

PLANIFICACION REGIONAL, ORGANIZACION COMUNAL Y PARTICIPACION POPULAR

Jorge Cayetano Mora



Introducción

Durante las últimas cuatro décadas, especialistas de numerosos organismos internacionales han planteado a nuestras autoridades la importancia de la participación popular en los diferentes niveles y etapas de la planificación del desarrollo económico y social.

En los seminarios nacionales y regionales, realizados en nuestro país sobre el tema, se ha analizado la importancia, alcances y necesidad de estimular la participación popular en los niveles de planificación, diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación.

Nuestros gobernantes y organismos rectores de la planificación no sólo han reconocido las virtudes de la incorporación de la población en ese proceso, sino que en forma reiterada se han comprometido a estimular e impulsar la participación popular en todos sus alcances. No obstante, el hecho de existir desde hace más de quince años estructuras institucionales especializadas, encargadas de la planificación regional y la promoción de la participación popular, la misma, en los niveles decisorios para la población, ha quedado a nivel de planteamientos teóricos y quizá retóricos.

La única participación, que han estimulado y fomentado las estructuras institucionales nacionales, se ha limitado a la etapa de ejecución de programas y proyectos de los planes, con fines de legitimar los mismos en el seno de la población y abaratar sus costos con recursos de las comunidades. La idea de «participación» ha sido adecuada a los intereses de las instituciones y ha pasado a convertirse en un instrumento que conlleva fines utilitarios, solo promovida y fomentada en la ejecución de los proyectos y las actividades de estos.

El presente documento no pretende teorizar sobre las distintas definiciones y modalidades de la planificación. La intención del autor —en concordancia con su especialidad y experiencia en el trabajo con organizaciones populares— consiste en analizar algunos planteamientos e iniciativas institucionales de planificación regional, local y participación popular proclamados o impulsados en las últimas administraciones.

Este trabajo comprende el resultado del estudio de documentos oficiales, emanados del Ministerio de Planificación y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

El mismo consta de cuatro apartados. El primero intenta un análisis de las políticas de planificación regional, presentes en los distintos Planes Nacionales de Desarrollo.

El segundo describe los orígenes, composición, funciones y logros de los Consejos Regionales o Subregionales de Desarrollo hasta la actualidad.

El tercero esboza, en forma resumida, la trayectoria y características de la organización comunal, como una de las formas más generalizadas y representativas de participación popular, y quizá de planificación local en nuestro país en las últimas décadas.

El cuarto plantea las perspectivas de la organización comunal en la planificación local.

1. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y PARTICIPACION POPULAR

1.1. Inicios de la planificación en Costa Rica y participación popular

En Costa Rica, los primeros intentos de planificación para el desarrollo económico y social se producen a inicios de la segunda mitad del presente siglo. A mediados de la década de los cincuenta, a raíz de la gravedad de numerosos problemas como salud, analfabetismo y ausencia de infraestructura básica, entre otros, algunas instituciones nacionales, con apoyo y asesoría de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para

la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), intentaron la ejecución de planes sectoriales con participación popular.

La década de los sesenta marcó la generalización de la planificación indicativa en todo nuestro continente incluido nuestro país, en el cual, desde los inicios de los años cincuenta, se había iniciado un acelerado proceso de modernización del arcaico sistema capitalista vigente.

El Programa de Alianza para el Progreso 1961 —promovido por el gobierno norteamericano del Presidente Kennedy— fue el estímulo indispensable para la creación de organismos nacionales encargados de la planificación en Latinoamérica y constituyó, para nuestro país, un requisito indispensable para ser objeto de apoyo técnico y financiero internacional.

En Costa Rica, como en otros países del continente, el proceso de planificación se inició a principios de esa década con la emisión de la Ley de Planificación A3087 de enero de 1963, que creó la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN).

Desde los inicios de la planificación en Costa Rica, por recomendación de los organismos internacionales, se había planteado en forma insistente la importancia de la representación y participación del país en el proceso planificador.

La Ley A3087 de enero de 1963, creó también, la comisión consultiva en planes, integrada por funcionarios de OFIPLAN, seis representantes de los organismos que tuviesen relación con el Plan Nacional de Desarrollo y estipulaba, además, la necesaria participación, en la misma, de al menos un representante de una organización obrera.

1.2. Iniciativas de participación popular en el período 1963-1978

Establecida OFIPLAN, sus funcionarios iniciaron la preparación del primer plan nacional de desarrollo, que según el programa, ordenaría el desarrollo económico y social del país en el período 1964-1969.

A pesar de los reiterados planteamientos de los organismos internacionales en cuanto a la participación de la población en el proceso planificador, el primer plan nacional de desarrollo no estipula ninguna forma de participación popular en el proceso. La participación inducida de la población en la ejecución de programas sectoriales y nacionales de desarrollo sólo se hizo patente a partir de la década de los setenta, con el planteamiento y ejecución del primer Plan Nacional Agropecuario 1971-1974, en el cual la participación de la población agrupada en organizaciones comunales fue de suma importancia.

El programa de organización comunal dirigido por el Estado, a cambio de recibir recursos financieros y apoyo político para su existencia y accionar, se comprometió y participó activa y eficazmente en la ejecución de programas y proyectos del Plan Agropecuario en el marco de la política social planteada por el gobierno del período, con el lema de «lucha contra la miseria extrema».

Con el fin de promover e impulsar la participación comunal en las anteriores políticas estatales del período, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), como organismo rector del programa comunal estatal, elaboró e impulsó la ejecución de su primer Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad para el período 71-74 (dicho sea de paso el único que se ha ejecutado en su totalidad). El anterior plan estipula, como prioridades para las organizaciones del período, el apoyo irrestricto a los planteamientos del gobierno en materia agropecuaria, y los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Años más tarde, las autoridades estatales evaluaron muy positivamente dicha experiencia de participación popular y la tuvieron muy en cuenta en los sucesivos planteamientos de planificación regional.

Aunque los tres primeros planes nacionales de desarrollo fueron parcos en sus planteamientos de participación popular, en el proceso planificador, los recursos y esfuerzos de las comunidades han sido utilizados en forma programada por los organismos de gobierno central y las instituciones autónomas, desde principios de la década de los sesenta.

Documentos oficiales del período (1) indican que, ministerios como Obras Públicas y Transportes, Salubridad y Educación Pública, Agricultura y Ganadería, entre otros, desde principios de la década de los sesenta habían creado

departamentos dedicados a formar comités comunales para que contribuyeran en la construcción de caminos, escuelas, centros comunales y promover programas de salud, educación, mejoramiento de la agricultura y otras acciones de incumbencia de estos entes gubernamentales. Asimismo, en ese período, instituciones autónomas como: el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto de Tierra y Colonización, el Instituto de Vivienda y Urbanismo y la Caja Costarricense de Seguro Social, habían creado unos departamentos comunales para impulsar la participación de grupos organizados en la solución de numerosos problemas de su incumbencia.

