

# La relación Estado-Comunidad desde el escenario cubano. Experiencias recientes de Desarrollo Comunitario

Addiel Pérez Díaz \*

## Resumen

El presente artículo aborda la relación que se fue estableciendo entre el naciente Estado cubano y el desarrollo de las comunidades en la búsqueda de un modelo propio de desarrollo nacional a partir de 1959. Se muestran las particularidades que se fueron generando en la medida en que el Estado intentaba dotar a las comunidades de infraestructura, recursos y bienestar social en general con vistas a reducir las disparidades heredadas por el sistema anterior. Asimismo se contextualiza y analizan las experiencias cubanas en desarrollo comunitario que se originan durante la crisis de los noventa del pasado siglo a partir de la combinación de varios elementos. Entre los factores que desencadenaron la emergencia de un enfoque de desarrollo comunitario, centrado en la participación activa de la ciudadanía, aparecen la crisis estructural o sistémica, la caída del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo económico y comercial de Estados Unidos sobre la isla. También se presenta un análisis crítico a estas experiencias comunitarias acontecidas en el escenario cubano reciente.

## Palabras claves / Key words:

Estado, Desarrollo Comunitario, crisis, experiencias, Cuba.

## Abstract

This paper discusses the relationship that was established between the rising Cuban state and community development in the search for its own model of national development since 1959. The peculiarities that were generated to the extent that the state tried to provide communities with infrastructure, resources and social welfare in general in order to reduce the disparities inherited from the previous system is. Similarly, it is contextualized and analyzed the Cuban experiences in community development originated during the crisis of the 90s of the last century which was the result of several factors. Among the factors that led to the emergence of a community development approach, focusing on the active participation of citizens, appear the structural or systemic crisis, the fall of the socialist bloc and the intensification of economic and commercial blockade of the island. A critical analysis of these community experiences occurred in the recent years are also presented.

---

*\* Profesor de Tiempo Completo de Licenciatura en Trabajo Social. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. México. Correo Electrónico addiel.perez@uacj.mx*

## **Keywords:**

State, Community Development, crisis, experiences, Cuba.

## **Introducción**

Los antecedentes del término desarrollo comunitario pueden remitirse a la concepción inicial de “desarrollo de la comunidad”, la cual se maneja por la oficina de colonias británicas, para designar el programa de acción social, que consistía en un movimiento de promoción que prepararía a las colonias para su emancipación. Dentro de las acciones más importantes de esta concepción en sus inicios se destacaban, entre otras, la alfabetización y capacitación laboral. En el trasfondo de esta perspectiva estaba introyectar en los colonizados los valores del sistema imperial. (Ander-Egg, 2003)

Otro momento importante en la evolución de la concepción del desarrollo comunitario aparece con la creación de las Naciones Unidas. En sus primeros acercamientos al tema se sostiene que dentro de las vías para alcanzar el progreso social se encuentra el desarrollo de la comunidad. Es así que a mediados de 1950 este organismo internacional promueve una serie de programas de desarrollo comunal, impulsando proyectos en consonancia con sus áreas. Dentro de estos proyectos más significativos, según señala Ander-Egg (2003), aparecen: OIT: Promoción de cooperativas y de pequeñas industrias rurales familiares; FAO: extensión agrícola y labores de economía doméstica y demostración de hogar, OMS: Proyectos demostrativos de saneamiento rural. A pesar de ser proyectos pioneros en interés comunitario, no constituyen una forma de acción comunitaria porque escapan todavía a la participación comunitaria.

A comienzos de los años setenta los programas de desarrollo de la comunidad parecen estar consolidados. Asimismo, desde el contexto latinoamericano comienza a gestarse la idea de que el desarrollo comunitario tiene un papel protagónico en el desarrollo nacional.

Es a partir de los años setenta que el desarrollo comunitario comienza a manejarse con el enfoque que tiene como objetivo la promoción y movilización de recursos humanos e institucionales mediante la participación activa y democrática de la población, que intenta mejorar el nivel y la calidad de vida (Romero, 2013).

La crisis del Modelo de Estado de Bienestar Paternalista, solidificada tras el período de preeminencia socialdemócrata hasta los años setenta, ha sido planteada por Rezsóhazy (1988), como una de las determinantes fundamentales en la re-emergencia con más fuerza del desarrollo comunitario.

El Estado Benefactor comienza a mostrar incapacidad para el tratamiento de problemáticas de alcance nacional, reflejándose también una disminución en cuanto a la provisión de bienestar a nivel comunitario. Ante esta crisis nacen con fuerza experiencias comunitarias que tratan de aprovechar, de una manera más eficiente, los recursos asentados en los ámbitos locales. También intentan movilizar el patrimonio local, generar propuestas con ciertos niveles de autonomía, empoderar a la ciudadanía mediante la participación comunitaria y propiciar alternativas de desarrollo frente a la incapacidad que muestra el Estado.

Desde comienzos de los años setenta se planteó el rol del desarrollo de la comunidad en el desarrollo global y las formas de contribuir al desarrollo nacional. A partir de este contexto se entiende el desarrollo comunitario como un instrumento clave para lograr la participación popular en los planes de desarrollo económico y social. El Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) recomienda a los Estados miembros promover el desarrollo de la comunidad, en aras de lograr la participación activa y consciente de la población en la ejecución de los programas incluidos en la planificación del desarrollo económico y social de cada uno de los países. El desarrollo de la comunidad está en íntima relación con los planes de desarrollo, funciones en estrecha vinculación con los organismos nacionales e internacionales.

Las instancias del sector terciario y los ámbitos locales deberían tener un mayor papel en la provisión de servicios de bienestar, la distribución vertical de beneficios debería ceder paso a sistemas de distribución más localizados, y la reconstrucción de las provisiones del bienestar han de integrarse con programas para el desarrollo activo de la sociedad civil (Giddens, 1999).

En el caso latinoamericano la transformación del Estado también está asociada a la instauración del modelo neoliberal como doctrina proveniente del Consenso de Washington. En este mismo escenario aparecen las ideas a favor de otorgar mayores responsabilidades a estos espacios locales, ya que pueden ser capaces de lograr una mayor articulación entre Estado y sociedad local. Así, permiten encarar de una manera más adecuada las demandas locales, promueven la participación ciudadana y, por consiguiente, la democratización de la sociedad a partir de acercar las decisiones a los electores; además de incentivar la conformación de redes con capacidad de articularse al mercado global, que escapan a la regulación del Estado.

Por su parte, desde el nuevo escenario nacional que se abre con el triunfo de la Revolución cubana, a partir de 1959 el desarrollo comunitario adquiere un matiz meramente estatal. Dentro de las primeras políticas del gobierno instaurado se comienza a generar un grupo de políticas, programas y proyectos que van a estar dirigidos a elevar la calidad de vida y el bienestar

hacia la base. Dentro de los primeros programas que tuvieron incidencia en las comunidades aparecen la campaña de alfabetización, la electrificación del país, la dotación de infraestructuras básicas y la urbanización, en general, de muchos enclaves comunitarios.

El modelo asumido en relación con el desarrollo comunitario desde 1959 a 1990, estuvo centrado en el Estado como el actor fundamental en la planeación, organización, ejecución y evaluación de los destinos locales. La comunidad fue concebida como un sujeto pasivo en las decisiones de sus destinos, por lo que predominó un enfoque del centro hacia la base. Este enfoque pudo sostenerse, fundamentalmente, por la disponibilidad de recursos que poseía el Estado cubano a partir de las bondades recibidas como satélite del extinto campo socialista, sobre todo de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esta solvencia en recursos financieros y económicos permitió encarar las demandas que en las comunidades se generaban por medio de una fuerte inversión social. Por estas razones, el enfoque de desarrollo comunitario que prevalece en las tres primeras décadas del proceso cubano se caracteriza por un elevado nivel asistencial y benefactor.

La tendencia fue colocar a la población como destinataria o beneficiaria de acciones diseñadas desde un centro, desde el cual se apela a su comprensión; se convoca a su ejecución, pero no a ejercitar su creatividad y talento para contribuir a su diseño y/o rectificación. Todo esto: “en cierta medida, erosiona la creatividad y talento de la comunidad, refuerza relaciones paternalistas y no permite asumir la sociedad en una complejidad que tiende a acrecentarse y hacerse diversa” (Linares, 2004: 48).

En la década de los noventa esta concepción se modifica sustancialmente con los significativos cambios que se expresan en los ámbitos económicos, políticos y sociales que comienzan a manifestarse en el país. La insuficiencia de recursos, a raíz de la caída del muro de Berlín-bloque socialista, profundización de la crisis estructural del sistema construido en las tres décadas anteriores y el recrudescimiento del bloqueo económico por parte de EE.UU., hace modificar las concepciones que predominaron en etapas anteriores.

Es a partir de este complejo panorama cubano a inicio de los noventa que se comienzan a re-estructurar las concepciones del desarrollo. Surge, así, la necesidad de reordenar las estructuras y los nexos económicos que hasta el momento habían actuado como factores del desarrollo del país. Se hace necesario entonces profundizar en el papel y el significado de las comunidades en medio de una ruptura con estatus anteriores. La comunidad se convierte en un actor importante y escenario clave para entender muchas experiencias y políticas surgidas al calor de la profunda crisis que se manifestó.

