

Ramón Rivero
Pino

Hacia una concepción integrada de lo local y comunitario para el desarrollo de los municipios en Cuba

En Cuba, según aportes de la sociología, el período especial reemergió al escenario territorial como ámbito de heterogeneidad social, de expresión de desventajas y desigualdades y de toma de decisiones estratégicas. La reforma económica cubana de los noventa, en respuesta a los intereses del Proyecto Social de la Revolución, conservando el hegemonismo de la propiedad estatal y los servicios públicos, introdujo cuotas de descentralización a favor de decidores empresariales y gobiernos locales y ha ampliado los márgenes de actuación distributiva del mercado y de agentes económicos no estatales. Sin embargo, aunque ella se centra en la equidad, los impactos sociales de la misma tienen un marcado carácter de selectividad y diferenciación social.

Las iniciativas cubanas en desarrollo local han estado limitadas según la opinión de las investigadoras Mayra Espina y Aimara González por condicionantes tales como: la oscilación centralización/descentralización del modelo económico, y las consiguientes secuelas para opciones de autotransformación local en una planeación caracterizada por la insuficiente planificación integral del territorio, la conjugación inadecuada entre los aspectos ramales y territoriales y la ausencia del carácter activo de la planificación territorial.

Los obstáculos para las iniciativas de desarrollo local en Cuba están asociados a:

- Preeminencia jerárquica de las definiciones estratégicas políticas.

- El verticalismo y el sectorialismo en las relaciones institucionales.
- La insuficiente preparación de los actores para acciones autotransformativas.
- Directrices centralizadas para ejecutar los gastos en el presupuesto municipal.
- Limitaciones de los gobiernos municipales para poner en función de las necesidades de sus territorios las empresas de subordinación nacional.
- Limitaciones en la cultura participativa ciudadana.
- Autoritarismo en las acciones comunitarias.
- Limitado espacio concedido a proyectos de economía local y a agentes económicos no estatales.

También se pueden constatar en nuestro país ventajas para el desarrollo local:

- Sistema político maduro y con más potencialidad para la democracia socialista.
- Revalorización de la acción participativa en el entorno local.
- Perfeccionamiento de la actividad de las ciencias sociales y humanísticas.
- Alto grado de instrucción de la ciudadanía.
- Sistema CITMA en la escala municipal.
- Sustento académico y científico para el desarrollo a partir de la municipalización de la Educación Superior.
- Reservas productivas municipales.
- Estructura de servicios básicos.

Todo lo positivo de la consideración espacial del desarrollo —lo local como instancia organizativa de dicho proceso! así como de la estrategia de desarrollo de nuestros municipios, debe articularse con la necesidad de que en su potenciación y realización concreta se gesten vínculos y relaciones sociales de contenido emancipador, es decir que la cualidad comunitaria de dichas relaciones se pauten como medio y fin de cualquier esfuerzo por el desarrollo, tenga este sustantivo cualquier adjetivación.

El concepto de comunidad en su definición habitual ha tenido como referente único a la localidad ! dígase aldea, pequeña región, municipio, etc.! y como cualificador recurrente a la identidad, básicamente cultural. Desde estas premisas tanto en la explicación como en la praxis se ha asumido «la comunidad» como realidad presente. El desarrollo comunitario visto

así, implica entonces promover acciones de perfeccionamiento, readecuación, refuncionalización en esta cualidad empíricamente localizada.

Desde nuestras consideraciones,¹ la comunidad es un concepto, un constructo epistémico para comprender la esencialidad del movimiento social hacia la emancipación, hacia el desarrollo libre de la personalidad humana como acto social.

Asumimos a la comunidad como grupo social cuyos vínculos y relaciones, mediados por procesos de participación, cooperación e implicación, posibilitan el desarrollo de una conciencia crítica en la identificación y enfrentamiento a las contradicciones subyacentes a los malestares de vida cotidiana. Dicha conciencia crítica es proactiva y proyectiva y se concreta, como arma material de transformación en proyectos de autodesarrollo, de gestación, producción, construcción de lo comunitario; es decir de la cualidad socialista de las relaciones sociales en todo el entramado de la sociedad política y la sociedad civil.