Las dos administraciones del Partido Liberación Nacional de la década de los setenta —Figueres 1970-74 y Oduber 1974-78— programaron y ejecutaron gran parte de sus planes y programas sociales con esfuerzo y recursos, materiales y humanos, no remunerados de la población, a través de organismos comunales.

El éxito relativo en la ejecución del Plan Agropecuario 1971-74, y del programa de lucha contra la miseria extrema impulsados por el IMAS, en esa misma administración y por Asignaciones Familiares en la administración Oduber, en parte, se debió a la entusiasta y valiosa participación popular por intermedio de las Asociaciones de Desarrollo Comunal en la etapa de ejecución de los mismos.

1.3. El Plan Nacional de Desarrollo Gregorio José Ramírez y la participación popular

La experiencia acumulada, hasta este momento, sobre la utilización de la participación popular en la ejecución de programas y proyectos infraestructurales y sociales, fue analizada por los técnicos del organismo rector de la Planificación, a principios de la administración de la Unidad 1978-82. Los mismos llegaron a la conclusión de que la excesiva centralización en la toma de las decisiones y la descoordinación institucional reducía al mínimo la utilización del potencial material y humano latente en las comunidades.

Como resultado del anterior diagnóstico, por primera vez en la historia de la planificación en Costa Rica, el Plan Nacional de Desarrollo Gregorio José Ramírez, en el período 1979-82, valora y propone explícitamente la participación

popular en todas las etapas de la planificación nacional, como uno de los principales instrumentos —que según criterio oficial— garantizarían el éxito y la profundización del sistema democrático.

El Plan Nacional de Desarrollo Gregorio José Ramírez formula como objetivos fundamentales «la realización plena e integral del ser humano y la armonización de los intereses de todos los sectores sociales, así como el desarrollo integral de la sociedad y de un sistema político orientado hacia el logro de una verdadera democracia dentro del marco de los principios de responsabilidad, dignificación de la persona, participación popular y esfuerzo propio de cada costarricense» (2).

El planteamiento del Gregorio José Ramírez, se fundamentó en las perspectivas de la participación orgánica y activa de la comunidad organizada, principalmente, en Asociaciones de Desarrollo Comunal, en las cuales el gobierno cifró grandes esperanzas.

Al respecto, el plan enunciaba: «La organización de la comunidad es la herramienta central para combatir el paternalismo estatal y transferible paulatinamente a las comunidades el papel principal en el proceso de desarrollo. La comunidad debe organizarse no solo para lograr una mayor participación social y política, sino también económica. La participación popular es la mejor vía posible para el desenvolvimiento de una nación democrática, que produciendo suficientes bienes y servicios pueda satisfacer las necesidades de los costarricenses» (3).

La participación popular en las diferentes etapas de la planificación democrática para el desarrollo económico y social del país, fue expuesta en esa administración, en los términos de la existencia de una organización popular de base, que a partir del núcleo familiar, integrará a las empresas, los sindicatos, las juntas de vecinos, las asociaciones solidaristas, los organismos comunales, las cooperativas, los consejos regionales de desarrollo y otros organismos cívico-populares de las comunidades.

Tal planteamiento ha sido utópico si se toman en cuenta la realidad sociopolítica del período y la situación de la organización popular del movimiento especialmente comunal, en la cual se cifraban grandes expectativas. Es justo

reconocer, lo ambicioso del proyecto y los esfuerzos de las autoridades gobernantes de ese período, tendientes a operacionalizar este sistema. Para tal efecto, entre otras medidas, el organismo rector de la planificación nacional, creó y puso a funcionar 22 Consejos Subregionales de Desarrollo, y luchó por la constitución de un Consejo Regional en cada una de las regiones programáticas, que según lo propuesto coordinaría la labor de los Consejos Subregionales y estimularía la participación popular.

Durante ese período, por primera vez en nuestro país, se hicieron importantes esfuerzos por llevar a la práctica un sistema de planificación operativo a través de los Consejos Subregionales de Desarrollo y las Asociaciones de Desarrollo Comunal, que constituyó una valiosa experiencia en ese campo.

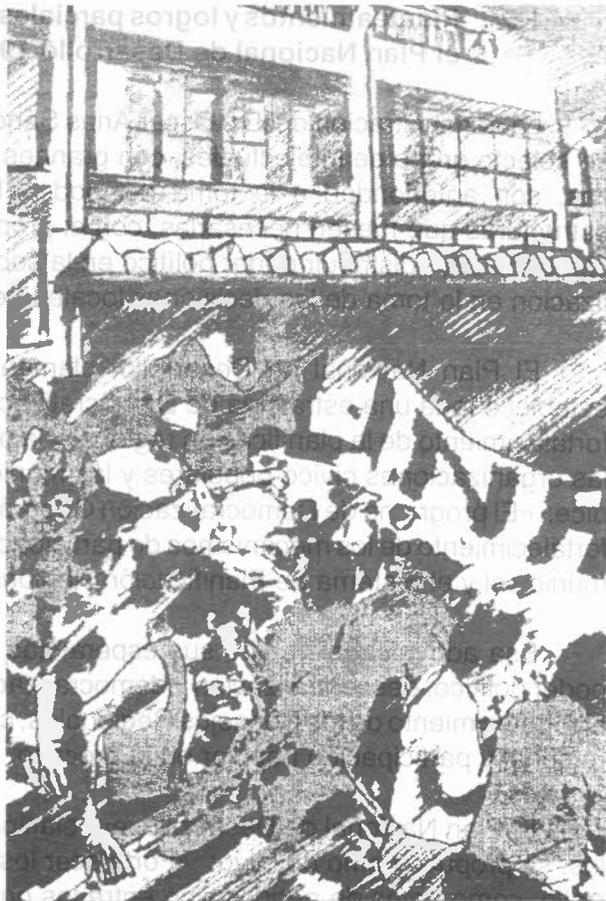
Los planteamientos de planificación regional local propuestos por el ente rector de la planificación nacional, fueron complementados por la iniciativa conocida como el Programa Integrado de Participación Popular (PIPP), que pretendió promover el proceso participativo de la población, desde el nivel distrital hasta el nacional, a través de organismos locales coordinados por las Asociaciones de Desarrollo Comunal. A pesar de los esfuerzos realizados con el fin de poner a funcionar lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo Gregorio José Ramírez en materia de planificación regional y participación popular, los resultados no fueron del todo satisfactorios. A criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), los costos resultaron muy elevados para la situación económica del país, además las organizaciones populares de base no estaban al nivel deseado para asumir las responsabilidades que se le asignaban.

