

LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO

Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ

La autoridad estatal, que hace que los hombres no obedezcan a otros hombres sino al Estado, permanece cuando los gobernantes se suceden; permite a la política tener su auténtica dimensión y acerca a quienes sus convicciones políticas y partidarias dividen. El poder estatal, institucional, no pertenece a los hombres que lo ejercen, aunque pueda ser, como la ciencia, la técnica o la moral, objeto de abuso.

La potestad del Estado se asienta en toda la sociedad, con las dificultades que ello supone en una comunidad diversificada y plural. La pretensión de dar al Estado una base social homogénea, que apartara de tajo y de una vez las presiones y solicitudes de tutela de grupos parciales de la sociedad, es una demanda totalitaria.

El colectivismo materialista rehabilita al Estado porque pretendidamente abarca e incorpora al pueblo, íntegramente; la sociedad autoritaria y tecnocrática, por su parte, pretende eludir los conflictos sociales, el "inútil desgaste" provocado por la presencia de fuerzas políticas diversas en lucha por el poder y aspira a un Estado funcionalista, con lineamientos de una sociedad tecnificada y que captara, con únicos propósitos y dirección, la totalidad de las fuerzas sociales.

Ciertamente, el poder se anima con la energía del grupo social para acceder a un orden deseable; por eso, sus elementos son la fuerza y las ideas. El potencial de la idea de ser de una manera en el futuro, y no de otra, es la esencia del poder político.

Pero el Estado no detenta el único poder que existe en la sociedad; en ella, plural y pluripartidista, se dan múltiples ideas o proyectos de sociedad, que como tales y con los intereses que los patrocinan, originan una multiplicidad de poderes.

Las ideas, proposiciones y reglas emitidas por los grupos diversos compiten entre ellas y crean tensiones, luchas y actividad política; es una irrealizable hipótesis la de que ideas e intereses de cada uno de los integrantes de una sociedad fuesen convergentes, y desapareciera así la vida política con las características que hoy la definen.

Un grupo, al darse un objetivo, genera poder y energía para alcanzarlo, aun de hecho, cuando no tiene base ni encuadre jurídico.

Una democracia social en construcción, en la realidad mexicana, conlleva un singular enfoque y ejercicio de los derechos humanos, que son también demandas al poder público; los valores y principios se traducen en necesidades a satisfacer. Los derechos son sociales porque se reconocen en favor y por igual a todos los hombres, pero según la ubicación social y económica de cada grupo. La Constitución excluye privilegios, y el Estado ofrece diversas protecciones contra riesgos de la vida en la concreta condición social de cada quien; por ello, una idea teórica de libertad no bastaría para asegurar una sociedad democrática en el terreno de los hechos. La democratización de la sociedad no se da por sí misma, ni de igual manera y forma en ámbitos diversos o en grupos o asociaciones con fines distintos; la democracia tiene que ser producto de la inteligencia y perseverancia de los mexicanos, y resultado de construcciones distintas y ordenaciones adecuadas, por vía propia. Eso sí, su extensión y edificación no admiten retrasos o diferimientos, aunque sea evidente que el perfeccionamiento de nuevos esquemas será paulatino.

La autoridad estatal debe presidir y regular las complejas condiciones generales y las múltiples participaciones sociales de las que resulta la distribución básica de la riqueza, para asegurar posibilidades efectivas de libertad y de equidad, sobre todo en un medio social contrastado hasta el límite, donde se dan injusticias, sumisiones, marginación y desigualdades; y la democracia social tiene que establecerse por las acciones de la sociedad civil, con orientación de un poder político democrático y eficaz. La planeación del desarrollo, democrática, busca organizar las participaciones de los sectores dentro de un propósito de equidad; procura armonizar las energías de los grupos e impedir que unos desplacen a los más débiles.

La experiencia prueba que nada valioso resulta, para nadie, de abandonar la producción de las fluctuaciones pretendidamente autónomas de la economía, y de subordinar pasivamente la política; ante las exigencias de la sociedad plural y la obligación de proteger derechos, el poder interviene en la actividad económica, no para suprimir el mercado y las libertades, sino para hacerlos viables en la realidad nacional.

No puede abogarse por una democratización en cuyo centro está la libertad, sin intervención estratégica de los gobernantes; pero considerando los valores y la sociedad real, es preciso fijar bien los criterios que determinan las atribuciones del Estado y los alcances, instrumentos y límites de tal intervención.