La concepción de comunidad que tenemos en el Centro de Estudios Comunitarios de la UCLV, no limita como escenario de su existencia a un espacio de relaciones inmediatas de la población, dígase barrio, poblado, etc., sino que centra como cualidades sustantivas procesos de interacción humana como participación, cooperación y elección consciente de proyecto bajo el principio del autodesarrollo. Partimos de una definición que no se constituye en una imagen ideal donde deben caber o no los escenarios específicos sometidos a examen científico, sino que se toma como una cualidad en movimiento que nos permite acometer nuestras acciones de desarrollo comunitario potenciando procesos de participación-cooperación mediante el desarrollo de la conciencia crítica de la gente frente a su realidad para que asuma el protagonismo que les corresponde dentro de un proyecto de emancipación que tiene como referente esencial el proyecto mismo de la Revolución Cubana.

Para nosotros la Revolución y su conducción por Fidel es la demostración más palpable de lo que entendemos por desarrollo comunitario. En todos estos años Fidel ha estimulado, propiciado y dirigido procesos de participación y cooperación del

¹Ver *El Autodesarrollo Comunitario. Crítica a las mediaciones sociales recurrentes para la emancipación humana*, pp. 27-28, Editorial Feijóo, UCLV, Santa Clara, 2004.

pueblo cubano para defender la patria y para construir una nueva realidad acorde a nuestras posibilidades internas y externas, ha demostrado como nadie una capacidad infatigable para desarrollar en la gente una conciencia crítica sobre la realidad, sus retos y oportunidades, cuya expresión más actual se encuentra en la batalla de ideas, de modo que como nación tengamos un proyecto de independencia y dignificación.

Por tanto, no reducimos a lo local la posibilidad de actuar para desarrollar comunidad, entendemos que lo local es un escenario más donde esto es posible, como lo es también para provincias, país, regiones y todo el mundo.

El desarrollo comunitario únicamente es posible mediante la acción consciente colectiva en escenarios que no se reduzcan al par categorial macro-micro, es la movilización de las personas construyendo en todos sus escenarios vitales, los inmediatos y los que no lo son, siendo coherentes en sus realizaciones, es el encuentro de las personas que luchan por un mundo mejor posible.

Miguel Limia David, en su conferencia titulada «Lo local y lo comunitario en la construcción del socialismo del siglo XXI en Cuba», pronunciada en el marco del VIII Taller Internacional Comunidades: Historia y Desarrollo, celebrada en abril de 2007 en la UCLV, se refirió a algunas ideas acerca del Desarrollo Local que necesitamos en Cuba hoy. Al respecto expresó: «Desde el punto de vista político práctico se requiere en general la implementación de un modo de participación que provea la construcción del poder no sólo o fundamentalmente “desde arriba”, sino también “desde abajo”; es decir, que descentralice la distribución de las cuotas de poder sin perder la capacidad de concentrarlas para la toma de las decisiones estratégicas».

Cuando se emplea el término de desarrollo local en este contexto ideológico-político se hace referencia al desarrollo social desde las perspectivas y requerimientos que surgen a partir de las potencialidades, barreras, oportunidades, fortalezas y amenazas concretas y específicas que se configuran en torno a la toma de decisiones por parte de los órganos locales del poder popular.

El prisma para su definición estratégica es la actividad política masiva y genuinamente democrática. Su finalidad última es la elevación de la calidad de vida de las personas en el sentido no

sólo de mejorar sus niveles de ingresos y condiciones materiales de existencia, sino también de enriquecer su espiritualidad y los niveles de participación y equidad sociales. Ha de abarcar, en consecuencia, de forma integral la totalidad de los complejos asuntos de la vida de la comunidad en los planos sociales, políticos, económicos, medioambientales, de salud, culturales, etc.

Los epistemas básicos de lo comunitario (conciencia crítica de la ciudadanía acerca de las contradicciones de la estructura social en la que está insertada, participación real, implicación subjetiva del pueblo en la búsqueda de soluciones a esas contradicciones a través de proyectos concretos que faciliten la auto-transformación y la cooperación asumida no solo como coordinación sino principalmente integración de los sujetos en las acciones de desarrollo), deben estar contenidos en la estrategia de desarrollo de los municipios y abarcar tanto a los grupos de gobernantes como a la población en general.