1.4. El Plan Nacional de Desarrollo Volvamos a la Tierra y la participación popular

Durante los primeros años del gobierno de la administración de don Luis Alberto Monge 1982-86, se intentó o al menos se planteó el propósito de continuar lo iniciado por la administración anterior, tanto en materia de planificación regional como en participación popular. El Plan Nacional de Desarrollo para el período 1982-86 «Volvamos a la Tierra», en su apartado de objetivos generales expone al respecto: «Este plan como programa político de gobierno, busca orientar la labor enriquecedora y, a la vez, fiscalizadora de las organi-

zaciones populares, a nivel de regiones y de sectores de actividad pública, en un esfuerzo sin precedentes que garantice un postulado ideológico-político del presente gobierno, para promover y fortalecer al máximo la participación» (4).

Los planteamientos de participación popular, esbozados en el Plan Nacional de Desarrollo Volvamos a la Tierra, sin embargo, distaron mucho de lo que se realizó. La grave situación económica generada por la crisis, fue descargada en las capas sociales más débiles de nuestra población. Estas en numerosas ocasiones se rebelaron durante esa administración, exigieron ser escuchadas, mejorar su situación y lograr algún grado de participación en las decisiones estatales (5). La mayoría de los movimientos fueron restringidos y, en ocasiones severamente reprimidos por las mismas autoridades, quienes en el Plan Nacional de Desarrollo Volvamos a la Tierra, habían pregonado la participación popular y la acción fiscalizadora de la población sobre las acciones del gobierno.



Durante esa administración, además de aducir problemas de alto costo, deficiencias en la participación popular y haberse quemado una etapa, se modificó el sistema de planificación regional establecido en 1979, se eliminaron los Consejos Subregionales y se restringió el proceso de planificación operativa, promovida en la administración anterior, que constituyó un intento de participación popular de gran valía en la toma de las decisiones regionales y locales.

Durante esa administración, además de aducir problemas de alto costo, deficiencias en la participación popular y haberse quemado una etapa, se modificó el sistema de planificación regional establecido en 1979, se eliminaron los Consejos Subregionales y se restringió el proceso de planificación operativa, promovida en la administración anterior, que constituyó un intento de participación popular de gran valía en la toma de las decisiones regionales y locales.

1.5. Planteamientos y logros parciales en la participación popular en el Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990

La administración del Dr. Oscar Arias Sánchez, que en sus inicios reunió a un selecto grupo de intelectuales, con grandes iniciativas y aspiraciones políticas, con anterioridad a la toma del poder, había anunciado modificar las estructuras que fuesen necesarias, con el propósito de cumplir la promesa de campaña de, «distribuir poder político en la sociedad civil, y lograr la democratización en la toma de las decisiones locales, regionales y nacionales».

El Plan Nacional de Desarrollo, planteado para el período 1986-1990 establece toda una estrategia de Democratización Geográfica, que pretende el fortalecimiento de la planificación regional y la participación popular, a través de las organizaciones cívico-populares y las municipalidades. Al respecto el plan dice: «El programa de Democratización Geográfica centrará sus esfuerzos en el fortalecimiento de los mecanismos de participación, y en particular en el régimen municipal y el Sistema de Planificación Regional» (6).

Esa administración cifró sus esperanzas y propósitos de distribución del poder político, descentralización y democratización en la toma de decisiones, en el fortalecimiento de los Consejos Regionales, como estructuras de planificación regional y participación popular en el proceso.

El Plan Nacional de Desarrollo, en relación con estas estructuras regionales, se propuso como objetivo: «Fortalecer los Consejos Regionales de Desarrollo, como entes de negociación entre los grupos de interés de las regiones, orientados a la identificación de los problemas regionales a la búsqueda de soluciones públicas y privadas y sobre todo a la asignación de prioridades a la solución de los problemas» (7).

A diez meses de finalizar esa administración y con ella el actual Plan Nacional de Desarrollo, la descentralización, distribución del poder político y la democratización en la toma de decisiones, no fue una realidad, al menos en los términos propuestos en el plan y en proporción a las expectativas que estos planteamientos crearon en los diversos sectores de la población.

A pesar de que la intención del gobierno, estuvo vigente y se dieron algunos

ligeros logros en la planificación regional, a través del accionar de los Consejos Regionales, la masiva incorporación y participación popular en la ejecución de los programas y proyectos del plan —a excepción del Programa de Vivienda con características muy especiales— no ha sido una realidad, fundamentalmente, porque el presente plan adolece de la mayoría de los vicios de todos sus antecesores entre los cuales pueden enunciarse:

- a) La población no participó en la definición de las necesidades y prioridades comprendidas en el mismo.
- b) La definición de programas y proyectos por desarrollar y las inversiones correspondientes, en la mayoría de los casos, se hacen por intereses políticos o económicos de grupos privilegiados, que se arrojan no sólo el derecho, sino el monopolio de estas decisiones.
- c) Utilización de la población y sus organizaciones de base tan solo en la etapa de ejecución de los programas y proyectos, con el fin de legitimar y abaratar el costo de los mismos.
- d) Ausencia de capacitación adecuada para los organismos representativos de los diferentes actores de la población, en cuanto a su responsabilidad de definir sus problemas, necesidades y prioridades, además de exigir sean tomados en cuenta a la hora de elaborar el Plan Nacional para un determinado período.

2. LOS CONSEJOS REGIONALES DE DESARROLLO Y LA PARTICIPACION POPULAR

2.1. Orígenes jurídicos, composición y funciones de los Consejos de Desarrollo

En abril de 1974 el gobierno emitió una nueva Ley de Planificación, la H5525 que derogó la A3087 de enero de 1963. La nueva Ley de Planificación en su artículo 1ero. plantea como uno de los principales objetivos, «propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos» (8).

El artículo 3ero. de dicha ley es de gran trascendencia en este campo pues

señala, «la potestad de crear unidades, oficinas y mecanismos de coordinación y asesoría que expliciten y faciliten la creación de los Consejos de Desarrollo y Coordinación, donde participen orgánica y organizadamente el sector público, el privado y los organismos cívico-comunales» (9).

La experiencia acumulada en la formulación y esfuerzos por ejecutar los primeros planes nacionales de desarrollo y las recomendaciones de organismos técnicos internacionales, indicaban la importancia y casi urgencia de la regionalización del país. El impulso de una planificación regionalizada permitiría al gobierno conocer y atender con mayor objetividad y racionalidad los problemas prioritarios de cada región e intentar una participación de los diversos sectores en las distintas etapas de la planificación y ejecución de los programas y proyectos.

