

## **PODER LOCAL, PODER POPULAR Y PLANIFICACION POPULAR**

*Lic. Miguel Morales*

**Director, Escuela de Planificación y  
Promoción Social**

Primeramente a nivel institucional, quiero agradecer el patrocinio de la UCID para esta actividad; más que lo formal quiero destacar el hecho de que de repente, nos detienen a todos en nuestro tráfico cotidiano y nos hacen sentarnos, libremente, a pensar sobre un tema que merece esas reflexiones, por la importancia que él tiene en el país.

Quisiera empezar con una pregunta terminal, o sea después de haber preparado la exposición, en verdad uno tiene que plantear a los estudiantes y a los profesores, en relación con el tema, ¿qué es lo que tenemos que clarificar como Universidad y como de pensamiento intelectual? A mi juicio, la línea básica que hay que clarificar hacia adelante implica tres conceptos: poder local, poder popular y planificación popular.

En la medida en que nosotros profundicemos investigaciones al respecto, creo que captaremos, aprehenderemos este objeto de estudio que nos ha planteado la temática.

Cuando hablamos de participación, traigo a colación una evaluación que hizo la Fundación Interamericana, que trabaja mucho en América Latina, como organismo del Congreso Norteamericano. Ella nos dice que participación se ha convertido en una palabra clave del desarrollo, de uso muy frecuente pero difícil de lograr; esa es una evaluación que nos permite la reflexión hacia adelante.

Otra referencia es la de un experto del ILPES, de alguien que trabajó desde hace muchos años en sistematizar pensamientos respecto de la planificación regional. En las tres últimas líneas de un artículo reciente que él escribe, dice:

“Por consiguiente la iniciativa, la organización y la movilización popular en los ámbitos regional y local aparecen como prerrequisito ineludible para una acción efectiva, frente a los problemas territoriales”. (Carlos de Mattos, 1988).

Es decir, entre el modelo de hace treinta años y el enfoque que se hace en estos momentos, la participación adquiere una relevancia, una connotación instrumental.

¿Cuál es el ámbito, el contexto, inclusive, para entender los problemas que estamos analizando? Creo que el ámbito es global y podemos citar tres puntos básicos:

1. La revolución tecnológica en la que estamos inmersos, particularmente en lo que corresponde a informática y en lo que corresponde a cambios sustantivos en el sector agropecuario.
2. Reestructuración de las bases del modelo de acumulación; por un lado, hay una internacionalización del capital financiero, predominando sobre el capital productivo; por el otro lado, hay una ampliación creciente, por lo menos en nuestros países, de las formas no capitalistas de la economía, tanto del sector informal como, por ejemplo, del sector cooperativo. Estos son los cambios fundamentales; con esto se desmoronan enfoques, utopías, planteamientos, que señalaban una evolución histórica distinta.

3. El tercer elemento, además de la revolución tecnológica, la reestructuración de las bases del modelo de acumulación, está dado por la fragmentación territorial de las esferas del poder; esto es, cuando hablamos del poder, no estamos hablando de algo global, estamos hablando de que tal como lo señala un pensador francés, Michele Foucault, hay una microfísica del poder.

Aún en Costa Rica se producen diferencias notables en su territorio en términos de lo que es ese ejercicio del poder. Hay agentes sociales metropolitanos, hay agentes regionales, hay agentes sociales locales. Pero también hay una fragmentación de la identidad cultural y, también, entonces de lo que son las acciones de las minorías técnicas. Esta fragmentación territorial de la esfera del poder, genera un ejercicio de acciones y de control en espacios específicos; el territorio como espacio de la práctica social, es un producto que implica la noción de límite. Cuando uno estudia las regiones de Costa Rica, aparecen las diferenciaciones y esas áreas específicas de poder.

El territorio es una expresión del ejercicio de ese poder y un medio para tal práctica social, es decir, dialécticamente ese territorio configura esos dos enlaces.

Hay una gestión social sobre el territorio. Tal concepto de gestión trasciende su sentido gerencial, empresarial y se refiere a la práctica estratégica, científica y tecnológica, coherentes, con decisiones y acciones orientadas a fines de objetivos específicos, que pueden ser de empresas, de fincas, de grupos sociales o del Estado. Opera un principio de realidad resultante y efecto de las relaciones de poder entre las fuerzas interactuales, y funcionan principios económicos en la selección de áreas, puntos de ejecución, y afectación de grupos más o menos favorecidos.

