

Comunidad, participación y descentralización, una reflexión necesaria

Roberto Dávalos Domínguez

La comunidad ocupa, en la actualidad, un lugar privilegiado del interés nacional, por lo cual se ha convertido en uno de los temas principales para numerosos especialistas e instituciones, así como centro de debate en talleres y conferencias científicas; es un asunto relevante en la investigación social y en la agenda de trabajo de los políticos. Entre las razones que explican este fenómeno, son de mencionar:

- La importancia que otorgan los individuos y los grupos sociales al ámbito comunitario.
- Las potencialidades de la comunidad para responder a lo que hoy se denomina desarrollo autosostenido y autogestionario.
- La difícil situación que enfrenta el país, que determinó asumir una estrategia de supervivencia y desarrollo que atribuye un papel significativo a lo local.
- La coyuntura internacional, preferentemente el contexto latinoamericano, para la cual las comunidades locales se han convertido en el centro del debate y la reflexión tanto de la izquierda como de la derecha, y hacia donde se dirigen las políticas neoliberales, los organismos internacionales financieros y las ONG.

Los esfuerzos dirigidos a defender la importancia de las comunidades locales para el desarrollo son asociados por diversos sectores y fuerzas políticas a los asuntos de la descentralización y la participación. Durante muchos años, el predominio de un paradigma de desarrollo orientado y dirigido desde un gobierno de bienestar social con una fuerte centralización fue, para América Latina, la esperanza de poder superar el subdesarrollo y sus graves consecuencias sociales a través de la posibilidad de materializar planes y programas en condiciones de crecimiento económico cuyos resultados beneficiarían a los sectores populares. Pero es obvio que, aunque este Estado Benefactor asumía la responsabilidad de promover el crecimiento económico, no asumía igual responsabilidad para distribuido equitativamente entre todos los sectores de la sociedad.

La realidad social, cultural, política y económica conformada al iniciarse la década del noventa, hizo comprender en toda su profundidad que el tiempo transcurrido era una década perdida, cuyas expectativas habían sido quebradas con el crecimiento de la deuda externa, los problemas ecológicos, el aumento de la pobreza y la miseria, la incapacidad de las economías nacionales para absorber a la población económicamente activa que, cada vez en mayor cantidad, pasa a engrosar las filas de la economía informal, la urbanización incontrolada y desordenada que ha convertido las grandes ciudades del continente en lugares donde la violencia y los conflictos sociales son atributos de la cotidianidad, así como una crisis política en la cual está inmerso un grupo de países con elevadas cuotas de ingobernabilidad.

La situación creada obliga a las fuerzas de izquierda y a los sectores populares a replantearse con premura el rescate de la localidad en las estrategias de supervivencia.

La comunidad

La comunidad es un fenómeno multidimensional en el cual intervienen elementos geográficos, sociológicos, naturales, territoriales, políticos, culturales y sociales que deben ser conocidos, respetados e integrados para hacer de la localidad un organismo social eficiente y efectivo en lo material y espiritual.

El tratamiento conceptual-general de la comunidad debe contemplar un grupo de personas que comparten un territorio, con rasgos culturales comunes, de comportamientos, sentimientos y niveles de organización que les permita interactuar como un entramado de relaciones sociales donde el sentido de pertenencia, identificación y arraigo adquieren una validez importantísima.

Desde esta comprensión, contemplar las condiciones objetivas y subjetivas como componentes estructurales de una comunidad se convierte en un principio esencial para el trabajo comunitario y su desarrollo.

La comunidad se manifiesta como el espacio donde los procesos sociales ocurren en diversos escenarios y contextos asociados a la cotidianidad de la reproducción de la vida y la supervivencia; por esa razón, puede considerarse un lugar privilegiado de los procesos de adaptación y progreso de una sociedad.

Toda comunidad conforma un conjunto de estructuras, funciones y organización que están condicionadas por las distintas etapas de desarrollo asociadas a las principales características de los sistemas socioeconómicos establecidos.

