

Titulillo: POLITICA SOCIAL, AUTOGESTION Y EMPODERAMIENTO

Autogestión y empoderamiento comunitario en la

Península de Cantera: ¿Desencuentro?

Rubén Estremera-Jiménez

Universidad de Puerto Rico

Recinto de Río Piedras

## Resumen

La autogestión y el empoderamiento en la comunidad Península de Cantera son estrategias de organización comunitaria propuestas mediante la Ley # 20 de 1992 para mejorar la calidad de vida de sus residentes. Analizo la coherencia entre dicha Ley con la autogestión y el empoderamiento comunitario. Los conceptos de política social, administración, autogestión, opresión y empoderamiento son referentes que explican la limitada coherencia entre la ley y su implementación. La incongruencia se debe a que la ley no enfrenta los problemas estructurales de la pobreza. Aunque reconozco las limitaciones de la Ley # 20 para lidiar con el problema de la pobreza, recomiendo enmiendas para que la misma responda a conceptos más plenos de autogestión y empoderamiento comunitario.

Autogestión y Empoderamiento Comunitario en la Península de Cantera: ¿Desencuentros?

Este escrito tiene como objetivo dar contestación a la siguiente interrogante: *¿Cuán coherente es la Ley # 20 de 1992 que crea el Proyecto para el Desarrollo integral de la Península de Cantera con la promoción de la autogestión y el empoderamiento comunitario?* El escrito está organizado en cuatro partes. En la primera parte analizo los componentes principales de la Ley # 20 (1992). En la segunda parte presento los conceptos teóricos que orientan el análisis de la Ley # 20. En la tercera parte, analizo críticamente la Ley # 20 y su implementación. Finalmente, en la cuarta parte presento algunas observaciones y recomendaciones sobre el desarrollo de la autogestión y el empoderamiento en la comunidad Península de Cantera.

#### Análisis de Ley # 20 del 10 de Julio de 1992

El 10 de julio de 1992 se creó la Compañía para el Desarrollo Integral de la Comunidad Península de Cantera (Compañía). En la comunidad Península de Cantera residen sobre 12,000 personas en un área de 300 cuerdas distribuidas en barriadas y residenciales públicos. La comunidad está localizada en el margen de las lagunas de San José de la ciudad de San Juan, Puerto Rico (PPC, 1994). Aunque la Ley # 20 que crea la Compañía para el Desarrollo Integral de la Comunidad Península de Cantera no establece claramente cuáles son sus objetivos, infiero del documento que las afirmaciones que siguen son los objetivos que la orientan:

Promover el desarrollo integral de la Península de Cantera en San Juan, Puerto Rico, como plan modelo de desarrollo comunitario en Puerto Rico; Facilitar que el desarrollo integral de la Península de Cantera sea producto del esfuerzo de la comunidad de ese sector conjuntamente con el Gobierno Central, el Municipal y el sector privado; Velar por que el desarrollo de la Península de Cantera se dirija al beneficio de sus residentes para que éstos

puedan continuar disfrutando, en condiciones mejores, de los terrenos que en la actualidad ocupan; Asegurar que la experiencia que se obtenga en el desarrollo de la Península de Cantera perfeccione las estrategias de desarrollo que se sigan en otros sectores (págs. 2) .

Entre las diversas funciones de la Compañía, la Ley menciona que la misma debe establecer un plan que establezca lazos y coordinación con la comunidad, de tal forma que su desarrollo integral sea el resultado de las necesidades de sus residentes, así como de su participación activa. De igual manera, se establece que la Compañía debe promover una participación del sector privado al estimular “la inversión, la explotación industrial y comercial, la iniciativa individual y colectiva de los ciudadanos y empresas de la Península de Cantera y de la comunidad puertorriqueña en general” (PPC, 1994, pág. 4).

La Junta de Directores de la Compañía consta de once miembros nombrados por el Gobernador y el Alcalde de San Juan. Esta Junta está representada por tres miembros de la comunidad y los otros miembros lo representan funcionarios de gobierno y empresarios no-residentes de la comunidad. Según la Ley # 20, la Junta debe propiciar que el sector privado tenga la responsabilidad mayor para el éxito del Proyecto (Artículo 7-6.e).

#### *Plan de Desarrollo Integral de la Comunidad Península de Cantera*

Dada la diversidad de problemas sociales de esta comunidad, en el Artículo 3 de la Ley # 20 (1992) se estableció desarrollar un plan dirigido al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad como un todo. Los ejes medulares del plan son el desarrollo humano y físico. El área de desarrollo humano interviene con las siguientes 6 áreas: desarrollo comunitario, educación, empleo y oportunidades empresariales, salud y servicios sociales, recreación y deportes, protección y seguridad (PPC, 1994). El plan aspira a que los residentes se autogestionen mediante su participación en la vida social, cultural y económica. Sus objetivos se dirigen a desarrollar en los residentes destrezas para el empleo, la toma de decisiones, la participación comunitaria, la disminución del desempleo, el mejoramiento de la salud física y

mental y la creación de un ambiente seguro en la comunidad (PPC, 1994). Además de la Compañía, la Ley # 20 reconoce al Consejo Vecinal (Consejo) y a la Corporación de Apoyo Empresarial como organizaciones pilares en la implementación del proyecto de Ley. El Consejo es una organización de base comunitaria, compuesta por tres representantes de cada uno de los once sectores de la comunidad. La tarea principal del Consejo es promover la organización comunitaria basada en la autogestión (PPC, 1994). Finalmente, la Corporación de Apoyo Empresarial tiene la tarea de canalizar los recursos privados y federales en apoyo a proyectos comunitarios, principalmente en el área de vivienda (PPC, 1994).

