

CAPITULO V

LA PLANEACION EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA.

Las instituciones sociales a través de su quehacer programado y de la búsqueda permanente de una mayor capacidad de respuesta, tienen el compromiso de emprender -- los cambios cualitativos para que la población tenga acceso a mejores niveles de vida. Sin embargo ello no es una tarea fácil de llevar a cabo, sobre todo cuando existe un deterioro social provocado por una crisis económica; se hace necesario entonces reordenar sus tareas hacia el mejoramiento económico, social y cultural de sus derechohabientes a través - de la conformación de programas que cuenten con la participación misma de la población.

En el desarrollo integral de la sociedad, - la planeación se convierte en un instrumento, así como en -- una técnica para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Estado. La planeación se ha constituido en un medio para que la Administración Pública cumpla de manera adecuada y completa con las atribuciones y obligaciones que la Constitución Política le confiere, relativas a la conducción, regulación y fomento de las actividades económicas, sociales y culturales buscando una mayor participación de los sectores sociales y privado en las tareas de desarrollo.

En este sentido la planeación se presenta - como un instrumento que incide en la modificación conciente de la realidad, mediante un proceso de consulta y coordina--

ción entre los distintos órganos de gobierno y la sociedad civil, a fin de que los planes y programas que se realicen sean fiel reflejo de las demandas de la población.

5.1 Antecedentes de la Planeación en México

Los primeros antecedentes jurídicos y administrativos del proceso de planeación, después de la Constitución de 1917, se encuentran en la Ley de 1928 que creó el Consejo Nacional Económico con la intención de contar con un órgano consultivo que realizara investigaciones de carácter económico y social. La planeación se concibió como necesaria para orientar y promover, de acuerdo con las condiciones de los momentos históricos, las transformaciones sociales que en la Constitución están señaladas.

Años después en 1930, la Ley de Planeación planteó la necesidad de inventariar los recursos naturales del país y la reorganización de las actividades económicas y sociales, para lo cual orienta las acciones de las dependencias en la consecución del desarrollo del país.

En el pasado reciente, la planeación adquiere nuevos impulsos, La reforma administrativa que tiene lugar a mediados de la década de los 70's lleva a la generalización las actividades de la planeación en todas las dependencias federales y a la mayoría de las entidades federativas.

En 1982 con las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución, se define un capítulo de gran trascendencia en la planeación del desarrollo del país. En

el artículo 25 se precisa que "... el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional..." y "... llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general..."; estableciendo que para ello concurrirán con responsabilidad social los sectores público, social y privado.

En lo que se refiere al artículo 26, se señalan las normas para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, la intervención de la Administración Pública a través de planes y programas, otorgando facultades para que se implanten los procedimientos de consulta popular y los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas por medio del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

5.2 La Planeación Democrática.

La Planeación Democrática está concebida para transformar la realidad económica y social de una manera racional y previsor; y partiendo del sistema económico y político como de las exigencias del tiempo presente propone los esquemas de trabajo que articulen los esfuerzos del sector público, con los sectores social y privado, en la búsqueda de la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo.

La planeación determina las estrategias y los instrumentos a utilizar en las diversas situaciones tanto económicas como sociales; así mismo, define los mecanismos de participación y las responsabilidades específicas de

los diversos grupos sociales que en ésta intervinieron, proponiendo un esquema de instrumentación del Plan y los Programas de Desarrollo, distinguiendo las áreas específicas para el sector público y los sectores social y privado.

La Ley de Planeación como instrumento para lograr un mayor orden y transparencia en las acciones del gobierno, menciona que ésta deberá llevarse a cabo con eficacia y responsabilidad del Estado, fija las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática que constituye un "Conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las Dependencias y Entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las Entidades Federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo."¹

Es decir por medio del Sistema Nacional de Planeación se busca la congruencia entre la planeación nacional, estatal y municipal para que exista vinculación entre los planes que generen estos órganos de gobierno y evitar con ello la improvisación y duplicación de esfuerzos.

La Ley de Planeación menciona entre sus principios la igualdad de derechos, la atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría de la misma en todos sus aspectos; impulsando la participación activa del pueblo en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno. Por otra parte define las obligaciones de las en-

(1) Fondo de la Cultura Económica, SPP "ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985", tomo XVII, 1a. Edición, México 1985, Pág. 25.

tidades paraestatales dentro del Sistema Nacional de Planeación detallando la forma en que estas deberán integrarse al proceso de planeación nacional con la elaboración de sus programas institucionales y operativos anuales.

Dentro del Sistema tiene lugar un proceso (de planeación) que distingue cuatro etapas básicas como son: formulación, instrumentación, control y evaluación; que dependiendo de los niveles de operación institucional precisa las responsabilidades de los participantes. Involucra sobre todo a las áreas de las secretarías y entidades públicas que realizan actividades de planeación, incluye también a las áreas operativas que están en posibilidad de ejecutar lo planeado así como aquellas que posibilitan los elementos de control y evaluación.

Siguiendo la misma línea, a nivel estatal se estructura el Sistema Estatal de Planeación, el cual se apoya con los Ayuntamientos, las Dependencias de la Administración Pública así como del funcionamiento del Comité de Planeación del Desarrollo (COPLADES) en el cual participan los representantes de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, los representantes populares y la sociedad organizada.

El COPLADES se instituye principalmente para cumplir con el propósito de "Promover y apoyar el proceso de planeación en todas sus etapas buscando la coordinación y compatibilización a nivel estatal de los esfuerzos que realizan los tres niveles de gobierno en materia de planeación, procurando la participación de la sociedad organizada".²

(2) Gobierno del Estado de Sonora. Secretaría de Planeación del Desarrollo, Documento Oficial del Sistema Estatal de Planeación Democrática. Pág. 57

El COPLADES se ha dividido para su organización y funcionamiento en Sub'comites Regionales, Especiales y Sectoriales. En éste último se ubica el Sub'comite de Salud y Asistencia Social dentro del cual se ha establecido el Sub'comité Especial de Asistencia Social como organismo rector de las acciones que en esta materia se coordinan y ejecutan en la entidad.

