

TRAYECTORIA SOCIO-POLÍTICA DEL MOVIMIENTO COMUNAL EN COSTA RICA

HANNIA FRANCESCHI BARRAZA
IVETH BARRANTES RODRÍGUEZ

Este documento es un apartado del marco sociopolítico del estudio: *Liderazgo en las organizaciones de base*, que tiene como objetivo aportar elementos de análisis para comprender, en retrospectiva "histórica", el desarrollo de las organizaciones y de los movimientos sociales seleccionados en esta investigación. El trabajo se basa fundamentalmente en la consulta de fuentes secundarias por su carácter de contexto del objeto de estudio particular: la trayectoria sociopolítica del movimiento comunal en Costa Rica, en el período comprendido entre 1980-2000. No obstante, se parte de los antecedentes que le dieron origen con el propósito de explicar el proceso que posibilita su desarrollo actual.

En la exposición se pretende responder a las preguntas: ¿qué tipo de organizaciones son expresión del movimiento comunal y qué relación tienen con los movimientos sociales en su conjunto?, ¿cómo se ha relacionado el movimiento comunal con el Estado y con la sociedad en el período objeto de estudio?, ¿cómo se ha entendido el concepto de participación que ha prevalecido en las organizaciones, y cómo ha influido en los liderazgos de base?

Surgimiento: las juntas progresistas en las décadas del 30 al 60

Las juntas progresistas son las primeras organizaciones que logran definir un claro perfil comunitario autónomo surgieron en la Costa Rica republicana. La primera de ellas nació en la década del 20, como una evolución de las juntas patrióticas progresistas; su ámbito de acción era la comunidad o el barrio y sus objetivos atendían a un espectro de necesidades comunales relacionadas con el empleo, el trabajo, la alimentación y los servicios públicos. La *Ley de Asociaciones* 218, emitida en 1939, les otorgó la personería jurídica a la que aspiraban para darle respaldo a sus acciones y, de esa manera, también el gobierno de turno pudo regularlas y controlarlas (Mora. 1992: cap. II).

Lo anterior ocurría en el contexto de un estado liberal, con poca intervención en los asuntos económicos y sociales, una sociedad altamente estratificada donde las oportunidades de participación social y comunitaria eran reducidas, sobre todo la intervención ciudadana en la toma de decisiones relativas a asuntos de interés sectorial y nacional.

Esas condiciones y, específicamente, las consecuencias de la crisis económica de 1929 favorecieron el auge de un movimiento popular en el que fuerzas políticas contestatarias impulsaron, no solo la creación de asociaciones de trabajadores, sino de organizaciones urbanas de barrio como las juntas progresistas.

Del 60 al 80: el surgimiento de las asociaciones de desarrollo comunal (ADC)

En otro contexto sociohistórico, la década de los 60, surge otro tipo de organizaciones: las ADC. Estas son organizaciones de carácter territorial, que nacen gracias al impulso que les da el Estado en el marco político de la *Ley de Desarrollo de la Comunidad 3859*, por medio de la cual se crea una entidad llamada Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco). Además, recibieron el apoyo del gobierno de Estados Unidos, mediante el programa denominado Alianza para el Progreso.

La creación de las ADC ha sido interpretada por diversos autores (entre otros por Mora, Jorge Cayetano y Valverde, José Manuel), como una decisión política de los gobernantes que tiene como propósito contrarrestar el impacto político de las juntas progresistas. Estas, por su independencia política de las estructuras de poder eran consideradas lesivas al sistema político vigente. La ley de creación establece los siguientes objetivos:

Declárase de interés público la construcción un funcionamiento de de asociaciones para el desarrollo de las comunidades, como medio de estimular a las poblaciones a organizarse para luchar, a la par de los organismos del Estado, por el desarrollo económico y social del país (*Ley 3859*, p. 5).

En ese sentido, las ADC “han cumplido un importante papel en la satisfacción de algunas necesidades de infraestructura material de las comunidades urbanas y rurales, el encargarse, junto con el gobierno, de la construcción de instalaciones educativas, de salud, de recreación y de caminos vecinales” (Franceschi.1990; 31).