### Lineamientos Conceptuales

En esta sección presento los conceptos medulares que orientan el análisis sobre la coherencia entre la Ley # 20 y su implementación. Primeramente, analizo la relación entre el concepto de neoliberalismo económico y su relación con la política social. Luego, analizo el concepto de autogestión comunitaria a partir de sus atributos y principios que la orientan. Finalmente, establezco relación entre el concepto de opresión y empoderamiento comunitario.

#### *Política Social y Neoliberalismo*

El análisis de la Ley # 20 de 1992 conlleva clarificar cuál es la naturaleza de la política social en el estado vigente y juzgar su implementación gerencial. La influencia del neoliberalismo y la globalización de las fuerzas de mercado han propiciado que en Puerto Rico, al igual que en otros países, se modifiquen los estilos de administración de tal manera que respondan a nuevos criterios de las fuerzas de mercado (CLAD, 1998; Santana Rabell, 2003). La gerencia pública tradicional hizo suyos el vocabulario y los conceptos de las fuerzas progresistas de acción social para adaptarlos a sus enfoques gerenciales al servicio de las fuerzas de

acumulación de capital. La nueva gerencia pública neoliberal se caracterizó por la defensa del ambiente, la participación ciudadana, la descentralización y la autogestión (Saldomando, 2004).

Desde la perspectiva del neoliberalismo, el rol de la política social es propiciar las condiciones económicas para aumentar la acumulación de capital. Se parte del supuesto de que la bonanza económica creará condiciones sociales que propiciarán una redistribución de los ingresos y la eliminación de las injusticias sociales (Fernández & Rozas, 1992). Este análisis contradictorio entre la política social de un estado de libre empresa y el reclamo de justicia social por las clases pobres ha sido analizado por varios teóricos de política social en un escrito de Borgianni y Montaña (2000) y todos concuerdan en sostener que la política social tiende a ser remediadora y no orientada a proponer cambios estructurales para el bien social. Las políticas sociales neoliberales están vinculadas a un intentado proceso de acumulación de capital dentro del sistema económico imperante. Dicho proceso de acumulación de capital resulta ser una negación a los reclamos de justicia, equidad e igualdad por la que luchan las comunidades pobres (Yazbek, 2000). Desde mi perspectiva, una política social que no intervenga con la distribución de la acumulación de capital de la clase dominante representa una negación del reclamo de justicia social y económica de las clases pobres.

### *Autogestión Comunitaria*

El éxito en el intento de lograr un verdadero adelanto en las condiciones sociales de la población en la Península de Cantera depende de que los instrumentos de autogestión y empoderamiento que se pretenden utilizar respondan a una concepción adecuada de lo que tales procesos suponen. La autogestión es, entonces, una respuesta adecuada de las comunidades locales para mejorar su calidad de vida, frente a la incapacidad del Estado y del sistema económico para lidiar con los problemas de desempleo, pobreza, falta de vivienda, exclusión

social y otros diversos problemas sociales. Fals Borda (1961) define la acción comunal como el producto de las actividades generadas por la comunidad que se caracterizan por un compromiso para organizarse y buscar recursos para dar solución a los problemas. En esta misma dirección, Montero (2003) describe la autogestión comunitaria como “la autonomía de las acciones y en la toma de decisiones concernientes a la comunidad” (pág. 67). La toma de decisión en la organización comunitaria debe orientarse hacia la auto eficiencia y producir resultados planificados. El dominio técnico y de práctica para la autodeterminación propicia el desarrollo integral de las comunidades.

Según Fals Borda (1961) las comunidades que aspiran a autogestionarse deben tener principios definidos que la apoyen y les permitan lidiar con una diversidad de problemas internos y externos durante el proceso de autodeterminación. Él sugiere cinco principios autogestores: *catálisis social*, *autonomía*, *prioridad*, *realizaciones* y *estímulo*. Para propósito de este ensayo, analizaré solo tres de los cinco principios que tienen tangencia directa con el desarrollo comunitario en la Península de Cantea. El principio de *autonomía* del grupo va dirigido a que toda gestión comunitaria debe ser decidida, organizada y realizada por la propia comunidad. La comunidad debe tener un cuerpo rector que lo represente en las diversas gestiones comunitarias y sus miembros deben ser de la comunidad. Conforme a este principio, los miembros de una Junta comunitaria no pueden ser impuestos por las autoridades gubernamentales, sino seleccionados por la comunidad misma. Una de las tareas de este cuerpo directivo es establecer sus necesidades y las *prioridades* formuladas por la comunidad y desarrollar estrategias de acción para atenderlas con su respaldo. Se deben tener metas claras que promuevan el cambio social y esto se logra mediante la obtención de logros específicos. La comunidad logra su *realización* cuando se mueve hacia logros específicos dirigidos a promover

cambios sociales que afectan su calidad de vida. Además, mediante la realización se fomentan los valores de trabajo en grupo orientado a logros.

### *Opresión y Empoderamiento Comunitario*

Para propósitos de este ensayo se utiliza la palabra empoderamiento y no apoderamiento debido a que la primera representa más el poder que se desarrolla desde la persona. Hay que destacar que el diccionario de la Real Academia Española reporta la existencia de ambas palabras, *apoderamiento* y *empoderamiento*. Sin embargo, ninguno de los significados atribuidos a una y otra palabra en el diccionario corresponde a lo que, proveniente del vocablo inglés *empowerment*, quiere decir en el escenario de desarrollo comunitario.

