

LAS VOCES DETRÁS DEL PODER DECISIONAL: EL PODER DE LAS COMUNIDADES ESPECIALES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES GUBERNAMENTAL

*María Lourdes Rivera Grajales*¹

Resumen

En este trabajo exploré conceptos de: poder, apoderamiento, autogestión y participación, su potencial y contradicciones en el proceso decisional en la implantación de la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico, Ley Núm. 1 del 2001. Analicé la relación entre estos conceptos en la ley, su implantación, y su vinculación con el proceso decisional. Concluyo que la ley interviene a favor de las Comunidades Especiales, su situación de pobreza y marginación, tiene el potencial para mover las relaciones de poder a favor de los ciudadanos, garantizar espacios y apoyo del fortalecimiento y desarrollo de estos conceptos. Recomendé enmiendas a la ley que responden a una mayor participación comunitaria como centro de decisiones del Estado.

Descriptores: Poder, apoderamiento, autogestión y participación comunitaria.

Abstract

In this article, I explored the concepts of power, empowering, autogestion (self-manage work cooperatively) and participation, is

¹ Estudiante del Programa Doctoral de la Escuela Graduada de Trabajo Social Beatriz Lassalle, Universidad de Puerto Rico.

potential and contradictions in the decision making Communities of Puerto Rico, Act. 1 of 2001. I analyzed the relation between these concepts in the law, its implementation, and its entailment with the decision making process. I concluded that the Act 1 takes part in favor of the Special Communities and their situation of poverty and marginalization, that it has the potential to move the power relations in favor of the citizens and guarantees spaces and concrete support for the strengthening and development of these concepts. I recommended amendments to the Act that will respond to a greater community participation in the decision making government offices.

Key words: Power, empowerment, autogestion and community participation.

Introducción

Este artículo tiene el propósito de explorar el poder, apoderamiento, autogestión y participación comunitaria, su potencial y contradicciones en el proceso de toma de decisiones; dentro de la implantación de la Ley Número 1 del 1^o de marzo del 2001. Utilizo la técnica de revisión de literatura académica relacionada con las ciencias sociales, leyes y documentos de agencias gubernamentales para construir y comparar los conceptos que son objetos de análisis en este ensayo: poder, apoderamiento, autogestión y participación comunitaria en el proceso decisional gubernamental relacionado con las Comunidades. A seis años de su implantación es necesario analizar si la política pública denominada 'proyecto del CE de Puerto Rico' está cumpliendo con su propósito de facilitar y promover la autogestión y el apoderamiento, así como la participación de las comunidades en los procesos decisionales gubernamentales y comunitarios relacionado a su desarrollo.

Este análisis que explora la aportación teórica, convergencias y diferencias entre estudiosos de estos conceptos, la aplicación en el contexto puertorriqueño y su relación con el Trabajo Social. Examinó la ley y su modelo de administración social y planteo interrogantes y recomendaciones sobre el poder, apoderamiento, autogestión y

participación comunitaria en el proceso decisonal y su pertinencia al Trabajo Social.

Breve trasfondo histórico

En los años cincuenta, el gobierno de Puerto Rico utilizó por primera vez un modelo de administración social basado en el desarrollo de alianzas con las comunidades administrado desde la dimensión gubernamental conocido como la Ley 372, 14 de mayo de 1949, División Educación de la Comunidad (DivEdCo), adscrita al Departamento de Instrucción Pública (Wales & Isales, 1967). Cuarenta años más tarde, en un sector de Santurce, el gobierno vuelve a utilizar una variante de este modelo mediante la creación de una corporación pública conocida como la Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera. Esta Corporación dirige la implantación de la política social desarrollada para atender el problema de pobreza y de marginalización de este sector en San Juan (Ley 20, 1992). Los dos modelos integran la capacidad y voluntad de trabajo de las comunidades en la solución de sus problemas a través de la autogestión, el apoderamiento comunitario y la organización comunitaria.

