

Cuba, desarrollo local en los 90

María del Carmen Caño Secade

La perspectiva del desarrollo local en los 90

En el contexto internacional, desde inicios de la década de 1980, se ha venido gestando un proceso de revalorización del entorno territorial, denominado ahora espacio local, que abarca la diversidad socio-estructural de las complejas sociedades modernas. Así, corresponde diferenciar el reconocimiento del espacio local como condición esencial del desarrollo en los países industrializados, en un enfoque en que la dimensión espacial es entendida en tanto "relaciones interactivas entre actividad económica y sistema de valores locales" (Garofoli 1984), mediante una lógica que pretende reivindicar el carácter heterogéneo y variado de las formas del progreso industrial. "El espacio local para el desarrollo constituye así el conjunto de interdependencias de orden productivo y sociocultural existentes en el ámbito local" (Garofoli 1984).

También es frecuente encontrar en el discurso especializado de nuestros días, la utilización del concepto de *desarrollo local* bajo un enfoque en que lo local se contrapone a lo global o, más bien, a las tendencias globalizadoras del mercado y en el que, más que un indicador de fragmentación, se promueve como alternativa posible de desarrollo sustentable y relativamente autónomo, con un impacto positivo en la economía y el desarrollo a escala nacional (Bolja 1984; Habitat 1996).

En la experiencia particular de nuestro país, el énfasis en lo local durante la presente década es el resultado de la interrelación de un conjunto de procesos y condicionamientos internos, entre los que cabría mencionar:

1. Un proceso de descentralización de funciones del aparato estatal.

2. Una significativa reducción de los recursos financieros del Estado para atender las necesidades sociales.

3. Una marcada complejización del tejido social, de sus condiciones de vida, sus relaciones sociales y las formas de construir su subjetividad asociado también al deterioro de rasgos de la conciencia social: cierto auge del

individualismo, de la apatía, la indiferencia y la legitimación de manifestaciones cotidianas de indisciplina social.

4. Un proceso de polarización, comparativamente mayor a etapas precedentes de la revolución, excluyendo la década transicional de los 60, de los intereses y necesidades de la creciente diversidad de grupos sociales.

5. El potenciamiento de la esfera reproductiva y de la convivencia en los espacios locales de un número creciente de grupos sociales.

Es, precisamente, en este escenario donde los procesos de desarrollo local adquieren una connotación especial, como instrumentos para el logro de una alternativa de desarrollo posible desde condiciones de subdesarrollo estructural.

Partiendo de estos presupuestos, el desarrollo local es considerado aquí como *un proceso de fortalecimiento de las estructuras y los poderes locales, a partir de la estimulación de la participación ciudadana y del logro de acciones integradas a nivel de los procesos de producción y reproducción de la vida cotidiana en la dimensión local*. Un instrumento básico de los procesos de desarrollo local es el trabajo comunitario.

En Cuba, un ámbito particular de acción de las políticas sociales actuales es el espacio local comunitario, cuyo potenciamiento ha estimulado la puesta en práctica de un conjunto de programas orientados a promover la participación de la población en la solución de los problemas cotidianos.

El concepto de comunidad ha sido objeto de un apreciable número de definiciones teóricas y de derivaciones prácticas a partir de su uso aplicado a la investigación social concreta. En la experiencia particular de nuestro país, considerando los objetivos de las políticas trazadas a nivel territorial, el espacio local comunitario podría definirse, en tanto contexto territorial potencialmente estructurado, como ámbito colectivo preferente de interacción, cooperación y participación social, portador, en alguna

medida, de una identidad sociocultural y de una variedad de intereses básicos comunes que se expresan particularmente en tomo a los procesos de producción y reproducción cotidiana. Se incluyen aquí la dimensión local-municipal, local-barrial, asentamientos humanos no dispersos, entre otros.

El elemento central de la vida comunitaria es la actividad de carácter económico, fundamentalmente --atendiendo a las particularidades del actual contexto nacional-- su dimensión reproductiva.