A partir de estos dos escenarios cubanos, primero de 1959 a 1990 y segundo tomando como referencia el escenario de los años noventa, es que se estructura el presente artículo. La primera sección tiene como objetivo establecer la relación que se fue estableciendo entre Estado y comunidad en la medida en que se comenzaba a propiciar un modelo de desarrollo que intenta reducir las disparidades territoriales heredadas del sistema anterior. Al mismo tiempo se describen los sucesos que fueron marcando la evolución de las entidades comunitarias a partir de un esquema del desarrollo marcado por un elevado centralismo y verticalismo.

Finalmente, el trabajo contextualiza y analiza las experiencias cubanas de desarrollo comunitario que emergieron como resultado de la crisis de los noventa del pasado siglo, a partir de la combinación de tres factores fundamentales. Se muestra la aparición de diferentes experiencias de desarrollo comunitario con distintos propósitos, pero con similares métodos. Entre los rasgos comunes de estas iniciativas, aparece: la idea de un enfoque de desarrollo comunitario integral, autogestionario, centrado en la participación activa de la ciudadanía, necesitado de movilizar los recursos endógenos y construir el bienestar desde abajo sin la preeminencia del Estado. Además de identificar los resultados generados por dichas dinámicas comunitarias, se realizan las críticas pertinentes que obstaculizan dichos procesos.

## **Relación Estado-Comunidad en el período revolucionario cubano**

La Revolución cubana cuando asciende al poder en 1959 establece la necesidad imperiosa de impulsar políticas que permitieran equilibrar las diferencias territoriales que se habían conformado históricamente desde la etapa colonial y republicana, y ante la cual el gobierno revolucionario empieza a reaccionar de manera inmediata. La búsqueda del equilibrio y la equidad entre las comunidades cubanas ha sido un permanente interés desde la política del Estado cubano en la construcción del desarrollo nacional. Es a partir de esta nueva etapa que comienzan a percibirse esfuerzos no solo en el ordenamiento territorial, sino en la dotación equilibrada de infraestructuras básicas para el desarrollo de las comunidades.

Las profundas diferencias socioeconómicas entre el oriente y el occidente del país repercutieron notablemente en la manera de enfocar el desarrollo económico y social. Los contrastes en torno al desarrollo de las fuerzas productivas y de los asentamientos humanos expresados en el marco de la relaciones de dominación capitalista hacen que el nuevo Estado inicie un proceso de reordenamiento de las comunidades locales. La introducción de nuevas formas de propiedad con el propósito de transformar la economía tiene su expresión en un conjunto de iniciativas que se fueron experimentando

para atender las desproporciones entre las regiones, provincias, municipios y localidades. Las principales cuestiones en que el Estado cubano se ve inmerso a partir de los sesenta para enfrentar las diferencias intrarregionales pueden definirse de la manera siguiente (Méndez, 2007): a) Organización territorial de la actividad política y administrativa del Partido y el Estado; b) Estructuración territorial de las unidades de producción agropecuaria estatal; y c) Racionalización y ampliación de las relaciones agroindustriales en el sector azucarero.

Dentro de las primeras reformas que tuvieron un impacto en la estructura de las comunidades estuvieron las leyes de Reforma Agraria, que expropiaban las extensas propiedades y producían una redistribución de la tierra a los niveles nacional y local. En estas medidas el Estado y los campesinos empezaban a convertirse en el actor central en las comunidades en cuanto al control y uso de la tierra (Pérez Díaz, 2006). El Estado comenzaba a generar un modelo de desarrollo excesivamente centralizado desde sus inicios, aunque inicialmente no fuera declarado, donde: “la planificación centralizada es el modo de ser de la sociedad socialista, su categoría definitoria y el punto en que la conciencia del hombre alcanza por fin a sintetizar y dirigir la economía hacia su meta: la plena liberación del ser humano en el marco de la sociedad comunista” (Guevara, 1964: 11).

Las ideas del Che sobre la validez de la planificación para el socialismo se insertaron en el debate que se suscitó a principios de los sesenta en Cuba con el inicio de la planificación, el cual reflejaba las mismas preocupaciones que guiaban las problematizaciones que se desarrollaban en esa década en los países socialistas europeos: el plan vs. el mercado. Aunque estas ideas no pueden ser consideradas como un factor determinante, sí tuvieron peso en la futura relación Estado-Comunidad. Por ejemplo, al evaluar el sistema autogestionario de las empresas yugoslavas planteó que era algo peligroso “porque la competencia entre empresas (...) introduciría factores de desvirtuación de lo que presumiblemente sea el espíritu socialista.” (Guevara, 1966: 34). Entiéndase este espíritu como la racionalidad social o moral que abogaba por crear un hombre sin valores individualistas.

Por su parte, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) además de tener un papel activo en las Reformas Agrarias fue el principal creador de los primeros órganos oficiales locales, denominados Zonas de Desarrollo Agrario (ZDA). Desde esta institución se impulsó el fomento de cooperativas, el desarrollo de la producción agropecuaria con sedimentación territorial con criterios de equidad territorial y políticas de industrialización producidas hacia los territorios desde lo nacional para sustituir importaciones y diversificar la producción. La nueva acumulación nacional favorece el desarrollo de las comunidades más atrasadas, la descentralización de actividades económicas

y de servicios, la configuración de comunidades con capacidad para asumir sus recursos laborales, dar servicios sociales y expandir la producción con introducción de tecnologías y prácticas avanzadas en correspondencia con la época.

Para 1960 se crea el Instituto de Planificación Física (IPF) adscrito al ministerio de la construcción que buscaba armonizar el desarrollo nacional a partir de la planificación física de las comunidades y del país en su conjunto para ubicar los planes estratégicos nacionales teniendo en cuenta las posibilidades en los planes territoriales, las necesidades nacionales, la planificación urbana, y el desarrollo agrario e industrial.

La creación en 1960 de la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) también significó un avance importante en el proceso de planificación comunitaria. Para 1961 se funda la Junta de Coordinación e Inspección (JUCEI), entre cuyos objetivos se destaca coordinar los trabajos de los organismos administrativos, políticos y sociales en los espacios locales, lo cual evidencia elementos descentralizadores, todavía con alto grado de centralidad hacia la comunidad. Estas instancias tuvieron dentro de su objetivo ordenar y resolver los problemas del gobierno local y establecer una relación más estrecha, orgánica y diaria entre las comunidades y su poder (Castro, 1961). A pesar de que la nueva forma de reorganización constituía una propuesta descentralizadora ambiciosa, donde las comunidades estarían llamadas a cumplir un papel más activo, la falta de recursos y el bajo nivel de institucionalización de la sociedad cubana lastró este proceso. (Méndez, 2007)

En los tres primeros años de la década de los sesenta las direcciones provinciales de planificación física pusieron en marcha la planificación. Estas direcciones contribuyeron a la transformación de las comunidades, porque significaron una poderosa herramienta para la nueva construcción social, sobre todo en la implementación de los nuevos valores y los contenidos de acción política e ideológica. Estas direcciones intentaron desarrollar mecanismos funcionales a escala local porque perseguían la coordinación y la compatibilización entre los planes y los programas sectoriales que confluían a nivel territorial. (IPF, 1965)

Desde los primeros años el Estado fue proporcionando un impacto favorable en el desarrollo de las comunidades a partir de la creación de granjas estatales en función de los rasgos territoriales, el mejoramiento y la ampliación de las redes de comunicación entre los territorios, la construcción-inducción de asentamientos humanos con niveles altos de urbanización e infraestructura, la dotación a los territorios de un esquema productivo propio sobre la base de la creación de empleo y prestaciones, la orientación de las inversiones industriales en zonas territoriales estratégicas y la transferencia de equipamiento escolar

hacia los territorios, donde la campaña de alfabetización y otros programas educacionales permitían que el capital humano de los territorios se fuera incrementando en función de su desarrollo (Pérez Díaz, 2006).

La dinámica comunitaria fue cambiando en la misma medida en que el Estado presentaba un proyecto político de justicia social, soberanía social y un modelo productivo orientado al tránsito del modelo agroexportador y monoprodutor a uno agroindustrial diversificado. Las medidas revolucionarias de nacionalización de la propiedad extranjera (banca, industria, agricultura, entre otros aspectos) también significaron la necesidad de un reajuste a nivel territorial de las relaciones de producción, donde el Estado comenzó a asumir una actuación directa entre las necesidades territoriales y la población.

A mediados de los años setenta existía un grupo de prerrogativas concedidas a Cuba como miembro del CAME, organismo que agrupaba a los países del campo socialista y posibilitaba una solvencia económica. Esto contribuyó al fortalecimiento del sistema socialista y al desarrollo de una infraestructura desde el Estado central hacia los territorios, que garantizó la elevación de la calidad de vida de la población y atención de las disparidades entre las comunidades.