En el comienzo de este nuevo siglo XXI, el Estado utiliza por segunda vez un modelo de administración social; basado en el desarrollo de alianzas con la comunidad administrado por el Gobierno para atender el problema de la pobreza y la marginación que impacta a todo Puerto Rico. Decreta como política pública la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico la creación de la Oficina para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión (OFSA). El modelo de administración atiende el problema de la pobreza desde un enfoque integral, desde todos los frentes, y descansa sobre tres áreas básicas: la organización socioeconómica comunitaria a través de la autogestión y el apoderamiento, el esfuerzo gubernamental e interagencial con inversión en infraestructura. El modelo utiliza la organización comunitaria para intervenir en organizar, autogestionar y apoderar a la comunidad. Además, utiliza la capacitación y educación de los líderes como herramientas para apoderar las comunidades.

En el ámbito internacional se han utilizado modelos de administración social basados en el desarrollo de alianzas con las comunidades administrado desde el gobierno. La iniciativa de *Seattle's Department of Neighborhoods* representa un ejemplo de un modelo de administración social de desarrollo local con énfasis en el apoderamiento comunitario municipal. Este busca que las comunidades trabajen con los municipios en el proceso decisional. Otra iniciativa es la Fundación de Santa Rita para la Educación y Promoción (FUNSAREP) en Cartagena de Indias, Colombia. También usa un modelo de administración social para el desarrollo local y la participación ciudadana. Este tiene como meta el promover la participación ciudadana para el desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes, cuidando el orden el territorio y la construcción de las obras en el desarrollo local (Díaz & Sepúlveda, 2006).

Resumen de la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales

La gestión primordial que guía la implantación de la ley que encuentra la creación de condiciones que permitan resolver el problema de marginalidad que existe en las Comunidades. Este es un proceso integral donde los sectores reconocen y ejercen dominio y control de sus vidas partiendo desde el esfuerzo propio (Exposición de Motivos; Art.2). El modelo de administración social que promueve la ley es responsable de la implantación del proceso integral que menciona la ley en su exposición de motivos. El mismo también promueve el desarrollo sustentado en las fortalezas comunitarias dirigido a apoderar la gente para que asuman el control de su vida personal y colectiva (OFSA, 2003).

El modelo de administración social utilizado establece una alianza entre gobierno, sector privado y comunidad, mediante el principio de la autogestión y apoderamiento como método de intervención para que logre su desarrollo integral. El modelo incorpora la capacidad y voluntad del trabajo comunitario en la solución de sus problemas, pero no establece cuál va ser la estructura participativa que va ofrecer

a los residentes de estos sectores para la reflexión de soluciones a sus necesidades y situaciones.

El método de intervención abarca un enfoque sistémico e interdisciplinario en tres niveles micro, meso y macro. El nivel micro atiende directamente a las personas y su necesidad de adquirir poder y control individual. El nivel meso atiende las necesidades de las comunidades para organizarse, adiestrarse y capacitarse. El nivel macro pretende atender la necesidad de las CE, como unas en búsqueda de cambio y desarrollo social. La Ley Núm. 1 (2001) dispone: “El Coordinador General, los departamentos, corporaciones públicas, y agencias tienen el deber y la responsabilidad de actuar de forma integrada y mediante un enfoque sistémico e interdisciplinario, para promover el desarrollo de las comunidades” (Exposición de Motivos, pp. 1-2).

Participación de los Residentes y Base Organizativa de las CE

La participación y base organizativa de las comunidades están relacionadas con la participación activa de residentes, para fortalecer la organización comunitaria en los procesos decisionales a los asuntos que afectan su desarrollo. Al organizarse y participar en el proceso de toma de decisiones dirigido a crear condiciones que permiten resolver el problema de marginalidad, las CE podrán adquirir acceso a los centros decisionales de poder. La Ley Núm. 1 (2001) dispone en la Exposición de Motivos que: “se estimulará el fortalecimiento de la base organizativa y económica de las CE para que éstas asuman la dirección de su propio proceso de desarrollo” (p.2). Aunque especifica que “el Gobierno actuará como capacitador, promotor, facilitador..., eliminando barreras, estableciendo incentivos y creando condiciones y mecanismos necesarios...” (Art.2, p.2), la ley no menciona el proceso por el cual las agencias y sus funcionarios facilitarán los niveles de participación, reflexión y trato que las organizaciones comunitarias tendrán en el proceso decisional relacionado con las CE.