A diferencia de los primeros años de la Revolución, la estrategia del desarrollo de las comunidades posee hoy una mayor diversidad de objetivos. Significa, ciertamente, mucho más que una planificación de carácter territorial fundamentalmente dirigida a la superación de las diferencias urbano-rurales, que jerarquizara el desarrollo comunitario en este último contexto. Actualmente, "...estimados sujetos a precisión, indican que el país tiene 1,4 millones de amas de casa, 1,25 millones de jubilados y unos 2,0 millones de trabajadores por cuenta propia, lo cual demuestra que en el barrio permanecen a tiempo completo cerca de 5 millones de personas... agreguemos igualmente los trabajadores parcialmente ocupados y una disminución de los centros estudiantiles, técnicos, preuniversitarios y universitarios con régimen interno" ¹

Variada y compleja resulta la amalgama de procesos que, interrelacionados, se constituyen en causa de las contradicciones presentes hoy a nivel del entorno comunitario. De una parte, el movimiento migratorio hacia las cabeceras municipales y provinciales desde los asentamientos de la llamada "franja de base",² adquirieron particular intensidad durante los años del Periodo Especial. Este proceso repercutió en la congestión de estas ciudades, lo cual incrementó la presión en la demanda de empleo, vivienda y los restantes servicios sociales. Asociado a estos factores, se produce un incremento de la indisciplina social en medio del paulatino debilitamiento de la efectividad de los mecanismos tradicionales de control social a nivel local comunitario. De igual manera, y como resultado del alto nivel de insatisfacción con las condiciones de vida y de trabajo en los asentamientos de la franja de base, se ha producido una significativa reacción de desarraigo en los pobladores de estas zonas, las cuales poseen un incalculable valor estratégico en los planes de desarrollo agropecuario y en la estrategia de defensa del país.

Como resultado de los antecedentes mencionados, emerge un conjunto de prioridades que requieren ser atendidas en la perspectiva del desarrollo local. Se encuentran entre las fundamentales, las siguientes:

- La estabilización de la fuerza de trabajo en los conglomerados productivos vinculados al Programa Agroalimentario y, en general, en asentamientos de la llamada franja de base que realiza aportes significativos en producciones básicas.

- La compleja situación de la capital del país y los problemas del desarrollo urbano en las restantes capitales de provincia.

- El desarrollo de nuevas formas de trabajo en el área de la prevención y el trabajo social ante el significativo incremento de las condiciones de vulnerabilidad social.

- Los problemas ecológicos del desarrollo en zonas de desarrollo agrícola.

Las prioridades territoriales

Del listado apenas mencionado, la prioridad actual la constituyen *los asentamientos rurales de la franja de base*, debido a su importancia estratégica, sustentada por sus roles productivos en el sector agropecuario y su significación para la defensa del país. Adicionalmente, en la prioridad actual concedida a los asentamientos rurales de la franja de base, se argumenta aún otro elemento de carácter preventivo: atendiendo prioritariamente a la franja de base, se evita una concentración aún mayor de problemas en las áreas urbanas de las cabeceras municipales y provinciales, debido el éxodo preferente de la población hacia estos últimos espacios residenciales. Plantearse lo contrario, priorizar el contexto urbano, sería generar un efecto demostración pernicioso a los efectos del desarrollo del flujo migratorio en la dirección apuntada.³

Actualmente, se dispone de un caudal de información importante sobre la problemática territorial en los asentamientos de la franja de base que debe ser incorporado a los programas de desarrollo a este nivel, partiendo del reconocimiento de la diversidad de asentamientos existentes y de sus particularidades concretas. *En esta lógica deben ser priorizados los programas de desarrollo comunitario en el área del empleo y la capacitación de recursos humanos, especialmente para mujeres y jóvenes; los de medio ambiente y los de desarrollo de la economía local.*

Los problemas urbanos del desarrollo constituyen, en nuestra opinión, otra de las actuales prioridades de la política territorial. Actualmente, Cuba posee 6 887 asentamientos y, de ellos, sólo 575 son urbanos. Sin embargo, estos últimos poseen el mayor volumen de población (8075971 habitantes), que se concentran en la capital del país, doce capitales provinciales, 28 ciudades interme-

días, 106 cabeceras municipales y 422 asentamientos de base urbanos (Gerhartz y Lucía 1996).

Los principales retos de la política social en relación con el desarrollo urbano se plantean sobre la base de los siguientes problemas:

- La alta presión en la demanda de servicios sociales a nivel de la esfera reproductiva de la vida cotidiana.
- La acumulación del déficit de viviendas.
- La difícil situación del transporte, que pone en crisis el sistema de pendularidad y la conectividad intraterritorial.
- El débil desarrollo de las economías locales.
- La gestión y la planificación del desarrollo local.
- El incremento de la indisciplina social asociado al deterioro de las normas y valores sociales y a la inefectividad de mecanismos tradicionales de control social.
- El deterioro ambiental.
- El incremento del número de personas que conviven en condiciones de vulnerabilidad social.
- La formación de asentamientos humanos espontáneos.