En el Diccionario, *empoderar* es simplemente una forma desusada de decir *apoderar*. Este último vocablo tiene en el Diccionario cuatro acepciones. La primera no corresponde al concepto moderno que se intenta expresar en este contexto, porque el poder *es dado por otro*. La segunda y la cuarta son descritas como anticuadas, y la tercera es pronominal (*apoderarse*). De modo que el Diccionario considera *una sola* forma no-pronominal como el significado actual de este vocablo, y esa forma es un *poder dado por otro*. Esto va muy de acuerdo con el sentido del prefijo latino *ad*, presente en la palabra.

En cambio, si se quiere traducir el significado moderno de la palabra que en inglés se dice *empowerment: adquirir por sí mismo un poder*, el uso del prefijo latino *in* es especialmente adecuado, pues significa realizar algo *desde adentro*, como en *inflamar, insuflar, inspirar, incorporarse*. No importa que el *in* se haya transformado en *en*, como *enardecer, encarecer, embestir, empecinarse, enamorarse*. Empoderarse y empoderamiento parecen por tanto palabras mejor formadas y mejor fundadas etimológicamente para el significado que se le quiere asignar en este ensayo, de algo que uno mismo reclama para sí, y no que otro le confiere a uno.

El análisis del concepto de empoderamiento como respuesta a un proceso de opresión lleva a reconocer la amplitud y la extensión del mismo. De acuerdo con Barreto y Quiñones (2000) la calidad de la ciudadanía en su quehacer comunitario es afectada por dos tipos de opresión: la institucional y la internalizada. La opresión institucional se manifiesta como resultado del control de una *élite* que subordina (económica, política, social, cultural y existencialmente) a otro grupo social con el propósito de controlar determinados recursos (humanos y medios de producción) para beneficio propio. Aunque la opresión institucional se manifiesta de diversas formas (pobreza, sexismo, racismo, colonialismo y otros), su finalidad es mantener aislado a un grupo que aspira a una mejor calidad de vida.

La opresión internalizada, en cambio, es el resultado de un proceso *formativo* por estructuras sociales, económicas, políticas y culturales opresivas que van dirigidas a propiciar determinadas creencias y valores que validen las acciones de los que sustentan el poder (Barreto & Quiñones, 2000). La meta de un grupo *élite* que tiene poder es lograr que la opresión se internalice de manera naturalizada y que el *ciudadano* acepte los prejuicios o las conductas discriminatorias como acciones normales de su grupo social. El empoderamiento es, pues, el fenómeno emancipador de la conciencia, opuesto a la opresión de la *élite*, que lleva a individuos o a grupos a tomar el control de su propia existencia.

Dado que el empoderamiento cumple un propósito de reivindicación social, es importante clarificar cuáles son sus atributos e implicaciones en la transformación social. Según Zimmerman, Israel, Schultz y Checkoway (1992) el empoderamiento se caracteriza por tres componentes: *intrapersonal*, *interactivo* y de *comportamiento*. El empoderamiento *intrapersonal* se fundamenta en la auto percepción que tienen las personas o grupos sociales sobre su capacidad para producir cambios en organizaciones sociales o políticas en bien de la comunidad. El componente *interactivo* del empoderamiento aborda los aprendizajes que adquieren las personas en su interacción con el ambiente para lograr cambios en el sistema

macro. Finalmente, el componente de *comportamiento* hace referencia a las prácticas específicas que implementan los miembros de una comunidad para empoderarse y lograr la transformación de los sistemas sociales y políticos.

El empoderamiento comunitario reconoce la importancia del empoderamiento individual, pero su énfasis es en el colectivo. Zimmerman, Israel, Schultz y Checkoway (1992), Riger, (1993) y Muñoz (2000) distinguen entre el empoderamiento individual y el comunitario. Se infiere de estos escritos la necesidad de evitar dar más importancia al empoderamiento como proceso individual que como proceso colectivo en el desarrollo comunitario. Citando a Breton, Guardiola y Serra (2002) exponen que el empoderamiento requiere varios componentes importantes en el desarrollo comunitario: acción social, conciencia política, derecho a expresarse y ser oído, reconocimiento propio, el ser reconocido como capaz, y el uso del poder. La acción social es un proceder dirigido a implementar prácticas para la transformación de los factores sociales, económicos y políticos que oprimen a la comunidad. El empoderamiento tiene como uno de sus objetivos la toma de conciencia política del liderato de base para propiciar cambios en bien de la comunidad. La toma de conciencia política conlleva la capacidad de los miembros de la comunidad para organizarse en grupos de trabajo, identificar problemas, seleccionar entre alternativas e implementar acciones con el apoyo de la comunidad. Las voces ocultas inician el proceso de empoderamiento cuando se atreven a usar la palabra para reclamar derechos, identificar problemas, planificar estrategias de acción, crear modos de intervenir y participar en la selección y distribución de recursos. Montero (2004) señala que el tener voz y hacerla oír cumple una función política para ejercer la democracia y la transformación social.

#### Análisis Conceptual de la Ley # 20

Esta sección tiene el propósito de analizar críticamente la Ley # 20 a partir de los lineamientos conceptuales expuestos en la sección anterior. Primeramente, se evalúa la congruencia de la Ley # 20 con el rol del Consejo en la implementación del Proyecto Península de Cantera. Luego se evalúa críticamente los conceptos neoliberales que orientaron la política

social de la Ley # 20. Finalmente, se juzga la Ley # 20 a partir de los principios y conceptos relacionados con la autogestión y el empoderamiento comunitario.