Es importante observar la participación como asunto esencial en la Ley Núm. 1. En la misma, el Consejo para el Desarrollo de las CE, que es el ente que desarrolla la política de la OFSA, sólo tiene cuatro

miembros en representación de todas las comunidades. Se establece que la participación e integración de las CE en los procesos decisionales relativos a los asuntos que afectan su desarrollo será desde un nuevo rol radicalmente distinto al rol de 'recipendario' y 'cliente' pasivo en el modelo del Estado benefactor paternalista. La Ley Núm. 1 (2001) dispone que, "Se requerirán acciones bien planificadas que estimulen la participación de las CE en los procesos decisionales relativos a los asuntos que afectan el desarrollo, desde un nuevo rol de propietario y productor, radicalmente distinto al modelo del Estado Benefactor... (Art.2. p. 2). Este de por sí es un cambio conceptual importante, implicando un posible nivel de poder que se adquirirá una vez se organicen y participen en el proceso decisional.

La Ley también establece que los actores serán las comunidades trabajando en alianza con el gobierno y sus dependencias pero no provee los mecanismos en cuanto al acceso a los distintos niveles de poder que podrían adquirir las CE. Desde el comienzo de la Ley Núm. 1 de 2001, los líderes de las comunidades han reclamando espacio, poder y acceso a los centros decisionales. Lograron por ejemplo, el acceso directo con la Gobernadora para el cuatrienio 2000-2004 y con la primera Coordinadora General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión (J. Figueroa, J. Oyola y W. López, comunicación personal, 7 de diciembre de 2006). Otro espacio adquirido incluye la aprobación de la Ley 232 de 2004 que evita la expropiación en comunidades sin consentimiento del 75 por ciento de los residentes bonafide y la aprobación de la legislatura mediante una resolución conjunta.

Asimismo, la democratización de los medios de comunicación masiva es otra demostración de adquirir poder. Líderes de 60 comunidades participaron en un proyecto en el que adquirieron conocimiento sobre comunicaciones y cómo usar los medios para documentar sus luchas y logros. Este conocimiento ha permitido que los líderes utilicen la prensa para llevar ante el país sus reclamos (Ruiz, 2006). En un esfuerzo de colaboración con el periódico El Nuevo Día, la Alianza de Líderes de Puerto Rico, entre otras organizaciones, escribieron artículos sobre iniciativas en sus sectores en los que presentan historias de lucha. Desde esta óptica, la utilización adecuada de los

medios representa un espacio de poder, en los que las comunidades han logrado empatía pública con su causa favorable hacia la lucha comunitaria. Este espacio de poder es sumamente importante dentro de un escenario donde la pobreza esta sujeta en parte a la opinión pública y el comportamiento político en Puerto Rico.

Análisis Conceptual

El Poder, el Apoderamiento Comunitario y la Autogestión

La Ley presenta conceptos de apoderamiento y autogestión, además del poder como principio a promoverse. Específicamente decreta, "...promover el principio de la autogestión y apoderamiento comunitario, esto es que las personas y sus comunidades reconocen y ejercen el pleno dominio y control de sus vidas partiendo desde su propio esfuerzo y poder" (Art. 2, p. 2). El poder y autogestión están vinculados con alcanzar resultados frente a la falta de condiciones adecuadas en las comunidades.

La Dra. Linda I. Colón, Socióloga y primera Coordinadora de la Oficina de Comunidades Especiales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, aborda el concepto de poder relacionándolo con el proceso de autogestión, en específico con la participación en las estructuras de poder, con acceso y derecho a las formas de prevención de males sociales. Define el poder como "el acceso y participación en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos que nos afectan" (OFSA, 2003, p.86). Sin embargo, estudiosos como Montero (2005) y Lohmann & Lohmann (2002) definen el poder cómo habilidad de alcanzar resultados aun frente a la adversidad o la capacidad de hacer que otros ejecuten las acciones que deseamos se lleven a otras personas. Estas concepciones plantean la idea que unos tienen poder y otros carecen de esta facultad.