Los territorios se vieron favorecidos por los planes de desarrollo implementados para satisfacer la demanda del CAME, por la infraestructura transferida y por la elevación del nivel de su capital humano en todo el proceso de formación ocurrido a partir de los vínculos con estos países, en especial con la URSS.

Para 1972 la introducción de los órganos globales de la economía en las provincias constituyen los antecedentes para el enfoque comunitario en el plan económico nacional, sobre la base de los informes de las delegaciones provinciales de los organismos, aun cuando en estos años la planificación territorial existía de manera incipiente. En 1975 el Instituto de Planificación Física (IPF) era el máximo responsable de la planificación territorial, donde convergían los planes sectoriales a este nivel (Méndez, 1997).

La década de los setenta fue un período importante en las comunidades en cuanto al fortalecimiento de los organismos, las organizaciones de masas y la administración del Estado, lo que contribuyó extraordinariamente a que la sociedad cubana, en los años posteriores, se sumergiera en el proceso de institucionalización que favoreció al desenvolvimiento de la planificación a escala comunitaria. En los años 1974 y 1975 se produce la experimentación de los Órganos del Poder Popular (OPP) en la provincia de Matanzas, lo que representó un paso importante en la institucionalización y en la descentralización político-administrativa del país.

Esta etapa constituye una etapa superior en el proceso de institucionalización que se materializa. Se produce una profundización en el establecimiento de la planificación territorial, sobre la base de la nueva división político-administrativa, el establecimiento de los Órganos del Poder Popular en todo el país y la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE).

La nueva división político-administrativa puede considerarse como un proyecto racional y realista que derivó en una consecuente política regional dirigida a reducir las disparidades de desarrollo, promover la integración e interdependencia regional y, al mismo tiempo, disminuir la brecha campo-ciudad de la cual resulta compromisoría. (Dilla, 1993)

Esta división permitió aumentar las facultades y funciones de las provincias al conformarse los Órganos del Poder Popular, los cuales jugarían un rol importante en el ámbito económico. Los municipios se encaminaban a administrar las unidades (ahora de subordinación local) atendidas hasta entonces por los Organismos Centrales del Estado, además de facilitarles la planificación y administración de la actividad económica y social, acorde con el Sistema de Dirección de la Economía que requería “una relación adecuada entre la centralización y descentralización de las decisiones, un alto nivel de participación de las masas [...] y un alto grado de eficiencia y organización en cuanto a la gestión económica.” (Castro, 1975: 12) Los nuevos centros municipales comenzaron a fortalecerse con inversiones administrativas y de infraestructura social; sin embargo, las comunidades siguieron constituyéndose en unidades administradas desde el poder estatal central.

Como se refleja en el informe del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba la nueva División Político-Administrativa (DPA) fue necesaria por una serie de insuficiencias que presentaba la estructura administrativa anterior, sobre todo porque provocaba un alejamiento excesivo entre el nivel central y los centros económicos, educacionales o de servicios en las comunidades, complicando las tareas de dirección, organización y control del Partido, de los organismos del Estado y de las organizaciones de masas. (Castro, 1975) “No resulta la actual división político-administrativa ni racional ni funcional de acuerdo con las exigencias de nuestro modelo de desarrollo económico y social planificado, con el perfeccionamiento de las instituciones del Estado revolucionario”. (Tesis y Resoluciones, 1978: 156) Se dificultaba el cumplimiento de los asuntos de dirección del país, de gestión política y social en las comunidades. Asimismo resultaba contraproducente con el modelo de desarrollo planificado que se estaba implementando, e impedía asegurar el perfeccionamiento y posicionamiento de las instituciones estatales en el ámbito comunitario.

La nueva división permitió aumentar las facultades y funciones de las provincias al conformarse los Órganos del Poder Popular, las cuales jugarían un rol importante en las comunidades. Los municipios se encaminaban a administrar las problemáticas en la base, atendidas directamente hasta entonces por los Organismos Centrales del Estado, además de facilitarles la planificación y administración de la actividad económica y social. Se requería una relación adecuada entre la centralización y descentralización de las decisiones, un alto nivel de participación de las masas y un alto grado de eficiencia y organización en cuanto a la gestión económica (Castro, 1975).

Para 1978 se aprueba conjuntamente por el Partido y el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros una estrategia de desarrollo a largo plazo que tuvo como prioridad fortalecer el papel de la planificación territorial en la economía, en la cual se recoge una visión integral del desarrollo de las comunidades basado en la política orgánica de desarrollo económico y social (Méndez, 1997).

A pesar de crearse todo un sistema nacional organizativo y ciertas condiciones para el desarrollo de la planificación territorial, los resultados esperados quedaron por debajo de lo que se pronosticaba. No se pudieron alcanzar todas las metas, pues el trabajo estuvo restringido a la organización, planificación y control de las tareas orientadas por los Órganos del Poder Popular en sus diferentes niveles.

En 1982 se realizaron discusiones en los territorios para valorar las situaciones socioeconómicas de estos, y buscar un uso más racional de los recursos en función de las prioridades nacionales y comunitarias, garantizar niveles esperados de producción, el comportamiento probable de las exportaciones, el desarrollo de las inversiones, la eficiencia controlada desde los territorios y el manejo acertado de los recursos locales a nivel comunitario.

En 1983 se creó una comisión con el objetivo de perfeccionar la División Político-Administrativa de 1975. Esta comisión se percató de que se había producido un desarrollo socioeconómico ascendente en la escala provincial donde se incorporaban los territorios más atrasados del país. En contraste un grupo de municipios, sobre todo del oriente, seguía careciendo del suficiente potencial económico y social para desde las administraciones locales resolver de un modo adecuado, con cierta autonomía, las problemáticas locales.

En el período de 1986-1990 las Asambleas del Poder Popular fueron escenario de discusión de los planes económicos en sus diferentes niveles; en este espacio se discutían tanto las problemáticas municipales que podían ser resueltas a estos niveles como en otros.

Desde inicios de los ochenta ya empezaban a emerger una serie de limitaciones, algunas incluso desde años anteriores, las cuales impedían una articulación eficaz de todos los componentes que debían intervenir en el plan económico territorial. La falta de cooperación entre los organismos enclavados en un mismo territorio sobresale hasta la actualidad como factor clave en el desarrollo territorial integrado, porque impedía el uso eficiente de las potencialidades en las comunidades.

Otras dificultades percibidas desde mediados de los ochenta fueron los insuficientes métodos para la confección, control y ejecución de los proyectos que no garantizaban la participación de los diferentes organismos que debían implicarse en los planes, sobre todo en integrar todos los recursos humanos y económicos a nivel comunitario. La falta de coordinación entre los organismos hizo mella no solo en la elaboración sino también en la puesta en práctica de los planes territoriales, donde los OPP fueron incapaces de lograr una horizontalidad con las instituciones y organizaciones de niveles superiores de subordinación, sobre todo por el marcado sectorialismo que comienza a evidenciarse desde los diferentes ministerios u organismos centrales del Estado hacia la actividad comunitaria.

*“Desde que hicimos nuestros primeros esfuerzos en la planificación y el desarrollo, un espíritu sectorial ha prevalecido en todas las agencias, en cada ministerio y, al final, en la práctica el plan no ha sido necesariamente racional u óptimo. (Todos) demandaron recursos y cada sector reclamó que sus necesidades eran las más esenciales, las más decisivas, las más importantes. Lo que hemos visto es una guerra de cada agencia” (Castro, 1985: 3).*

Esta *guerra* por los recursos promovió fragmentación vertical en la concepción de políticas, programas y proyectos que fueron diseñados, elaborados e implementados por los distintos niveles de gobierno hacia las comunidades. Pero la peor consecuencia fue que para obtener más recursos se produjo una distorsión de la información que fluía desde los niveles inferiores (comunidades) hacia el nivel central (Estado). En tales circunstancias, la esperada eficiencia de este tipo de planificación centralizada hacia el desarrollo de las comunidades era contraproducente (White, 1985).

Hasta finales de los ochenta puede decirse que se trabajó incesantemente en el establecimiento de las bases organizativas y las condiciones necesarias para garantizar un desarrollo más equilibrado de las comunidades y reducir las disparidades entre ellas. Se intentó que la planificación territorial pasara a una etapa superior para garantizar la proporción debida en el desarrollo económico y social de estos espacios, lo que permitiría una participación más activa de los órganos locales del Poder Popular, y que los objetivos previstos en los planes correspondieran con las decisiones que tomaran las provincias.

La estrategia general se orientó, entre otros aspectos, a considerar la integridad entre los aspectos económicos y sociales del desarrollo para extender las políticas sociales a todo el territorio nacional, donde los municipios en la nueva división y con las nuevas atribuciones desempeñaron un papel significativo en la implementación de tales objetivos centrales. El énfasis estuvo en las provincias, ciudades intermedias o secundarias y en las zonas rurales, lo que favorecía la integración entre el campo y la ciudad. Sin embargo, el protagonismo e interés de la comunidad quedaba diluido a la espera del diseño e implementación de las acciones de las distintas variantes de organizaciones paraestatales.