La Ley H5525 de 1974 estableció de esa forma, las bases jurídicas para la planificación regional del país. La decisión política de iniciar el proceso, sin embargo, no se dio sino hasta setiembre de 1976. A partir de esa fecha, el gobierno emitió diversos Decretos Ejecutivos, relacionados con la regionalización y la estructuración de diferentes niveles y estructuras de participación de la población en la planificación nacional. La anterior legislación, por decreto de tal forma, estableció las bases para la estructuración y seguimiento de lo que sería el Subsistema Nacional de Planificación Regional y Urbana.

Según lo establecido, el subsistema estaría conformado por cinco Ministros de Estado: Planificación, Obras Públicas y Transportes, Economía e Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería y, además, los Presidentes Ejecutivos del Banco Central, IFAM, INVU, ICE, A y A, ITCO y el Procurador General de la República. Entre las principales funciones del sistema aparecen:

- a) «Definir la política nacional de desarrollo regional y urbano, como orientación especial de la actividad nacional para el desarrollo.
- b) Aprobar y recomendar la regionalización del país para fines de la planificación y acción regional de las instituciones públicas en general.
- c) Promover y, en su caso, aprobar los planes de desarrollo regional,

impulsar su ejecución, evaluar sus resultados y renovarlos total o parcialmente en forma periódica, todo de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.

- d) Aprobar y recomendar la creación de Consejos Regionales y Locales de Desarrollo» (10).

Tal y como se deduce por su composición, ubicación y funciones, se trataba de un organismo político de gran envergadura. Las estructuras claves del sistema serían los Consejos Regionales y Locales. Los mismos se organizarían en las regiones o zonas que recomendara OFIPLAN y, una vez establecidos, se instalaría la respectiva Oficina Integrada de Coordinación Regional, atendida por un funcionario calificado de esta institución.

Los organismos regionales y locales propuestos serían estructuras con potestades para definir políticas y objetivos de desarrollo, promover, controlar y evaluar los planes y programas en los límites de su jurisdicción y tendrían como misión primordial, el convertirse en instrumentos que promovieran y generaran la participación organizada, activa de la comunidad en la planificación nacional y local.

De acuerdo con lo establecido en ese momento, los consejos locales o subregionales —estructuras donde tendría mayor representación popular— estarían integrados por: «Los Presidentes Municipales de los Cantones incluidos en el área, un representante de cada uno de los organismos nacionales que tengan asiento en ella, el jefe de la Oficina Integrada de Coordinación Regional y un delegado de cada uno de los organismos cívicos, profesionales o de actividad económica que tenga suficiente representatividad» (11). OFIPLAN se comprometía, al menos en el papel, a no someter a conocimiento del Consejo Nacional, ningún plan, programa o proyecto de tipo regional o local sin que previamente hubiese sido discutido y avalado por el Consejo Regional o Local respectivo.

En la práctica, el sistema aprobado de planificación regional no funcionó de acuerdo con lo estipulado. Los consejos subregionales y locales no se constituyeron en ese período.

Lo establecido, en materia de planificación regional hasta 1978, fue retomado y, en parte, mejorado por el gobierno de la Unidad, en el período 1978-82. A partir de 1979, MIDEPLAN dio inicio a la estructuración de los organismos regionales programados y, a través de los Decretos 10157 P-OP y 10653 P-OP, acordó la creación de 22 Consejos de Desarrollo y Coordinación Subregionales y 5 Regionales.

El proceso de constitución de los Consejos Subregionales resultó complejo, largo y costoso. Según consta en documentos de MIDEPLAN (12) el mismo no llenó las expectativas del organismo rector de la planificación y menos aún de la población, en la cual se crearon grandes expectativas de participación. Los plazos establecidos no se cumplieron a causa de múltiples problemas y el proceso de organización de los Consejos Regionales, tan solo se iniciaría en octubre de 1982.

En un seminario sobre planificación regional, organizado por MIDEPLAN en noviembre de 1982, se informaba: «no existe homogeneidad en las instituciones, sobre los objetivos y grado de participación de la comunidad en las acciones destinadas a resolver sus problemas, desde la identificación de sus necesidades hasta la evaluación de sus resultados. Existen grandes deficiencias metodológicas para la incorporación efectiva de las organizaciones de base en el proceso de planificación regional sectorial» (13).

Las conclusiones de ese seminario abogaban por mayor participación e integración de las comunidades organizadas en el proceso. Una de las recomendaciones decía: «la estructura de planificación regional debe fortalecerse integrando a los Consejos Regionales, a grupos de base, comités distritales, asociaciones de desarrollo y consejos locales» (14).

Hasta 1985, a pesar de los esfuerzos continuados en las tres últimas administraciones (Oduber 1974-1978, Carazo 1978-1982 y Monge 1982-1986), las estructuras de planificación regional no habían funcionado según las expectativas. Un informe de MIDEPLAN de ese año indicaba: «en la práctica el subsistema de Dirección y Planificación Regional no ha funcionado. Las instancias de coordinación y dirección como el Consejo Nacional de Desarrollo Regional y el Consejo Interregional nunca han operado y ni siquiera se han constituido formalmente, lo que ha repercutido en forma directa en los Consejos

de Desarrollo Regional, debilitándolos en su capacidad de gestión y negociación» (15).

El informe evaluativo mencionado denunciaba, además, «que los Consejos de Desarrollo no se han consolidado como estructuras con capacidad de negociación y coordinación, por la inexistencia de políticas claras en los niveles superiores del gobierno, orientadas a desconcentrar el poder administrativo» (16).

A finales del gobierno del Sr. Monge Alvarez, los Consejos Subregionales dejaron de ser una prioridad para el mismo y poco tiempo después, fueron casi desechados como estructuras de planificación y participación de la población organizada en la toma de decisiones regionales y locales.

Según opinión de altos funcionarios de MIDEPLAN, el Subsistema Nacional de Planificación Regional y Urbana —tal y como fue concebida a mediados de la década de los setenta— fue una idea romántica poco factible en nuestro medio. En todo caso a criterio de MIDEPLAN, los Consejos Subregionales de Desarrollo constituyeron una etapa que parecía indispensable en la consolidación de un sistema de planificación regional adecuado a nuestro sistema económico y social.

2.2. La Planificación Regional en la Administración Arias Sánchez

La administración Arias Sánchez replanteó la estructura y funciones de MIDEPLAN, especialmente, en lo referente a la planificación regional. El 8 de junio de 1987 se establece, por decreto, un Reglamento General para este ministerio, en el cual se aclaran, se norman y fortalecen las funciones y atribuciones del organismo rector de la planificación del país. Como aspecto relevante de este reglamento, se destaca la gran importancia que se le concede a la participación de la población organizada en la formulación de los planes regionales y sectoriales.