Para este artículo, utilizo la definición de la doctora Colón por proveer una explicación de lo que la Oficina de Comunidades Especiales interpreta sobre este concepto en la Ley. También concuerdo con la concepción de Matus (2003), cuando plantea que "el fenómeno del poder no es la instrumentalización de una voluntad ajena para los propios fines sino la formación de una voluntad común

en una interacción orientada al entendimiento” (p. 27), Coincido además, que la misma busca aumentar la capacidad de acciones responsables y fomenta la participación. Entiendo que esta interacción ocurre cuando la comunidad reflexiona y toma acciones planificadas dirigidas a obtener acceso al proceso decisional dentro de los espacios o centros decisionales a los niveles de gerencia en las agencias gubernamentales.

Para la doctora Colón, el apoderamiento constituye un medio para impulsar un proceso integral de desarrollo partiendo del esfuerzo propio y del poder que la gente va ganando en el proceso, lo vincula directamente con la participación organizada de la gente. Define el apoderamiento como “un proceso mediante el cual las personas y sus comunidades toman el pleno control de sus vidas haciendo suyos el conocimiento y las herramientas adquiridas a través del proceso de educación formal e informal” (OFSA, 2003, p. 83). El proceso conlleva romper con la dependencia y marginación para crear espacio propio de representación y coordinación que conduzca a la conquista gradual del poder económico, social y político (OFSA, 2003). Otros autores (Kahn, 2002; Kliksberg, 2004; Rubin & Rubin, 2001) concuerdan que el apoderamiento tiene que ver directamente con fortalecer la organización comunitaria y la participación en la misma, con el fin de generar suficiente poder para lograr cambios.

Otros investigadores (Ahearn, 2003; Ortiz, 1992; Rappaport, 1984) definen el apoderamiento como un proceso, un mecanismo o los medios por el cual las personas, organizaciones y comunidades ganan dominio y control sobre sus asuntos y circunstancias y sus vidas, que les permite actuar eficientemente en el ámbito público, permitiéndole además tener acceso a recursos y a promover cambios en sus contextos comunes alcanzando sus objetivos. Ortiz (1992) indica que un producto del apoderamiento es que se hacen transformaciones en las relaciones de poder, y los niveles de acción para lograr cambios que trascienden el individualismo y conducen al colectivismo. Para Guardiola y Serra (2001) la perspectiva del apoderamiento propone que sólo a través de cambios en la distribución del poder se pueden revertir los problemas de pobreza y desigualdad.

En un estudio llevado a cabo por el Banco Mundial (2007), se encontró que la mayoría de las definiciones de apoderamiento recopiladas concentraron en asuntos relacionados con la obtención de poder y control sobre las decisiones y los recursos que determinan la calidad de vida. De acuerdo a Montero (2005), en español se debe utilizar el término *fortalecimiento* o *potenciación* que significan hacerse fuerte para transformar un entorno, transformándose a sí mismos. Vázquez (2004) presenta otra concepción- la de *refortalecer*, que es comprender las debilidades como fortalezas y la de tratar de comprender las dinámicas que nos obligan a separar lo social de lo personal y lo personal de lo político. Considero que la utilización del concepto de apoderamiento en la Ley 1 no dificulta la esencia de lo que ésta trata de implantar como política pública. Las personas que redactaron la política pública utilizaron el concepto apoderamiento para estipular “el proceso integral mediante el cual las personas y sus comunidades reconocen y ejercen el pleno dominio y control de sus vidas partiendo desde su propio esfuerzo y poder” (Art.2, p.2). Esta definición como la mayoría de las definiciones recopiladas por el Banco Mundial, se concentra en la obtención del poder y el control sobre las decisiones y los recursos.