Las experiencias cubanas más auténticas de trabajo comunitario han puesto en evidencia la capacidad de las mismas para la orientación, organización y movilización de la ciudadanía en función de sus necesidades, así como de los intereses sociales más generales; sin embargo, su limitación esencial ha radicado en su falta de articulación con las estrategias de desarrollo municipal.

Estas definiciones de principio deben convertirse en fundamentos para la elaboración de las estrategias municipales de desarrollo, superando la contradicción que se da en la práctica entre estas y el trabajo comunitario integrado, en cuya instrumentación pudieran tomarse en consideración además los elementos siguientes:

- El Trabajo Comunitario Integrado es un sistema de acciones concertadas a partir de las necesidades de las fuerzas endógenas comunitarias (en las diferentes estructuras espaciales), cuya máxima expresión es el proyecto comunitario de autodesarrollo, el cual debe ser un elemento a valorar para el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo municipal.
- Es importante identificar y estimular el adecuado ejercicio del liderazgo como vía para facilitar que la voluntad de búsqueda de alternativas se concrete en proyectos de autotransformación que sean expresión particular de intereses más generales.

- Urge profundizar en la relación grupos de trabajo comunitario institucionalizados-grupos de vecinos como espacios naturales de existencia.
- Es atinado desarrollar en los diferentes niveles vías de capacitación y formación que reafirmen la idea de que sólo personas que hayan aceptado la necesidad de cambios comunitarios están en capacidad de promover los mismos y vincularlos a iniciativas de desarrollo municipal.
- El trabajador social constituye un profesional que puede contribuir a la gestación de proyectos comunitarios y consiguientemente de las estrategias de desarrollo municipal.
- Es imprescindible potenciar la acción integrada de la fuerza profesional de base en los proyectos comunitarios y las estrategias de desarrollo del municipio.
- Cada estructura espacial del municipio debe elaborar su estrategia de desarrollo con enfoque comunitario. Ellas no son paralelas a la estrategia de desarrollo municipal sino confluyente con esta.
- Para el diseño de las estrategias de desarrollo municipal en cada territorio se debe crear un grupo de expertos que tenga en cuenta las diferentes dimensiones del desarrollo asociadas a las particularidades de ese contexto.
- Estas estrategias de desarrollo son la concreción y materialización de objetivos definidos por la ciudadanía y sus gobernantes, el cumplimiento de los cuales permite la superación de las contradicciones específicas de los territorios.

En función de estos argumentos nuestra propuesta de intervención profesional para el desarrollo local comunitario abarca las etapas siguientes:

1. Intercambio inicial con la dirección de la AMPP.

Los objetivos de esta etapa son: conocer la percepción de la dirección del gobierno municipal sobre las características generales del municipio, sus potencialidades, los problemas que requieren solución priorizada y los escenarios particulares más afectados. Formulación hipotética del sistema de contradicciones subyacentes a la problemática planteada por el demandante y acordar el plan inicial para la acción profesional.

En esta etapa es clave lograr una adecuada comunicación profesional-sujeto necesitado de la acción profesional, lo que implica que fluyan los mensajes claros. Es de suma importancia también que el profesional comprenda la diferencia entre demanda y necesidad, en el sentido de que no toda demanda constituye una necesidad real, ya que en ocasiones los sujetos por desconocimiento de las causas reales de sus malestares explicitan demandas que encubren los elementos esenciales que motivan su malestar, las contradicciones base de tales situaciones. Es por ello que el momento de hipotetización de la demanda es muy importante en el proceso, ya que contribuye desde el mismo inicio del trabajo a la potenciación de la conciencia crítica del demandante sobre las causas reales de su demanda.