Interesa la instrumentalización científica y tecnológica del gobierno y de las orientaciones. Estos son los componentes de esa gestión social; gestión entonces es un concepto que entrega elemen-

tos de administración de empresas y elementos de gobierno. Cuando se habla de participación, se habla de gestión social del territorio a nivel local, regional y nacional; ello, fundamentalmente, implica descentralizar en el sentido de que, históricamente, tanto los grupos, como el Estado, como las firmas, tratan de ir construyendo esas áreas, esas esferas de poder.

Y para que esto lo ubiquemos más correctamente en la perspectiva de mi análisis, señalo que efectivamente para ubicar la descentralización uno tiene que entender los procesos históricos que ello involucra.

La planificación no se refiere solamente a los instrumentos operativos, para manejar tendencias, para provocar actos de crecimientos, sino que, fundamentalmente para observar cómo los grupos acceden a una calidad de vida distinta. Los grupos que tengan más poder político tendrán entonces más opciones, pero, no siempre son los grupos mayoritarios.

En la perspectiva de la descentralización y haciendo un enfoque muy esquemático, en América Latina y en Costa Rica también, hay actos de descentralización por presión social. En el caso de Costa Rica doy el ejemplo de lo que ocurrió en los años 80-81 en Limón; algo que vivió don Rodrigo Carazo, que fue brasa en sus manos. Se dio la transformación de lo que fue una acción social parcial, en un movimiento pluriclasista de derecho a vivir en la ciudad. Esto, justamente, no ha sido suficientemente estudiado en esta perspectiva, esto es el paso de reclamaciones muy puntuales en un momento dado, a reclamaciones para vivir en una ciudad que tuviera calidad para el hombre, y no sólo para las instituciones o para las inversiones.

La segunda fuente histórica de la descentralización es la acción del propio Estado que, para reproducir el sistema en su conjunto, lleva a cabo acciones institucionales, se llevan a cabo acciones sectoriales que implican desplegar el aparato del Estado en todo el territorio. Esto en Costa Rica no tiene quince, veinte años e implica fundamentalmente que los ministerios, los entes descentralizados empiezan a crear agencias locales regionales, pero para mantener el control que ejerce San José y esos feudos sectoriales en el conjunto del país.

La tercera línea que implica descentralización es la acción de los grandes consorcios monopólicos, las grandes multinacionales que por encima de condiciones de soberanía nacional, que por encima de limitaciones jurídicas, generan ciertas acciones específicas en espacios muy concretos, de manera que esos espacios se articulan en función de los intereses de esas firmas y no de los intereses del Estado o de los intereses de los grupos que allí se localizan.

¿Qué significa la delegación de poder y cuáles son las limitaciones que uno percibe al respecto?

En primer lugar, hay un incremento, cuando hay descentralización en los niveles decisorios del aparato estatal, ya que a la par de la acción del Ministerio, entes descentralizados, municipalidades, aparecen los consejos regionales, corporaciones regionales. Cuando hablamos de la fragmentación del poder, en la perspectiva institucional esto es lo que ocurre; hay una elevación del costo de funcionamiento de la gestión administrativa y fuerte conflicto entre eficiencia y eficacia, debido al au-

mento creciente de empleados para servir la administración y la reproducción de la tecno-burocracia y no para servir a la población propiamente. Se legitiman órganos descentralizados, pero sin contenido financiero o, también, sin capacidad institucional autónoma; es el caso, por ejemplo, de los consejos regionales de desarrollo que más adelante trataré de analizar.

Hay una ampliación del poder político-partidario en organismos regionales y locales, pero, sin promover la participación ciudadana organizada y más bien controlándola. Hay un creciente efecto desmovilizador sobre prácticas sociales autónomas, sea promoviendo estructuras paralelas, por ejemplo, la línea de las asociaciones de desarrollo versus municipalidades, o generando competencias sobre educación y salud, sin proveer los recursos técnicos y financieros del caso y, más bien, frenando formas organizativas locales.

Debiéramos en verdad preguntarnos, ¿qué implica la descentralización? Diría, aportando un elemento para el debate, que la descentralización implica delegación fundamentalmente de poder. A pesar de que históricamente hay variaciones, cuando hablamos de descentralizar, efectivamente sea en un país socialista, sea en un país con planificación capitalista, estamos hablando cómo la gente cotidianamente tiene acceso a una cuota de poder que, por lo general, lo que implica entonces no tanto entrega, sino que fundamentalmente la obtención con lucha de esa cuota de poder político.