Si partimos de las convergencias de estudiosos y estudiosas que se citan previamente, podemos concluir el apoderamiento comunitario es un proceso en el cuál se reflexiona de forma colectiva, se delibera y se analiza el contexto y se identifican los problemas que acosan a esa comunidad y se evalúa sus posibles soluciones. Este proceso provee espacio para tomar el control y el dominio sobre un problema o situación. Implica la transformación interna de la propia conciencia, y permite vencer las barreras externas para lograr acceso a recursos sociales, políticos y económicos. El apoderamiento se relaciona con la autogestión, con enfoques participativos de la base hacia arriba, involucrando a las personas que se perciben a sí mismas sin poder para formular estrategias y políticas de desarrollo, y convertirlas en partícipes del proceso decisional y de acciones concretas sobre lo que los afecta.

La doctora Colón, entiende que la autogestión profundiza la democracia a nivel local, comunitario y nacional; debe incluir la

acción participativa de los ciudadanos para tomar decisiones en el proceso de desarrollo, disminuir las dependencias de ayudas gubernamentales, buscar soluciones a las necesidades e intereses de los residentes; y la participación en las estructuras de poder, acceso al derecho y a las formas de prevención de los males sociales. Pasar de la dependencia a la autogestión requiere apoyo del gobierno; ya que no existe igualdad de oportunidades, para lograr que la gente participe, descubra y tenga fe en sus capacidades, el gobierno deberá apoyar las metas de la comunidad con recursos económicos y técnicos. La autogestión debe involucrar a la comunidad en solución de sus problemas, de bajo hacia arriba, como presenta la Oficina de Comunidades Especiales. La autogestión “busca generar capacidad para decidir por uno mismo sobre las cuestiones que le afectan” (OFSA, 2003, p. 83). Puedo derivar de que el gobierno tiene responsabilidad con las comunidades, la ciudadanía y las personas marginadas, a intervenir en las relaciones de poder a favor de los que tienen menos poder para propiciar una participación mayor de sectores excluidos en la formulación de estrategias y políticas de desarrollo, así como del proceso decisional y acciones concretas sobre lo que los afecta.

Según Estremera (2007) la autogestión es 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, exclusión social y otros diversos problemas sociales. Montero (2005) describe la autogestión como “la autonomía de las acciones y en la toma de decisiones concernientes a la comunidad” (pág. 67). En resumen, se puede definir la autogestión como una iniciativa de la comunidad, que genera acciones concretas para lograr cambios favorables, que está basado en la toma de decisiones democráticas por parte de los propios residentes. Es un proceso centrado en la gente y sus necesidades. Ocurre como consecuencia de transformar la pobreza en un desarrollo de abajo hacia arriba. Es el proceso mediante el cual se desarrolla la capacidad del individuo o de la comunidad para identificar necesidades básicas que son propias y que a través de una organización permita trabajar juntos para lograr los objetivos esperados.

Participación Comunitaria en el Proceso de Toma de Decisiones Gubernamental

La doctora Colón, entiende que la participación es “una técnica o práctica social que supone formar parte de una organización y tener acceso a la toma de decisiones de manera activa; es tomar parte en algo” (OFSA, 2003, p.86). Cada integrante de la comunidad es parte del todo y como tal interviene, comparte y contribuye. Implica tener derecho a participar en las decisiones que les afectan directamente y el deber de contribuir; es tomar responsabilidad por el grupo si éstos están de acuerdo (OFSA, 2003). Coincido con Ahearn (2003) y Rubin y Rubin (2001) en que la participación es una herramienta para alcanzar poder y que exige tener confianza en sí mismo, de manera individual y colectiva.

Otros autores como Ahearn (2003) y Sánchez (2004) concuerdan con la doctora Colón en que la participación es un proceso de movilización comunitaria el cual se desarrolla en relación a sus condiciones internas y externas, de acción colectiva voluntaria e inclusiva donde la comunidad entra en la búsqueda organizada de las metas en común o el proceso por medio del cual las personas se involucran y controlan la toma de decisiones en grupo que afectan sus vidas. Según el estudio de Kliksberg & Rivera (2005), el modelo de la ley provee a los líderes de un espacio de participación ciudadana donde las comunidades participan en identificar situaciones en común, necesidades o problemas, y escogen alternativas dirigidas a solucionar los mismos.