2. Espacios formativos de recursos humanos.

A partir del acuerdo anterior se abrirán espacios de reflexión grupal (una sesión de trabajo de tres horas con cada uno de los grupos meta a escala municipal) para el proceso de intervención. Se priorizará el trabajo con los grupos siguientes: Consejo de la Administración, Presidentes de Consejos Populares, Consejo Técnico Asesor, Grupo Municipal de Trabajo Comunitario Integrado, Sistema de Prevención, Directivos de la Universalización de la Educación Superior, entre otros de interés según características del municipio).

Estos espacios estarán dedicados a ofrecer información en cuanto al trabajo a desarrollar por parte del equipo de profesionales, escuchar los criterios de los participantes al respecto y especialmente a potenciar la necesidad de cooperación, participación e implicación colectiva de los participantes en todo el proceso.

Esta etapa de trabajo debe facilitar además la institucionalización permanente del proceso, o sea, no se trata de acciones interventivas a título personal, establecidas a partir de relaciones interpersonales entre académicos, investigadores y decisores, sino de juntar voluntades institucionales que de forma integrada posibiliten la responsabilidad, compromiso, pertinencia y legitimidad de todo el plan.

3. Diagnóstico integral participativo y búsqueda de soluciones a nivel de base y municipio.

Se desarrolla a nivel de circunscripción del Poder Popular, de Consejo Popular, de empresas, escuelas, en fin de unidades estructurales situadas en el espacio municipal de base de especial interés para el municipio. El objetivo central de esta etapa de trabajo es lograr la participación ciudadana en la formulación de este diagnóstico y que el mismo contenga de manera integrada las cuestiones asociadas a las problemáticas del barrio, de la empresa, etc. A partir de estos aportes, las estructuras municipales, dígame Consejo de la Administración, las respectivas direcciones municipales subordinadas a este, así como otras que sean de interés para el territorio, realizarán el análisis de su diagnóstico y ofrecerán sus propuestas de solución. Todo este proceso de diagnóstico y búsqueda de soluciones debe estar transversalizado por características tales como cooperación, participación real, conciencia crítica y creatividad.

Las técnicas que se pueden privilegiar para la captación de datos empíricos son: el análisis de documentos, la observación participante y las entrevistas individuales y grupales. Ello no quiere decir que sean estas las únicas que se deben utilizar, pues se conoce que según el nivel de intervención y las características particulares del objeto, así deben ser las técnicas a utilizar. Sin embargo, en los procesos de intervención comunitaria desarrollados por el CEC han sido estas las que han aportado mayores resultados.

Un elemento de mucha importancia a tener en cuenta en esta etapa del proceso son los referentes teóricos de partida, pues con ellos es necesario también confrontar los datos empíricos obtenidos. Ello es precisamente lo que permite a los grupos comunitarios (en las instancias de base y municipio) y asesores construir los indicadores teóricos con los que según su apreciación se organizará la propuesta metodológica de intervención. A partir de los mismos se elabora entonces la matriz para el diagnóstico participativo.

Esta matriz es algo así como el esquema que sintetiza a partir de cierta organización la información con que se cuenta hasta ese momento para continuar llevando adelante el proceso de intervención. Sus elementos constituyentes son: problemas: si-

tuaciones negativas que afectan directamente al demandante, prioridades: el criterio para definir las es analizar cada problema en relación con los efectos e impactos futuros, factores condicionantes: es la caracterización e identificación de elementos claves asociados al origen de los problemas; posibles acciones: actividades concretas que contribuyan a las soluciones, las mismas pueden ser: acciones inmediatas (asistencia técnica, gestión política, convenios de trabajo comunitario, campañas con población, etc.), ideas de proyectos (estudios), decisión política, acuerdos interinstitucionales, otros; recursos: medios que pueden ayudar a mejorar o solucionar la problemática planteada; aportes del municipio y la comunidad: identificación de los aportes que la organización comunitaria, las empresas y las instituciones municipales pueden realizar; responsables: definir el encargado de la coordinación de las acciones; período de ejecución: fecha de inicio y terminación de las actividades.