Es cierto que en el período de 1959-1989 se crearon a nivel regional y local un conjunto de estructuras para promover la participación ciudadana que pretendía integrar a las comunidades en el proceso de toma de disímiles decisiones. También pareciera que el Estado, naciente primero, y maduro después, estaría realmente comprometido con la extensión del principio de participación popular en el proceso de planificación y en múltiples aspectos asociados al desarrollo de las comunidades. Esto pudo haber generado un modelo Estado-Comunidad más favorable para la participación comunitaria en los asuntos del Estado, pero lejos de crearse esta relación sinérgica, lo que se produjo fue un beneficio para el primer actor al aprovechar en la planificación los flujos de información recibidos desde la base.

La relación Estado-Comunidad estuvo condicionada por la instauración de un modelo de desarrollo cada vez más orientado a una planificación centralizada. Los mecanismos para propiciar este modelo estuvieron enfocados a la creación de canales administrativos para la elaboración, coordinación y ejecución de las decisiones económicas contenidas en los planes, permitiendo un desempeño más coordinado, pero siempre desde niveles superiores, y excluyendo a las comunidades en las grandes decisiones.

Esta manera de concentración del poder en el aparato estatal le permitió al gobierno cubano generar un impresionante sistema de bienestar a nivel comunitario, en gran medida gracias al apoyo soviético. En términos generales las comunidades fueron objeto de una relativa igualdad de ingresos, infraestructura, empleo y estándar de vida desde una posición jerárquica y vertical del Estado hacia espacios comunitarios subordinados.

## **Comunidad como alternativa al Desarrollo en los noventa en Cuba**

A partir de 1990 se asumió el desarrollo comunitario como acción de alcance estratégico, en la cual el Estado tiene un peso fundamental como vía de participación en la conducción del desarrollo social, y como aglutinador de los

diferentes actores para la ampliación gradual de la base popular, condición necesaria para un movimiento estable y progresivo hacia el autogobierno local (Proyecto de Programa de Trabajo Comunitario Integrado, 2003). Así, desde la voluntad política de articular de manera coherente los diferentes factores existentes, en función de dinamizar las potencialidades de las comunidades como vía para el logro progresivo de su autogobierno, comenzaron a producirse y en algunos casos a actualizarse, desde diferentes instituciones y organizaciones cubanas, propuestas teóricas y metodológicas de trabajo comunitario (Domínguez, 2000).

Sin embargo, un conjunto de problemáticas ha obstaculizado las prácticas de desarrollo comunitario según Caño (1998), ya que la mayoría de los proyectos son concebidos para la comunidad y no desde ella, la multiplicidad de programas y proyectos que hoy son impulsados en la comunidad, no se mueven dentro de una estrategia de desarrollo local, sino que existen sin articularse entre sí por ser programas sectorializados. Resulta muy difícil integrar los llamados “factores” de la comunidad, pues cada cual impulsa uno o varios proyectos o programas y en muchos casos al asistir a actividades convocadas por otro organismo lo hacen más bien como representantes formales de su institución; como tendencia, los objetivos de los proyectos analizados aspiran a la satisfacción de necesidades materiales, no sólo como paliativo a la crisis económica, sino como consecuencia de una concepción del desarrollo que no siempre armonizó intereses materiales y espirituales en la vida comunitaria. Generalmente la participación de la población es más movilizativa que comprometida; con frecuencia se utilizan métodos autoritarios y tradicionales en la conducción de las reuniones y la planificación de las acciones; ni los educadores, ni los grupos gestores, ni la población, han recibido en su formación conocimientos sobre cómo dirigir procesos participativos, desconocen las técnicas, no poseen una metodología, por lo que desarrollan sus prácticas sin el adecuado fundamento teórico- metodológico.

La crisis estructural que vivía el país se hizo más profunda y evidente para 1989, cuando empieza a desarticularse el campo socialista, lo que resultó un suceso que afectó no solo la estabilidad y produjo una caída de los indicadores macroeconómicos, sino que también, por consiguiente, puso en crisis el sistema político que se había construido a partir de las contradicciones que emergían desde la realidad. La pérdida de las relaciones comerciales con el bloque eurosoviético detuvo el proceso de rectificación de errores y tendencias negativas y el país tuvo que emprender una reconstrucción de la relaciones de producción, para insertarse en relaciones económicas internacionales de mercado.

El desplome del sistema socialista donde se había insertado el país hasta 1990 y el despliegue del modelo neoliberal, sobre todo en América

Latina, creó la disyuntiva de, por una parte, conservar los fundamentos de la sociedad socialista creada y, por otra, remontar la crisis desatada cuando se conjugaron las ineficiencias del modelo centralizado y la pérdida abrupta de las relaciones externas con el recrudecimiento de la hostilidad desplegada por el gobierno de los Estados Unidos.

En la década de los noventa, la sociedad cubana empieza a percibir los efectos combinados de la crisis interna, el derrumbe del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos, todo lo cual tiene su momento más abrupto en 1993. Estos tres factores confluyeron en la aparición del denominado “Período Especial” o “Crisis de los noventa”. A partir de esta crisis interna que se comenzó a vivir en el país, el modelo de desarrollo establecido hasta este período sufre un conjunto de variaciones. Esta redefinición del modelo cubano estuvo sustentada en un conjunto de factores que trastocaron sustancialmente dicho esquema, como son:

- La reducción drástica de las importaciones de los países socialistas por la caída de este campo, supuso la ausencia de los recursos necesarios para atender las demandas sociales en las comunidades desde un enfoque centralizado (Caño, 1998). Estas carencias de recursos económicos, fundamentalmente, hacen necesario considerar otros aspectos en la concepción del desarrollo, entre los que se destaca: incrementar las facultades de los niveles inferiores de gobierno, sobre todo a nivel comunitario, con vistas a acercar la planeación, implementación y fiscalización de los recursos a la ciudadanía. Para ello se crean los consejos populares como instancia de autogobierno a nivel comunitario.

- Con la caída estrepitosa de los indicadores macroeconómicos, se desencadenaron fenómenos como la inflación, pérdida de valor del circulante, elevación de los precios como causa de la escasez de productos, deterioro de la industria, contracción del sector agropecuario, entre otros aspectos. Esta caída libre de la economía impactó notablemente en los niveles de desarrollo alcanzados en las comunidades en las décadas anteriores, y provocó una respuesta espontánea desde estos espacios en prácticas, proyectos y acciones comunitarias que propiciaron diversas transformaciones del espacio local para superar la crisis y generar una alternativa al desarrollo centralizado mediante procesos autogestionarios, participativos y encaminados a aprovechar de una manera más eficiente los recursos endógenos.

- Se pusieron al descubierto y catalizaron fenómenos sociales supuestamente ajenos al proyecto socialista, entre ellos: corrupción, violencia, prostitución, estratificación social o diferenciación social, marginalidad, pobreza. También se produjo un notable proceso migratorio interno del campo a la ciudad, de la región oriental a la central y a la occidental, lo que propició una reconfiguración

del capital humano, de culturas y de los espacios locales, tanto en las comunidades de origen como de destino. En este sentido, la nueva concepción del desarrollo que comenzó a alternar con el enfoque centralizado estatal, retoma estos aspectos como fundamentales en muchas de las acciones que se estructuraron en las diferentes prácticas comunitarias que se realizaron en la capital y en el resto del país. Mientras la concepción del desarrollo prevaleciente se centraba en factores exógenos y en una planeación externa, la alternativa fundada considera los factores locales como centrales en la planificación y proyección comunitaria.

- La crisis desató un proceso de polarización de los intereses y necesidades de la creciente diversidad de grupos sociales y comunidades (Caño, 1998). Asimismo influyó directamente en la política de igualamiento que el modelo centralizado cubano preconizaba entre las distintas regiones del país. Muchos ámbitos locales comenzaron a generar estrategias propias para superar la crisis, lo que empezó a generar diferencias internas en cuanto al acceso de bienestar material y espiritual, estableciéndose un proceso de territorialización de las desigualdades (Espina, 2001). Además, puso de manifiesto que pese a los esfuerzos por contribuir a eliminar las disparidades territoriales y regionales en las décadas anteriores, aún persistían.

A nuestro juicio se evidenció una crisis del sistema, donde el centralismo y el paternalismo emergieron como rasgos negativos para enmendar la difícil situación. Las instancias locales de gobierno se mostraron ineficientes e incompetentes para desde una perspectiva autónoma y en relación con los niveles superiores, afrontar la crisis. Los niveles inferiores de gobierno habían sido educados en un sistema con alta verticalidad y centralidad de las decisiones, lo que determinó en algunos casos su carácter pasivo e incapacidad en sus demarcaciones para afrontar los nuevos desafíos.