Todas las fuentes citadas incluyendo la de la doctora Colón, vinculan la participación con el apoderamiento, el proceso decisional y la organización comunitaria, entre otros. Sin embargo, también entienden que generalmente implica ejercer influencia sobre decisiones gubernamentales las cuales afectan el alcance de esas metas y la adquisición de un conocimiento particular y destrezas que varían con la naturaleza de la experiencia de participación (Sánchez, 2004). Aunque Kliksberg (2004) coincide con estas fuentes, también vincula la participación con una legitimidad macroeconómica y gerencial; y explica que es percibida como una alternativa con

ventajas competitivas netas para producir resultados en relación con las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas.

Controversias y argumentos acerca de la Sociedad Civil, la Participación Ciudadana y Participación Comunitaria en el Proceso Decisional

En Puerto Rico, existe una larga historia de luchas comunitarias, sindicales, y ambientales en defensa de grupos excluidos y de derechos civiles, entre otros, que han hecho visibles las intervenciones y acciones de la sociedad civil con las políticas sociales. Esta trayectoria identifica a la sociedad civil como uno de los actores políticos que participan en el desarrollo de la política pública. Según López (2003), “la sociedad civil, en conjunto al estado y el mercado, constituye una de las tres esferas que se conjugan para poder constituir una sociedad democrática y es la esfera que en la cual se organizan los movimientos sociales” (pág. 36). Por consiguiente, tiene una función significativa con respecto a la participación ciudadana en los asuntos públicos y por ende en el fortalecimiento de la democracia.

En la relación estado-sociedad civil ha habido mucha desconfianza hacia el gobierno y temor de parte de las organizaciones de la sociedad civil a ser cooptadas por las estrategias políticas de gobernantes. El descrédito de los representantes políticos electos y gubernamentales, se traduce en desconfianza del pueblo organizado y la ciudadanía en general hacia las instituciones públicas. Esta aprehensión ayuda a comprender las sospechas levantadas cuando se cruzan las políticas públicas y los intereses políticos partidistas. Según Penso (2005) la distinción entre la identidad como partido político y la responsabilidad como funcionarios y gobernantes a veces no es clara. Cuando los espacios de gobierno se ven como una extensión de los espacios del partido ocurren ciertas tensiones. La politización excesiva tiene consecuencias que se manifiestan en el funcionamiento del gobierno y en la vida cotidiana de los empleados. La falta de consenso social provoca que la política pública y la toma de decisiones gubernamentales sigan un patrón desarticulado que responde a diversas presiones partidistas y de instituciones de la

sociedad civil, organizadas para el logro de sus propósitos particulares (Santana Rabell, 1994). La alta politización en la isla ha dado lugar a que a programas no se les asignen los fondos necesarios o se reorienta la asignación de fondos y se sustituya personal por adeptos de los partidos políticos causando choques con la sociedad civil y la ciudadanía.

La cooptación atiende lo relacionado con la oposición externa y el conflicto. Tanto las instituciones gubernamentales y privadas crean situaciones en la cual se trata de asimilar el liderato, tratando de debilitar el movimiento comunitario. Consiste en traer la oposición dentro de la organización, agencia o institución. En Puerto Rico, la cooptación fue utilizada como parte de la política asistencial existente. El Estado estableció una relación clientelista con la población en la cual llevó a cabo acciones dirigidas a promover una participación popular controlada y absorber y cooptar el liderazgo local, entre otros. La Corporación para la Revitalización de las Comunidades es un ejemplo de una agencia gubernamental que utilizó esta estrategia (Cotto, 2007).

Política Social y la Administración Social

El modelo de administración social de la Ley de Comunidades Especiales promueve un modelo participativo comunitario basado en el desarrollo de alianzas con la comunidad administrado desde la dimensión gubernamental. El modelo integra la capacidad y voluntad de trabajo de las CE en la solución de sus problemas dirigido al desarrollo comunitario a través de la autogestión, el apoderamiento comunitario y la organización comunitaria. Esto implica participación en los esfuerzos de desarrollo en el proceso decisional gubernamental.