Como su nombre lo indica, el objetivo fundamental de esta etapa de trabajo es facilitar el proceso corrector. Ello ocurre al unísono a través de diferentes vías, pero, especialmente, a través de los espacios grupales de reflexión. Si desde otros referentes metodológicos, los programas de intervención se organizan, emergen, como resultado de la confrontación que hace el profesional de los datos empíricos obtenidos y los referentes teóricos de partida, lo que da luz sobre las áreas que necesitan ser objeto de intervención, desde nuestra metodología (MAC), la elaboración de los indicadores teóricos para la intervención es acompañada por la construcción de indicadores diagnósticos de población, o sea, por la definición de aquellas características del modo de vida de la población o institución, relacionadas con el problema demandado, sobre las cuales ésta no siempre reflexiona y por tanto no siempre se hacen cuestionamientos, lo que se logra a través de diferentes técnicas y procedimientos.

El trabajo grupal con enfoque comunitario ofrece la posibilidad de que la población participante (en ambos niveles) por sí misma identifique las contradicciones que constituyen causas de sus malestares, y construya alternativas que promuevan desarrollo tanto a nivel de base como de municipio. En el proceso grupal ello se expresa en la elaboración por los sujetos participantes de proyectos que contienen en sí la realización de potencialidades individuales y colectivas, con alcance municipal.

Como resultado, se potencia la autonomía, la inteligencia, el protagonismo y la participación real de la ciudadanía en la superación de las contradicciones propias y de su entorno.

Las conclusiones y propuestas de acuerdo de tal proceso serán sometidas a la consideración de la ciudadanía en los espacios de rendición de cuenta del delegado a sus electores, de forma tal que sea el pueblo quien definitivamente las apruebe y se implique en su concreción práctica. En el caso de las estructuras municipales, las mismas deberán ser valoradas por los órganos correspondientes.

El proceso de búsqueda de soluciones en los dos niveles transcurre en paralelo.

4. Elaboración de la Estrategia de Desarrollo Integral Municipal por el Grupo de Expertos.

Partiendo de los diagnósticos anteriores, a escala municipal se organiza este mismo proceso en un grupo meta previamente definido por el gobierno municipal. Esta es una etapa muy importante en la cual se debe lograr conformar un diagnóstico integral del municipio. El trabajo con este grupo se puede realizar empleando el método del Centro de Desarrollo Local del CITMA.

Un elemento de gran importancia para la efectividad del trabajo de este grupo es lograr que lo comunitario como cualidad esté instaurado en el funcionamiento del mismo, o sea, que prevalezcan relaciones de cooperación, participación, implicación entre sus miembros, además de conciencia crítica y creativa traducida en los proyectos que finalmente sean propuestos.

Otro aspecto a resaltar en esta etapa es tomar en cuenta la multicondicionalidad de los procesos de desarrollo. Por tanto, la presencia en el grupo de expertos de especialistas en diferentes áreas del saber es clave. Las dimensiones económica, político-ideológica, ambiental, de género, cultural general, de ciencia e innovación, entre otras, no deben estar ausentes en estos análisis.

En el orden práctico, la experiencia acumulada nos permite advertir sobre contradicciones que pudieran aflorar entre los diagnósticos de base y este de nivel municipal. Es igualmente importante que el último exprese las mismas, así como sus posibles vías de superación. Ello dará la idea de en qué medida es legítimo este diagnóstico del municipio y logrará la participación real popular en torno a sus propuestas futuras.

5. Análisis y aprobación de la propuesta de estrategia por parte de la Asamblea Municipal del Poder Popular.

Las conclusiones y propuestas de acuerdo con tal proceso serán sometidas a la consideración de la Asamblea Municipal del Poder Popular, de forma tal que sea esta máxima autoridad de gobierno en la localidad quien definitivamente las apruebe y se implique en su concreción práctica.

6. Comunicación a la ciudadanía del resultado acordado.

La comunicación del resultado acordado por la asamblea a la ciudadanía es el proceso a través del cual la estrategia se legitima o no por el pueblo, quien al fin y al cabo debe ser el sujeto esencial del desarrollo local. El mismo puede ser aprovechado además como vía para facilitar la implicación de los ciudadanos en la consecución de las metas aprobadas por sus representantes.