Cuba, políticas de desarrollo local

La estrategia para atender semejantes problemas integra una serie de formulaciones políticas que abordaremos brevemente. En primer lugar, es necesario destacar --como señalamos al inicio-- que las transformaciones actuales en relación con los roles y estructura del aparato estatal, tanto como la significativa reducción de los recursos financieros del Estado, han conducido a una revaloración del rol de lo local en el enfrentamiento de las problemáticas de los territorios. Esta revalorización se inserta en el proceso de descentralización de funciones del aparato estatal y presupone la mejor articulación de los enfoques horizontal y vertical en la conducción de las políticas territoriales, con la intención de realizar los objetivos estratégicos globales de desarrollo de la sociedad.

Hasta finales de la década de los ochenta, el sistema de planeamiento físico y económico se estructuró de manera marcadamente centralizada, "lo cual no facilitaba la participación de la sociedad local, ni de sus instituciones de base, de gobierno o administrativas, ni de la propia comunidad en su concepción y ejecución. Por otra parte, la primacía del planeamiento sectorial sobre el territorial, generaba frecuentes problemas de falta de integralidad del proceso inversionista en los niveles locales." (García, Pleyán 1995).

En esta lógica descentralizadora, que constituye uno de los rasgos distintivos del proceso de desarrollo local en los 90, se inscriben los esfuerzos por dotar a las loca-

lidades de estructuras ágiles de coordinación y prestación de servicios de uso cotidiano con alta incidencia en el cumplimiento de roles familiares y sociales.

La lógica descentralizadora y los Consejos Populares

Como estructura de coordinación, se extiende a todo el país la experiencia de los Consejos Populares. Estos --según la reforma constitucional de 1992-- están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones, representan a la demarcación donde actúan y, a la vez, son representantes de los Organos del Poder Popular Municipal, Provincial y Nacional; promueven la mayor participación de la población y las iniciativas locales para la solución de sus problemas. Los Consejos Populares coordinan la acción de las entidades existentes en su localidad, promueven la cooperación entre ellas y ejercen el control y fiscalización de sus actividades.

En 1992, existían en el país más de 300 Consejos Populares, de ellos, 93 en Ciudad Habana (105 en 1998), que cubren áreas de un promedio de 20 000 habitantes. La experiencia de los Consejos Populares se ha extendido progresivamente a todos los territorios,⁴ multiplicándose la cifra de los hoy existentes. En 1995, funcionaban 14229 circunscripciones, de las cuales 14 113 estaban agrupadas en Consejos.

Los Consejos Populares representan potencialmente un recurso válido para el desarrollo de la gestión local y para el estímulo de formas participativas eminentemente de base; pero éstos no constituyen aún una experiencia consolidada y su accionar se ha visto limitado por una variedad significativa de obstáculos de orden político normativo e institucional. En primer lugar, es necesario reconocer que existe un conjunto de limitaciones vinculadas a las posibilidades reales de gestión de las instancias municipales en cuyo marco se inscriben los Consejos.

De acuerdo con la citada reforma constitucional, el Municipio queda definido como "...la sociedad civil con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la Ley, en una extensión territorial, determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales" (Constitución de la República de Cuba 1992).

Tal definición refleja el insuficiente reconocimiento de las instancias municipales en tanto gestoras de desarrollo local. "No se trata tan sólo --reconoce Pleyán-- de la facultad de administrar, sino también la de planificar y to

mar decisiones sobre asuntos públicos territoriales. Los gobiernos municipales surgieron en el modelo administrativo vigente, sin la facultad de generar y controlar sus propios ingresos fiscales, limitándose sus funciones a administrar sus gastos a partir de recursos transferidos por los gobiernos provinciales. " (García, Pleyán 1997). El desarrollo de las comunidades en las actuales condiciones precisa que los municipios reciban aquellas atribuciones que conduzcan a la realización de programas sociales en función de las prioridades territoriales.

La contradicción entre las nuevas funciones administrativas y las limitadas posibilidades de crear y movilizar recursos locales, se agudiza en las presentes condiciones de crisis económica. En general, la insuficiente disponibilidad de recursos tiende a ser un argumento recurrente en cuanto a la necesidad de establecer una mayor centralización, considerándose que es preferentemente el Estado quien posee la capacidad de conducir los desbalances en el desarrollo de los diferentes territorios. En contraposición a esto, cada vez con mayor frecuencia, se escucha argumentar que precisamente en contextos de severas restricciones, *los municipios pueden asumir su rol como generadores de iniciativas de significativo impacto a nivel local y movilizadores de recursos*. De manera que "una mayor descentralización puede resultar una opción adecuada para materializar potencialidades locales no totalmente explotadas" (Núñez González 1995).