## **Experiencias comunitarias en tiempos de crisis**

Un cúmulo de iniciativas se generalizó por todo el país para intentar revertir la desfavorable situación. Algunas de ellas aparecieron con el apoyo del Estado, otras con el financiamiento de las ONGs extranjeras que empezaron a otorgar recursos para concretar diversos proyectos locales de desarrollo comunitario. En el caso de las que contaron con apoyo estatal, se encontraron las experiencias que sucedieron en algunas localidades del país donde los Consejos Populares consiguieron llenar espacios de coordinación y gestión a partir de nuevas agendas, y que el Estado no podía satisfacer con eficacia (Caño, 1998). Los Consejos Populares fueron promotores, también, de lo que se ha denominado movimientos comunitarios en Cuba (Dilla, Fernández y Castro, 1996), los cuales han desempeñado un papel protagónico en la movilización de los recursos locales, en el mejor aprovechamiento de los recursos centrales, en

el incentivo a la innovación social, en identificar efectivamente las prioridades de la base y en la mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos.

Como alternativas a la crisis durante los noventa, en el medio urbano de Ciudad de La Habana, surgen experiencias de trabajo comunitario desde la dimensión local-barrial, promovidas desde el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. Este grupo es una institución pionera en el contexto urbano cubano en el estímulo de experiencias comunitarias. Dentro de sus funciones relacionadas con la problemática comunitaria, se encuentra la necesidad de transformar y desarrollar los barrios de Ciudad de La Habana, especialmente aquellos con mayores síntomas de deterioro social y físico. Se crean, entonces, los primeros equipos técnicos llamados “Talleres de Transformación Integral del Barrio”, los cuales comenzaron a coordinar e integrar el trabajo de instituciones y organizaciones de masas que actuaban en la base, con las necesidades sentidas de la población residente en comunidades urbanas.

El Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC), es el encargado de la orientación metodológica en los temas de planeamiento urbano comunitario, metodologías y seguimiento para los Talleres de Transformación Integral Barrial. También ha estado a cargo de la elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de La Habana. La metodología utilizada para la Ciudad fue adaptada a la escala del barrio, y se realizaron cursos para orientar a 25 gobiernos locales —Consejos Populares— así como a los equipos técnicos. A su vez, todo el proceso de planeamiento fue monitoreado y evaluado en cada una de las 12 comunidades que iniciaron este programa en 1996. (Oliveras, 1996)

La concepción del desarrollo de dicho equipo de trabajo ha estado centrada en la transformación integral de las comunidades, donde se combinan los aspectos arquitectónicos, sociales, económicos y medioambientales. La actividad va dirigida a todos aquellos actores que trabajan por una ciudad y un barrio mejor, donde puedan desarrollar sus capacidades creadoras y sentir que con su esfuerzo hacen más plena la vida de su comunidad.

Desde el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital nacen los Talleres de Transformación Integral de los Barrios (TTIB). Estos talleres se establecieron inicialmente en tres barrios capitalinos, y posteriormente se generalizaron por los restantes barrios de la capital. Si bien cada una de estas agencias (equipos técnicos multidisciplinarios) ha implementado metodologías diferentes, poseen rasgos comunes como son (Caño, 1998): a) el énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vivienda; b) el desarrollo de la economía local; c) la educación urbana ambiental; d) el fomento de la identidad barrial, la promoción del trabajo cultural como instrumento de prevención social.

La puesta en práctica de los Talleres de Transformación Barrial (TTIB) mostró la evidente necesidad de disponer de fuentes de ingresos propias para poder proyectar la transformación de los barrios. 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. También se empezaron a financiar importantes proyectos con colaboración internacional, lo que significó un aporte significativo para el desarrollo de iniciativas puntuales en las localidades en que se desenvuelven estos actores.

Así, a finales de 1996, 12 de los Talleres emprendieron una segunda experiencia de planeamiento, esta vez con ventajas indiscutibles: una mayor y decisiva participación institucional y ciudadana, una concepción de desarrollo a partir de la movilización de sus propios recursos y equipos técnicos y gobiernos locales entrenados para propulsar el planeamiento.

Es pertinente resaltar el papel activo que esta experiencia ha mostrado en la delimitación y aproximación territorial a los problemas sociales en la base, centrado desde un enfoque social comunitario. De igual manera, el rol activo se ha concentrado en una serie actividades que han permitido que estas experiencias mantengan un elevado compromiso social en las transformaciones comunitarias que se han implementado. Sus funciones, en el caso específico de los Talleres de Transformación Integral de los Barrios (TTIB), han estado dirigidas a:

- Lograr una mayor delimitación de los vínculos entre empresas y comunidades, de forma tal que la población de las mismas entienda los nexos entre su propia vida y la actividad económica en su entorno. En este objetivo ha representado un papel clave desde la información que se suministra a la población y en el poder de convocatoria alcanzado por medio de su función orientadora, educativa, conciliadora e integradora en los proyectos integrales gestados.
- Propiciar acciones de Trabajo Comunitario que impulsen una concepción del cambio social donde predomine el criterio de comprender el desarrollo en términos de proceso y no por los resultados obtenidos al final de cada trayecto recorrido. También que los objetivos, indicadores y actividades de trabajo deben ser previamente definidos y acordados entre los diferentes actores que participan en dicho proceso.
- Apoyar la elaboración de diagnósticos precisos e integrales sobre la situación de las comunidades, lo que ha permitido orientar la naturaleza y el orden de las acciones en cada proyecto y etapa de las experiencias observadas en el contexto urbano de la capital. Un elemento importante en la elaboración de estos diagnósticos comunitarios ha sido reconocer como determinantes los planteamientos formulados por la ciudadanía.

- Facilitar un enfoque del Desarrollo Comunitario en que la participación de la población sea vista como un elemento esencial. La misma se ha efectuado a partir de definir tres momentos claves:
  1. La identificación de las tareas a acometer y su orden de prioridad.
  2. La ejecución de estas tareas.
  3. La evaluación de su efectividad tanto en términos de resultados como en el proceso en general de cambio.
  
- Priorizar la atención a los asentamientos urbanos que se han visto afectados por el deterioro del nivel de vida, el crecimiento de la desocupación y el consiguiente aumento de la conflictividad social.
- Impulsar la integración a nivel barrial de diferentes actores que han confluído en el desarrollo de esta experiencia en la capital cubana. Se destaca la vinculación establecida para el desarrollo de esta experiencia en Trabajo Social Comunitario entre Ministerio de Educación Superior, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Trabajo, Instituto Nacional de Deportes, empresas locales, organizaciones barriales, entre otras. Al mismo tiempo se ha promovido la utilización integrada de instalaciones, la realización de acciones cooperadas para el desarrollo de actividades culturales, recreativas, deportivas y educativas, así como el aprovechamiento integrado del personal y la atención a grupos vulnerables.
- Identificar las interrelaciones básicas que pueden operar a nivel barrial para el enfrentamiento de los problemas esenciales que ha tenido la población residente, y cómo elevar la cooperación para su solución. Esta forma de trabajo ha sido predominante en el desarrollo de esta experiencia urbana.
- Articular los procesos de planeamiento urbano canalizando las normas nacionales establecidas para la elaboración de planes a nivel comunitario, los cuales se han realizado de manera integrada y captando todos los intereses expresados a nivel local. A pesar de este interés mostrado por estas prácticas sociales, se dificulta elaborar un planeamiento que siga buena parte de las especificidades del lugar. Por otra parte, y a pesar de los esfuerzos realizados, el planeamiento urbano no pudo superar las políticas sectoriales que son elaboradas por las instancias nacionales. La aplicación de un área clave para el Trabajo Social Comunitario, como es el planeamiento urbano, ha estado limitada por la incapacidad para integrar cuatro elementos básicos del planeamiento: los recursos materiales, el barrio, el financiamiento y la fuerza de trabajo. En algunos momentos estos planes no resultaron lo esperado, a partir de la dificultad de articulación por algunos sectores específicos que tienen incidencia a nivel barrial.

La puesta en práctica de los Talleres de Transformación Barrial (TTIB) mostró la evidente necesidad de disponer de fuentes propias de ingresos para

poder proyectar la transformación de los barrios. Al mismo tiempo evidencia que es posible y necesario un modelo de Desarrollo Comunitario que supere la visión asistencialista, y que rebase las actividades que tradicionalmente se le ha sido asignado a esta perspectiva de trabajo, las cuales muchas veces se centran en animación sociocultural, prevención social, tratamiento del tiempo libre, entre otras. El Desarrollo Comunitario en esta experiencia urbana, integra otros aspectos que están estrechamente relacionados con la sostenibilidad de esta práctica comunitaria.

Otra de las experiencias de Desarrollo Comunitario que surgen en este contexto de los noventa en el medio urbano de la capital está relacionada con el proceso de transformación integral del centro histórico de Ciudad de La Habana, siendo una de las iniciativas más consolidadas. A partir del deterioro acumulado del patrimonio histórico (tangible e intangible) en el casco histórico del municipio Habana Vieja, y por ende de la necesidad de una restauración de toda esa zona, se hizo necesaria la implementación del Decreto ley 143 del Consejo de Estado cubano que otorga a la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana la personalidad jurídica y un conjunto de facultades para su intervención en pro de la restauración y preservación del Centro Histórico. Esta iniciativa, desde la Oficina del Historiador, ha sido promotora de diversas formas de trabajo a nivel comunitario, así como de participación en la búsqueda del cambio en el entorno urbano desde una perspectiva que integra los aspectos físicos y sociales (Bristmat, 1999).