Esto es decir que el orden social debe replantearse, y así también el sentido de la democracia mexicana, y los requisitos de compatibilidad de las libertades con la justicia social, frente a una historia que seguirá reclamando decisiones. Para muchos, estas libertades tienen que ser entendidas como liberación de necesidades elementales y de una marginación casi total; una reordenación de relaciones sociales es necesaria para que no opongan trabas a justos afanes de realización.

Hay grupos sociales e incluso administradores públicos, renuentes a aceptar las actitudes democráticas de quienes no dimiten al votar, y reivindican una participación permanente en los asuntos públicos; la representación política moderna no transmite al representante la voluntad popular para que una vez transmitida ya no se exprese.

Al repudiarse autoritarismos de cualquier matiz, la opción nacional es la democracia política, como ruta de acceso a la democracia social. Esto exige un profundo respeto al derecho, pero hoy menos que nunca podría reducirse el problema, que es social, a una cuestión de técnica constitucional. La superación de graves dificultades, para asegurar el funcionamiento de la democracia mexicana, para garantizar la dignidad y la autonomía de cada hombre y de los grupos que forman, y sus derechos de participación, es asunto de política sustancial y de firme voluntad social.

Hoy, la circunstancia social y política exige un reencuentro realista con los principios democráticos y el esclarecimiento de su significación frente a la realidad actual; así lo ha urgido al país el presidente De la Madrid. Las fórmulas democráticas y de participación deben multiplicarse y complementarse; la representación política tradicional, por ello, se integra bien con formas participativas propias de la planeación democrática.

El pensamiento y los planteamientos políticos de México descartan los caminos del autoritarismo, del poder arbitrario y de la dictadura; no vale exigir el pago de una justicia futura y vagamente esbozada con la supresión de libertades presentes, porque se cancelarían los fundamentos de la convivencia y se anularían los principios que identifican y dan cohesión a la comunidad. Ni en la penuria ni en la prosperidad podría el poder público abdicar de las atribuciones que le permiten dar respuesta a las exigencias básicas de la sociedad, que da la mayor importancia a la vigencia efectiva de los derechos humanos.

La representación política, por supuesto, autoriza a los representantes a decir lo que la nación quiere durante el lapso de la representación; pero hoy, más que antes, los obliga a encontrar una "legitimidad política, que al fin y al cabo es autoridad moral (y que) no se gana de

una vez para siempre (porque), hay que ganarla todos los días" (M. de la Madrid). Si no hay concordancia, un permanente ajuste y coincidencia de voluntades entre el representante y el pueblo real y sus demandas concretas, poco se contribuye a que la democracia alimente fe en la libertad y confianza en la justicia. Los ciudadanos cada vez más debaten y procuran su participación en las decisiones que atañen a su condición y al futuro de sus hijos.

La acción del poder frente a la lucha y la tensión políticas y para acometer la tarea que la época le impone necesita de apoyos populares, de manifestaciones explícitas del partido que lo sostiene, y de la expresión clara de los partidos políticos de oposición, de los sindicatos y de las demás organizaciones sociales y opinión pública.

La rectoría económica que tal tarea pública supone, obliga al Estado a explorar nuevas conciliaciones entre los fines de la colectividad y la lícita búsqueda particular de bienestar, de ingresos remuneradores, de utilidades y de beneficios. Esta excepcional encomienda que la sociedad hace en México al poder público, debe realizarse dentro de las libertades y exige el empleo de instrumentos nuevos y perfeccionados, entre los que destaca la planeación del desarrollo.

Esta planeación debe fijarse unos objetivos, determinados precisamente por los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución; debe ser democrática y ha de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación; y su carácter democrático tiene que derivar de la participación de los diversos grupos sociales.

Un gobierno con tales atribuciones precisa de fuerza democrática, para realizarlas en un espacio ampliado de libertades constitucionales y por medio de un esquema de participaciones, en la economía, tanto del sector público como del sector social y del sector privado.

Atender en forma exclusiva áreas estratégicas de la economía, impulsar a las empresas sociales y privadas en compatibilidad con el interés público, crear condiciones para que el sector privado contribuya a un desarrollo que fortalezca la soberanía y el régimen democrático, es la labor de un liderazgo sólido y de un ejercicio prudente y firme del poder, particularmente de parte del Ejecutivo Federal.