7. Evaluación de experiencias.

¿Qué es evaluar?, es contrastar en un proceso sistemáticamente lo que va ocurriendo a partir del punto de partida y los objetivos. La evaluación es un hecho educativo, pues debe permitir a todos los participantes del proceso apropiarse colectivamente de los resultados. Puede tener carácter cuantitativo o cualitativo.

¿Qué evaluar? El impacto transformador de la realidad objeto de intervención (evaluación de impacto), y el cumplimiento de los objetivos propuestos en cada etapa de intervención (evaluación de eficacia).

La evaluación de eficacia es un tipo de evaluación del proceso de intervención. Ella es de gran importancia si tenemos en cuenta que es en ese proceso donde se constituyen las alternativas de cambio, donde se van gestando los proyectos que cada grupo elabora. En cada uno de los elementos de la concepción puesta en práctica, es necesario someter a exámenes los referentes teóricos y los metodológicos. Debemos comprobar que tanto uno como otros posibilitan que los participantes apropiándose de nuevos conocimientos y experiencias puedan construir sus proyectos y encontrar así las respuestas necesarias.

La evaluación de impacto, como el nombre lo indica, debe realizarse pasado un tiempo de culminada la experiencia de

intervención. Su objetivo fundamental es comprobar los grados y modos de efectividad que tuvieron las propuestas formuladas, su incidencia en el cambio real del orden de cosas existente y la forma en que transcurrió la multiplicación de la experiencia al interior del entramado municipal comunitario, a partir de sus fuerzas endógenas. Es un medio de comprobar el efecto transformador de la estrategia empleada.

¿Para qué evaluar? Para adecuar y avanzar en la práctica de experiencias, para comprobar la correspondencia entre los programas educativos y las necesidades de los demandantes, para comprobar el nivel de asimilación de los contenidos por los participantes, para recoger el sentir de los participantes, para ir adecuando los temas a las necesidades de los participantes, para mejorar los métodos y técnicas de evaluación.

Características que debe tener la evaluación: Tiene que ser tanto individual como colectiva, debe ser y permitir tanto la crítica como la autocrítica, debe ser participativa, permanente, sencilla, debe aportar pistas para el trabajo futuro, tomar en cuenta que no es un hecho neutro sino que está en función del principio del autodesarrollo y emancipación humana, su objetividad la otorga el referencial teórico de partida, debe partir de un adecuado criterio de selección y formulación de indicadores, así como de los instrumentos para su medición (indicadores de autodesarrollo local), evaluar de modo preciso un registro, tener en cuenta el balance entre los resultados del autodesarrollo local como práctica y el desarrollo de la ciencia.

8. Sistematización de la práctica de desarrollo local.

¿Qué es sistematizar? Es una mirada crítica sobre las experiencias y procesos vinculados a la acción profesional de intervención. Es un nivel de reflexión superior a la evaluación aunque se apoya en ésta, es de más largo plazo que la evaluación. La sistematización no es solo la recopilación de datos, sino una primera teorización sobre las experiencias, en las que se les cuestiona, se les ubica, se las relaciona entre sí permitiendo un análisis más profundo en términos de continuidad.

¿Para qué sistematizar? Para someter a prueba en el tiempo y perfeccionar tanto el tipo de metodología como los referentes teóricos con que trabajamos, para buscar la eficacia del trabajo.

¿Qué sistematizar? El diseño y ejecución de los programas de intervención (estrategias de desarrollo local), la eficacia y utilización de las técnicas, el papel de la coordinación, los resultados prácticos obtenidos con la aplicación de las metodologías, el proceso vivido por los grupos de coordinadores y demandantes, la experiencia de otros compañeros, las fallas, avances y limitaciones.

¿Cómo sistematizar? En talleres por medio de grupos de control, a través de la revisión de evaluaciones parciales, a través de las memorias de cada actividad.

Bibliografía

Desarrollo Local en Cuba, Editorial Centenario, Santo Domingo, República Dominicana, 2007.

COLECTIVO DE AUTORES: El autodesarrollo comunitario. Crítica a las mediaciones sociales recurrentes para la emancipación humana, Editorial Feijóo, Santa Clara, Cuba, 2004.