

DEMOCRACIA Y PARTICIPACION POPULAR: LA DIMENSION POLITICA DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION ¹

MSc. Olga Marta Sánchez O. ²

Profesora, Escuela de Planificación
y Promoción Social

Hemos sido convocados para reflexionar colectivamente con la aspiración de poder construir una interpretación sobre nuestro presente crítico y bosquejar tendencias futuras hacia el cambio de siglo. La cita resulta acertada y obligante.

En épocas de crisis, el pensamiento sabido y aceptado como cierto queda estrecho para explicar la complejidad y profundidad que alcanza la irrupción de acontecimientos no previstos. Igualmente, podemos decir que en los momentos críticos, las prácticas cotidianas quedan obsoletas, y esto sin duda ha sido evidente en relación con la función estatal, porque quizás el rasgo más significativo de la actual crisis ha sido la crisis fiscal estatal. Siendo nuestro tema la planificación evidentemente también salta a la palestra su discusión en la crisis. Pero también las épocas de crisis son momentos para hablar de utopías ³. La sociedad futura que aspiramos, no solamente nos sirve de ensoñación, sino que es recurso para orientar la acción del presente.

Crisis y utopía conducen lógicamente al mundo de la hegemonía, a discutir sobre la dirección intelectual y moral de la sociedad actual y futura, sobre el consenso y la cohesión, sobre la democracia y la calidad de la participación ciudadana, sobre las formas específicas de producción y distribución de la riqueza social. Esto es, permite hacer un balance sobre las estructuras económicas, sobre las libertades públicas, sobre las formas de ejercicio político de la representación, sobre el carácter y extensión de los organismos privados de la sociedad civil, sobre el desarrollo organizativo de las clases, en síntesis sobre la universalidad de la ciudadanía que permite la conformación estatal vigente ⁴. Las crisis son entonces momentos privilegiados de la política, de la confrontación y disputa de

proyectos societales. La riqueza de la coyuntura, la alternativa de resolución del momento crítico tendrá estrecha relación con la cultura política nacional.

Hoy, muchos han dejado de hablar de democracia, y por tanto —implícitamente— también de tolerancia y soberanía popular y nacional. Sobre todo aquellos sectores que ligada su suerte de reproducción al capital transnacional se desentienden de la comunidad nacional y paradójicamente hacen posible que esta sea una reivindicación renovada de las clases populares. Su utopía se identifica con el mercado total como diría Franz Hinkelamert y el andamiaje jurídico-político que se le complementa, excluyente, autoritario, intolerante, chauvinista y restrictivo de la democracia política por la vía de la cooptación, la corrupción, el desencanto o la represión y, por demás, alejado de la democracia social.

Las notas hasta aquí expuestas han pretendido destacar que, en contrario sensu al pensamiento estatista de origen iusnaturalista, es la sociedad civil la dimensión dinámica y creadora de la política. Es en ese conjunto variado, difícilmente imaginable con exhaustividad, de instituciones donde se organiza el enfrentamiento ideológico y político de las clases sociales⁵, donde se dirimen y confrontan las utopías.

Pero esta afirmación tampoco puede servir para simplificar lo complejo. El Estado como síntesis selectiva, clasista, de la confrontación social de su sociedad también formula, formaliza y difunde una proyección societal. El Estado en su papel de burgués colectivo, para el caso que nos incumbe históricamente, requiere manejar una imagen de futuro, imagen del devenir que garantice la reproducción de la organización social, esa es su función esencial. En este camino requiere reducir la incertidumbre, requiere con base en un proyecto que debe presentar como el proyecto de toda la sociedad —allí el ejercicio hegemónico del consenso y/o la coerción— conseguir la legitimación por un lado y por otro encontrar un norte para su acción. Es en este punto donde nos damos encuentro con la acción planificadora.

Acción planificadora que en el contexto que se enmarca pierde toda definición que se restringe al ejercicio técnico-burocrático de especialistas en macrodinámica o en econometría para entender que la racionalidad del plan es una racionalidad de suyo política. Así queda roto el primer mito sobre la planificación: no es una acción neutra, técnica y administrativa de la función pública. La aspiración weberiana de divorciar al científico del político evidentemente no se cumple. Quien recomienda opciones las hace desde una perspectiva política.