Frente a este reto extraordinario y ante la realidad, contrastes e intereses dispares, pretender restar capacidades y poder al Ejecutivo, debilitándolo, hace suponer o un desconocimiento de las cosas, o un específico interés en que las cuestiones sociales no sean resueltas.

El Ejecutivo, por cuanto le toca en la tarea de reordenar la economía, de replantear las relaciones entre sectores y de evitar deformaciones o abusos, debe calcular etapas y preparar ambientes propicios y amplios consensos antes de tomar decisiones de gobierno. Se trata de hacer una cabal transformación social al través del derecho; de ir a la libertad por la libertad, por la vía de la participación democrática, no por la represión, no por la fuerza; tampoco por la cesión de autoridad, ni al otro extremo, por los medios de un autoritarismo que algunos añoran, en favor de sus intereses y por temor a la libertad.

Importa producir y asimismo compartir; el problema es de resolver la crisis, pero también de satisfacer carencias, reducir la marginación y distribuir el ingreso, al mismo tiempo; es importante evitar que se pretenda convertir la política en un mero ejercicio estadístico, o que la política se trasunte en administración.

Los gobiernos no han consagrado o admitido privilegios que llevaran al control del Estado por una minoría, o que ésta anulara las vías de la democracia política hacia el desarrollo y la democracia social; esto ha sido posible porque el Estado mexicano es sólido y dentro del gobierno, el presidente de la República lo es también.

Sin embargo, y muy aparte de la moda, frecuentemente nada inocente, de insistir en que debe quitarse y restarse poder al Ejecutivo Federal, es bien cierto que hay un peligro siempre presente, inmanente a todo poder; es experiencia universal que donde el poder político no está modulado, restringido y limitado tiende a excederse, y que el poder incontrolado es riesgo grave que siempre se actualiza.

En México, Estado constitucional y democrático, el poder político estatal busca mantener y restablecer equilibrios entre las fuerzas pluralistas a fin de asegurar el libre desarrollo de la personalidad humana. El sentido del constitucionalismo es de que los titulares del poder y los destinatarios del mismo estén obligados, unos y otros, por normas fundamentales, y que el poder sea controlado eficazmente. Pero además, los valores sociales y los principios políticos significan un control, a la par que otorgan autoridad para llevar a cabo las tareas y garantizan la libertad de los ciudadanos. Aquí se da un importante problema del hombre en sociedad; tanto, que los sistemas políticos se diferencian por la presencia o ausencia de los controles y de las autorizaciones al poder.

Distintas ideologías y las instituciones que de ellas derivan determinan el funcionamiento real de las sociedades estatales. Es imposible pretender calificar a las instituciones, las normas y los controles fuera de su ambiente ideológico, y aparte de los principios y valores que los

animan. De ahí el valor de las opciones políticas nacionales, de las libertades constitucionales y de los valores y ética de la comunidad; el primero de los controles del poder está en México en la incorporación, al propio poder y a su ejercicio, de los valores de una democracia que se centra precisamente en la libertad.

De otra parte, el grado de libertades reales en un sistema político depende de que el poder sea real y esté atribuido a uno o a varios detentadores; su monopolio anula libertades. En México se da distribución del poder en los procesos electorales, en el pluripartidismo, en la división de funciones legislativa, judicial y ejecutiva y también en la multiplicidad de poderes sociales de hecho y de derecho; por cuanto a la composición del Estado, hay esa distribución en el régimen municipal y en el federalismo; también hay distribución y control de poder en los procesos de la planeación democrática.

Si se observa la mecánica constitucional mexicana, sus normas básicas, los sistemas distributivos del poder, el concepto realista de libertades, la conformación del Estado federal, el valor atribuido a la vida municipal y a las libertades políticas, y las finalidades expresamente atribuidas al ejercicio del poder, se convendrá en que el país tiene una estructura garante de libertades, y crecientes controles fundamentales del poder.

Pero si se atiende a la realidad, también queda claro que conviene reforzar algunas instituciones y normas constitucionales, y los instrumentos y procesos destinados a realizarlas. Aquí se plantean problemas que van desde la ampliación y profundización de la democracia en la sociedad hasta el establecimiento de condiciones que lleven a mayores y más equilibradas contribuciones al ejercicio del poder por parte de los tres poderes de la Unión, y por los poderes en toda la República federal, lo cual implicaría mayor control y equilibrios.

