

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Luis Fuentes Aguilar *

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 26, establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

El Artículo 26 trata del sistema nacional de planeación democrática. Este concepto responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: la planeación. En la actualidad cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; la complejidad de las sociedades modernas impone el planteamiento de objetivos concretos y define los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos.

El instrumento que permite organizar a las grandes colectividades de nuestro país, es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que en teoría debe definir con precisión las metas que se pretenden lograr, las fórmulas para su realización y los procedimientos que permitan evaluar el avance conseguido.

La finalidad del Artículo 26 es el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía. Por solidez debe entenderse, en sentido estricto, la congruencia de las diferentes finalidades dentro de un marco general que permita realmente alcanzarlas. Las actividades sociales son muy diversas y corresponde al Estado otorgarles un determinado lugar dentro del desarrollo que se propone, de ahí que deba especificarse el planteamiento de prioridades, esto es, determinar cuáles objetivos se deben alcanzar en una primera etapa y cuáles posteriormente.

La Constitución Mexicana no solamente establece una regulación jurídica del sistema político, sino plantea un programa a realizar. Los objetivos que la Constitución señala en su conjunto, constituyen lo que en el Artículo citado se denomina *proyecto nacional*, y son los criterios en ella contenidos los que deben determinar los objetivos de la planeación.

Al lado de la norma, cada PND trae su cauda de optimismo y un lenguaje similar en sus propósitos y en la justificación de las acciones que se efectuarán. Sin embargo, la credibilidad en los juicios y enunciados emitidos, es reducida, a pesar de los múltiples y persistentes elogios que emiten los voceros oficiales. Se duda de frases que traen consigo ecos pretéritos, como las siguientes que aparecen en la presentación de este nuevo PND:

“Existe un nuevo ánimo para construir la grandeza de México, el Plan Nacional de Desarrollo propone los términos en los cuales podemos hacerla realidad. Juntos podremos democratizar a México, hacer crecer nuestra economía, ensanchar el horizonte del bienestar de todos y, con ello, fortalecer la soberanía y colocar al país entre la vanguardia de las naciones”.

O bien: “La estrategia de modernización es la iniciativa de

nuestra generación para mover rigideces que obstaculizan la participación y dar transparencia a la acción política, ampliar la racionalidad y la competitividad de nuestra economía, transformar las bases del bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo”.

Y como ejemplo de abstracción se cita: “Una preocupación profunda que contempla el Plan es la modernización del campo. La agricultura debe ser un modo de vida atractivo y digno. A la vez, debe apoyar la competitividad de la economía mexicana. Necesita, para ello, la vitalidad de las organizaciones de los productores, certeza jurídica en la tenencia y aprovechar más y mejor el potencial agrícola de la tierra”. Sería conveniente puntualizar a qué campo y a qué agricultura se está refiriendo.

Se podría seguir ejemplificando con párrafos que evocan discursos de regímenes anteriores y que se han institucionalizado. De esta forma en el PND aparecen definiciones obsoletas, que han sido ampliamente rebasadas, pero que en el Plan se mantienen con persistencia ejemplar. Tal es el caso de la definición de salud que se presenta:

“Entendida en un sentido amplio, la salud no es sólo la ausencia de enfermedad sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo”.

Este enunciado basado en la antigua definición de la Organización Mundial de la Salud, tiene una buena dosis de optimismo, el obtener para toda la población un estado de *completo bienestar físico y mental*. Sin embargo, si se rebasa el espacio humanístico de la medicina, las acciones más importantes en materia de fomento para la salud están, paradójicamente, fuera de su propio ámbito; esto se refiere a los problemas de subalimentación, ignorancia, subocupación y desocupación, hacinamiento, pobreza, contaminación ambiental y acceso limitado a los servicios de salud y seguridad social.

El problema de la salud en el trabajo, en la industria y, en consecuencia, otros factores determinados por la incidencia y prevalencia de agresiones patógenas, así como la prevención de los accidentes y de las enfermedades, puede ser planteado de manera diferente:

La tradicional, se esfuerza en la definición de un cuadro estrictamente médico-sanitario, dentro del cual todos los datos de la patología obrera (tasas de morbilidad, de invalidez y de mortalidad) son reducidos a sus causas más inmediatas (traumáticas, tóxicas, degenerativas, psicosomáticas, etcétera) que se producen en el lugar de trabajo, asumiendo esto último como una cuestión técnica independiente y desvinculada de cualquier liga estructural con el modo de producción dentro del cual se determina la relación capital-trabajo.