Asimismo, el relieve que hemos dado y que creemos tiene la sociedad civil en la orientación de la política también derriba otro mito generalmente asociado a las teorías más difundidas de la planificación: es falso que el Estado sea el único que puede construir un proyecto de sociedad. Los objetivos y metas —la sociedad a alcanzar— que funciona como fin en la formalización de las líneas de planificación es la visión estatal de la utopía, según la capacidad de lectura que él consiga de su sociedad. Y sin duda esta proyección se dará de encuentro con estructuras de poder que emanan del ámbito privado de la sociedad, donde otros actores sociales tienen y perfilan otros objetivos, donde otros actores sociales hacen exploraciones sobre el futuro con base en la cual articulan su acción. Allí la complejidad contradictoria de la planificación dependiendo de la dinámica de la confrontación, la negociación o como se dice ahora de la concertación.

Obviar teórica y prácticamente lo anterior ha sido la historia de los veinticinco años de proceso de planificación desde el Estado que lleva Costa Rica. Veamos.

Algunos señalan que nuestro sistema de planificación nacional se creó por influencia teórica y metodológica de las propuestas de la CEPAL/ILPES, ello creemos que no tiene interés en este caso, toda vez que la tarea poco estratégica que han cumplido las actividades planificadoras estatales, no la podemos achacar a quien elabora una alternativa entre muchas, sino a quien la adopta por considerarla válida. Este sistema de planificación, lo que sí es cierto es que se concibió como un instrumento estratégico para el desarrollo ⁶.

La cuestión problemática en la concepción que se ha tenido sobre quienes son los sujetos en la definición de ese perfil de desarrollo, porque lo que sí resulta claro es el supuesto de que los receptores del mismo será la sociedad toda, bajo el supuesto que las ventajas del mismo se derramarán sobre el conjunto de la población. Pero como dice Edwin Ramírez en un trabajo reciente evaluativo del proceso de planificación nacional, los actores fueron ignorados de la formulación, cuando mucho se les inscribe como ejecutores. El plan económico y social se definió al margen de las clases, ignorando sus mecanismos de confrontación o de alianzas si fuera el caso. Así como se obvió el movimiento político interno también se minimizaron o excluyeron las líneas de condicionalidad que impone la pertenencia a un sistema internacional.

En esta perspectiva no puede resultar extraño entonces que los planes de mediano plazo que se han estructurado no hayan pasado de ser onerosos ejercicios de funcionarios bien intencionados. A través de ellos el Estado no ha logrado lectura de su sociedad, ni ha conseguido legitimidad como fuerza impulsora para llevarlos a la práctica, necesidad básica si se piensa que dirimiéndose proyectos diferentes y contradictorios al seno de la sociedad, toda propuesta de planificación estatal requiere de un ejercicio hegemónico: expresado concretamente en consenso con los aliados y dominio frente a los opositores.

Existiendo entonces estas limitantes, la historia del proceso de planificación nacional ha sido anodina, parcial y carente de fuerza persuasiva. Ningún sector social la ha hecho suya pero tampoco nadie la ha enfrentado con fuerza, simplemente se le ha ignorado porque nunca ha demostrado viabilidad. Así los esfuerzos por planificar se han convertido simplemente en un requisito estatal para evidenciar cierta racionalidad administrativa que debe exhibir cualquier estado moderno y sobre todo cualquier Estado nacional dependiente que aspire a ser sujeto de crédito internacional.

Estas visiones estrechas de la planificación, cuando la misma se reduce solo a formular propuestas del deber ser, sobre diagnósticos dudosos, y al margen de los actores sociales de una sociedad civil confrontada, han hecho de la disciplina de la planificación y de su práctica un formulismo para cumplir con los trámites solicitados por los organismos de préstamo nacionales o internacionales. Esa tan cara asimilación que tanto se ha difundido de planificación reducida a la formulación de proyectos es un ejemplo de ello.

Dentro de este marco resulta entonces entendible la imprecisión de las metas, la desarticulación entre sectores de la administración pública y espacios territoriales y más aun, la evidente contradicción entre la propuesta de planificación y la política económica.

De los cinco planes de desarrollo que se han elaborado, ninguno ha recibido un grado de instrumentación adecuado. Ello lo podríamos explicar por dos razones: una de ellas, quizás muy doméstica, que se asimila a las formas de hacer política partidaria: el plan sale extemporáneamente y se pretende que sea instrumentado por una administración distinta a quien lo elaboró y quien asciende al ejecutivo pretende convertir su programa de campaña en plan nacional de desarrollo. Pero quizás este sea el aspecto evidente, pero el menos significativo, el aspecto a nuestro juicio esencial es el ya enunciado, no hay fuerza social que lo haga suyo.