### *Análisis del Texto de la Ley # 20*

Aunque el Consejo ha sido el generador organizativo para la aprobación de la Ley # 20, llama la atención que en el texto de la Ley no se hace visible ni se reconoce la presencia del liderato comunitario de la Península de Cantera como los protagonistas actores principales que cabildearon e influyeron para hacer realidad esta Ley. En el texto de la Ley no se hace mención del Consejo, dando a entender que las coordinaciones de la Compañía se realizarán con algo abstracto que se llama *comunidad*. Tal acción invisibiliza al Consejo, quien representa a la comunidad.

La pasividad de la comunidad proyectada en la Ley # 20 contrasta con el rol activo demostrado por ésta al cabildear y demandar sus derechos a diversas entidades públicas y privadas en un plano de *iguales*, indicador importante en todo proceso de autogestión comunitaria. La estrategia de cabildeo político ha sido utilizada como medida para enfrentar la opresión institucional de agencias que han violado sus derechos. Hay muchos relatos de acciones en la que la comunidad ha ejercido su ciudadanía emancipada para reclamar derechos en un plano de igualdad con los que sustentan el poder (J. Santiago, comunicación personal, 25 de abril de 2005). Por ejemplo, el cabildeo político-empresarial y acciones de acción social concertadas por la comunidad fueron claves para la aprobación en el 1992 de la Ley # 20.

### *Política Social y Neoliberalismo*

La Ley del Proyecto de la Península de Cantera se desarrolló en el contexto de una economía neoliberal y se enfocó en el desarrollo integral de los residentes mediante la autogestión comunitaria sin cuestionar las contradicciones de tal meta con el sistema económico

neoliberal. La Ley # 20 (1992) parte de la concepción neoliberal de que es posible el desarrollo integral de la Península de Cantera mediante la alianza con los sectores público y privado como medio para alcanzar el bienestar social y la igualdad de oportunidades. En la Ley # 20 se hace evidente el rol de las empresas privadas en la planificación social y la transformación de la comunidad al fomentar la explotación industrial y comercial como medio para propiciar la distribución de los ingresos. La importancia del sector privado en el Proyecto de la Península de Cantera se hace evidente cuando presidente de la Junta de la Compañía es un empresario, en particular un desarrollador de viviendas. Si se acepta que la política social expuesta en la Ley # 20 está vinculada a las fuerzas de acumulación de capital, entonces dicha política social no puede solucionar, por sí misma, la condición de pobreza en la comunidad. Esta Ley neoliberal vuelve invisible la relación entre la política social y el desarrollo integral de la comunidad de Cantera.

En esta Ley hay intereses contradictorios entre el bienestar social comunitario y los intereses de las clases sociales que abogan por la acumulación de capital (Borgianni & Montaña, 2000). Aunque la alianza entre el sector privado y la comunidad aportan a un desarrollo económico marginal, tal gestión no resuelve el problema de la pobreza en la Península de Cantera o de otras comunidades. La situación imperante sugiere el reclamo de cambios estructurales en el sistema de distribución económica orientados al acceso de recursos de los residentes de la comunidad Península de Cantera y otras comunidades en Puerto Rico (Kliksberg & Rivera, 2005).

Bustelo (2000) reconoce que el problema de la pobreza en la sociedad de mercado tiene causas estructurales. La iniciativa del Estado por propiciar la descentralización y la autogestión en la sociedad responden a esfuerzos remediativos y no encara el problema de la solución de la pobreza. Aún así, Bustelo plantea que la gestión del Estado por la autogestión y la descentralización pueden ser coyuntural para que las comunidades rescaten el concepto de sociedad civil. Esta tendencia neoliberal abre las puertas a la comunidad Península de Cantera

para propiciar el valor de la equidad y la solidaridad entre diversos grupos sociales, reenfocar la cooperación ciudadana en una cívica y amplificar el poder de la ciudadanía al margen del patronazgo político (Bustelo, 2000).

#### *Autogestión Comunitaria en la Península de Cantera*

La organización comunitaria en la Península de Cantera tiene elementos de autogestión en la medida que el Consejo lo constituyen representantes de los once sectores de la comunidad y sus procesos de toma de decisiones se basan en la participación democrática de sus constituyentes. La organización de esta comunidad es consistente con el principio de autonomía propuesto por Fals Borda (1961) dado que sus acciones son acordadas por representantes seleccionados democráticamente por residentes de los diversos sectores de la comunidad. Esta comunidad se ha caracterizado por una lucha por el bien común y amplia participación de sus diversos sectores. La labor del Consejo ha sido clave en propiciar acciones inherentes al proceso de autogestión comunitaria como son: la participación democrática de sus miembros, la toma de decisiones sobre su destino social y económico, el fomento de la libertad para seleccionar entre opciones y enaltecer su dignidad humana; la valoración del trabajo y el generador del cambio para el bien social.

Según Fals Borda (1961), el principio de autonomía aplicado al desarrollo comunitario debe ir acompañado de un segundo principio de establecer prioridades. Este último principio delinea acciones centradas en identificar necesidades de la comunidad, establecer prioridades y acciones para resolver los problemas comunitarios. El Consejo ha propiciado acciones comunales que han evidenciado su compromiso con el principio de asignar prioridades formulado por Fals Borda (1961). Como resultado del diálogo intenso entre el Consejo y la Compañía, esta última optó por cambiar el plan de acción de seguir construyendo viviendas en la comunidad y dar mayor atención al desarrollo humano y a resolver otras necesidades de los sectores de la comunidad. Esta acción pro activa del Consejo Vecinal se ampara en el supuesto que la autogestión es:

...un proceso que ayuda a confiar en sí mismo y desarrollar un sentido de responsabilidad para beneficio propio y colectivo; una actividad educativa en el ámbito de la comunidad que conduce al desarrollo económico, político y social de los residentes y de la comunidad en general; un proceso por el cual el individuo y la comunidad toman conciencia de sus problemas y buscan alternativas para solucionarlos; un proceso en el cual el asumir liderazgo como tal representa el desarrollo del potencial humano. (PPC, 1994, pág. 25)

En la definición anterior se evidencia el principio de autonomía y de asignar prioridades cuando se reconoce que la gestión comunitaria en la Península de Cantera está dirigida por la propia comunidad y se destaca el rol de la comunidad para identificar problemas y proponer alternativas para su solución.