En este orden conceptual se omite, por un lado, toda conexión entre lugar de trabajo y estructura socioeconómica; por otro, son consideradas irrelevantes las mismas condiciones objetivas en las cuales el trabajo está organizado y se desarrollan: tiempos y ritmos de producción, trabajo pesado, largas jornadas laborales, insalubridad en algunos trabajos, falta de aplicación de las normas de seguridad en las situaciones de peligro creadas

* Investigador Titular del Instituto de Geografía, UNAM.

por el progreso tecnológico y el desarrollo mercantil.

El derecho laboral tiende a lograr, en el proceso productivo, una relación armónica y justa entre el capital y la fuerza de trabajo. Es así como se reconoce que el trabajo es un derecho social que no debe ser objeto de comercio ilimitado; que exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y que debe efectuarse en condiciones que aseguren la salud y un nivel económico decoroso del trabajador y su familia.

El derecho a recibir prestaciones no podrá derivar únicamente de la eventual ubicación de una persona dentro del proceso productivo, sino, antes bien, de su calidad inalienable de ser humano. Hasta ahora, las políticas acerca de la salud han sido definidas explícita o implícitamente por el Estado; éstas han sido, más que de salud, políticas contra la enfermedad.

La seguridad social mexicana, por su propia dinámica, su desarrollo y logros positivos ha llegado a una meta crucial que la enfrenta a tres problemas fundamentales:

1. Su extensión a todo el país. Alcanzando su actual desarrollo, su siguiente e inaplazable paso debe ser su total y general ampliación a todo el país. De no ser así, se corre el riesgo de caer en un perjudicial estancamiento, en el que se habrá perdido su sentido y fundamental razón de ser. Por otro lado, sería difícil seguir sosteniendo que se vive en un régimen de seguridad social, cuando faltan los elementos estructurales que lo definen para toda la población sin distinción: protección y beneficios para todos los estratos sociales.
2. Ampliación a corto plazo. La situación desesperada en que vive una parte de los mexicanos exige solución inmediata. No se debe esperar que la extensión de la seguridad social a todo el país se realice al ritmo con que se ha hecho hasta la fecha, ya que transcurrirán varias generaciones antes de su completa y general extensión, esto sin contar con el incremento demográfico tan acentuado en los grupos sociales marginados.
3. Calidad uniforme de servicios y prestaciones. Se debe evitar la existencia de organismos de seguridad social de desarrollo paralelo, obligados a prestar servicios insuficientes o de calidad inferior en razón del bajo nivel económico de sus asegurados. Esto determinaría la existencia de dos seguridades sociales: una de "primera" y otra de "segunda" y, consecuentemente, la existencia también de grupos sociales con salud de "primera", junto a grupos, los más numerosos, con salud de "segunda".

Actualmente ya se exhibe una incorrecta distribución de los recursos y posibilidades del país, con la existencia simultánea de grandes centros hospitalarios, como los del Instituto Mexicano del Seguro Social, por citar un aspecto de una seguridad social deforme, junto a centros de salud periféricos que con un reducido presupuesto se esfuerzan por prestar servicios de una mínima calidad a grupos sociales en continuo aumento.

Un campo importante en la promoción de la salud, en el cual todavía estamos atrasados, es en la creación de medios que permitan el descanso y la recreación. La fuerza de trabajo

que se emplea en el proceso de producción requiere de cierto reposo. Los periodos de trabajo deben ir seguidos de periodos de descanso y, en ciertas condiciones, bajo supervisión médica.

El derecho a la salud para todos los residentes de la República Mexicana, sin distinción de etnia, sexo, edad, religión, capacidad de pago, filiación política, situación penal, actividad productiva, clase social, nacionalidad, estado civil y cualquier otra característica, supondría modificar y corregir las disposiciones vigentes que puedan impedir o dificultar el ejercicio de este derecho y su regulación social. Esto obliga a la promulgación de una Ley Federal de Salud que estableciera los alcances de ese principio y tomara en cuenta, entre otras cosas, las vías legales de organización, participación e intervención de la población en los servicios de salud, y aquellas para la vigilancia y control efectivo de todos los actos nocivos a la salud de la población.

Sin lo anterior será difícil que se cumpla: "el objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social (que) persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicio y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios".

Y más ilusorio será instrumentar: "las estrategias generales que regirán las acciones del sector: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud".