Para cumplir con su cometido, las ADC fueron incluidas en el presupuesto nacional con el fin de garantizarles un apoyo financiero: un 1.25% de lo recaudado por concepto de impuesto sobre la renta.

La canalización de esos fondos se prestó para una negociación político partidaria en el contexto de un estado desarrollista – benefactor, que se concretó en un intercambio de favores entre los gobernantes de turno y las dirigencias comunales que clamaban por apoyo financiero para sus proyectos de infraestructura. Ese fenómeno se interpretó como clientelismo político, pues la participación comunitaria estaba sujeta a las prioridades gubernamentales con la intermediación de líderes formales vinculados a partidos tradicionales como el PLN.

Lo anterior explica por qué en esa década el quehacer de las ADC estuvo alejada de las acciones del movimiento popular costarricense.

Los años 80

En los 80, las luchas comunales fueron protagonizadas por tres tipos de organizaciones: las ADC, los comités de vivienda y el movimiento comunal autónomo.

El gran descontento social que produjo el deterioro del nivel de vida durante el periodo 1980-1982 dinamizó sus acciones y fortaleció la reacción contra el modelo de estado desarrollista –benefactor que parecía agotado. Lo anterior propició el establecimiento de las bases de un nuevo modelo: el estado liberal.

La gran movilización de protesta contra el alza en el costo de las tarifas eléctricas, en 1983, constituyó la mayor expresión de las luchas comunales durante ese periodo. En esa lucha participó una gran diversidad de comunidades, sobre todo las de la región central del país. El movimiento fue amplio (multipartidista), y representativo de distintas organizaciones locales, culminó con la derogatoria de la decisión gubernamental (Franceschi, 1990:28). Sin embargo, los alcances de esa movilización comunal autónoma, no trascendieron la coyuntura ni la sistemática incorporación de la perspectiva global en sus acciones.

Los comités de vivienda en el nivel local, y los frentes de lucha por vivienda en el ámbito regional desarrollaron, en esta década, una presión comunal sistemática hacia los entes estatales y, finalmente, lograron una respuesta puntual a sus demandas, por lo menos en la Gran Área Metropolitana.

La forma de resolver ese conflicto por parte del Estado determinó la institucionalización del conflicto social por vivienda; razón por la que se considera un hecho de interés sociopolítico. Las organizaciones se constituyeron en el brazo constructor del Estado, pues este canalizó fondos para la construcción de viviendas de interés social solo para

aquellas organizaciones que habían firmado un pacto de cooperación con el gobierno de turno (administración Arias Sánchez).

En ese contexto, se establecen formas de participación comunitaria orientadas a la reivindicación específica de soluciones habitacionales con servicios básicos mínimos. Estas acciones fueron dinamizadas por líderes personalistas que, en algunos casos, se transformaron en cacicazgos masculinos o femeninos.

Durante ese período las ADC redujeron su perfil de acción en relación con los comités de vivienda, aunque tuvieron mayor auge los comités vinculados a proyectos dirigidos a sectores de bajos ingresos. Algunas organizaciones lograron mantener un nivel mínimo en las luchas por garantizar sus derechos sociales básicos, y reivindicar un mejoramiento en la calidad y el sostenimiento de las tarifas de los servicios públicos: agua, electricidad y transporte público. La participación comunitaria de tipo instrumental se mantuvo en este período, pues el clientelismo político fue la forma de negociar la atención de sus demandas, por parte de liderazgos formales vinculados a los partidos políticos tradicionales con representación política en la Asamblea Legislativa.

En 1987 se crea una instancia de coordinación en el país: la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (Conadeco); esta organización, pese a que agrupaba a federaciones provinciales y regionales, no logró un salto cualitativo en cuanto a su poder social y político. Era una instancia formal que no descansaba en redes cantonales ni regionales con solidez organizativa y perspectiva política (no partidaria). La Conadeco no logró superar la atomización y fragmentación característica de las ADC, pues aunque su número era superior a mil en 1986¹, no alcanzaron un impacto sociopolítico significativo como movimiento social con capacidad transformadora.