Según Lohmann y Lohmann (2002) la administración social es el estudio del desarrollo, estructura y prácticas de un servicio social, así como los métodos usados para iniciar, desarrollar, promover y mantenerlos. Señalan que está ligada con los aspectos de liderazgo, toma de decisiones y desarrollo de la agencia y que se enfoca en la implantación de política social y planificación, entre otros. Indican que el proceso decisional está dirigido a asuntos de política social,

estrategias, programa, operaciones y recursos. En relación con la comunidad, Spencer (según citado en Lohmann & Lohmann, 2002) expresa una perspectiva ecológica sobre la administración social a través de su visión que el centro de actividades de una agencia social es la comunidad y que los procesos administrativos deberán mostrar interés en las necesidades, recursos y servicios a nivel comunitario.

La administración social tiene varios elementos. Entre estos, está la participación o inclusión en el proceso de toma de decisiones el cual esta relacionado con el desarrollo e implantación de una política pública. Kliksberg (2004) señala que la participación en el proceso de toma de decisiones es un factor fundamental del empoderamiento de la comunidad y está vinculado con una gestión pública de excelencia. La participación activa en los procesos decisionales por parte de la comunidad en el proceso de desarrollo contribuye a logros en las operaciones de proyectos que integren la capacidad y conocimiento de la comunidad; se potencia, crece en confianza misma con capacidad, de ejercer acciones y gestiones dirigidas solucionar necesidades identificadas por los ciudadanos. Puedo derivar en base a las convergencias establecidas a través de este ensayo que la participación comunitaria en los procesos de administración social podría ayudar en el proceso de desarrollo de gerencia de los proyectos y planes, entre otros desde abajo a arriba; la comunidad quien más conoce cuáles son sus necesidades, situaciones, su cultura e idiosincrasia. Además, la participación contribuye a la autogestión comunitaria ya que puede obtener más dominio y control sobre decisiones y llevarlas y realizarlas mediante acciones planificadas. Además permite usar métodos innovadores y nuevas técnicas de forma horizontal y no vertical donde se concentra el poder decisional tradicionalmente.

La administración de una política social como la Ley de Comunidades Especiales implica desarrollar una estructura administrativa que facilite la participación y el acceso al proceso decisional dentro de los espacios y centros decisionales en la gerencia de las agencias. Esto lleva cambio en las relaciones de poder entre las comunidades y funcionarios o funcionarias del gobierno estatal y municipal OFSA, las agencias, legisladores, burócratas, entre otros).

El Estado debe redirigir estas relaciones para establecer mecanismos explícitos de participación y acceso al proceso decisional que incluya a la ciudadanía y el colectivo de las CE. Los mecanismos deben atender las necesidades de los residentes a involucrarse, organizarse, adiestrarse y capacitarse en la toma de decisiones.. En estas relaciones de poder, el gobierno actúa como capacitador, promotor, facilitador y colaborador. Esto implica que los y las funcionarios de gobierno deben adquirir conocimiento y destrezas relacionadas con una estructura administrativa basada en el principio de apoderamiento y autogestión para llevar a cabo estos roles. Las comunidades son eje central de la política; deben sentirse dueños de la misma y del programa y sus proyectos, preparándose adecuadamente para asumir estas obligaciones y responsabilidades decisionales.

Aplicación de los Conceptos en el Contexto Puertorriqueño

El apoderamiento comunitario, autogestión y participación comunitaria aparentan ser esenciales para que las organizaciones comunitarias se involucren efectivamente en las esferas de poder y política. En Puerto Rico, dichas organizaciones son una expresión de la participación ciudadana en acción. El gobierno de Puerto Rico contrató a la UNESCO para evaluar la experiencia e impacto del proyecto de Comunidades Especiales. Entre los hallazgos y conclusiones se encontró que “el proyecto constituye un intento genuino de abordar el complejo tema de la pobreza con una perspectiva multidimensional...” (Kliksberg & Rivera, 2005, p. 2). El estudio demostró que el proyecto comenzó a potenciar un proceso de apoderamiento y autogestión mediante la participación comunitaria en el proceso decisional con gran impacto en comunidades pobres de Puerto Rico. Algunas conclusiones de Kliksberg y Rivera son:

1. La participación ciudadana -Los residentes de las CE han comenzado a participar en asambleas comunitarias, reuniones municipales y procesos de cabildeo con la Legislatura en defensa de sus derechos y aspiraciones. El análisis muestra que el proceso de participación ha sido progresivo y que deja huellas personales importantes (pp. 5 y 215).