Para los cubanos, el ámbito local comunitario ha constituido un espacio de gran valor en el diseño del proyecto revolucionario iniciado en 1959, pues aquí se pusieron a pruebas con éxito las principales políticas de orden social y económico que transformaron la realidad cotidiana de las mayorías. Las medidas adoptadas durante décadas tuvieron su expresión en las conquistas sociales alcanzadas en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las diferentes comunidades urbanas y rurales en la esfera de la salud, educación, deporte, cultura y la institucionalización política, entre otras.

Resultado de lo anterior, hoy la comunidad puede contar con dos condiciones destacables:

1. Un nivel de organización estructurado, cuya expresión son las organizaciones sociales e instituciones que favorecen el trabajo en la comunidad.
2. Recursos humanos cuyas potencialidades no han sido explotadas plenamente para hacer de la comunidad el agente de transformación que se demanda.

La primera condición la cumplen organizaciones como los CDR, la FMC, los médicos de familia, las comisiones de prevención, los Consejos Populares, las escuelas y las instituciones culturales. En conjunto, constituyen un entramado de gran valor en la vida de la comunidad, facilitando implementar exitosamente programas masivos nacionales y otros, orientados por organismos internacionales (UNICEF, OMS), como los proyectos *Educación para la vida y Salud para todos*.

En cuanto al segundo aspecto, es de indicar los niveles de escolaridad alcanzados, que ubican a la mayoría de los habitantes de las comunidades entre sexto y noveno grados; una población con numerosos obreros calificados, técnicos medios y profesionales con educación superior.

Estos grados de organización y niveles altos de escolaridad se fueron estructurando en distintas etapas por las que ha transcurrido la Revolución Cubana, demostrando

posibilidades existentes para asumir distintas tareas y poder realizar diferentes experiencias.

Muchas de las instituciones y organizaciones permanentes en la vida local nacieron en condiciones distintas a aquellas en las cuales accionan hoy; por tanto, respondían a otros esquemas y concepciones. De aquí que sus objetivos, funciones y estructuras puedan no corresponderse con lo que demanda la actual situación, cuando la dinámica de la realidad se hace muy cambiante.

El país, desde finales de los años ochenta, está sumido en una profunda crisis económica, por lo cual atraviesa una de las etapas más difícil es y complejas de su historia

La desaparición de sus mercados tradicionales y sus socios económicos, el recrudescimiento del bloqueo impuesto por los Estados Unidos de América, junto a errores cometidos, hacen de Cuba, en la década del noventa, un escenario complejo, que ha tenido que reorientarse al mercado capitalista y con una situación internacional desfavorable en la correlación de fuerzas, junto a grandes incertidumbres políticas e ideológicas para las fuerzas progresistas.

Por tanto, Cuba transita desde un modelo socioeconómico centralizador (funcional en condiciones de crecimiento económico, al disponer de los recursos necesarios, y en el cual prevalecían estructuras jerárquicas en la adopción de decisiones) con una organización que estableció estilos de relaciones sociales excesivamente verticales que debilitaron las capacidades plenas de la comunidad; a otro, en el cual se hace imprescindible una reformulación de los niveles de centralización establecidos.

Desde hace seis años, la comunidad transcurre por condiciones difíciles, porque la vida cotidiana de sus integrantes se caracteriza por una lucha diaria por la supervivencia, en medio de carencias, sacrificios y tensiones. A ello que se unen los cambios ocurridos en la esfera económica, que hicieron surgir nuevos mercados y actores. De tal modo, que establecer estrategias donde se puedan implementar prácticas orientadas a fortalecer el papel de la comunidad, debe partir del reconocimiento de:

- una gran escasez de recursos,
- un deterioro de los niveles de vida,
- un deterioro de los servicios prestados,
- un aumento de las necesidades y demandas,
- estilos de trabajo establecidos desde décadas pasadas y

que prevalecen.

Todo lo cual adquiere su expresión en niveles de insatisfacción social e indisciplinas, que aumentaron y obliga

ron a la búsqueda de alternativas que se ajusten mucho más a la realidad histórico-cultural nacional.

El país se encuentra, pues, en un momento importante para potenciar a la comunidad en su papel de agente y actor de gran importancia, así como para favorecer el trabajo comunitario. Se han acumulado experiencias valiosas, se están realizando distintos proyectos comunitarios, se ha reconocido que el modelo imperante en años anteriores imposibilitó el adecuado desarrollo de las relaciones horizontales, y que condujo a formas de participación con una orientación muy fuerte hacia la consulta, las demandas, la movilización y la ejecución.