Mientras se insista en seguir viendo la acción estatal como neutra, como definidora a priori del interés nacional, del bien común, y mientras se continúe pensando que las decisiones económicas son apolíticas, se seguirá posiblemente trabajando con las nociones de planificación que hasta ahora han operado y los resultados no serán muy diversos. Por más crecimiento del Ministerio de Planificación, por más organismos de coordinación sectorial o regional, por más reformas administrativas que obliguen a crear dependencias de planificación en la estructura del sector público, los resultados no serán muy distintos a los alcanzados en estos veinticinco años.

Quienes soñaron en que la planificación de la gestión pública era *el instrumento de cambio estructural para superar el desarrollo*, además de un pensamiento estatista, de que la sociedad cambia desde "arriba" se equivocaron al pensar que la acción pública suplanta a las fuerzas sociales y sus proyectos políticos.

Así, queda evidente que la incapacidad de coordinar una imagen objetivo, con un plan de mediano plazo y la programación de corto plazo, para utilizar el lenguaje de los planificadores, no es un problema de incapacidad técnica, sino de incapacidad política para comprender la dinámica de toma de decisiones en una sociedad que está dada por la vida organizativa y política de sus agentes privados, principalmente.

El panorama anterior, que podría ser válido para explicar los fracasos contemporáneos de los esfuerzos de planificación nacional en cualquier país, por lo menos de la región que son las experiencias que más cercanas tenemos, se agudiza para el caso costarricense si empezamos a ver que el quehacer estatal se enfrenta a una sociedad civil unificada desde la esfera privada misma y muchas veces a pesar del Estado, como resultado de una capacidad burguesa de irradiación de hegemonía desde la base misma de la sociedad, posibilidad potencializada ante la debilidad orgánica y ciudadana de las clases subalternas. Esta realidad constantemente restringe la autonomía relativa del Estado costarricense, el que tiene poca posibilidad de imponer medidas de política económica que sean adversadas en la coyuntura por las organizaciones del gran capital. La historia de la ambigüedad, del comportamiento errático, de la gestión estatal se debe más que todo a la respuesta frente a una clase dominante agresiva y fiscalizadora de su propio estado y no, a como podría pensarse de un análisis mecánico finalista, a la construcción autónoma de un proyecto contraestatal desde las clases subordinadas.

El diagnóstico pareciera ponernos frente a un panorama desolador. Y quizás la pregunta que aflora es sobre la viabilidad de la planificación.

Aquí las respuestas son múltiples. A riesgo de simplificar podríamos encontrar en el caleidos-

copio de propuestas en un extremo los planteamientos convergentes con Bettelheim, que plantean que la planificación es solo una realidad del socialismo, donde el Estado maneja, monopólicamente, todas las estructuras que le posibilitan un plan económico de conjunto. (Quizás hoy Bettelheim modificaría un tanto sus observaciones a la luz de la convulsión democrática en el llamado "socialismo real" y el movimiento de la Perestroika).

Y en el otro extremo, la crítica neoliberal, en Costa Rica ya esbozada desde 1962 por ejemplo por Miguel Angel Rodríguez, de que la planificación es la coerción a la libertad privada. La Asociación Nacional de Fomento Económico también periódicamente sale a la palestra a recordar este argumento.

Los estatistas, que defienden los principios de la planificación "indicativa" han sido poco prolijos en su producción, y el tema de la planificación ha quedado reducido a los espacios de las oficinas públicas y las recomendaciones organizativas.

Nuestra posición difiere de las opciones aquí expuestas.

A nuestro juicio, la sociedad capitalista no es capaz de garantizar desde el ámbito privado las condiciones automáticas de la reproducción. El Estado, emerge así en la sociedad capitalista y sobre todo en la sociedad capitalista contemporánea como la instancia que debe garantizar esta reproducción. La economía política del capitalismo justifica la necesidad de la política económica y la planificación.

En esta tarea contradictoria, por garantizar la reproducción de largo plazo de la sociedad, el Estado requiere reducir la incertidumbre, requiere hacer uso de la ventaja de conocimiento que le da la posibilidad de cálculo social que organiza a una colectividad en torno a la medida del valor y de la valorización creciente, pero también debe reconocer su misma naturaleza contradictoria y por tanto la necesaria articulación que debe existir entre sus definiciones y acciones y los ritmos de la sociedad civil.