En cuanto a las funciones del ministerio, el inciso c del artículo 1 del reglamento establece que:

«MIDEPLAN tiene como función elaborar con la participación de las

instituciones públicas y grupos organizados de las comunidades, los planes operativos sectoriales y los planes de desarrollo regional» (17).

La política de planificación regional del gobierno del Dr. Arias Sánchez se concretó el 2 de marzo de 1988, cuando se decreta la constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional, como parte integrante del Sistema Nacional de Planificación, y cuyo objetivo sería: «mejorar la dirección y coordinación de la administración pública en las diferentes regiones del territorio nacional, y con la participación organizada de la población, lograr la democratización geográfica del país» (18).

Según el decreto, el subsistema está integrado por MIDEPLAN y los Consejos Regionales de Desarrollo. Estos últimos tendrán las siguientes facultades:

- a) «Recomendar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo en sus respectivos ámbitos territoriales.
- b) Promover, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades señaladas en el inciso anterior, en las regiones de su jurisdicción.
- c) Establecer la coordinación interinstitucional en las regiones» (19).

El decreto establece la constitución de seis Consejos Regionales de Desarrollo, uno en cada región programática del país.

Si se juzga por su integración, los actuales Consejos Regionales de Desarrollo, constituyen organismos sumamente políticos y poco participativos de la comunidad organizada.

Su integración según lo establecido es la siguiente:

- a) «Los Gobernadores de las provincias comprendidas en la región.
- b) Los coordinadores de los Comités Sectoriales de cada región y los funcionarios públicos de las instituciones que presten servicios en la respectiva región (con derecho a voz).

- c) Cinco Regidores propietarios de cada municipalidad comprendida en la región, designados por los respectivos Concejos Municipales.
- d) El Presidente de la Liga de Municipalidades de la región.
- e) Cinco representantes de los organismos de base de cada región, por lo menos dos de estos deben ser elegidos de entre los representantes de las asociaciones de desarrollo comunal.
- f) Tres representantes de los organismos privados de actividades productivas de la región.
- g) Los Diputados de cada provincia incluida en la región» (20).

Lo anterior es la estructura de participación popular vigente en el proceso de planificación regional. En cuanto a los consejos locales o subregionales, aunque no se niega su posible existencia, no constituyeron ninguna prioridad en la administración Arias. En relación con lo anterior, artículo 25 del capítulo VI, disposiciones finales el decreto dice lo siguiente: «MIDEPLAN podrá promover la creación de Consejos Subregionales de Desarrollo en las regiones que estime pertinente. En tales casos, se aplicarán para dichos Consejos las disposiciones del presente decreto» (21).

En cumplimiento con la política de planificación regional de la presente administración, de los seis Consejos Regionales programados, se han estructurado o constituido cinco, los cuales funcionan con cierta regularidad y son los siguientes: Región de Pacífico Central, Región Brunca, Región Huetar Atlántica, Región Chorotega y Región Huetar Norte.

Entre los logros recientes de la política de Planificación Regional en la actualidad, se enumeran los siguientes como los principales:

- a) El sistema institucional del país se adecua paulatinamente a lo estipulado en la regionalización.
- b) Se elaboró un plan nacional de inversiones con sus respectivas prioridades y se hacen esfuerzos para su aplicación.

- c) Los Consejos de Desarrollo Regionales elaboraron y presentaron sus respectivos Planes Regionales, en cuya elaboración se afirma participaron alrededor de 1.500 dirigentes y funcionarios de las distintas instituciones.

3. ORGANIZACION COMUNAL Y PARTICIPACION POPULAR

3.1. Origen y características de la organización comunal independiente

En Costa Rica la organización comunal —como estructura de participación popular en la solución de los problemas locales, con características y funciones similares a las actuales— surge a principios de la década de los veinte del presente siglo.

Las primeras organizaciones comunales como tales, en el ámbito costarricense, surgen en 1920, a raíz de un Decreto Oficial del entonces Presidente de la República don Julio Acosta, que creó las Juntas Sanitarias Patrióticas como estructuras de participación popular en la lucha contra la problemática sanitaria del país.

A poco tiempo de haberse constituido estas estructuras oficiales, muchas de ellas cambiaron su nombre y ampliaron sus objetivos, con el fin de intervenir en la solución de toda la problemática del país y no únicamente en las tareas que les asignaba el decreto de su creación.

En el período 1923-1955, las organizaciones comunales primero, denominadas Juntas Patrióticas Progresistas y luego tan solo Juntas Progresistas, se mantuvieron como una importante opción de organización y participación popular, no obstante el auge del sindicalismo como principal forma organizativa del período. A partir de 1955, la organización comunal experimenta un cambio cualitativo de suma trascendencia.

El 19 de junio de ese año, se constituye el primer organismo de integración en el seno de la organización comunal, la Federación Nacional de Juntas Progresistas, que unificó, fortaleció y dio gran impulso al movimiento comunal independiente. En las dos décadas siguientes 1955-1975 la organización

comunal denominada Movimiento de Juntas Progresistas, se convirtió en la principal forma organizativa para la participación popular en la lucha por la solución de la más variada problemática del país.

La organización comunal con la égida de la Federación Nacional de Juntas Progresistas, mantuvo siempre una posición de independencia frente al Estado y sus instituciones, lo que le permitió convertirse en fiscal de las decisiones y acciones institucionales que afectaban a la población. Su legitimación en el seno de la población, el estudio permanente de los problemas locales, regionales y nacionales les concedía autoridad suficiente como representantes populares, y argumentos sólidos para exigir al Estado la solución de los problemas.

En sus mejores momentos, las Juntas Progresistas exigieron y lograron representación popular en las principales instituciones estatales con funciones sociales, desde esa posición, los dirigentes se hicieron escuchar y lucharon por influir en las decisiones que afectaban a las capas más desprotegidas de la sociedad.

Las características del accionar del Movimiento de Juntas Progresistas logró la concientización de un número cada vez mayor de ciudadanos, sobre los orígenes, causas reales de los problemas y diversas formas de enfrentarlos. Esta labor de capacitación y quizá formación política —no politiquera— fue considerada por el gobierno como peligrosa para el sistema vigente, y pronto estas organizaciones fueron acusadas de subvertir el orden público.

Desde finales de la década de los cincuenta, el Estado impulsó acciones para controlar la organización comunal independiente y dirigir las acciones, los recursos al logro de los programas y proyectos estatales definidos como prioritarios (22).

3.2. Creación del Programa Comunal Estatal Costarricense

La organización comunal, como programa estatal dirigido a promover la participación popular, había sido experimentada en diversos países de los tres continentes en desarrollo, recomendada, incluso, exigida por los organismos internacionales, como requisito para brindar apoyo técnico y asistencia económica para solucionar nuestros problemas.