La adopción de un enfoque de desarrollo comunitario en esta experiencia se sustenta a partir de la carencia de recursos para el financiamiento de la recuperación del patrimonio arquitectónico y urbanístico, lo cual significó un reto para la Oficina del Historiador de La Habana, que es la entidad encargada de rescatar ese valor histórico y de elevar la calidad de vida de sus pobladores. A partir de 1993, mediante la Ley-Decreto 143, expedida por el Consejo de Estado el 30 de octubre de ese año, además de las facultades de la preservación de la memoria material y espiritual de La Habana y la formulación y ejecución de los planes de restauración de la zona, de conservación de sus valores históricos, mediante estatuto especial se le otorgaría respaldo legal para instrumentar métodos de apoyo financiero al trabajo de restauración; fiscalizar las actividades de las entidades enclavadas en el lugar; fomentar fuentes propias de financiamiento para la restauración y preservación de la zona priorizada para la conservación, al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, al sostenimiento de las funciones propias de la Oficina del Historiador y a los ingresos del país; asimismo, concertar contratos con entidades nacionales y extranjeras, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y otras personas naturales o jurídicas acreditadas para los fines planteados; abrir y operar cuentas bancarias en moneda nacional y en divisas; además de conceder o denegar autorizaciones para obras y usos de los espacios urbanos en la zona para la conservación (Santos, s/f).

Con las amplias facultades legales otorgadas para impulsar el desarrollo autofinanciado y sostenible se diseñó un Plan Maestro de Rehabilitación Integral de La Habana Vieja, donde se reestructura la organización institucional para continuar con la recuperación física del patrimonio e impulsar los programas de Desarrollo Comunitario (Santos, s/f). Esta experiencia presenta también una voluntad social extraordinaria al vincular de manera participativa a la población local en todo el proceso de transformación del área que encierra esta práctica autotransformativa que pasa por su implicación en el diagnóstico, plan, ejecución y evaluación.

Esta experiencia en Desarrollo Comunitario está sustentada en “El Plan Maestro para la Revitalización Integral de La Habana Vieja”, que sienta las pautas para la restauración, garantiza la continuidad de dicho proceso y la operatividad de la inversión, al tiempo que genera instrumentos de dirección eficientes que se recogen en el Plan Especial de Desarrollo Comunitario Integral. Basa su cometido en la participación de todos los sujetos del patrimonio, o sea, ciudadanos y entidades con influencia en el territorio, a partir de la creación de espacios de concertación entre actores. Por eso, los planes elaborados con el consenso de los implicados, constituyen verdaderas herramientas al servicio de las autoridades que deben ejecutarlos.

Según lo señalado por este Plan, la rehabilitación se efectúa vinculando criterios de Desarrollo Comunitario, por medio de un desarrollo integral, con mecanismos de recuperación autofinanciada y de desarrollo cultural. La forma en que se maneja esta experiencia de Trabajo Social Comunitario, es mediante la integración de cinco políticas fundamentales para el accionar colectivo en la base:

1. Salvaguardar la identidad nacional a partir de la investigación, promoción y desarrollo de la cultura nacional y comunitaria.
2. Proteger el patrimonio comunitario heredado, rehabilitando el territorio mediante un Plan Especial de Desarrollo Integral continuo y con fuerza legal.
3. Evitar el desplazamiento de la población local mejorando su calidad de vida en el ámbito comunitario.
4. Dotar a la comunidad de una infraestructura técnica y de servicios básicos en correspondencia con las necesidades contemporáneas.
5. Lograr un Desarrollo Comunitario Integral Autofinanciado que haga recuperable y productiva la inversión en el patrimonio y genere beneficios sociales a corto y largo plazos.

Un proyecto de desarrollo comunitario importante y distintivo, con bases participativas, ha sido el Proyecto de Transformación del Parque Metropolitano de La Habana. Esta iniciativa ha intentado aunar a la población, instituciones, órganos de gobierno, empresas y otro grupo importante de actores sociales en la recuperación, cuidado y desarrollo del medioambiente (Uriarte y Fernández, 1996).

Una de las acciones importantes puestas en práctica en el contexto de los noventa en Cuba ha sido el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), a partir del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en un marco de cooperación descentralizada, por medio de una red de aliados interesados en coordinar sus esfuerzos para enfrentar el desafío del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Su papel ha estado centrado en elevar la calidad de vida de la población mediante el fortalecimiento y la apropiación de los procesos de desarrollo comunitario, con énfasis en los territorios de menor desarrollo humano.

En el caso cubano las acciones del PDHL se han concentrado en las provincias orientales, orientadas por un interés del Estado en fortalecer el desarrollo comunitario en esa región.

Dentro de los fundamentos comunitarios de este programa para el caso cubano, se encuentra ayudar a los actores locales a definir y aplicar políticas de prevención, reducción de la pobreza y de la exclusión social, basadas en prácticas de desarrollo comunitario, integrado y participado, coherentemente con los Compromisos y el Plan de Acción de la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague 95 (PDHL, 2002).

El programa está orientado a la construcción y el fortalecimiento de redes institucionales comunitarias con vistas a facilitar el acceso a información de innovaciones, intercambio de experiencias y transferencia de tecnología a nivel comunitario. El PDHL/Cuba se propone contribuir con la aplicación de los objetivos de la Carta de Copenhague, Beijing y de la Agenda 21 a través del apoyo a la descentralización político-administrativa y de la promoción de las comunidades locales como protagonistas de su propio desarrollo social (PDHL, 2002). Su objetivo principal está orientado al ámbito del desarrollo comunitario en aras de mejorar el funcionamiento de los niveles inferiores de autogobierno, gobiernos locales y consejos populares, favorecer la mayor participación de la población en los procesos de desarrollo comunitario, y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en términos de ingresos, educación, salud, integración social y medioambiente, con especial prioridad para los grupos vulnerables.

La metodología del PDHL-Cuba presenta un fuerte compromiso comunitario, y se encuentra en correspondencia con los objetivos propuestos. Su máxima está orientada a la promoción de la participación de todos los interlocutores implicados en el programa a los diferentes niveles. También apuesta por la creación de mecanismos y capacidades comunitarias de programación y gestión articulada con las instancias del nivel central, lo que supone la integración en los procesos de transformación de actores que pueden estar en diversos niveles, pero que pueden interactuar a nivel local. Para alcanzar los objetivos el programa se concentra en los ejes metodológicos que consisten en (PDHL, 2002):

- Integración comunitaria de los grupos sociales en riesgo referente a las problemáticas económicas y sociales.
- Apoyo a iniciativas comunitarias que integren el componente social, económico y ambiental.
- El Componente de género como eje transversal a la programación comunitaria.
- Elaboración de los planes locales de Desarrollo Humano articulados a la programación territorial del país.

De manera general en los objetivos que persigue el PDHL en sus modos de actuación en Cuba, con una vocación propiamente comunitaria, aparecen los siguientes aspectos:

- Fortalecer los instrumentos estratégicos y las capacidades de gestión de los gobiernos y entidades locales, con la participación comunitaria, la perspectiva de género y el uso de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC).
- Movilizar recursos técnicos y financieros tanto provenientes de la cooperación extranjera como los endógenos para realizar iniciativas específicas formuladas a nivel comunitario.
- Apoyar el desarrollo de los recursos humanos vinculados a los procesos de desarrollo comunitario.
- Perfeccionar las capacidades de las entidades y empresas locales para que puedan integrarse en procesos de desarrollo comunitario.
- Apoyar la aplicación de los resultados de ciencia, técnica e innovación en actividades que impactan en el desarrollo comunitario.
- Favorecer el financiamiento de iniciativas comunitarias por medio de los créditos del FRIDEL.
- Apoyar la ejecución de proyectos comunitarios demostrativos e intersectoriales, los cuales promuevan la participación de las mujeres.

En esta etapa que se abre a partir de la década de los noventa en Cuba, se generaliza un grupo de experiencias de desarrollo comunitario, las cuales

resultaron novedosas en la manera en que enfocaron algunos aspectos como la utilización de recursos locales para generar iniciativas, el papel otorgado a los actores de base en los procesos de participación, planificación, cooperación e integración para el cambio, la atención a los problemas de la economía local y la transformación integral del espacio local. Para la generalización de estas iniciativas surgidas al calor de la crisis se crearon comisiones de trabajo comunitario desde la Asamblea Nacional, las cuales intentaron extender el papel de la comunidad como agente transformador.