En etapas anteriores, los habitantes de la comunidad eran concebidos como receptáculos pasivos de los distintos planes, programas y proyectos de las instituciones, lo que fue creando formas poco participativas de vinculación entre la población y los responsables en servirla o atenderla, incluyendo a los técnicos. Esto tuvo expresiones muy concretas y desacertadas en la planificación física, en particular, la planificación urbana.

De tal modo, en la comunidad fue predominando un usuario de tipo cliente-parroquiano, en detrimento de un usuario de otra dimensión, es decir, un usuario creador e independiente más allá de la disposición a colaborar e integrarse a los programas comunitarios como miembro totalmente activo de su comunidad.

Alcanzar este objetivo implica identificar las limitaciones que en el segundo lustro de la década del noventa todavía pueden entorpecer el trabajo para el desarrollo de la comunidad, entre los que deben ser mencionados:

- conductas asociadas a una cultura centralista,
- limitado reconocimiento jurídico-financiero,
- insuficientes proyectos de evaluación,
- poco desarrollo de la economía local,
- inadecuada preparación de las personas vinculadas al desarrollo de la comunidad,
- insuficiencia y retraso en la reflexión teórica,
- inexistencia del trabajador social.

Todo lo hasta aquí expuesto, nos orienta a la necesaria exigencia del intercambio de las experiencias prácticas que están presentes en distintas ciudades del país en espacios de reflexiones, debates y estudios sistematizados para adquirir una comprensión cada vez más acertada de qué es una comunidad, pero también de la participación y la descentralización. En tal sentido, resultan aún hoy insuficientes los aportes e incidencia de las distintas ciencias sociales: Derecho, Historia, Economía, Sociología, entre otras.

La participación y la comunidad

La participación es un fenómeno social vinculado al desarrollo económico, cultural, político y científico-técnico alcanzado por una sociedad; de este modo, queda asociada al régimen político-social establecido que va a condicionarla en sus características principales.

La participación es un proceso que está vinculado a las necesidades y motivaciones de los distintos grupos y sectores que integran una sociedad, así como a la dinámica de las relaciones establecidas entre ellos en distintos momentos, condiciones y espacios, lo que va conformando todo un conjunto de redes que estimulan u obstaculizan el desarrollo de auténticos procesos participativos. Es, por tanto, la participación un fenómeno de contenido y orientación eminentemente humanos que implica, en su comprensión más general y global, capacidades, condiciones, posibilidades y motivaciones.

Abordar la participación para la comunidad implica el reconocimiento de poder establecer una participación real que implica ser constructiva, popular y emancipadora, que pueda convertirse en un mecanismo efectivo de socialización y así lograr convencer y motivar a todos los sectores de una localidad, permitiendo el reconocimiento de distintos escenarios en que se va a ejercer, es decir, partir de las necesidades e intereses de la comunidad, de sus reales posibilidades y problemas detectados por ellos, de sus obstáculos y sus características.

La participación comunitaria debe caracterizarse por la masividad y la diversidad, lo que significa implicar a la mayoría de las personas en la realización de actividades en que puedan exponer sus opiniones e intereses dentro de los niveles organizativos alcanzados.

El conocimiento de la cultura organizativa de una comunidad es un requisito importante para promover una participación efectiva y hacer de ella un ejercicio democrático a través del cual se eduque a distintos sectores de una comunidad en una sociedad que aspire a establecer una gestión eficiente de los recursos en el marco de una adecuada autonomía para su desarrollo.

La participación así concebida se transforma en una vía de socialización del poder a sus distintos niveles, condiciones y momentos, que facilita potenciar las capacidades individuales y colectivas contenidas en una comunidad y que son necesarias para el desarrollo de una sociedad que se rige por principios de justicia social.

La participación comunitaria es un proceso de integración y articulación social, que asume conocer: quiénes participan, dónde se participa, qué se quiere o se busca y hacia dónde se dirige.