El enfrentamiento de esta contradicción posee, en el caso cubano, matices particulares. De una parte, las consideraciones de carácter político tienen un peso importante en la solución de esta contradicción. No puede obviarse que la equidad territorial continuará siendo un paradigma del modelo de desarrollo cubano (García, Pleyán 1997). Sin embargo, *el escenario territorial de los años noventa se caracteriza cada vez más por su heterogeneidad socio-estructural* e, incluso, por un incipiente proceso de segmentación, en función del no siempre controlado -- desde el punto de vista de la localización-- proceso de inversiones que no por indeseado es posible desconocer. Cabe mencionar --por lo contrastante de las condiciones en que se inscribe hoy su proceso de desarrollo--, las localidades de Varadero, la zona de Miramar en Ciudad de La Habana, Moa en Holguín, de un lado; y asentamientos de la franja de base en la zona oriental del país o, incluso, capitales de provincias como Guantánamo, de otro.

El carácter dual del desarrollo de nuestra economía tiende, sin dudas, a generar un "territorio dual o un desarrollo territorial a dos velocidades" (García, Pleyán 1995).

En nuestra opinión, el aún escaso reconocimiento de las competencias locales no parece contribuir a equilibrar las desigualdades territoriales. Ante la evidente escasez de soluciones idóneas en un contexto tan complejo, pudiera considerarse como alternativa posible de enfrentamiento a esta problemática una estrategia que potenciara la acción interrelacionada de los siguientes procesos:

- El desarrollo de un enfoque integral en la selectividad territorial de las inversiones.
- El paulatino ajuste de los mecanismos económicos impositivos a favor de la solución de prioridades del desarrollo local.
- El necesario fortalecimiento de los gobiernos locales mediante la participación decisoria de la población y el despliegue de economías locales.
- El creciente perfeccionamiento de la capacidad distributiva y reguladora del Estado y de los gobiernos locales.

Economías locales y autogestión

La necesidad de orientar el desarrollo comunitario hacia la formación de economías locales deviene otra de las características que distinguen el desarrollo local durante los 90. En el contexto de transformaciones de la economía a escala global y en la particularidad de los países del Tercer Mundo, el desarrollo de economías locales deviene una necesidad de subsistencia.

En Cuba, todo parece indicar que pudieran explotarse mejor las potencialidades existentes al nivel de los territorios en el proceso de dinamización del mercado, a partir de la optimización de las actividades productivas y de servicios de los principales actores económicos en cada localidad --los cuentapropistas, las industrias locales, las UBPC, el mercado agropecuario, los huertos colectivos--, y de su uso preferente en función de las necesidades locales. En este empeño resulta una condición necesaria que la descentralización económica alcance realmente al ámbito local, lo cual implicaría que los gobiernos locales dispusieran de un nivel mayor de autonomía en la aprobación y distribución del presupuesto, en la movilización de los recursos financieros y en la ejecución de las inversiones (Rodríguez, M. L. 1997).

Más allá de la imprescindible eficiencia económica, dos criterios devienen esenciales para el desarrollo de la economía a escala local: la integración y la flexibilidad. En primer lugar, se trata de "integrar las nuevas formas organizativas que potencien una economía comunitaria en todo el amplio rango intermedio actualmente no cubierto, que va desde la empresa estatal hasta el trabajo privado

por cuenta propia" (Coyula 1997). En Cuba, entre otros mecanismos de integración, los Consejos de Cooperación Interempresarial constituyen una alternativa válida de efectividad en la coordinación horizontal.

Se reconoce internacionalmente que las relaciones de cooperación entre empresas y la utilización conjunta de servicios constituyen factores de desarrollo de las economías locales. En relación con el criterio de flexibilidad, se considera que las iniciativas locales pueden constituir respuestas alternativas capaces de promover empleo y contribuir al establecimiento de relaciones sociales dotadas de mayor flexibilidad y movilidad, base de la formación de una estructura social local (Lobato 1992). Todo ello, a partir de un modelo de relaciones de nuevo tipo que entrelaza los componentes --territorio, economía y sociedad-- en una dinámica integradora y complementaria.