Así vistas las cosas, no es imaginación sino realidad pensar que los procesos de planificación deben apoyarse en una participación creciente de grupos, organizaciones e instituciones en calidad de actores ⁷. Ahora bien, creo que resulta evidente que esta propuesta nos devuelve nuevamente al principio de nuestra exposición. Esta participación creciente está en íntima concordancia con el sistema político que se halle conformado, con el grado de organicidad de las clases y con la posibilidad de expresión libre de puntos de vista disímiles, en síntesis tiene que ver con el grado de democratización social y política alcanzado en una coyuntura histórica particular.

Ligamos democratización social y política, entendiendo por la primera la posibilidad de las clases de haber conquistado un valor histórico moral que les permita reproducirse en condiciones adecuadas, porque si bien es cierto no hay un condicionante obligado, pero un sector popular que masivamente se encuentre al margen de las condiciones de vida de su época, difícilmente se puede convertir en un sujeto político. Coincidimos con quien señala: *"El analfabetismo y la desinformación, la presencia de una gigantesca masa de marginados, la debilidad de los lazos orgánicos de la po-*

blación dominada, el carácter perentorio que adquiere la atención de las necesidades más elementales (empleo, alimentación, vivienda, salud, educación, etc.) y el primitivismo de la cultura política convierten a una sociedad en una realidad donde la cuestión democrática no puede ocupar el primer plano”⁸.

La democracia y su grado de ampliación se convierten así en requisitos para esta noción de planificación que estaríamos tratando de presentar. Ahora ¿ese grado de ampliación debe ser evaluado con respecto de qué?, con respecto a la cantidad y calidad de los sujetos que son llamados a tomar decisiones. Se supone que un régimen es más democrático en tanto sea más elevado el número de miembros que participan en las decisiones colectivas, y además que esta participación sea frente a pluralidad de opciones. Asimismo debe conocerse la calidad estratégica de los asuntos sobre los cuales tienen potestad de decidir⁹. Así, una planificación que tome en cuenta a los actores sociales tiene que contener sin duda un alto contenido democrático, y éste solo se logra si la sociedad es democrática.

Y en esta dimensión es donde nos volvemos a encontrar con problemas que ni teórica ni históricamente se encuentran resueltos. El Estado, a pesar de que debe representar el interés general de su sociedad, es un estado de clase, e históricamente la lucha por la democracia es la lucha por la participación popular en las funciones legislativas y ejecutivas, tiene por ende un contenido popular. Y ello en el contexto actual se enfrenta con dificultades que provienen tanto de formas de ejercicio de la dominación gustosas de propiciar una cultura política clientelista, cooptada, así como de un contexto internacional donde el Estado nacional mismo tiene problemas para asegurar su soberanía. Y ante esta limitante, como fuente de compensación actúa reflexivamente hacia el interior, anulando la soberanía popular. Es decir, ocurre algo así como que la pérdida de soberanía frente al exterior es pretendidamente recuperada conculcando ésta a la población mayoritaria¹⁰. Esto es una limitante, no una condena para la perspectiva que estamos planteando.

Resulta entonces concluyente que, estaríamos planteando la necesidad de superar la planificación normativa, por una planificación donde el Estado se convierte en un actor más, por una planificación donde el Estado no se conciba como el obligado y obligante, en forma monopólica a definir y ejecutar el desarrollo rompiendo con el curso normal de los procesos sociales. Sino que la planificación sea la formalización sistemática de una lectura de las demandas y aspiraciones que contradictoriamente, y entonces como fuerzas que se enfrentan, surge de la realidad de la sociedad civil. Este será el grado de contradicción interna de esta planificación, que no es más que el mismo grado de contradicción que existe en la sociedad misma.

La planificación así concebida podrá ser algo más que el diagnóstico y la propuesta del deber ser para sumar, en cambio, a dichas fases metodológicas, el proceso de análisis de realidad que permita evaluar su viabilidad política, su potencial como idea fuerza que oriente a la sociedad en una coyuntura específica y entonces que la toma de decisiones tenga un sentido de historicidad dado por el conocimiento de la dinámica concreta de la confrontación o concertación entre agentes sociales específicos.

Concordaríamos con Matus, en que *“la planificación se inserta dentro de las conquistas de li-*

bertad más grandes que puede perseguir el hombre. Porque planificar no es otra cosa que el intento del hombre por crear su futuro y no ser arrastrado por los hechos”¹¹.