Durante las décadas de los cincuenta y sesenta de este siglo, en la mayoría de los países latinoamericanos, se crearon fuertes estructuras institucionales para impulsar programas estatales de organización comunal. El fin primordial fue promover la participación popular en la ejecución de los planes nacionales de desarrollo, especialmente, en las áreas de infraestructura y programas sociales.

En el caso costarricense, a finales de la década de los cincuenta se iniciaron los primeros contactos con miras a la creación de un programa de organización comunal estatal, que pretendía estimular a la población, captar y utilizar recursos de las comunidades para la ejecución de programas y proyectos de carácter social e infraestructura.

La década de los sesenta fue crucial en el proceso. Luego de gran empeño institucional, en febrero de 1964, se creó la primera estructura oficial en ese campo denominada Oficina Nacional para el Desarrollo Integral de las Comunidades. El objetivo principal fue la preparación de las condiciones para la aprobación de la ley sobre Desarrollo de la Comunidad y la creación de DINADECO, como institución estatal rectora de la organización comunal en Costa Rica. Este acontecimiento, de gran significado para la organización comunal, tuvo lugar el 7 de abril de 1967.

El programa comunal, dirigido por el Estado en nuestro país, fue creado justamente cuando el movimiento comunal independiente, coordinado por la Federación Nacional de Juntas Progresistas, había alcanzado su más alto nivel de participación popular en las luchas por la solución de los problemas nacionales y locales, además de un alto grado de autocapacitación y concientización sobre las causas y características de los problemas y gran legitimación en las diversas capas de la población.

El programa comunal estatal, desde sus inicios, tuvo objetivos políticos, estratégicos y económicos bien definidos. Entre otros pretendía; estatizar y controlar políticamente el movimiento comunal independiente y encauzar la participación popular, recursos y esfuerzos hacia el logro de los planes, programas y proyectos, definidos por el gobierno como prioritarios (23).

3.3. Funciones y principales características del Programa Comunal Estatal 1967-1989

La Ley 3859, que creó oficialmente el programa comunal costarricense y que pretendía, además, estatizar y controlar la organización comunal estableció también las funciones que debían cumplir estas organizaciones populares, como apoyo a las políticas estatales para el desarrollo. Algunas de las principales funciones decretadas fueron las siguientes.

- «Estimular la cooperación y participación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo total para el desarrollo económico y social de la comunidad.
- Luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población organizada, coordinando los esfuerzos y habilidades de los habitantes de la zona respectiva.
- Realizar con la participación activa de los afiliados, estudios e investigaciones de los problemas básicos de la región, para conocer claramente las necesidades existentes y los recursos disponibles para solucionarlos.
- Trabajar por el mejoramiento de los servicios públicos existentes y

por el establecimiento de los que no existan a nivel de las comunidades, colaborando para ello con las municipalidades, el gobierno central y demás instituciones públicas.

— Participar activamente en los planes regionales o nacionales de desarrollo económico y social» (24).

Muchas de las anteriores y otras funciones, establecidas en el artículo 60, del Reglamento a la Ley 3859 —especialmente, aquellas relacionadas con la participación popular en la toma de decisiones—, no forman parte del quehacer actual de las organizaciones comunales y durante más de dos décadas, ni el gobierno central ni DINADECO, mostraron algún interés por estimularlas para su cumplimiento.

El gobierno a través de DINADECO y otras instituciones estatales, tradicionalmente, han estimulado la participación activa y desinteresada de la población agrupada en organismos comunales, casi en forma exclusiva en el proceso de ejecución de proyectos infraestructurales y algunos programas sociales que han tenido o tienen claros propósitos político-clientelistas (25).

Es necesario aclarar, que la mayoría de las funciones establecidas en el Reglamento a la Ley 3859, para las organizaciones comunales, son las mismas que deben cumplir los gobiernos locales oficiales según el Código Municipal, decretado en abril de 1970 (26). La ausencia de planificación local y regional, o al menos políticas claras de coordinación básicas entre las municipalidades y las organizaciones comunales, han generado discordia y rivalidad permanente entre estos organismos locales; esta situación debilita el accionar de los mismos, retrasa el progreso y agudiza los problemas de las comunidades.

Las anteriores diferencias entre estos organismos —que en razón de sus objetivos comunes y jurisdicción, debieran trabajar unidos— han sido estimuladas por los dirigentes políticos de los partidos mayoritarios a través de la asignación de partidas específicas para obras locales, muchas de estas con objetivo político-electoral.

A partir de 1968, cuando DINADECO inició oficialmente las funciones se dio un crecimiento sostenido de las organizaciones comunales.

DINADECO, con el apoyo del Estado y otras instituciones, lucha en forma desigual contra las organizaciones comunales independientes, que sin recursos ni aval estatal, luchaban por autonomía y participación en las decisiones del Estado.

A principios de la década de los setenta, el programa comunal estatal formó organismos de segundo grado, proceso enunciado en el capítulo V del Reglamento de la Ley 3859. La primera de estas organizaciones fue constituida en el cantón de San Carlos, provincia de Alajuela. A finales de 1974, existían en nuestro país nueve uniones cantonales que agrupaban a 124 asociaciones de desarrollo comunal.

El proceso de crecimiento cualitativo de las organizaciones comunales e integración de estas en uniones y federaciones, se aceleró en la década siguiente. En enero de 1985, existían en el país más de 1.000 asociaciones integrales y específicas, 39 uniones cantonales o zonales y 2 federaciones regionales, la primera constituida en diciembre de 1976 en Nicoya, Guanacaste y, la segunda, en diciembre de 1983 en Alajuela.

Durante todo ese período, las organizaciones comunales —desde las asociaciones de desarrollo, hasta las federaciones— fueron fuertemente politizadas, disputadas y utilizadas por los dirigentes de los partidos y tendencias políticas para sus fines electorales. DINADECO como institución estatal y los organismos comunales en particular, lejos de estimular y propiciar la capacitación, concientización y participación de la población en las grandes decisiones nacionales y en la solución de los problemas regionales y nacionales, se constituyeron en distribuidoras y canalizadoras de pequeñas ayudas a las comunidades, para la ejecución de obras, muchas veces sin prioridad y ayudas paternalistas de compensación social a la población, con objetivos electoreros.

A partir de 1985, DINADECO intensificó el proceso de constitución de organizaciones comunales de primer grado, así como su integración en organismos cantonales y regionales, sin que mediara ningún estudio científico sobre el funcionamiento, características y perspectivas de la estructura comunal creada hasta ese momento.