La participación comunitaria debe ser exponente de una adecuada relación entre los intereses locales y nacionales, entre lo público y lo privado, entre lo individual y lo social, sin dejar de reconocer conflictos potenciales.

Participación significa promover protagonismos que incluyan, a escala local, los asuntos del control, la adopción de decisiones, la gestión y evaluación necesarias para la construcción de lo que algunos han nombrado "el ciudadano local", que sabrá asumir en la comunidad, con responsabilidad, mayores y mejores decisiones a favor del desarrollo local, como, por ejemplo, en los procesos descentralizadores.

Desde esta concepción, la participación que se promueva en las actuales circunstancias debe ir orientada a transformar la cultura de trabajo comunitaria prevaleciente durante años en el país, para lo cual se hace necesario respetar el principio de territorialidad en todas sus variables: histórica, cultural, económica, ecológica, demográfica y política. Esto demanda:

- establecer estructuras e instituciones flexibles,
- lograr cooperación e interacción locales intensas,
- establecer, fomentar y mantener un amplio apoyo a las iniciativas, la creatividad y la innovación,
- crear y promover cursos de capacitación para todas las personas e instituciones relacionadas con el trabajo en la comunidad,
- propiciar el intercambio de distintas experiencias de participación.

La capacitación constituye, en la actualidad, uno de los aspectos centrales y fundamentales para el desarrollo comunitario y reclama una prioritaria atención, por lo que es importante establecer un sistema de superación que responda a objetivos generales y particulares de lo local y de la sociedad.

Preparar un personal con las condiciones que exige el desarrollo local en el país implica, actualmente, la comprensión de cómo y qué es un barrio; saber realizar proyectos de distintos tipos; conocer y utilizar metodologías distintas; potenciar las capacidades de gestión para construir relaciones horizontales y para manejar recursos que en la comunidad existen o se puedan obtener. En este sentido, resulta interesante aprender a concebir la comunidad no sólo como consumidora pasiva, sino también como productora de sus recursos y respuestas a sus necesidades, donde a la economía local le corresponde desempeñar un papel relevante.

La capacitación debe contribuir a esclarecer qué entender por el concepto de recursos en el ámbito de la comunidad, pues a menudo se tiende a contraponer un

tipo de recurso a otros, sobrevalorando uno en relación con otro, o los recursos materiales o los recursos financieros frente a los recursos humanos (entiéndase liderazgo, capacidades para la comunicación y la adopción de decisiones). Es insuficiente, aún hoy, una comprensión que complemente una visión más integral del asunto de los recursos de la comunidad y contemple no sólo las características de cada lugar por los recursos disponibles, pues es fundamental para el éxito del trabajo comunitario concebir al hombre con una adecuada preparación, como quizás el recurso más importante en la comunidad.

Esto significa un diseño participativo que contemple el protagonismo popular en la comunidad desde múltiples formas, ejercido por distintos actores, lo que implica no establecer fórmulas o recetas; el protagonismo le debe corresponder a quien lo merezca, le corresponda y se lo gane por sus cualidades y condiciones. Así, encontramos en el trabajo comunitario una gran diversidad de proyectos promovidos por distintas instituciones y liderados por diversos gestores: médicos de familia, profesores o directores de escuelas, delegados de circunscripciones y presidentes de los Consejos Populares, promotores culturales, etc. Por tanto, la participación desde las perspectivas antes señaladas debe ser promovida en tres dimensiones: información, consulta y decisión.

• *Participación como información:* los habitantes de la comunidad tienen el derecho de ser informados acerca de todos los proyectos relacionados con el territorio que han habitado durante años, así como de los resultados esperados.

• *Participación como consulta:* es fundamental ir a la comunidad para que sus miembros sean consultados acerca de los distintos programas y planes que se van a implementar, estando presente la disposición de saber promover, escuchar y recoger las opiniones que podrían quedar o no en el proyecto final. Esta forma de participación puede concebirse como una exposición lo más amplia posible, por lo cual debe contemplar los detalles de cada plan y las discusiones que puedan surgir.