De modo coincidente al criterio de este autor, valoramos la relación que puede establecerse entre las iniciativas productivas, surgidas para amortiguar los efectos de la crisis, garantizando la subsistencia individual y del grupo familiar, y la generación de formas productivas innovadoras que pueden derivar en nuevas formas de economía local. De esta forma se desarrollan potencialidades existentes en el ámbito local, se utilizan conocimientos producidos en condiciones concretas que se reformulan convenientemente en función del nuevo contexto.

Alternativas participativas en el espacio local

Durante los noventa y en la dimensión local barrial, ha venido consolidándose una interesante experiencia de trabajo comunitario consistente en los Talleres de Transformación Integral de los Barrios (ITIB). Estos talleres fueron promovidos en 1988 por el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. Inicialmente, se establecen en tres barrios de la capital que acumulaban significativos problemas de hábitat. Actualmente, existen más de 10 ITIB y si bien cada uno desarrolla estrategias particulares de trabajo, poseen un conjunto de rasgos comunes que mencionamos a continuación:

- el énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vivienda,
- el desarrollo de la economía local,
- la educación urbana ambiental,
- el fomento de la identidad barrial, la promoción del trabajo cultural como instrumento de prevención social.

La puesta en práctica de los ITIB mostró la evidente necesidad de disponer de fuentes propias de ingresos para

poder proyectar la transformación de los barrios. Así, comienzan a producirse experiencias en la producción local de materiales de la construcción, en la explotación del potencial turístico y en las actividades culturales que aprovechan y destacan tradiciones locales (Coyula 1997). Un caso paradigmático en esta dirección es el taller de Atarés, cuya actividad ha generado positivos impactos en la participación comunitaria en una población con antecedentes significativos de conflictividad social.

Una fuente importante de ingresos en la experiencia de los ITIB han sido la colaboración y las donaciones de las ONGs extranjeras y nacionales. Estas fuentes se usan preferentemente para potenciar actividades productivas y de servicios que, a su vez, pueden generar ganancias revertibles en otros proyectos comunitarios.

La participación creciente de las ONGs en el financiamiento de proyectos de desarrollo comunitario y, en sentido general, la diversificación de las fuentes de financiamiento de la política social a este nivel, constituye otra de las particularidades del desarrollo local en los 90. Actualmente, son financiados por estas instituciones más de 170 proyectos (Ramírez 1997), con un monto aproximado de 2 millones de dólares.

Si bien existe una valoración política positiva de esta forma de cooperación y promoción del desarrollo local, está siendo sometida a cuestionamiento la distribución territorial de los financiamientos. La contradicción se genera ante la siguiente evidencia: existen 36 municipios con el mayor nivel de deterioro socioeconómico, de los cuales sólo uno es de la zona occidental. Sin embargo, 60% de los proyectos financiados se encuentran en esta última zona, 510 cual denota un desbalance evidente entre las prioridades de desarrollo y la distribución territorial de los recursos financieros que se obtienen por la vía de la colaboración internacional.

Durante la presente etapa, han emergido movimientos de carácter netamente barrial que, si bien representan una continuidad en relación con procesos precedentes de participación local y habiéndose generado en medio del fortalecimiento político de la dimensión barrial, mediante la creación de los Consejos Populares, resultan de alguna manera "externos a las estructuras político-administrativas existentes que buscan llenar espacios de coordinación y gestión a partir de nuevas agendas o, simplemente, que el Estado ya no puede satisfacer con eficacia" (Dilla, Fernández y Castro 1997).

Los autores mencionados distinguen como los principales rasgos de estos movimientos:

- Su eminente carácter local, al constituir movimientos carentes de interconexión alguna.
- Su carácter autogestionario.
- Su enfoque integral.
- El protagonismo de líderes informales y difusos "diferentes del concepto habitual de dirigentes y miembro" (Dilla, Fernández y Castro 1997).

Los mencionados movimientos barriales constituyen una experiencia desarrollada en el contexto urbano de diferentes provincias y evidencian las incalculables potencialidades existentes en los espacios locales para articular proyectos transformadores, integrales, con significativos impactos a este nivel y, consecuentemente, en el escenario global de las relaciones sociales.

Durante los 90 y en el contexto de proyectos de ampliación del entorno habitacional en asentamientos urbanos, se viene considerando de manera creciente, si bien no suficiente, la incorporación de criterios de diferenciación en la definición 'de los beneficiarios de nuevos proyectos constructivos de viviendas a nivel local. Bajo este enfoque funcionan actualmente "Micros Sociales" orientadas a atender los llamados "casos sociales" que poseen, además, problemas de vivienda. Esta práctica, aún lejos de constituir una alternativa masiva, enriquece el enfoque tradicional del trabajo con estos grupos. Sin embargo, debe preverse que luego de radicados en las nuevas viviendas, se precisa un seguimiento desde la perspectiva del trabajo social que potencie el paulatino despegue de estos grupos.