Es evidente que el proceso de planificación actual no ha podido responder a la crisis, que nunca como ahora su papel ha sido más accesorio, que los planes de mediano plazo se quedan archivados en las oficinas para que el Estado organice y oriente su gestión a partir de los planes operativos de corto plazo que derivan de una política de ajuste estructural. Repensar esta dimensión de la realidad que ha sido nuestra tarea de hoy, nos permite construir nuestra proyección de futuro, nos permite aspirar a organizar procesos de toma de decisiones sociales donde las clases populares tengan la fuerza y la posibilidad política de plantear sus propias demandas. Para ello a nuestro juicio, una dimensión es la básica, profundizar el alcance de la democracia política nacional, fortalecer las expresiones orgánicas autónomas y construir una cultura política de participación, de discusión y de debate político que se oponga a la apatía, a la desinformación, y a la delegación pasiva de la soberanía popular en manos de una política clientelista y desnacionalizada. Esta vendría a ser nuestra utopía, y ella orienta hacia tareas prioritarias del presente, esto es por ejemplo, pensar teóricamente en la perspectiva disciplinaria, recrear dimensiones metodológicas aptas para procesos de planificación participativa y de base y colaborar en la promoción de la gestión autónoma de los grupos sociales organizados como sujetos formuladores de líneas de planificación.

Concebimos así que una planificación participativa puede traer consigo una nación más soberana, pero para ello es prerequisite profundizar la democracia y eso no es tarea universitaria sino popular y nacional porque implica en alguna medida redefinición de sistemas de hegemonía.

NOTAS

1. Ponencia presentada al Foro Omar Dengo 1988. Tendencias socioeconómicas, políticas y culturales hacia el siglo XXI. Subtema: Planificación y participación popular. 25 de agosto de 1988. Facultad de Ciencias Sociales. Unidad Coordinadora de Investigación y Documentación. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.
2. Socióloga y economista. Profesora de la Escuela de Planificación y Promoción Social. Universidad Nacional.
3. Como señala Horkheimer la utopía tiene dos lados: la crítica de lo que es y la representación de lo que debe ser. (Bobbio et al. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI. México, 1982. p. 1.661). La utopía es una propuesta sometida a la colectividad por agentes sociales que conciben un orden social que a su juicio es mejor que el existente, y por tanto digno de buscarle viabilidad política, de construir una nueva hegemonía en torno a ella.
4. El carácter desigual intrínseco al capitalismo permite a Pablo González Casanova la siguiente reflexión: "En algunos países, a veces, existen los derechos de organización y expresión, el funcionamiento de partidos, la manifestación de ideas alcanza una institucionalidad más o menos efectiva; pero incluso en esos países y momentos hay una geografía y una historia de la negación y el consenso, en que estos se reducen a algunas zonas —por lo general urbanas—, a algunas empresas —por lo general estratégicas—. . . El consenso y la negociación benefician a una población muy reducida, que también sufre las consecuencias de una cultura y una conciencia autoritaria". González Casanova, Pablo. *El poder al pueblo*. Editorial Océano. México, 1985. p. 21.
5. Para más detalle sobre la utilización que se hace del concepto de sociedad civil ver: Woldenberg, José. "Pereyra contra tres tristes tesis tradicionales de la izquierda". En: *La Jornada de los libros*. Periódico *La Jornada*. México. 6 de agosto de 1988. pp. 3-4.
6. Sobre la evaluación del proceso de planificación nacional nos estamos apoyando en un interesante trabajo inédito de Edwin Ramírez llamado: *Los factores sociopolíticos de la planificación nacional. Un análisis crítico de la experiencia teórico-práctica de la planificación en Costa Rica (1963-1986)*. Tesis de Maestría en Sociología, próxima a presentarse en la Universidad de Costa Rica.
7. Ramírez, Edwin. *Op. cit.* p. 19.
8. Pereyra, Carlos. "Democracia política y transformación". En: *La Jornada de los libros*. Periódico *La Jornada*. 8 de agosto de 1988. México.
9. Nos estamos apoyando en esta parte en Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. pp. 13-15.
10. Pereyra, Carlos. *Op. cit.* p. 7.
11. Matus, Carlos. *Planificación, libertad y conflicto. Planificación 2000*. Instituto Venezolano de Planificación. Caracas. 1985. p. 13.