• *Participación como decisión:* por lo general, esta forma es valorada por distintos autores como la más completa, mejor y superior expresión del desarrollo democrático que pueda alcanzar una comunidad, porque mediante ella las personas son integradas en los diferentes programas, planes y proyectos en todas sus etapas. Es decir, se incluye a toda la población en los procesos de transformación (planificación y evaluación) con posibilidad de hacer uso de sus capacidades sobre objetivos, tareas, metas, etc.

Un esquema participativo desde las formas antes expuestas convierte la participación en una estrategia principal para lograr que los ciudadanos sean verdaderos sujetos de la realidad.

La participación es importante para el desarrollo comunitario porque:

se asume la comunidad como fuente de soluciones innovadoras para sus dificultades,
se transforma los estilos de vida y costumbres de los habitantes,

- se aprende a ver la comunidad en todas su diversidad de intereses, conflictos y contradicciones, los cuales hay que aprender a conciliar, priorizar, jerarquizar, etc.,
- se refuerzan las relaciones, lazos y vínculos establecidos con el tiempo (redes comunitarias),
- se alcanza una mayor y más clara comprensión, junto a la responsabilidad por parte de la comunidad, sobre los procesos necesarios para su transformación,
- pueden resultar menos costosos los proyectos y planes de rehabilitación físico-social para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.

Por último, la participación debe ser asumida como un proceso activo de protagonismo que reafirme la autonomía y la identidad en la solución de los problemas de la comunidad, para lo cual se hace necesario involucrar a la población en la adopción de decisiones, rasgo que define la calidad de este fenómeno.

La descentralización y el desarrollo local

La descentralización constituye un símbolo emblemático de las distintas orientaciones ideológicas y una moda en la politología latinoamericana. A ella van asociados, supuestamente, el progreso y la "Única" posibilidad de cambio.

Este inusitado interés por la descentralización es resultado de las transformaciones en el capitalismo contemporáneo, que concibe el Estado como un obstáculo a la lógica del capital, su expansión y su dinámica de acumulación.

La descentralización es calculada como un mecanismo dirigido a dismantelar el Estado-Nación a través de procesos privatizadores y desreguladores. También se le contraponen a la centralización y la planificación en una supuesta búsqueda para alcanzar una gestión y administración más eficiente que la promovida por los aparatos del Estado.

De tal modo, si se considera que la centralización fue, en algún momento, una condición que favoreció el desarrollo, en las actuales circunstancias se argumenta como

un freno, pues imposibilita movilizar los distintos sectores de una sociedad, o captar la diversidad de situaciones de los territorios locales, frenando las capacidades existentes y el uso adecuado de los recursos, e impidiendo la transformación de las relaciones entre dominados y dominantes.

Al Estado se le adjudican, como signos negativos que avalan la necesidad de su modificación mediante fórmulas descentralizadoras, la crisis de representación política, la complejidad y diversidad de sus funciones, que convierten en cauces estrechos los mecanismos de representación, el crecimiento incontrolado del aparato administrativo con un marcado carácter tecnocrático, burocratizado en la gestión, y un innecesario gasto de funcionamiento, así como el exceso de controles y normas sobre la sociedad, todo lo cual ha incidido en fuertes reducciones y obstáculos para los poderes locales.

Esta situación se constituye en argumento para fundamentar la descentralización como necesaria y peculiar manera de producir un ordenamiento de la sociedad, con dos actores importantes indicados para realizarla: el mercado, que según algunos autores es una motivación significativa de la actual modernización de la sociedad; para otros, las comunidades, los movimientos sociales y los grupos que valoran que sólo ganando cuotas de poder en su territorio podrán impulsar verdaderos procesos de carácter popular para la recuperación económica y social.

En torno a estas ideas, el movimiento intelectual presenta tres proposiciones teóricas:

- *Análisis neoliberal:* propone aumentar la eficiencia económica por medio del dismantelamiento de la regulación estatal. Se parte de la crítica al Estado, que en el pasado asumió un número creciente de funciones reguladoras. Se propone la descentralización en la forma de un programa de modernización administrativa, despolitizando la economía. En este enfoque, los intereses de carácter económico generalmente reciben más atención que las necesidades sociales, y el mercado asume la función reguladora de toda la sociedad. Aquí se hace una propuesta descentralizadora de carácter mercantil privatista.