5.3 Sub'comité Especial de Asistencia Social del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora.
(COPLADES).

Actualmente el marco jurídico en el que se sustenta la aplicación del Programa de Asistencia Social, sólo puede ser posible operativamente a través de los mecanismos y medios que garanticen la cantidad y calidad de los servicios en beneficio de la población marginada del desarrollo económico y social.

Los ordenamientos legales en materia de asistencia social, tienen como objetivo regular la prestación de estos servicios a la población, así como la distribución de competencia entre los diferentes niveles de gobierno y la forma de participación de los sectores públicos, social y privado. Dichos ordenamientos quedan plenamente establecidos en la Constitución Política, la Ley General de Salud, Ley Estatal de Asistencia Social, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal entre otros.

En este sentido el Ejecutivo Federal a ----

través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de -- Educación Pública, de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Ejecutivo del Estado, - convienen en apoyar la organización y funcionamiento del --- Sub'comité Especial de Asistenci Social del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora (COPLADES); que tiene fundamento legal en la Ley sobre el Sistema Nacional - de Asistencia Social publicada el 09 de Enero de 1986, siendo su objetivo principal establecer las bases y procedimientos de un Sistema Nacional de Asistencia Social que promueva la prestación de esta clase de servicios establecidos por la Ley General de Salud, garantizando a su vez la concurrencia y colaboración de la Federación, Entidades Federativas y los sectores Social y Privado.³

El 06 de Junio de 1986, fué suscrito un --- acuerdo mediante el cual se implanta el Sistema Estatal de - Asistencia Social y el Sub'comité Especial de Asistencia Social con el propósito de coordinar e impulsar la ejecución - de acciones de los Ejecutivos Federal y Estatal en materia de Seguridad Social.

En la cláusula segunda del acuerdo al que - hacemos referencia, se establece que el Sub'comité Especial de Asistencia Social deberá estar integrado por:

- a) Un Coordinador, que será el Director General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.

(3) Acuerdo de Coordinación que celebra el Ejecutivo Federal S.P.P., Secretaría de Educación Pública, Secretaría de - Salud, DIF Nacional y Ejecutivo Estatal. Junio de 1986.

- b) Secretario técnico que estará a cargo - de un representante del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- c) Los Representantes de las siguientes Instituciones Públicas:
- Secretaría de Programación y Presupuesto
 - Secretaría de Planeación y Desarrollo
 - Secretaría de Salud
 - Instituto Mexicano del Seguro Social
 - Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado
 - Secretaría de Fomento Educativo y Cultura del Estado
 - Secretaría de Educación Pública en el Estado
 - Secretaría de la Contraloría General del Estado
 - Procuraduría General de Justicia en el Estado

Las Instituciones, grupos sociales o particulares pasarán a formar parte del Sub'comité de manera permanente o parcial solo a invitación expresa del mismo; toda vez que el Sub'comité estime pertinente la participación de estos organismos para el desarrollo de las actividades.

De manera global es posible mencionar, que dentro de las funciones mas importantes que se llevan a ca--

bo por el Sub'comité, se encuentran aquellas que se dirigen a:⁴

- Consolidar el Sistema Estatal de Asistencia Social, orientando las acciones a la integración orgánica y funcional de las Instituciones que operan programas asistenciales en el estado, de los sectores público, privado y social. Lo anterior con la finalidad de ampliar su cobertura poblacional para proteger a los individuos en familias que por su condición de desprotección o desventaja social así lo ameriten, procurando siempre integrarlos a la vida productiva.
- Dar mayor prioridad a los servicios básicos de salud en materia de Asistencia Social de acuerdo como lo define la Ley de Salud del Estado de Sonora.
- Dar impulso a la investigación sobre problemas relacionados con la Asistencia Social.

El Sub'comité establece que dentro de la población preferente sujeto de atención en materia de Asistencia Social, se encuentran los ancianos en estado de desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato y

(4) Programa a Mediano Plazo de la Asistencia Social en el Estado de Sonora. Sub'comité Especial de Asistencia Social, Evaluación 1987. Págs. 15 y 16

que no esten asegurados bajo ningún régimen de seguridad social. Para ellos se sugieren una serie de actividades que pueden ser desarrolladas con el propósito de reintegrarlos a una vida más plena y productiva en la sociedad, actividades que se contemplan dentro del programa establecido por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Sonora), y que consiste basicamente en:

- Albergue
- Alimentación
- Vestido
- Asistencia Médica
- Capacitación y adiestramiento
- Incorporación social y laboral
- Actividades educativas y recreativas
- Consejo de ancianos
- Bolsa de trabajo.

Como se ha explicado en capítulos anteriores, la atención al anciano se complementa con los programas que han establecido instituciones como el ISSSTE, IMSS e INSEN teniendo todos ellos objetivos, metas y actividades a desarrollar dentro de un período determinado, y que para el caso del ISSSTE se encuentra bien definido en los programas operativos anuales.

Cabe mencionar que dentro del Sub'comité dichas instituciones participan en la realización de programas enfocados a la asistencia educativa, asistencia jurídica, rehabilitación, desarrollo comunitario entre otros, sin

embargo en lo que se refiere a programas de atención al anciano específicamente, hasta el momento no se están llevando a cabo las actividades anteriormente mencionadas y que se han establecido dentro de las funciones ha desarrollar por parte de las instituciones que integran el Sub'comité Especial de Asistencia Social.