La década actual se ha caracterizado por la generación creciente de programas sociales ministeriales con una orientación comunitaria, así como por la diseminación de propuestas de proyectos territoriales generados por instancias de gobierno a este nivel y por especialistas vinculados a diferentes áreas de la actividad profesional a nivel local.

La perspectiva del trabajo comunitario

Reivindicar una noción de desarrollo centrada en el factor humano --en los aspectos de su calidad de vida, en el reconocimiento de sus responsabilidades, derechos sociales y valores espirituales--, supone la adopción de estrategias políticas orientadas a tal fin (PNUD 1996).

Resulta determinante en este empeño, el mayor conocimiento de las formas en que convive el hombre en su localidad o realidad más inmediata, sus problemas, intereses y modos de enfrentar sus necesidades cotidianas.

Ello constituye una premisa esencial en la definición de las vías más convenientes para potenciar acciones participativas y la toma de decisiones en relación con la vida de la sociedad.

Desde la perspectiva del desarrollo social, el trabajo comunitario constituye así un factor estratégico decisivo en la alternativa de desarrollo socialista.

En Cuba, las experiencias de desarrollo comunitario puestas en práctica hasta la fecha se inscriben en la estrategia de los gobiernos territoriales y de los ministerios e instituciones sociales encargados tradicionalmente de delinear y promover el desarrollo social.

En dichas experiencias, 6 es característico pretender una significativa variedad de objetivos, resultando común encontrar entre ellas una coincidencia casi unánime en el reconocimiento de la necesidad de hacer de la participación ciudadana un instrumento imprescindible en el enfrentamiento de las contradicciones sociales y las necesidades cotidianas, así como de potenciar la integración, como rasgo esencial del trabajo comunitario en las condiciones actuales.

El trabajo comunitario debe ser asumido como *un proceso de transformación de las condiciones --económicas, sociales y culturales-- y de las relaciones sociales en los espacios locales, mediante el desarrollo de una cultura y un estilo participativos que involucre la acción integrada de la mayor diversidad de actores sociales en la generación de los procesos de cambio encaminados al mejoramiento de la calidad de vida. Como proceso de transformación se apoya básicamente en las potencialidades locales y requiere del máximo aprovechamiento de las acciones que pueden desarrollar las autoridades municipales e, incluso, provinciales, en la prestación de servicios y en la generación de recursos. El trabajo comunitario integrado requiere de un enfoque sistémico en la delimitación de sus objetivos y en la definición de la estrategia de transformación.*

En las actuales condiciones de la sociedad cubana, el problema fundamental del trabajo comunitario consiste en la articulación coherente y armónica de las perspectivas local y nacional de desarrollo, así como de los diferentes componentes del espacio local comunitario con el objetivo de dinamizar sus potencialidades y propiciar su protagonismo en la gestión de los procesos de desarrollo local.

Los principales componentes a integrar en el trabajo comunitario en la generalidad de nuestros territorios deben ser los siguientes:

1. Recursos con que cuentan los diferentes organismos a escala local

En la sociedad cubana, existe un amplio grupo de instituciones que realizan una actividad comunitaria. Estas son:

- Núcleos zonales del PCC.
- MINCULT (casas de cultura, museos, bibliotecas, etcétera).
- MINSAP (consultorios médicos y otras instalaciones).
- INDER (instalaciones deportivas).
- MINED (escuelas, institutos politécnicos, círculos infantiles, etcétera).
- MES.
- MINTRAB.
- Comisión de Atención y Prevención Social.
- ANAP.
- Organos del Poder Popular.
- Organizaciones sociales (CDR, FMC, MTT, etc.).
- Empresas productivas y de servicios, radicadas en la localidad.
- Centros religiosos de base (iglesias y otras asociaciones culturales no estatales).

La acción interrelacionada de estas instituciones y organizaciones sociales se logrará así, como resultado de la definición de las prioridades del desarrollo local, derivadas del análisis del diagnóstico de los problemas y potencialidades existentes en cada localidad. La aplicación efectiva de mecanismos de concertación social que permitan articular los recursos existentes a escala local en función de su desarrollo colectivo constituiría una clave importante del éxito del trabajo comunitario. Y ello supone, en cualquier caso, de la existencia de dos condiciones de partida:

- El funcionamiento de una autoridad social representada en el gobierno, la cual debe estar imbuida de un sentimiento de identidad local comunitaria que se nutra del proyecto de la nación
- El desarrollo de una práctica sistemática de planificación socioeconómica.