- *Análisis estructuralista:* considera que la crisis del Estado tiene dos dimensiones: una, internacional, asociada a la crisis de endeudamiento y que lo obliga a realizar procesos de ajuste; otra, nacional, que se expresa como crisis de distribución (el Estado disminuye su papel rector en el ajuste social y espacial porque cuenta con menos recursos) y de legitimidad. En esta situación, se propo-

ne no desmontar la regulación estatal, sino su racionalización.

• *Análisis marxista:* argumenta que bajo las consignas de ajuste, modernización y democratización se presentan distintos proyectos de reformas. Este enfoque interpreta las tres dimensiones como mecanismos de manejo de crisis por el Estado, que a su vez debe adecuarse a las condiciones de acumulación mundial. La descentralización es entendida como un proceso de reestructuración que responde a necesidades históricas. Su propuesta es el fortalecimiento de los poderes estatales más identificados con la localidad, así como la eficiencia en su gestión.

Son tres propuestas que tienen en común el descontento con las situaciones actuales de la sociedad. Lo cierto es que aún queda por demostrar los supuestos beneficios globales y concretos atribuidos a tales reformas descentralizadoras sin que esto implique el desconocimiento o menoscabo de ciertas experiencias exitosas.

En América Latina, la descentralización y la centralización han demostrado no ser siempre una panacea; la relación entre democracia y descentralización no ha resultado proporcional e, incluso, la descentralización puede ser elitista en el nivel local y reproducir los mismos defectos y vicios de los gobiernos centrales. Por tanto, el

debate hoy acerca de la descentralización no es en términos de un ideal supremo y único, como era promovido en décadas anteriores.

Esto explica la importancia del debate para autores de izquierda, quienes argumentan a favor de la búsqueda de mecanismos de eficiencia cuyos benefactores sean las masas populares en la comunidad local, y el desarrollo local se vincule a las posibilidades democratizadoras que se le asigna a la descentralización. De tal modo, que el fortalecimiento del nivel local quede supeditado a los éxitos del fenómeno descentralizador.

Como ha señalado Haroldo Dilla, la descentralización se define "como un proceso de transferencia de atributos y recursos desde un centro decisorio hacia las instancias intermedias o de base. En consecuencia, cualesquiera que fuesen sus peculiaridades concretas, toda descentralización implica la circulación y redistribución del poder, y por tanto, reviste un contenido eminentemente político que incluye no sólo aspectos institucionales y normativos, sino también otros más complejos, tales como la transformación del sujeto."

La descentralización es entendida como una vía democratizadora de la comunidad que permite desarrollar la capacidad popular de recuperar y reconstruir estructuras territoriales con atributos necesarios para establecer relaciones de justicia social.

Bibliografía

- Arias, H. 1994. *La comunidad y su estudio*. La Habana, Editorial Pueblo y Educación.
- Anderson, N. 1985. *Sociología de la comunidad urbana. Una perspectiva mundial*. México, Fondo de Cultura.
- Corragio, J. L. 1995. "La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades." *Comunidad*, Núm. 5.
- De Mattos, C. 1990. "La descentralización. ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?" *Economía y sociedad*, Núm. 3, marzo. Revista de estudios regionales de la comunidad de Madrid.
- Dilla, H. 1996. *La participación en Cuba y los retos del futuro*. La Habana, CEA.
- _____, G. Gonzales y A. Vicentelly 1993. *Participación popular y desarrollo de los municipios cubanos*. La Habana, CEA.
- Enriquez, A. Y C. Álvarez Basso 1995. "Descentralización en El Salvador: desafíos y propuestas." *FUNDE*, Núm. 31 de agosto de 1995.
- Harnecker M. "Nueve tesis sobre la democracia en los gobiernos de participación popular de América Latina." *América Libre*, Núm. 6, Buenos Aires.
- Haldenwang, Ch. 1990. "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado." *EURE*, Vol. XVI, Núm. 50.
- Giner, S. 1993. *Sociología*. Ed. Península.
- Linares, C., S. Correa y P. Mora 1996. *La participación: ¿solución o problema?* La Habana, Centro de Investigación y Desarrollo de Cultura Cubana Juan Marinello.