Según Borda (1961), se cumple con el principio de realización cuando la comunidad logra sus metas y objetivos dirigido a mejorar su calidad de vida. Una de las dificultades gerenciales que ha tenido el Proyecto de la Península de Cantera es evidenciar cuán efectivo y eficiente ha sido en promover la autogestión mediante los programas administrados por la Compañía, aspecto central de la Ley # 20. Más aún, se desconoce si los diversos programas implementados en la comunidad han logrado sus objetivos específicos y cuál ha sido el impacto de éstos en el logro de los objetivos generales del Proyecto Península de Cantera y la Ley # 20 de 1992 (Estremera, 2005). De igual manera, se desconoce la correspondencia entre lo que se planificó en el plan de desarrollo humano de la comunidad y lo que de hecho se implementó (M. Román, comunicación personal, 25 de abril de 2005).

Una estrategia importante y principal de la comunidad Península de Cantera es su desarrollo integral mediante un plan que cubre diversas áreas del quehacer comunitario. Entre ellas está la creación de empresas comunitarias (PPC, 1994). Aunque la Corporación de Apoyo Empresarial

se ha desarrollado algunas empresas en la comunidad, las mismas no han tenido los logros esperados. El desarrollo empresarial en la comunidad ha carecido de una estrategia formativa sobre competencias gerenciales para los residentes que aspiran a formar negocios orientados a resultados sociales. El conocimiento gerencial (establecer necesidades, planificar, presupuestar y administrar) es necesario para ser exitoso en la autogestión empresarial (CLAD, 1998).

Cuando se afecta el principio de realización en el proceso de autogestión comunitaria, el liderato comunitario demuestra inconformidad con el logro de objetivos dirigidos a fomentar la autogestión como instrumento de progreso social. Para Fals Borda (1961), el desarrollo integral de las comunidades mediante la autogestión, requiere un liderato comunitario con competencias técnicas para la planificación y auto eficiencia a fin de fomentar transformaciones sociales y lograr resultados (principio de realización). Una de las dificultades que presenta el desarrollo comunitario en la Península de Cantera es el limitado presupuesto asignado a las siguientes áreas de formación humana: competencias de organización comunitaria y competencias técnicas para planificar, presupuestar, evaluar objetivos programáticos y autogestión empresarial. Gran parte del presupuesto asignado a la Compañía ha ido dirigida al desarrollo de infraestructura física y no a la formación del liderato comunitario y a sus residentes. Hay la percepción de algunos líderes comunitarios de un desencuentro entre lo fiscal y la prioridad asignada a la formación humana en la Península de Cantera, que es poca (M. Román, comunicación personal, 25 de abril de 2005). Aunque se han dado esfuerzos aislados de autogestión en la comunidad, no se ha podido desarrollar una estrategia sistemática para formar líderes en dichas gestiones comunitarias.

#### *Opresión y Empoderamiento Comunitario en la Península de Cantera*

En esta sección evalúo críticamente las implicaciones conceptuales sobre opresión y empoderamiento en el contexto de la Ley # 20 (1992) y la implementación del Proyecto para el

desarrollo integral de la comunidad Península de Cantera. Relaciono lo que propone la Ley # 20 y lo que se implementó con los conceptos teóricos que han orientado el empoderamiento comunitario.

*Empoderamiento, Ley # 20 y pobreza.* Al analizar la exposición de motivos de la Ley # 20 (1992) no se hace evidente el concepto que tenían los legisladores con respecto al empoderamiento y su función para lidiar con la pobreza. Según los legisladores, el problema de la pobreza de las comunidades es resultado de una mala distribución de los recursos, por lo que se requiere una estrategia de organización comunitaria que empoderen a los residentes para que salgan del rezago económico y se igualen al progreso económico que han logrado otros sectores. Esta idea parte de la premisa de que en la sociedad, tal como existe, hay la posibilidad de un progreso económico para todos y que el problema está en organizarse para acceder al beneficio que les corresponde.

Parto del supuesto que la pobreza es un problema de naturaleza estructural y que tal condición está relacionada con una inadecuada distribución de bienes económicos. La pobreza no está vinculada directamente a una limitada capacidad de los miembros de la comunidad para allegar los beneficios sociales y sí a causas estructurales del sistema económico vigente (Yazbek, 2000; Kliksberg & Rivera, 2005). Desde esta perspectiva, considero que el concepto de empoderamiento que destila el relato de la Ley # 20 responde a una simplificación de la compleja realidad social de la pobreza en Puerto Rico y de la pobreza en general. El foco de atención de la Ley # 20 se limita a aplicar estrategias, propiciar cambios y transformar la realidad comunitaria al margen de una reflexión crítica y de una ponderación de las contradicciones de las categorías sociales que han sido dadas (Guardiola & Serra, 2002).