El papel asumido por la Asamblea Nacional ha sido determinante como propulsor de estas experiencias a nivel nacional. Dentro de las acciones implementadas por este órgano de gobierno se encuentra:

1. Crear una comisión permanente de trabajo con el objetivo de asesorar, estimular y crear las condiciones necesarias en el país para que se puedan desarrollar experiencias de este tipo en el país.
2. Impulsar la creación de los consejos populares, a partir de la Ley 91 a mediados de los noventa, como embriones de autogobierno a nivel comunitario. Dentro de las funciones principales de estos entes se encuentra la promoción a nivel comunitaria de la integración de los diversos actores locales y factores en función de generar procesos de transformación desde abajo teniendo un enfoque eminentemente participativo.
3. Propiciar un modelo nacional con vistas a conocer y atender las necesidades e intereses de la ciudadanía desde una perspectiva comunitaria. Este modelo se ha denominado Trabajo Comunitario Integrado y consiste en articular los recursos provenientes de los distintos niveles de gobierno con los recursos ubicados en las comunidades.
4. Establecer un marco normativo idóneo para acercar la toma de decisiones y generar un espacio potencial para que el delegado del poder popular a nivel local pueda convertirse en un ente clave para articular los procesos comunitarios.
5. Generar toda una institucionalidad a nivel nacional que va desde la Asamblea Nacional hasta la Provincial y Municipal que se encarga de estimular el desarrollo de experiencias comunitarias. También, monitorear las distintas prácticas y desarrollar anualmente eventos municipales, provinciales y nacionales con vistas a presentar las experiencias más significativas que se van estructurando en el país.
6. Crear los grupos asesores para el Trabajo Comunitario Integrado a nivel provincial y municipal, los cuales están integrados por expertos, profesionales y técnicos que tienen una experiencia importante en la temática del desarrollo comunitario.

En la mayoría de los casos las experiencias en Desarrollo Comunitario descritas a partir de la crisis de los noventa en el escenario cubano, significaron

formas alternativas para la transformación del espacio local y atender las necesidades que emergieron al calor de la crítica situación. Ellas surgieron frente a la incapacidad estatal mostrada por la ausencia de recursos y la inviabilidad del modelo centralista, vertical y paternalista asumido en las tres primeras décadas del período revolucionario para encarar de manera eficiente las demandas crecientes a nivel comunitario. A pesar de los éxitos mostrados en estas experiencias de desarrollo comunitario pueden señalarse algunos rasgos que han impedido su avance y sostenibilidad en su interés por lograr el bienestar social.

En el análisis de algunas de estas prácticas, las investigaciones muestran que el aspecto económico resultaba deficitario y no preveía el fortalecimiento de la economía local, lo cual atentaba con la sostenibilidad de esta; también resultaban carentes de un enfoque de género y de la dimensión medioambiente. En general carecían de una visión integral (Caño, 1998).

También han sido identificadas serias dificultades para la integración por los distintos sectores que conforman el sistema de gobierno local (educación, cultura, deporte y salud) que están presentes en las comunidades, donde cada uno de ellos de manera aislada concreta sus proyectos (Guzón, 1997). De igual manera, la figura del consejo popular como forma de autogobierno no se ha podido establecer como un centro nodal para encauzar los destinos comunitarios. Esto se encuentra relacionado con factores como la falta de preparación de sus integrantes, el predominio de intereses sectoriales, disloque del sistema de subordinación de empresas estatales orientadas a articularse en el medio local y la necesidad de procesos descentralizadores más profundos que empoderen realmente este actor.

La presencia de multiplicidad de programas institucionales que no se integran en las comunidades, sino que coexisten y se desencuentran es también un elemento disociador del desarrollo comunitario. Dichos programas son elaborados centralmente y no poseen una retroalimentación desde las localidades, a partir de sus especificidades, lo que imposibilita la eficacia para el logro de los resultados previstos y la integración horizontal en la realidad. (Comisión para el desarrollo del trabajo comunitario, 1998)

Los análisis de estas experiencias comunitarias identifican ciertas insuficiencias en la capacitación dirigida al logro de habilidades en la participación, la reflexión y las cuestiones organizativas de la comunidad. En los actores propulsores del desarrollo comunitario se registra una ausencia de conocimientos adecuados para ejercer el rol. Las formas de participación seguían siendo limitadas por la influencia de la cultura centralista y verticalista del modelo, lo que se reproduce hacia la base y lastra la creatividad en los actores sociales (Caño, 1998).

La presencia de un elevado capital humano asentado en las comunidades sigue reconociéndose como un factor clave para el éxito de muchas experiencias, pero su aprovechamiento ha sido catalogado como insuficiente, sobre todo por su no inserción en las iniciativas. Asimismo, otros recursos como los financieros y materiales no se aprovechaban suficientemente (Guzón, 1997).

La inexistencia de una relación adecuada entre las estrategias de desarrollo de los gobiernos locales y los proyectos comunitarios ha sido una constante en muchas de las experiencias analizadas; su desconexión con el poder local ha provocado que carezcan en muchos casos de un apoyo gubernamental efectivo. Generalmente se ha constatado que las prácticas no han sido promovidas o acompañadas por el sistema institucional estatal, pues no cuentan con el apoyo gubernamental (Caño, 1998).

Existe la tendencia a la generalización y uniformidad de experiencias promovidas desde los diferentes niveles (Asamblea Nacional, Provinciales, Municipales, entre otros), sin la realización de estudios previos para determinar las particularidades, y la no consulta a las comunidades para ser depositarias y partícipes de tales acciones.

Finalmente, también han sido identificadas ciertas carencias metodológicas para la intervención comunitaria que potencien las dimensiones integrales (económicas, sociales, de género y ambientales) del desarrollo. Además de la tendencia a desarrollar diagnósticos de baja calidad por el nivel de desarticulación y paralelismo en su elaboración.

## **Conclusiones**

La búsqueda de un proyecto de economía cubana propio se ha caracterizado por diferentes variantes y métodos de ejecución. A partir de 1960 se empieza a estructurar un sistema que sentó las bases para un desarrollo armónico y proporcional en la distribución de las riquezas para todo el país. Este proceso estuvo marcado por una relación Estado-Comunidad que evidenció un modelo “del centro a la comunidad”; además, pretendió aprovechar las ventajas de los recursos naturales, humanos, de infraestructura y capacidades instaladas en las comunidades para las inversiones con vistas al desarrollo, así como propiciar la transferencia de recursos hacia el territorio.

A pesar de todas las estructuras y mecanismos establecidos, desde los inicios del proyecto revolucionario cubano, las primeras etapas de la planificación territorial hasta la actualidad el Estado ha carecido de un enfoque sistémico para el desarrollo de las comunidades por prevalecer, en los objetivos de ordenamiento y construcción territorial, una planificación sectorial altamente

centralizada. Esta práctica ha desconocido a las comunidades, sobre todo hasta los noventa, como un factor activo en el desarrollo en su alto contenido como potencialidad.

En las particularidades que fue asumiendo el modelo de desarrollo, el cual se intentó construir en las primeras tres décadas del proceso cubano, se planteó como meta central superar las desigualdades entre las regiones mediante la promoción de ciertas actividades en las “comunidades más atrasadas”. Este proceso se sustentó a través de la creación de entidades estatales, lo cual supuso alinearse con algunas de las características recurrentes en los enfoques del Desarrollo Comunitario que prevalecieron a nivel internacional hasta los años setenta del pasado siglo. A pesar de las profundas diferencias ideológicas, políticas, sociales y hasta conceptuales de Cuba con el mundo capitalista occidental, el modelo asumido hacia las comunidades tuvo un marcado acento paternalista, benefactor y estatalista; rasgos que asumieron estos países en sus concepciones iniciales del desarrollo comunitario hasta la crisis de los Estados de Bienestar y el nacimiento de otras visiones orientadas a reconocer el papel activo de estos ámbitos en los procesos de transformación. Evidentemente, en el modelo cubano de desarrollo comunitario en las tres primeras décadas de la revolución prevaleció un carácter estatalista que respondía no solo a la lógica influencia del bloque eurosoviético, sino también a las concepciones predominantes a nivel internacional hasta la primera década del proyecto cubano.

Por varias razones (sectorialismo, verticalidad y descentralización real) no se ha podido lograr una horizontalidad de los actores locales para una planificación integral en las comunidades. El modelo no lo ha permitido, esto ha generado deficiente utilización de los recursos y un accionar fragmentado sobre la realidad, y que la sostenibilidad de las transformaciones casi siempre se hayan caracterizado por su volatilidad.

El modelo económico y social cubano desde 1959 hasta 1990 avanzó progresivamente hacia la construcción de un modelo de transformación estructural que reforzaba el poder del Estado como líder del desarrollo económico y social de las comunidades. Los gobiernos locales creados a mediados de los setenta no representaron los actores co-protagónicos esperados para el desarrollo de las comunidades y fomento de una verdadera participación en el tratamiento de problemáticas de diversa índole. Los gobiernos locales permitieron asegurar la transmisión de políticas, programas, infraestructura y recursos desde el nivel central hacia los municipios permitiendo procesos de acumulación de capital para la redistribución nacional, garantizar la igualdad y mejorar los indicadores sociales desde una perspectiva humana del desarrollo. El modelo de gobernabilidad centralizada no ha logrado que las comunidades se acerquen al liderazgo protagonizado por el Estado, primando un modelo de relación Estado-ciudadanía más que un esquema gobierno local-comunidad.