Los diversos grupos que promueven la descentralización a nivel local, son profesionales, empleados públicos, municipales, ellos aspiran normalmente a una mayor participación en las decisiones, a una mayor eficiencia del aparato estatal y a una mayor igualdad social. Hay, por lo general, poca claridad en los objetivos que ellos plantean, llegando a ser contradictorios a veces. El motor de la descentralización, son aquellos que no están configurando clases sociales, sino que más bien capas sociales; así, descentralizar pareciera conjugar la acción del Estado que, por arriba, busca mayor eficiencia para su propia estructura y reproducción y, por otro lado, las iniciativas y gestiones de grupo locales que intentan elevar su capacidad de negociación, de cooperación y de participación en las decisiones, a todo lo cual se deben agregar algunas acciones de vigilancia y de convencimiento político.

Nos preguntamos ahora, ¿qué ha significado, ahora de una manera más específica, la participación de la población? En general, tenemos por lo menos cuatro respuestas. La participación popular ha significado, primero, el ejercicio del autoritarismo cívico-militar que genera formas participativas de adhesión al régimen respectivo y hablo, globalmente, a nivel de América Latina.

Se promueve históricamente en muchos países y en diversos momentos, participación justamente para que ese régimen autoritario tenga un respaldo social; en segundo lugar, encontramos ejemplos de predominio de estructuras paternalistas, con control indirecto de la participación de la población; y en tercer lugar, desarrollo de modalidades clientelistas en la participación. Finalmente, hay ejemplos en la América Latina de construcción del poder popular y de autogestión social. Los casos concretos de lo que sería construcción del poder popular son Cuba y Nicaragua.

En Costa Rica se puede identificar la participación partidario-electoral que funciona cada cuatro años, pero que ahora se ha ampliado por las luchas de tendencias intrapartidarias. Esta participación partidaria electoral, tiende a ser policlasista y clasista, según sean los proyectos políticos que

orientan a cada agrupación. También, hay participación controlada por el aparato estatal, y en ciertas ocasiones por algunos partidos políticos; es el caso de las sesiones de peticiones de vecinos en las municipalidades; es el caso de la integración de comisiones municipales sectoriales; es el caso del funcionamiento de las asociaciones de desarrollo y del sistema cooperativo y, también, el precarismo controlado por partidos y entidades gubernamentales.

Un tercer tipo de participación corresponde a la autónoma, esto es la identificada con algunas formas sindicales, de comités de barrios, precarismo autónomo y movimientos reivindicativos de masas. Los problemas y restricciones de la participación de la población son de diversa índole. Primero, se detecta poca tradición democrática de las masas, con bajo nivel de cultura política, lo que lleva a una participación electoral pasiva; también se detectan dificultades para trascender los problemas vecinales, ni menos buscar una democratización efectiva en el ejercicio del poder de decisión; tercero, hay una fuerte resistencia a la participación, por parte de los propios interesados, debido a que desconocen la práctica técnica referida a los problemas que los aquejan, o simplemente mistifican lo estatal como supremo hacedor.

Hay movimientos reivindicativos estrechos y de corto plazo, que desaparecen una vez cumplidos los objetivos fijados, frustración de la participación popular por manipulación partidaria electoral y, finalmente, reacción política fuerte de los sectores dominantes que rechazan y buscan minimizar tal tipo de participación popular. A escala de los ejemplos, solamente quisiera señalar que si uno recorre la región Huetar Norte, si uno recorre la región Brunca, Talamanca, se encuentra en forma práctica con situaciones distintas en cuanto a lo que es la planificación y la participación popular.

En la región Huetar Norte se ha dado un proceso de colonización reciente y, por ejemplo, en Los Chiles, Upala y Guatuso, lo que uno observa son formas de producción de pequeños y medianos agricultores, pero que, simplemente, no tienen una acción visible y notoria sobre los elementos políticos que le permitirían participar; el terrateniente, el propietario ausentista, que tiene las grandes fincas ganaderas, justamente residen en San José. ¿Qué ocurre entonces con los elementos de representación? Allí las asociaciones de desarrollo, fundamentalmente de carácter urbano, tienen más peso que las municipalidades, es decir, la municipalidad pesa un poco menos que la asociación de desarrollo, porque la municipalidad dejó de ser un peldaño político y quienes quieren ser candidatos a diputado ya no van a la municipalidad, sino que buscan la liga de municipalidades o buscan el consejo regional de desarrollo, en donde tienen aproximación al diputado que está dando las partidas específicas y que le puede dar entonces el basamento para su accionar. En consecuencia, la asociación de desarrollo tiene un papel importante, pero, por lo general, hay una heterogeneidad, en cuanto a la acción que ellas pueden desarrollar.