En esta Ley se manifiesta la opresión institucional al validarse el comportamiento discriminatorio contra las clases pobres mediante el poder que esta confiere. La Ley # 20 (1992)

invisibiliza y naturaliza las fuerzas estructurales (económicas, políticas, sociales y culturales) que han permitido el adelanto de una *élite* en perjuicio de los pobres (Barreto & Quiñones, 2000). El problema de la pobreza en Puerto Rico es complejo, igual que en todas partes, dado que está relacionado con factores económicos, políticos, históricos y culturales. La solución de la pobreza en las comunidades no puede reducirse a cuestiones metodológicas y organizativas. Considerar que la pobreza se resuelve con metodologías, formas de organización y de empoderamiento es no comprender su realidad, condición que lleva a medidas legislativas irrelevantes frente al problema de la pobreza. Es importante trascender la visión epistemológica del método y de estrategias prácticas como medio de intervención y asumir una postura más crítica en torno al problema. No obstante, aunque se reconoce que la pobreza no se erradica con medidas legislativas por el simple hecho de conllevar metodologías organizativas de autogestión y de empoderamiento, tal gestión abre espacios para desarrollar la participación ciudadana, ampliar el poder solidario de la ciudadanía y aliviar algunas condiciones socio económica de la comunidad (Bustelo, 2000).

*Opresión, formación humana y empoderamiento.* La acción comunitaria estará condicionada por la concepción que se tenga sobre el concepto de opresión. Se infiere del texto de la Ley # 20 una visión limitada del concepto de opresión dado que reduce tal condición a la restricción de los derechos ciudadanos para su desarrollo integral (entiéndase social, económico y educativo) y a una limitada participación ciudadana en la solución de sus problemas. Esta visión legislativa invisibiliza el control de una clase *élite* que controla los recursos económicos, sociales, culturales y políticos para su propio beneficio (Barreto & Quiñones, 2000). Tal visión se naturaliza y se evidencia en los planes de trabajo del Proyecto Península de Cantera. El plan de desarrollo humano de la comunidad se limita a una formación al margen de la opresión

institucional y la desigualdad social (PPC, 1994). Su foco de atención es intervenir en diversas áreas de la comunidad, sin proponer objetivos que lleven a la comunidad a reflexionar sobre los límites de un líder comunitario en un proyecto propiciado por el Estado y a cuestionar cuáles son las causas estructurales (económicas y políticas) que fomentan la desigualdad social. Es decir, “hay pobreza por que hay desigualdad social” (Kliksberg & Rivera, 2005, pág. 22). En el plan no se da atención a estrategias de acción social para transformar los problemas de la comunidad.

En apoyo a lo anterior, algunos líderes comunitarios han planteado que el énfasis del desarrollo humano en la comunidad ha sido la formación individual y organización comunitaria, pero no la de acción social y política (F. Maldonado & J. Rolón, comunicación personal, 4 de octubre de 2005). Por ejemplo, la Compañía ha desarrollado talleres formativos para el desarrollo de liderato y la autoestima de los jóvenes de la comunidad, pero dichos talleres carecen de estrategias para la acción social y el desarrollo socio-político (Martínez, 2003). El énfasis en el empoderamiento individual de los líderes comunitario les ha limitado al desarrollo de una conciencia colectiva dirigida a la transformación social. Según Riger (1993) y Muñoz (2000), el desarrollo del empoderamiento comunitario requiere trascender del empoderamiento individual al empoderamiento colectivo. Dada esta formación del liderato, se comprende por qué algunos líderes comunitarios me informan que ellos no se sienten oprimidos y que el problema es como lograr que los servicios se les provean (S. Laviena & C. Yambó, comunicación personal, 16 de noviembre de 2005). Algunos líderes no reconocen la opresión como fuerza externa que les limita su desarrollo integral. Según Barreto y Quiñones (2000), esta auto percepción del liderato comunitario puede explicarse a partir del concepto de opresión internalizada. El líder comunitario no reconoce la opresión externa y la invisibiliza como algo que no se cuestiona.

Algunos líderes comunitarios me informaron, en efecto, que hace más de 10 años no se ofrecen actividades formativas del liderato comunitario orientado hacia la acción social e impacto político (F. Maldonado & J. Rolón, 4 de octubre de 2005). Estos talleres eran ofrecidos por profesores de la Universidad de Puerto Rico y su foco de atención era fomentar aprendizajes y comportamientos para transformar la realidad opresiva mediante la autogestión y el empoderamiento. De acuerdo con J. Santiago, ex presidente del Consejo (comunicación personal, 25 de abril de 2005), es necesario reactivar un proceso formativo para líderes del Consejo en torno a estrategias de acción social similares a las propiciadas en la década del '90. Esta formación humana podría incluir el desarrollo de destrezas interpersonales, interactivas y de comportamiento orientadas a propiciar cambios en la comunidad de Cantera (Zimmerman, Israel, Schultz & Checkoway, 1992). El desarrollo de aprendizajes sobre determinadas prácticas de empoderamiento comunitario (administrar, presupuestar, planificar, cabildeo, organización comunitaria, procesos políticos, estrategias de acción social, negociar, argumentar cara a cara, hacerse oír y comunicar ideas) podría fomentar que los residentes formen una auto percepción de autocontrol que los lleve a prácticas comunitarias específicas orientadas a producir cambios en beneficio de la comunidad (Guardiola & Serra, 2002). Tal acción es una vía para montar una cultura no opresiva en la comunidad.

*Opresión y empoderamiento: estructuras de poder.* La estructura administrativa de una política pública sugiere la necesidad de lineamientos de análisis para establecer las relaciones de poder que se fomentan en la implementación de la misma. En la exposición de motivos de la Ley # 20 (1992) se establece que la Junta de Directores de la Compañía estará constituida por once miembros, seis designados por el Gobernador de Puerto Rico y cinco por el Alcalde de San Juan. Se establece que por lo menos 3 de los once miembros sean residentes de la

comunidad. El Consejo somete lista de candidatos a la Compañía para que el Gobernador y el Alcalde seleccionen el miembro de la Junta.