El movimiento comunal autónomo

Como alternativa a la organización comunal antes analizada, surgieron, a fines de los 80, expresiones organizativas con independencia política y financiera del Estado, de sus instituciones y de los partidos políticos tradicionales. Entre ellas destaca la Coordinadora de Barrios en San José, que reivindica el derecho al consumo alimentario y a la calidad de los servicios urbanos dentro de una estrategia global de nuevas formas de organización y participación vecinal, en aras de solucionar sus problemas y construir la democracia desde los sectores populares (Franceschi. 1990: 32) & Artavia, y otras; 1997:36).

También surgieron otras expresiones organizativas similares en la Gran Área Metropolitana (Heredia, Alajuela, San Ramón), y en los cantones centrales de Limón y Puntarenas. Muchas de ellas operaron bajo la estructura jurídica de la *Ley de Asociaciones* 218. Además de las reivindicaciones mencionadas, estos grupos incluyeron el trabajo comunal en cultura y deporte. Un rasgo distintivo de estas organizaciones fue la práctica de nuevas formas de participación, de democracia interna y de reflexión colectiva, orientadas a la definición de estrategias de organización y de lucha que vincularan lo local con lo global.

Estas organizaciones intentaron establecer redes de coordinación entre sí durante la década de los 80 y los 90, sin descartar “el claro propósito de configurar paulatinamente un proyecto político que contribuya a la generación de un movimiento popular...a saber, que cuestione las estructuras de dominación prevalecientes y procure transformaciones radicales en la misma” (Pérez.1999:29.80).

No obstante su carácter alternativo, estas son experiencias aisladas, con poca influencia en las prácticas comunales. Situación que reduce las posibilidades de articular un movimiento comunal autónomo e independiente de las estructuras del poder político.

El decenio 90-2000

En esta década se empieza a consolidar el nuevo modelo de estado liberal, con los llamados programas de ajuste estructural (PAE). Cuando la inserción del país en la economía internacional se transforma en prioridad de los gobiernos, se reorienta la política social, se incrementan las tarifas de los servicios públicos y se recortan o desvían las partidas asignadas a algunos programas sociales en el presupuesto nacional. Lo anterior genera un gran deterioro en las condiciones de vida de amplios sectores de la población urbana y rural (Valverde, Trejos & Mora, 1993: 91).

También se reduce el perfil, desaparecen o se cambia la función de algunas instituciones clave del modelo anterior; tal es el caso de Dinadeco, institución a la que se le elimina la facultad de intervenir en la promoción, capacitación y asesoría financiera de las ADC y se le restringe a su fiscalización.

Esas políticas provocan reacciones puntuales por parte de los movimientos populares y, específicamente, de las organizaciones comunales; no obstante, se mantiene la orientación central de ajuste estructural, ante los efectos de los PAE, y se consolida la transformación de una política social universalizada hacia una política focalizada

que consiste en la distribución del gasto social entre los sectores y grupos sociales más vulnerables. La política social tiene claros objetivos políticos y económicos: la compensación social.

En ese contexto, la dinámica organizativa del movimiento comunal se mantiene dentro del marco de los ofrecimientos políticos de los gobiernos: se reduce considerablemente el espacio de negociación orientado a la consecución de partidas específicas para obras de infraestructura y de servicios urbanos básicos, pues el aporte estatal prioriza el otorgamiento de bonos alimentarios y de vivienda como acciones de compensación social. Estas acciones generan una especie de neoclientelismo, pues se minimizan las iniciativas de la contraparte social (popular).

El Estado ya no estimula ni acepta negociar con cualquier organización de base. Son los grupos más organizados (ya sean ADC, asociaciones formadas bajo la Ley 218, fundaciones, etc.) es decir, los que tienen capacidad de gestión financiera de proyectos, los que logran captar algunos fondos públicos para sus proyectos comunales. Esos fondos no solo provienen del presupuesto gubernamental o institucional, sino de las organizaciones no gubernamentales (ONG) o de agencias de cooperación internacional que tienen como objetivo coadyuvar con los gobiernos en la atención de las demandas básicas de la población más pobre a fin de mantener la gobernabilidad de estas sociedades.