El caso cubano tuvo la peculiaridad de manifestarse como un sistema que convertía a las comunidades en actores importantes para la transformación. A pesar de que los niveles inferiores desempeñaban un rol receptivo de las acciones elaboradas centralmente, existen momentos en el período abordado en que estos espacios desempeñaron importantes papeles, aun cuando la participación que se estimulaba tuviera un matiz movilizador.

Los gobiernos locales hasta finales de los noventa han sido vistos como alimentadores-informativos (Dilla, 1993). La presencia en este diseño institucional de los delegados, como representantes elegidos directamente por la comunidad para comunicar sus demandas en la Asamblea Municipal (gobierno local), demuestra esta intencionalidad participativa de la estructura gubernamental que se creó. Los delegados se convertían en el primer eslabón institucional para canalizar la comunicación Estado-comunidad, que de forma piramidal y con un criterio de representatividad en los niveles supra-comunitarios basados en la confianza política de los funcionarios públicos, debía llegar a las instancias centrales para ser utilizada en la toma de decisiones. La estructura gubernamental de base creó los cimientos para una organización con condiciones favorables para el trabajo con experiencias de desarrollo comunitario.

Como puede verse, existieron iniciativas con ciertos matices descentralizadores hacia la comunidad, pero que casi siempre encontraron más obstáculos que ventajas que pudieran potenciar un desarrollo real desde abajo. Las mismas se insertaban en el contexto nacional centralista que guiaba la planificación y la administración del país. Por lo tanto, sus posibilidades autogestionarias y su autonomía fueron muy limitadas. A nivel comunitario los habitantes se beneficiaban con los nuevos servicios que se habilitaban nacionalmente, pero su adecuación específica para cada localidad no era considerada una meta de aquellos momentos (Dilla, Fernández y Castro, 1997).

La crisis de los noventa abre un nuevo contexto en que la lógica del desarrollo nacional se intenta articular con los espacios locales y viceversa. Se empieza a reconocer tanto desde la academia como de las estructuras decisorias la necesidad de incorporar a las comunidades como agentes claves en la conformación de las acciones referidas a su desarrollo, y cómo este se puede conectar con el nacional.

Las experiencias comunitarias de desarrollo comenzaron a convertirse en movimientos capaces de articular actores y movilizar recursos locales que hasta este contexto el Estado no había podido lograr y mucho menos ser aprovechados con la eficiencia requerida. Las prácticas comunitarias surgidas en los noventa han demostrado la capacidad y potencialidad de estos espacios

para transformar la realidad desde un enfoque integral, autogestionario, participativo y alternativo al modelo excesivamente centralista, vertical y estatalista prevaleciente por mucho tiempo. De igual manera, las experiencias acontecidas demostraron que no era necesario recurrir a la ortodoxia neoliberal para generar procesos desde instancias privadas, sino que aprovechando los espacios de colectividades e institucionalidad creada por el proceso cubano se pueden construir procesos alternativos de desarrollo que sean incluyentes, participativos, democráticos y sustentables.

## Bibliografía

Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alonso, J., Rivero, R., Pérez, Y., Riera, C. y Romero, E. (2004). *Autodesarrollo Comunitario: crítica a las mediaciones sociales recurrentes para la emancipación humana*. Santa Clara: Editorial Feijóo.

Alonso, J. (2009). "La comunidad y lo comunitario en su devenir histórico", en *Memoria CD IX Taller Internacional Comunidades: Historia y Desarrollo. La responsabilidad individual y organizacional desde un enfoque comunitario*. Santa Clara: Editorial Feijóo, Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas, celebrado entre el 18 y 20 de marzo de 2009.

Alonso, J., Riera, C.M., Rivero, R. (2013). "Fundamentos conceptuales y metodológicos del autodesarrollo comunitario como alternativa emancipadora". En CD del *XI Taller Internacional de Comunidades; historia y desarrollo*. Santa Clara.

Ander-Egg, E. (2003). *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Libro I. Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen.

Arias, H. (1995). *La comunidad y su estudio*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.

Brismat, M. (1999). "Integración Patrimonio-Turismo en el Centro Histórico de Ciudad de La Habana: retos y utopías". En Roberto Dávalos Domínguez y Aymara Hernández Morales (compiladores). *Ciudad y cambio social en los noventa. IV Taller de Desarrollo Urbano y Participación*, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.

Caño, M. (2005). "Desarrollo Local en los 90". En: PNUD Cuba *El Desarrollo Humano Local*. La Habana.

Caño, M. (1998). "Cuba: el desarrollo local en los 90s". En *Desarrollo Local y Descentralización en el contexto urbano* (comp.) Roberto Dávalos, UH, p. 58-59.

Castro, F. (1975). Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, Departamento de Orientación Revolucionaria, La Habana.

Castro, F. (1985). *Esto debe ser una guerra económica de todo el pueblo*, Editora Política: La Habana.

- Castro, F. (1986). *Informe del Tercer Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana: Editora Política.
- Castro, R. (1961). *Discurso en acto de creación de la JUCEI*, La Habana.
- Dilla, H., Fernández, A. y Castro, M. (1996). "Movimientos barriales en Cuba: un estudio comparativo", en Vázquez, Aurora y Roberto Dávalos (compiladores). *Participación social. Desarrollo urbano y comunitario*, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.
- Dilla, H. (1993). *Participación y desarrollo en los municipios cubanos*, CEA, La Habana, 1993.
- Documentos de los Planeamientos Comunitarios de los Talleres de Transformación Integral del Barrio, Ciudad de La Habana, 1997.
- Domínguez, J. (2000). *La intervención comunitaria*. Experiencias y reflexiones. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Espina, M. (2001). "Territorialización de las desigualdades y desarrollo local. Reflexiones a partir de la reforma económica cubana", en *Seminario Internacional "ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Montevideo.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC). (1989). "Encuentro de Arquitectos Principales", en *Arquitectura y Urbanismo*, X (2): 88-89, La Habana.
- Guevara, E. (1964). "Nuestra Industria", *Revista Económica*, No. 5, febrero de 1964.
- Guevara, E. (1966). "Yugoslavia, un pueblo que lucha por sus ideales", en *El Che en la revolución Cubana*, t. I.
- Guzón, A. (1997). *Barreras al Trabajo Comunitario Integrado*. Municipio: Los Palacios, informe de investigación, Centro de Investigaciones Sociológicas y Sicológicas, La Habana.
- Guzón, A. (2001). *Potencialidades de los municipios cubanos para el desarrollo local*, tesis de maestría. La Habana: Centro de Investigaciones Sociológicas y Sicológicas.

IPF (Instituto de Planificación Física). (1965). Elementos básicos sobre la Planificación Física en Cuba. Material en soporte electrónico.

Linares, C. (2004). "Desarrollo Cultural y participación en el contexto municipal cubano", en revista *Temas* No 36, enero-marzo 2004, La Habana, Cuba.

López, N. (1997). La gestión comunitaria en las actuales condiciones, el Taller de Transformación Integral de Atarés, Universidad de La Habana, 1997.

Méndez, E., et all. (2007). "Análisis territorial del desarrollo humano en Cuba, 1985-2004", en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 8, México.

Méndez, E. (1997). "Cuba: antecedentes y perspectivas del desarrollo territorial", en *Revista de Comercio Exterior*, México.

Oliveras, R. (1996). *La estrategia paso a paso*, GDIC, La Habana.

Oliveras, R. (1997). *El Planeamiento Comunitario: Metodologías y Estrategias*, GDIC, La Habana.

Pérez, A. (2006). "El desarrollo con visión de igualdad", en *Revista Estudios Comunitarios*, Santa Clara: Editorial Feijóo, Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas, Santa Clara.

Programa de Desarrollo Humano Local en Cuba (PDHL). Plan operativo, fase IV, enero-diciembre 2002.

[http://americalatinagenera.org/newsite/images/581\\_poperativo4.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/581_poperativo4.pdf)

Rezsóhazy, R. (1988). *El desarrollo comunitario*, Madrid: Narcea.

Romero, M. (2013). *Potencialidad de la formación en educación popular del Centro Memorial Dr. Martin Luther King Jr. para el desarrollo comunitario. Experiencia de la red nacional de educadores y educadoras populares*. Santa Clara: Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Sociológicas, Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas, Cuba

Simeón, R. (1998). "Informe del grupo temporal de trabajo presentado por la Dra. Rosa Elena Simeón a los presidentes provinciales del Poder Popular en la Asamblea Nacional".

*Tesis y Resoluciones del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 1978. p. 156.

Uriarte, M. y Fernández, M. (1996). "La acción ambiental urbana y la participación: El caso del Parque Metropolitano de La Habana", en Aurora Vázquez Penelas y Roberto Dávalos Domínguez (compiladores). *Participación social. Desarrollo urbano y comunitario*, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.

White, Go. (1985). Cuban Planning in the mid 1980s: centralisation, decentralisation and participation, Discussion Paper, IDS, England.

Santos, U (s/f). "Un modelo humanista integral de rescate del Centro Histórico de La Habana, Patrimonio Cultural de la Humanidad". Material en soporte electrónico