153.

Word, Petter, *Políticas de bienestar social en México 1970-1989*, México, Ed. Nueva Imagen, 1990.

*Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la ciudad de México*, tomo 2, Planeación Urbana y Bienestar Social. Instituciones participantes: I Asamblea de Representantes del D.F., Secretaría General de Desarrollo Social del DDF y UAM Xochimilco, México, 1990.