En Talamanca la situación varía bastante; no hay tanta ingerencia del centro metropolitano mediante el diputado de turno, sino que la distancia, la marginalidad geográfica a que estuvo sometida Talamanca, hasta hace 5 ó 7 años atrás antes de que se abriera la carretera de RECOPE, permite observar que existe una cierta autonomía del gobierno municipal, es decir, hay una presencia del gobierno local, pero también hay otras formas de participación, tal como las asociaciones de desarrollo. Con motivo de las inundaciones funcionó una comisión de emergencia local, pero ante la forma como funcionó esa comisión simplemente se formó otra autónoma en Sixaola, que se complementa

con la que estaba en Bribrí, en la municipalidad de Talamanca, ¿qué significa eso? Significa que hay que analizar las formas dominantes en el área, las formas de producción dominante, para entender esta acción diferenciada. En Talamanca a diferencia de lo que ocurre en el Norte, nos encontramos con el predominio de una forma de producción monopólica bananera, que ha dejado toda una historia desde 1909 cuando entró la Chirical, cuando hechas las carreteras, las redes ferroviarias, cuando hizo las defensas para las inundaciones del río Sixaola, cuando construyó campamentos. Todo ese espacio está marcado por la acción y la determinación de esta forma de producción monopolista; sin embargo, eso genera una contestación social, la gente que está entre Catarina y Fird, simplemente no trabaja ya en la Chirical y en PAIS S.A., sino que trata de resolver su problema de tierras mediante el precarismo, y trata entonces de formar sindicatos, no cooperativas. Hay una USUTLA (Unión Sindical de Agricultores de Talamanca), y hay SPAL (Sindicato de Pequeños Agricultores Limonenses), que contestan en su forma organizativa a las maneras como las estructuras dominantes han generado formas organizativas específicas.

El tercer ejemplo, es muy reciente, porque es de la semana pasada. Tuvimos la oportunidad de ir a los canales del Tortuguero: allí es simplemente la ausencia de la acción municipal, es la tremenda debilidad de acción de las asociaciones de desarrollo, desprotegidas, abandonadas a su suerte, es decir, primero es una de las partes del país desconocidas para los costarricenses y uno de los más bellos y, segundo, un área en donde la gente durante muchos años estuvo ligada a su suerte, a lo que podían hacer, pero sin opciones entonces de que las universidades, por ejemplo, nosotros, pudieran estar allí para colaborar, participar en proyectos de extensión, con investigaciones y con un aporte técnico también que ellos mucho requieren. La explotación maderera que predominó entre el 40 y el 60 dejó lo que sería, todavía, un ambiente bucólico tropical, pero en condiciones de mucha miseria. Recientemente, con la construcción de los canales artificiales, se ha abierto un espacio para el turismo pero es un área muy distinta a Talamanca, donde hay problemas étnicos también notables, y también entonces es un área donde hay un gran potencial para detectar con un análisis en profundidad y, en pequeño, lo que es la planificación y la participación popular.

## REFLEXION O SINTESIS

En este momento DINADECO habla de planificación democrática y conceptualizó en un documento muy reciente, en términos doctrinarios, qué se entiende por planificación democrática. Hemos estado en la constitución de los consejos regionales de desarrollo de la región Brunca, Huetar Atlántica y Norte. El ministro Ottón Solís, habló de la revolución democrática a la tica, cuando se refiere al decreto de regionalización del 2 de marzo de 1988. ¿Por qué? Porque en ese decreto se le da fuerte representación a las municipalidades en el ejercicio del poder regional. ¿En qué consiste este poder regional, el de los consejos regionales? Consiste en participar en la asignación de los recursos públicos. Esto es, no se plantea que las estructuras locales y regionales, reproduzcan el capital de una manera distinta, con formas de redistribución distinta, sino que se les invita a competir con ministerios y entes descentralizados en la forma cómo se va a gastar el dinero del erario nacional; se les invita a definir, entonces, qué sectores, qué proyectos van a ser importantes, prioritarios. Esto se está planteando como revolución democrática a la tica.

Creo que en el corto plazo vamos a observar que los ministros actuales van a ser mucho más

fuertes que el decreto, porque el gran problema que tiene la planificación en Costa Rica es su debilidad, en términos jurídicos. Hay una ley de planificación pero todo el resto, incluso en la administración de don Rodrigo Carazo, también se trabajó con decretos; por lo mismo, el decreto es rápidamente reemplazado en la administración siguiente y no se le da consistencia a esas opciones de participación. Creo que esa línea que es muy a la tica, muy costarricense, ha sido descuidada por los políticos, en el sentido que la regionalización, la participación, debe implicar ley y debe implicar fundamentalmente recursos, pero más que nada una opción de gestión social realmente distributiva.