En programas como el Triángulo de Solidaridad creado durante la administración Rodríguez Echeverría se abre espacio a la participación ciudadana en la identificación, formulación de proyectos de desarrollo local y utilización de fondos públicos. Empero, esto alcanza solo los niveles de información y consulta, pues de antemano hay restricciones en el presupuesto para atender necesidades que alteren las prioridades gubernamentales. Veamos:

...las iniciativas presentadas por las y los ciudadanos en términos generales no desarrollan propuestas de largo plazo de autogestión de rubros como generación de empleo, participación activa en la solución de problemas de salud, de educación, etc. En una amplia proporción, las iniciativas parecen referirse a la solución de necesidades puntuales de infraestructura...

Concretar obras de desarrollo comunal... es uno de los mayores problemas y retos del Triángulo de Solidaridad. Los cantones seleccionados son justamente los más afectados por el desempleo y la pobreza y requieren fuertes inversiones para solucionar sus problemas, pero son también las municipalidades con menores recursos" (Estado de la Nación; 1999: 275).

En ese marco, algunas ADC se han planteado el reto de cambiar su función tradicional de constructoras de servicios básicos en el nivel local, mediante financiamiento gubernamental, al de gestoras y administradoras de recursos públicos para la atención de las necesidades comunales: desempleo, prestación de servicios públicos más eficientes, manejo de los desechos sólidos, entre otros².

Aunque la población puede involucrarse socialmente mediante una participación de carácter comunitario, siempre carece de perspectiva regional y global, ya que su ámbito de acción es el local. La acción no corresponde a un movimiento con identidad social, sino a una especie de grupos corporativos que se disputan recursos públicos, nacionales e internacionales, para financiar sus proyectos comunitarios.

A partir de lo expuesto, surgen muchas interrogantes en distintos órdenes:

¿Cuál es el sentido de las organizaciones locales en el contexto actual?

¿Qué papel están jugando en la democratización política de la sociedad costarricense?

¿Se puede explicar el movimiento comunal con base en los paradigmas tradicionales de los movimientos sociales?

¿Por qué es escasa la investigación social sobre esta área temática?

¿Tiene relación con la centralidad del Estado neoliberal y de la política económica?

¿Qué importancia se le está dando a la sociedad civil en las investigaciones Sociales?

¿Qué implicaciones tienen estos hechos en la generación de conocimiento útil para el cambio social?

Notas

¹ En 1986 había 1286 asociaciones de desarrollo comunal inscritas en Dinadeco. Ver: Vega Carballo, José Luis. s.f.: 9

² Según datos relativamente recientes, en 1998 estaban inscritas 1710 asociaciones de desarrollo comunal en todo el país y, en ese año, 97 de ellas se inscribieron o se reactivaron. (Proyecto Estado de la Nación. 1998; 1999: 244).

Referencias bibliográficas

Artavia, Victoria, Chavarría, Isela & Jaén, Silvia (1997). Movimientos y organizaciones comunales. Escuela de Trabajo Social, monografía del curso *Movimientos y Organizaciones Sociales de Costa Rica*, San José: Universidad de Costa Rica.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (1967) Ley. 3859 sobre Desarrollo de la Comunidad. San José.

Franceschi, Hannia (1990) De la lucha reivindicativa a la gestión comunal estatal. En: *Costa Rica: balance de la situación*. San José: Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS), No. 38, nov-diciembre.

Mora Agüero, Jorge Cayetano (1992) Las juntas progresitas: organización comunal autónoma costarricense 1921-1980. San José: Fundación Friedrich Ebert.

Pérez Zumbado, Danilo (1999) Movimiento comunal, partidos locales y utopía. En: *Abra*. Heredia, Universidad Nacional: EUNA, No. 29.

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999) Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Sexto Informe 1998. San José: Proyecto Estado de la Nación, 5.

_____ (2000) Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Proyecto Estado de la Nación, 6.

Valverde, José Manuel & Trejos, María Eugenia (1993) Diez años de luchas urbanas en Costa Rica (1982-1992). En: *Revista de Ciencias Sociales*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, No. 61.

Valverde, José Manuel; Trejos, María Eugenia & Mora, Minor (1993) Integración o disolución socio cultural: el nuevo rostro de la política social. San José: Editorial Porvenir.

Vega Carballo, José Luis. Los movimientos populares y comunales: Aspectos cuantitativos, cualitativos y criterios de evolución en Costa Rica. Documento inédito.