2. Los enfoques y métodos de trabajo

Si bien es lícito y necesario el enfrentamiento creativo a los problemas del desarrollo local y resulta totalmente legítimo aplicar estrategias particulares en función de semejantes problemas, los procesos de desarrollo comunitario precisan, en cualquier caso, de enfoques de carácter sistémico de formas de intervención eminentemente participativas.

3. Los actores sociales

Las comunidades cubanas constituyen en la actualidad escenarios crecientemente heterogéneos. La vida comunitaria se estructura sobre la base de la actividad económica, de sus esferas productiva y reproductiva. El funcionamiento y la interrelación de ambas esferas generan la dinámica en que se constituyen las relaciones de la diversidad de actores sociales.

El desarrollo comunitario requiere la creciente integración de los diferentes actores sociales (individuales, grupales y organizaciones). El problema, obviamente, no es sólo de cantidad. Se trata de crear un escenario cualitativamente diferente, susceptible de integrar la diversidad de acciones y de intereses de los distintos actores sociales.

El Trabajo Comunitario es un concepto general que se materializa en la práctica mediante programas y/o proyectos concretos, orientados preferentemente a la maximización de la iniciativa y la participación del colectivo comunitario (Sánchez Vidal 1993), desde la óptica de una perspectiva integradora de las diferentes dimensiones del desarrollo humano, tanto de los recursos como de los actores implicados.

Praxis y trabajo comunitario

Una mirada de conjunto a las experiencias de trabajo comunitario puestas en práctica, nos ilustra la diversidad de enfoques y modos de acercamiento a problemáticas semejantes. Sin embargo, creemos que dichas experiencias pudieran ubicarse, salvo necesarias excepciones, en la perspectiva metodológica de los Programas de Desarrollo Comunitario, los cuales, de manera tradicional, en la experiencia de América Latina son promovidos en aquellas áreas donde se concentran las principales necesidades de la población: producción agrícola, nutrición y salud, educación y capacitación, y vivienda. (Ander-Egg 1983).

El análisis de más de 50 experiencias prácticas, realizado durante el presente año, nos condujo a adelantar las siguientes valoraciones:

1. Se aprecia una insuficiente elaboración teórica de los argumentos y de los métodos de intervención seleccionados para el trabajo de transformación.
2. Falta la articulación de los proyectos en una concepción integrada de trabajo comunitario, materializada en programas concretos de transformación que deben elaborarse considerando la participación de los sujetos involucrados en su realización.
3. Tendencia irresistible a preservar el protagonismo en las acciones, lo cual refuerza la lógica sectorial y

parcelaria que ha sido tradicional en la política social a escala global de la sociedad. En la práctica, ello se traduce, en ocasiones, en el sobredimensionamiento de la figura del líder. Si bien la gestión del líder en estos proyectos tiene una connotación invalorable, es necesario tener en cuenta que su acción será efectiva a largo plazo, sólo si excluye toda posibilidad de que el proyecto se personifique excesivamente en su figura. Buena parte de los esfuerzos del líder deben encaminarse a generar las condiciones necesarias en la localidad para que el proyecto se autoreproduzca y su liderazgo, perspektivamente, se auto-disuelva.

4. La ausencia casi total de prácticas sistematizadoras, lo que resulta pertinente como estrategia para comprender profundamente las prácticas de transformación y para producir conocimientos generalizables sobre ellas.

Claro que no todo es imputable a las deficiencias inherentes a las acciones realizadas en los proyectos. Si bien en las experiencias consideradas no resulta frecuente el relato de los modos de vincularse al poder oficial en la localidad, nos fue posible reunir un conjunto de evidencias que confirman la tesis de que las autoridades locales no están mentalmente preparadas para asumir el trabajo comunitario. En la práctica, ocurre con frecuencia que se han querido aplicar métodos administrativos en la gestión del trabajo comunitario.