Recientemente, la propia institución ha reconocido que lo anterior fue un

proceso precipitado, cuyo único propósito fue lograr a corto plazo una integración de la organización comunal, que por las características del mismo y de los organismos constituidos, en nada benefició al movimiento comunal. A principios de 1987, con 68 uniones cantonales o zonales y 6 federaciones, la dirección de la institución decidió la creación de la Confederación Nacional de Asociaciones, para constituir la cúpula de la organización comunal. Dicho acto se realizó el 21 de febrero de 1987, el mismo fue muy criticado por importantes sectores de la dirigencia comunal, que argumentaron manipulación política en el proceso, con fines utilitaristas, además de problemas legales evidentes.

El organismo confederativo, constituido en esa fecha, fue derogado meses después por el Ministerio de Gobernación, que falló favorablemente una apelación de la dirigencia comunal.

El proceso confederativo se reinició a principios de 1988 con características muy diferentes en cuanto a la participación de la dirigencia y divulgación del mismo.

El 17 de junio de 1989, se constituyó la nueva Confederación Nacional que pretende ser la cabeza de las 9 federaciones provinciales y regionales existentes, 70 uniones cantonales o zonales, alrededor de 1.500 asociaciones de desarrollo y más de 5.000 comités comunales auxiliares.

Resulta difícil en la actualidad, ubicar barrios urbanos o pueblos rurales en nuestra demografía, por pequeños que sean, donde no exista un comité de desarrollo comunal o asociación de desarrollo comunal integral o específica. Son pocos también los cantones donde no exista una unión cantonal o zonal y todas las provincias cuentan con federaciones de uniones y asociaciones de desarrollo comunal.

En relación con la afiliación a estos organismos populares y población afectada por la organización comunal, no existen datos precisos en la institución. Se calcula, sin embargo, que las asociaciones de desarrollo comunal tienen alrededor de 400.000 afiliados y un número similar de vecinos participan activamente en los comités comunales auxiliares, sin estar afiliados a ninguna asociación.

A pesar de la gran magnitud de la organización comunal del presente, toda esa estructura organizativa, no es expresión de un movimiento popular beligerante, que exija participación en los centros de poder, conscientes de la realidad nacional, de las legítimas causas de los problemas nacionales y regionales, y que luche por la unidad en la acción de todas las organizaciones populares.

La ausencia y las deficiencias de capacitación para las organizaciones comunales y la manipulación, de que han sido objeto, las ha convertido en organismos resignados a las decisiones omnipotentes del Estado, sin conciencia de la problemática nacional, ni presencia en las decisiones.

La anterior situación de la organización comunal ha sido sostenida y aprovechada por las distintas administraciones, que utilizan su estructura para legitimar sus decisiones y lograr apoyo material y humano para sus programas, definidos por ellos como prioritarios.

La creación de estructuras comunales en los niveles zonal, cantonal, regional y nacional quizá sea el aspecto de mayor interés en el presente momento. Dichas estructuras, sin embargo, tampoco son expresión de un avance cualitativo importante del movimiento comunal actual. La interferencia de los dirigentes locales y regionales de los partidos políticos en la constitución, estructura y funciones de estos organismos; la ausencia de capacitación y seguimiento para los mismos y la ambigüedad de las funciones establecidas para los organismos de integración, las han convertido en estructuras débiles y casi formales.

4. PERSPECTIVAS DE LA ORGANIZACION COMUNAL EN LA PLANIFICACION LOCAL

A pesar de las deficiencias apuntadas, la organización comunal costarricense constituye la forma organizativa más numerosa, de mayor representación popular del país y si existiese decisión política podría convertirse en un movimiento popular capaz de representar a las capas menos favorecidas de nuestra sociedad, y luchar por una real democratización de nuestras estructuras económicas y sociales vigentes.

En los últimos años, DINADECO como institución rectora de la organización

comunal para la participación popular ha sido cuestionada por investigadores sociales, organismos y líderes comunales e incluso por algunos funcionarios estatales. El anterior cuestionamiento ha provocado cambios sustanciales en las políticas de la institución, la cual ha reconocido serios errores en sus lineamientos en el funcionamiento y accionar de las organizaciones comunales.

En documentos recientes de DINADECO, se censura la práctica seguida por la institución, principalmente, en cuanto a la elaboración de sus planes nacionales de desarrollo de la comunidad. En relación con lo anterior se afirma que hasta el presente «una tecno-burocracia insensible determina los planes de desarrollo. Cualquier plan surge así sin sustento popular, sin credibilidad, sin apego estricto a las necesidades de la comunidad y por eso fracasan o se quedan a medio camino» (27).

En los últimos dos años además, DINADECO ha fortalecido y adecuado sus programas de capacitación y metodologías utilizadas, con miras a hacer factibles sus planteamientos de descentralización y participación de las organizaciones comunales en la definición de sus necesidades y prioridades e integrar dichos planteamientos comunales a los diagnósticos realizados por los Consejos Regionales de Desarrollo.

El documento, anteriormente citado, reafirma como funciones primordiales del desarrollo comunal las siguientes.

- a) La participación organizada, consciente y activa de la población en el proceso de desarrollo social, económico y político del país, asumiendo responsabilidades concretas.
- b) Acortar la distancia entre el gobierno y el pueblo y obtener la participación, decisión y fiscalización del pueblo en los planes de gobierno.
- c) Ser un instrumento para las transformaciones estructurales que requiera la Costa Rica de hoy, en términos de mayor democracia social, económica y política, donde los partícipes y beneficiarios de este proceso sean las grandes mayorías (28).

Las anteriores funciones planteadas como responsabilidad de las organizaciones comunales, de nuevo coinciden plenamente con las que se han delegado a los Gobiernos Locales Oficiales (municipalidades) y las que intentan cumplir los Consejos Regionales de Desarrollo. En función de lo anterior, la inexistencia de coordinación y unificación de esfuerzos y recursos entre estos organismos constituyen una realidad imperdonable.

El momento actual parece propicio para una acción unificada en pro de la participación popular. Existen serias promesas de fortalecimiento del régimen municipal. Los Consejos Nacionales de Desarrollo, aún con serias limitaciones, afirman que han iniciado la tarea de regionalizar la toma de decisiones. La organización comunal por su parte, a pesar de sus múltiples deficiencias actuales, tiene la experiencia y los recursos humanos suficientes para convertirse en el eje de un proceso de planificación local y regional de coordinación interinstitucional.

La dirigencia comunal a nivel nacional y la propia institución estatal rectora de la organización comunal aseguran estar dispuestas a poner a disposición del anterior proceso su vasta estructura organizacional, consistente en más de 1.500 organizaciones con personería jurídica y alrededor de 5.000 comités auxiliares en todo el territorio nacional.

Si existiese real voluntad política para un proceso de planificación local, con efectiva participación de las comunidades, el mismo debiera iniciarse con un agresivo plan de capacitación para estas organizaciones, capaz de fortalecer las estructuras vigentes en todos sus niveles. Dicho plan de capacitación tendría que definirse al menos en el seno de los organismos de integración y ser ejecutado en una acción conjunta, entre diversas instituciones interesadas, los organismos beneficiarios y los centros de educación formal del país.