Son necesarias, además, nuevas formas de participación de la sociedad civil, como las que se ensayan, precisamente, en la planeación del desarrollo para que sea democrática; parece también indispensable acentuar una democratización de los medios de difusión, que garantice mayor autenticidad en la información y formación de la opinión pública. Se prosigue, con insistente voluntad política hoy, el fortalecimiento del federalismo y de la vida municipal; estas tareas, y otras más, integran un catálogo de trabajos que infunden vigor a un sistema de convivencia equitativo y libertario, y que tienden a afirmar un control del poder que no lo mengüe y que lo sitúe en óptima posición para llevar su difícil obra a buen fin.

Nada de lo que actualmente existe para controlar el poder o de lo que ha de mejorarse o innovarse con el mismo fin, tiene que ser en detrimento y para el desgaste de un Poder Ejecutivo que en el sistema presidencial mexicano asegura oportunidades reales a un desarrollo integral que debe ser para la mejoría constante de la comunidad mexicana.

Sobran intereses minoritarios de un lado y otro del cuadrante político, que querrían restar atribuciones al Ejecutivo, y capacidades al sistema político de libertades, de pluralismo, de una democracia abierta y de respeto a los derechos humanos.

Falta, ciertamente, un mayor vigor en las cámaras legislativas del país, y hay carencias en la independencia de criterio en algunos ámbitos de los poderes judiciales; son insuficientes las acciones partidarias, y debe animarse la vitalidad en muchos municipios y estados. Es necesaria una más amplia democratización y pluralismo en la economía y en la cultura, y más conciencia y valor cívicos serían deseables en muchos mexicanos; pero una cosa es reforzar los controles democráticos, no sólo del poder político, sino de todos los poderes sociales, y otra debilitar y empequeñecer, frente a sus tareas, al Estado o a los gobiernos.

El camino de México ciertamente no es destruir, sino construir; en los años recientes el sistema de gobierno presidencial se ha seguido integrando con nuevos controles internos de la administración pública, con responsabilidades políticas de los secretarios de Estado, con el perfeccionamiento del sistema electoral y nuevas consultas populares, con el fortalecimiento del federalismo y de los municipios y con algunos ensayos promisorios de democratización en la sociedad civil y política.

Quizás sea muy importante concluir estas breves reflexiones sobre el sentido y responsabilidad de la planeación democrática en México, haciendo algunas afirmaciones que podrían analizarse en otra ocasión. La primera, es de que la planeación no es una predeterminación del futuro que excluyera lo imprevisible; tampoco es tecnocracia o economismo, ni centralismo o estatismo. En México la planeación es un concepto preponderantemente político y su carácter es y debe ser, con creciente perfección, democrático. Los planes son instrumentos de previsión y de utilización de recursos, muchos o pocos, para alcanzar unos fines, que son los fines de la política; es decir, los que se propone la comunidad para asegurar su desarrollo y vida en el tiempo por venir, con arreglo a lo que la comunidad se prefigura de ella misma.

De otra parte, en México, el liberalismo político no es un liberalismo individualista y económico restringido exclusivamente a ese campo; el régimen de libertades no quiere decir desordenación social o anarquía en la que prevalecieran los intereses privilegiados por encima de los intereses de los grandes grupos de la población. Las libertades y los derechos humanos, individuales y sociales, no admiten el solapar las injusticias, ni subordinación y dependencia del país.

La planeación es democrática y para la libertad; la justicia material deber ser cimiento del disfrute generalizado de los derechos de los mexicanos.

Los trabajos a realizar para asegurar una administración pública más democrática, unas fórmulas más satisfactorias de participación en la planeación del desarrollo, un ejercicio del Poder Ejecutivo realizado con mayores aportaciones, políticas y sociales, al equilibrio y a la responsabilidad compartida, son tareas de gran magnitud; pero sus principios y cimientos fundamentales están ya puestos en las normas jurídicas y en las prácticas políticas, y en buena parte ello se ha podido realizar en plena crisis. La oportunidad que sin duda se avizora de mejorar sustancialmente la estructura social y económica de México y de que los mexicanos maduremos al ir superando los problemas presentes y construyendo un desarrollo justo y estable, son oportunidades que deben aprovecharse y ello puede y debe hacerse con arreglo a los criterios de nuestra Constitución, porque mantiene su vitalidad original y sigue expresando, ratificados y renovados, los proyectos y programas fundamentales que para México tenemos los mexicanos.