Limitaciones a superar en el desarrollo local

La delimitación exhaustiva de los logros y limitaciones asociadas a las experiencias de transformación local puestas en práctica en el caso de Cuba, constituye un reto aún por superar. Sin embargo, a través de entrevistas realizadas a especialistas y líderes comunitarios, así como del análisis de diferentes fuentes documentales es posible establecer un conjunto de elementos que tipifican las limitaciones básicas del desarrollo local en la década de los 90. Estas son las siguientes:

- La existencia de una multiplicidad de programas institucionales que actúan de manera simultánea sin la debida articulación de objetivos, acciones y métodos de trabajo.
- El insuficiente nivel de integración a nivel de:
 - las acciones,
 - los componentes esenciales del desarrollo; socio-culturales y económicos,
 - los diferentes actores sociales a escala local.
- La escasa o ninguna sistematización de los logros y de las deficiencias en las experiencias prácticas realizadas.
 - La ausencia de metodologías de intervención que potencien la dimensión integral del desarrollo comunitario.
 - El bajo nivel de capacitación de los recursos humanos en la base para gestar procesos de desarrollo comunitario.
 - El insuficiente reconocimiento de los municipios como instancia gestora de desarrollo local.
- El bajo nivel de participación de la población en la elaboración de los programas de desarrollo local y en las propias acciones de transformación.
 - La marcada escasez de recursos materiales y su administración preferente en función de intereses sectoriales
 - La insuficiente identificación de las potencialidades productivas existentes en los territorios, lo cual constituye un elemento prácticamente ausente en los diagnósticos consultados.

La estrategia para atender semejantes problemas integra una serie de formulaciones políticas que es preciso perfeccionar y sistematizar perspektivamente, en la necesaria búsqueda de mecanismos más eficaces para el fortalecimiento de las estructuras locales.

Notas

1. Tomado de la intervención del general Ulises Rosales del Toro en la reunión de los presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular, en septiembre de 1995.
2. La franja de base está constituida por 6 679 asentamientos que no poseen función político administrativa en los que reside, aproximadamente, 40% de la población del país. Cfr. al respecto: "Grupo Técnico de Comunidades: Diagnóstico y valoraciones preliminares de la situación en los asentamientos poblacionales del país y propuestas para su atención. " La Habana, 1997.
3. Según el informe presentado por la delegación cubana a la Conferencia Mundial de Habitat n, 1996 "En la actualidad, 46% de la fuerza de trabajo estatal reside en asentamientos definidos como urbanos y, en particular, 28% vive en cabeceras municipales y provinciales. Simétricamente, más de 30% de la fuerza de trabajo residente en áreas rurales trabaja en actividades extragrícolas. La pendularidad se ha convertido en un fenómeno ampliamente difundido en los territorios: A escala nacional, 33 % de los trabajadores realiza sus actividades fuera de su lugar de residencia. El nivel de calificación y expectativa laboral que ha adquirido la población la hace buscar en su entorno las opciones de trabajo que su lugar de residencia no le ofrece. Y todo parece indicar que donde se ha logrado establecer este equilibrio, la población ha aumentado su estabilidad"
4. En diciembre de 1995, había en el país 1 445 Consejos Populares, de acuerdo con la siguiente estructura:
 - 450 (30.9%) urbanos
 - 690 (47.4%) rurales
 - 315 (21.6%) semi urbanos
5. Intervención de J.L. Martín en el Taller Nacional de Trabajo Comunitario. La Habana, 26 marzo de 1997. La provincia de Holguín constituye una excepción en relación con el resto de las provincias orientales. Este territorio ha logrado poner en marcha varios proyectos que reciben hoy los beneficios de la colaboración internacional
6. Hacemos referencia, entre otras, a las siguientes experiencias:
 - Programa de Desarrollo para el Sistema de la Cultura Comunitaria del MINCULT
 - Programa "Para la Vida" del MINED.
 - Programa "Municipios por la Salud" del MINSAP
 - Programa de Trabajo del INDER para la Atención Comunitaria
 - Programa Nacional Cultura y Desarrollo del MINCULT
 - Programa Asentamientos Ecológicos del MINAZ.
 - Programa Nacional del Arquitecto de la Comunidad de la Sociedad Habitat Cuba.
 - Programa de Trabajo Comunitario Integrado de la Delegación CITMA de Villa Clara 1996.
 - Programa Batey 2000 del MINAZ.
 - Programa de Atención Social al Anciano.
 - Programa de Trabajo Social de Atención a Madres Solas
 - Programa de Atención Integral a Menores con Desventaja Social
 - Programa de Atención a otros Grupos Vulnerables de la Población
7. Sobre la conceptualización de los programas de desarrollo comunitario recomendamos consultar: Ander-Egg, Ezequiel. *Metodología y práctica del desarrollo de la Comunidad*. Editorial Humanitas, 11 na edición, 1993.