NOTAS

1. Ver **Ley y Reglamento sobre Desarrollo de la Comunidad 1967**. Exposición de motivos.
2. MIDEPLAN. **Plan Nacional de Desarrollo 1978-82. Gregorio José Ramírez**. Tomo 2, Estrategias de Desarrollo. 1979. Pág. 8.
3. **Idem**. Págs. 9-10.
4. MIDEPLAN. **Plan Nacional de Desarrollo 1983. Volvamos a la Tierra**. Diciembre 1982. Pág. 5.
5. Entre algunos otros son notables los movimientos agrarios violentamente reprimidos, movimientos urbanos, bloqueos, etc., tales como la lucha contra las tarifas eléctricas.
6. MIDEPLAN. **Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990**. Tomo I. Pág. 85.
7. **Idem**. Pág. 86.
8. MIDEPLAN. **División de Planificación y Coordinación Regional en Costa Rica**. Octubre 1987. Pág. 11.
9. **Idem**. Pág. 11.
10. OFIPLAN. División de Planificación Regional y Urbana. **La Planificación Regional en Costa Rica**. San José. 1977. Págs. 1-2.
11. **Idem**. Pág. 5.
12. Ver al respecto: MIDEPLAN. División de Planificación y Coordinación Regional. **La Planificación Regional en Costa Rica**. Documento de Análisis. Octubre 1982.
13. MIDEPLAN. **Seminario sobre Planificación para el Desarrollo Regional**. Noviembre 1982. Pág. 4.
14. **Idem**. Pág. 8.
15. MIDEPLAN. **Algunas consideraciones sobre desarrollo regional en Costa Rica**. Setiembre 1985. Pág. 5.
16. **Idem**. Pág. 7
17. Decreto 17592-Plan. Pág. 7.
18. Decreto 18059-Plan. Del 2 de marzo de 1988. **Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional**. Capítulo II. Artículo 5. Pág. 4.
19. **Idem**. Artículo 6. Pág. 4.

20. **Idem.** Capítulo IV. Artículo 8. Págs. 4-5.
21. **Idem.** Capítulo X. Artículo 25. Pág. 10.
22. Mayor información sobre el Movimiento de Juntas Progresistas en: Mora Agüero, J. Cayetano. **Las Juntas Progresistas, Organización Comunal Autónoma Costarricense.**
23. Mayor información sobre los programas comunales estatales en los países en desarrollo incluido el programa costarricense en: Mora Agüero, Jorge Cayetano. **Capitalismo y Desarrollo de la Comunidad 1945-67.** Octubre 1986.
24. **DINADECO. Ley y Reglamento sobre Desarrollo de la Comunidad.** Capítulo III. Artículo 60.
25. Entre otros: **Programas y Proyectos del IMAS. Asignaciones Familiares, Compensación Social, Programas Zona Norte, Programas de Vivienda, etc.**
26. Ver al respecto **Código Municipal.** Título I. Artículo 4to. Págs. 5-8. 8va. edición. 1984.
27. Tinoco C., Federico, Arce R., Guillermo y Acevedo A., Luis Angel. **Nuevo Enfoque del Desarrollo Comunal.** 1988. Pág. 15.
28. **Idem.** Pág. 14.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL. **El movimiento de asociaciones de desarrollo. Crisis y los retos del presente.** Enero 1989. Panorama Comunal. Octubre 1987. H. 2.
- DINADECO. Fundación Ebert. **Propuesta de políticas institucionales sobre el Desarrollo de la Comunidad para el período 1986-1990.** Febrero 1986.
- _____. **Ley Reglamento sobre Desarrollo de la Comunidad.** 1980.
- _____. **Reglamento de Uniones Cantonales de Asociaciones de Desarrollo.** 28 de abril 1976.
- _____. **Estudio de Uniones Cantonales.** Mayo 1985.
- _____. **Lo Urbano. Elementos de regionalización del territorio.** Febrero 1985.
- _____. **Reglamento de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad.** Enero 1989. Gaceta Oficial. 9 de julio 1988. Año CXI. H. 110.
- Decreto 18998-6. Reglamento de la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad.**
- IFAM. **Código Municipal.** 8va. edición. 1984.
- Maluenda M., Benjamín. **Algunas consideraciones sobre la participación de la comunidad en planes de desarrollo local.** Abril 1975.
- _____. **Las Uniones Cantonales en la Constitución del Gobierno de la Comunidad Municipal.** 1975.
- MIDEPLAN. **Decreto Constitucional del Subsistema de Dirección y Planificación.** Marzo 1988.
- _____. **Decreto 16068. Regionalización.** 15-2-85.
- _____. **Los Consejos de Desarrollo.** Coordinación Subregionales Regionalización de Costa Rica.
- _____. **Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986. Volvamos a la Tierra.** Diciembre 1982.
- _____. **La planificación popular en sus formas operativas.** S.F.
- _____. **Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982. Gregorio José Ramírez.** Tomo 2. Junio 1976.

- _____. **Planificación Regional en Costa Rica.** Octubre 1982.
- _____. **Sistema de Planificación Regional y Urbana.** Mayo 1977.
- _____. **Decreto 17592. Reglamento General de MIDEPLAN.** 8 de junio 1987.
- _____. **Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990.** Tomo I.
- _____. División de Planificación y Coordinación Regional. **Planificación en Costa Rica.** Documento de Análisis. 1982.
- _____. División de Planificación y Coordinación Regional. **Seminario sobre Planificación para el Desarrollo Regional. Conclusiones y Recomendaciones.** Noviembre 1982.
- Mora Agüero, Jorge C. **Capitalismo y Desarrollo de la Comunidad. 1945-76.** Cuadernos EPPS. 1986.
- _____. **Control popular por medio de la integración. La experiencia comunal.** Mayo 1989.
- _____. **Las Juntas Progresistas, Organización Comunal Autónoma Costarricense 1921-1980.** Junio 1987.
- _____. **Organización comunal y DINADECO 1964-1987.** ICES-Porvenir. 1989.
- Morales, Miguel. **Poder local, descentralización y municipios.** Junio 1987.
- OFIPLAN. División de Planificación Regional y Urbana. **La Planificación en Costa Rica.** San José. 1977.
- _____. División de Planificación y Coordinación Regional. **Los Consejos de Desarrollo.** S.F.
- _____. División de Planificación, Coordinación Sectorial. **Planificación Operativa.** San José. Julio 1979.
- Tinoco, Federico y Arce, Guillermo. **Una guía para la discusión relación municipio organización comunal.**
- Vega Carballo, José Luis. **Los movimientos populares y comunales.** 1988.