Esta estructura administrativa responde a una visión clásica del Estado para controlar los procesos gerenciales de proyectos que reciben fondos públicos. Actualmente, el 75% de los miembros de la Junta de la Compañía está compuesto por funcionarios de los sectores gubernamental y privado. En varias ocasiones han surgido conflictos entre la Junta y el Consejo al tomar decisiones sobre cuáles deben ser las prioridades y cómo utilizar los recursos para resolver los problemas de la comunidad. Una de las áreas conflictivas entre ambos grupos (sector público-privado y sector comunitario) ha sido el énfasis en el desarrollo físico (construcción de viviendas), no en el desarrollo humano y el desarrollo socioeconómico de las barriadas. Estos conflictos han llevado a que un sector del liderato de la comunidad se cuestione el compromiso de algunos de los miembros de la Junta (representantes del gobierno y la empresa) con los intereses de la comunidad.

El propósito original de incluir empresarios y jefes de agencias en la Junta de la Compañía era abrir puertas en el gobierno y en el sector privado para viabilizar la solución de problemas comunitarios. No obstante, algunos líderes comunitarios me han sugerido transformar la composición de la Junta para que la representación de la comunidad sea mayor o igual que la de los miembros que representan a los sectores gubernamental y privado (J. Santiago, comunicación personal, 25 de abril de 2005; F. Maldonado, comunicación personal, 4 de octubre de 2005). Esta opción está condicionada a un compromiso de los miembros de la comunidad para hacerse responsables de lo que implica pertenecer a esta Junta.

Cada sector (gobierno, empresas y comunidad) debe ser responsable de seleccionar sus respectivos miembros a la Junta para que los procesos electivos sean democráticos. Por ejemplo,

en los últimos tres años la Junta de la Compañía solo ha tenido dos representantes de la comunidad debido a que el Alcalde de la ciudad de San Juan no ha nombrado a un representante de la comunidad. Aparentemente, los candidatos que le han recomendado al Alcalde no han sido de su confianza. La manera en que está organizada la Junta de Directores de la Compañía evidencia elementos de opresión por el desbalance de representación y por el poder que ejerce el sector oficial (estatal y municipal) para determinar quién participa en la misma. Aunque en la Junta hay voces activas de la comunidad, éstas no están equitativamente representadas. Sus voces son minoritarias en la toma de decisiones y su representación está condicionada a las preferencias del gobierno. Es evidente que la estructura administrativa para implementar la Ley # 20 entra en conflicto con la necesidad de la comunidad de autogestionarse y apoderarse en un ambiente autónomo y democrático.

#### Observaciones Generales y Recomendaciones

Está última sección tiene el propósito de destacar las ideas más importantes del artículo dirigidas a contestar la siguiente interrogante: *¿Cuán coherente es la Ley # 20 de 1992 que crea el Proyecto para el desarrollo integral de la Península de Cantera con la promoción de la autogestión y el empoderamiento comunitario?* A partir del análisis presentado, sugiero recomendaciones para enmendar la Ley # 20 de tal manera que ésta sea más coherente con sus propósitos, en particular aquellos orientados a la autogestión y el empoderamiento comunitario.

Dado que la Ley # 20 tiene aspectos que responden a los principios rectores de las fuerzas de acumulación de capital, su implementación está limitada a resolver, y de una manera poco eficiente, el problema de la pobreza en la Península de Cantera. La política social del Estado en esta Ley evidencia intereses contradictorios entre el bienestar social de la comunidad y los intereses de la *élite* que aboga por la acumulación de capital. En esta Ley se manifiesta la

opresión institucional al hacer invisible las fuerzas económicas, políticas, sociales y culturales que han permitido el beneficio de una clase social en perjuicio de los pobres y reduce el problema a cuestiones metodológicas y estratégicas. Aunque se reconoce que el problema de la pobreza en las comunidades es de carácter estructural, esta gestión comunitaria abre las puertas para la reflexión sobre el valor de la equidad, la solidaridad entre diversos grupos sociales oprimidos y el reenfoque de la cooperación ciudadana de una nueva sociedad civil.

El espíritu de la Ley # 20 y los objetivos que orientan la Compañía y el Consejo se fundamentan en la autogestión comunitaria mediante el desarrollo de empresas comunitarias. Aunque hay ideas comunes entre la Ley, la Compañía y el Consejo en fomentar la autogestión empresarial en la comunidad, se ha carecido de apoyo de los organismos gubernamentales para apoyar tal actividad. La falta de recursos económicos para la formación del capital humano de la comunidad ha limitado el uso de conocimiento técnico y organizativo para propiciar de manera sistemática la autogestión y el empoderamiento comunitario en los líderes y residentes de la comunidad. Existe un desfase entre aquello que se aspira en la Ley y el apoyo que recibe la comunidad para autogestionarse y apoderarse.

Existe la necesidad en el liderato comunitario de implementar una estrategia de evaluación sobre el desarrollo comunitario implementado en la Península de Cantera para juzgar en qué medida los líderes y residentes se han empoderado y autogestionado (Estremera, 2005). Además, algunos líderes comunales han planteado la necesidad de fortalecer el desarrollo humano en las áreas de autogestión y empoderamiento comunitario (J. Santiago & F. Maldonado, comunicación personal, 25 de abril de 2005 & J. Rolón, comunicación personal, 4 de octubre de 2005).

*Recomendaciones*

Las recomendaciones que siguen van dirigidas a eliminar la brecha entre el avance del proceso de autogestión y empoderamiento comunitario de la Península de Cantera por una parte y la Ley # 20 (1992) por la otra. Conforme a las voces de la comunidad y la fundamentación teórica sobre autogestión y el empoderamiento comunitario presento las siguientes recomendaciones para revisar la Ley # 20.

- Enmendar el Artículo 7 de la Ley # 20 para modificar la composición de los miembros de la Junta Administrativa de la Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera. Un mínimo de cinco de los once miembros de la Junta deben ser residentes de la comunidad. Sus nombramientos deben ser realizados por el Consejo Vecinal y no por el gobierno estatal o municipal.
- Crear mecanismos legislativos para fortalecer la autogestión económica de los residentes de la comunidad mediante el desarrollo de empresas comunales con un sólido apoyo de diversas agencias gubernamentales. El fideicomiso puede ser un mecanismo de apoyo para el desarrollo empresarial en la comunidad.
- Requerir en la Ley # 20 la implementación de un plan de evaluación en torno a los objetivos del Plan de Desarrollo Integral de la Península de Cantera, en particular la dimensión de desarrollo humano basada en la autogestión y el empoderamiento comunitario. Además, sugiero realizar un estudio sobre el significado de autogestión y el empoderamiento que tienen los residentes luego de implementada la Ley # 20.
- Enmendar la Ley para incluir un artículo en el que se asigne presupuesto para el desarrollo humano. Este plan debe implementar una estrategia sistemática de formación del capital humano en torno a principios, conceptos y procesos técnicos de la autogestión y el empoderamiento comunitario. La formación humana para el empoderamiento debe

integrar los contenidos de acción social y política como instrumentos de transformación económica y social de la comunidad. Además, como base para un empoderamiento integral y colectivo, se debe tener en cuenta las dimensiones de la opresión internalizada e institucional.

- Establecer en la Ley # 20 la autonomía de la Compañía y el Consejo como instrumentos de transformación social en la comunidad. Ambas organizaciones deben estar al margen de las decisiones político-partidistas y de la influencia empresarial.

Finalmente, aunque en este ensayo parto del supuesto que las causas de la pobreza son estructurales y desigualdad social, las recomendaciones que presenté van dirigidas a fortalecer la sociedad civil y el proceso democrático en la toma de decisiones para lidiar con los problemas comunitarios desde una perspectiva autogestora, de empoderamiento y desarrollo social comunitario paulatino.

Referencias

- Barreto Cortez, E. & Quiñones Rosado, R. (2000). Un modelo de bienestar y desarrollo integral y sus implicaciones para la práctica del profesional de ayuda. *Revista Análisis, II*, (1), 1-30.
- Borgianni, E. & Montaña, C. (2000). *La política social hoy*. Sao Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Bustelo, E. S. (2000). *De otra manera: Ensayos sobre política social y equidad*. Buenos Aires, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo–CLAD (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. Consejo Científico. Caracas, Venezuela.
- Estremera, R. (2005). *Modelo de evaluación de acción participativa: Encuentro entre voces de la comunidad de la Península de Cantera*. Documento inédito. Consejo Vecinal de la Península de Cantera. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- Fals Borda, O. (1961). *Acción comunal en una vereda colombiana: Su aplicación sus resultados y su interpretación*. 2da edición. Monografía Sociológica Núm. 4. Bogota, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Sociología.
- Fernández, A.& Rozas, M. (1992). *Políticas sociales y trabajo social*. 4ta edición. Buenos Aires, Argentina: Humanitas.
- Guardiola, D. & Serra, J. A. (2002). *Política social y trabajo social en Puerto Rico: Desafíos y alternativas para el siglo XXI*. San Juan, Puerto Rico: Publicaciones Puertorriqueñas Editores.
- Kliksberg, B. & Rivera, M. (2005). La lucha de la pobreza en Puerto Rico. (Grabación en CD). San Juan, Puerto Rico: OCEPR, Banco de Desarrollo Económico. UNESCO.
- Ley # 20. *Ley para crear el proyecto para el desarrollo integral de la Península de Cantera* Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1992). 10 de julio de 1992.

- Martínez, V. (2003, marzo-abril). Taller de liderato para jóvenes... Por jóvenes. *Consejo Vecinal: La Península de Cantera*, 4, 5.
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: La tensión entre comunidad*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Montero, M. (2004). *Introducción a la psicología comunitaria: Desarrollo, conceptos y procesos*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Muñoz Vázquez, M. (2000). Aportaciones de la psicología de comunidad en Puerto Rico a un marco teórico sobre el potencial de empoderamiento de las comunidades. *Revista Interamericana de Psicología*, 34 (1), 151-172.
- Proyecto Península de Cantera - PPC (1994). *Plan de desarrollo integral para la Península de Cantera*. Documento inédito.
- Riger, S. (1993). What's wrong with empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 21, 279-292.
- Saldomando, A. (2004). *Medir la gobernabilidad. ¿Quimera o instrumento de trabajo?* Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Santana Rabell, L. (2003). Transformaciones en la gobernabilidad y sus implicaciones para la revisión curricular de los programas graduados en Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 35-36, 33-78.
- Yazbek, M.C. (2000). Políticas sociales y asistenciales: Estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas. En E. Borgianni. & C. Montañó (Eds.) *La política social hoy* (págs.119-148). Sao Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Zimmerman, M. A.; Israel, B. A., Schultz, A. & Checkoway, B. (1992). Further explorations in empowerment theory. An empirical analysis of psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 20, 707-727.