2. Afirmación de autoestima y sentido de apoderamiento por parte de líderes y residentes- Se demostró que se desarrolló un sentimiento genuino de apoderamiento sobre sus vidas, en la vida de su comunidad, y las gestiones comunales organizadas para continuar trabajando por soluciones. Además, evidenciaron la viabilidad, eficacia y credibilidad de la autogestión como estrategia válida e útil en la solución de sus problemas comunitarios (pp. 5, 6 y 216).
3. Mejoraron los climas de confianza, aumentó la asociatividad y la conciencia cívica y podrían haber comenzado a cambiar las tendencias en cuanto a los valores predominantes. El apoderamiento y la autogestión, objetivos esenciales de la ley que creó el programa, parecen haber avanzado de modo muy considerable ayudando a generar esta puesta en acción y ampliación del capital social... (pp. 7 y 217).

Convergencias y Diferencias en lo Implementado de la Ley

La Ley de CE dispone que el Estado y sus dependencias tienen el deber ministerial de promover su desarrollo. Esto se logró con dificultad. Según el estudio de la UNESCO, "Se constató cuán difícil es mover las burocracias estatales tradicionales para que emprendan acciones de conjunto. Sin embargo, logró abrirse un espacio importante en esa dirección..." (Kliksberg & Rivera, 2005, p.4). Una de las deficiencias más apremiantes de la ley señaladas por estos autores es que no provee un estatuto claro que obligue a las dependencias del gobierno a reestructurar el proceso decisional interno de manera que incluyan a las comunidades, no sólo en la identificación de sus necesidades, sino también en el proceso decisional relacionado con la implantación de la solución identificada. Otras deficiencias son que no establece una política común entre las dependencias del gobierno dirigido a la autogestión, ni los mecanismos para la inclusión de la legislatura y los alcaldes en la instrumentación de los programas con sus respectivas responsabilidades y funciones. Tampoco establece cuál es su rol a nivel administrativo dentro de las esferas de poder y con cuáles mecanismos, responsabilidades y derechos puede llegar a

participación de las residentes de las comunidades en los procesos decisionales en el gobierno.

Puedo deducir que estas observaciones nos confirman que aunque los residentes participen y se apoderen del proceso, no significa que logren influenciar ni controlar las decisiones que se tomen en las altas esferas de poder. Al nivel de proceso de planificación estratégica de políticas sociales relacionadas a la marginación de estas comunidades, la ley tampoco provee una estructura de participación de espacios de reflexión y deliberación y que incluya a la ciudadanía y el colectivo. Conuerdo, con las recomendaciones que hace el estudio dirigidos a mejorar la implantación de la ley. Algunas de éstas son: creación de espacios de diálogo permanentes entre la legislatura y los alcaldes y la OFSA, programa de capacitación para funcionarios municipales y otras dependencias, la inclusión de los municipios en los procesos de dialogo con los residentes definir una política pública común, o sea, general para aquellas agencias vinculadas directamente con el desarrollo de comunidades que impulse el principio de autogestión, entre otros. Puedo derivar de las recomendaciones de este estudio; que parte del problema estriba en que la ley no faculta a la OSFA con la autoridad para ordenar a otras agencias a implantar el principio de autogestión y apoderamiento u otro enfoque participativo de la base hacia arriba. Esta deficiencia es contraria a lo establecido en la misma ley. Este desfase afecta directamente la esencia de la ley y su implantación.

Interrogantes y Recomendaciones que Surgen del Análisis

Una interrogante que surge del análisis de la Ley Núm.1 de 2001 es: ¿es posible el apoderamiento comunitario en el Proyecto de CE si el mismo está dirigido por el gobierno? Este artículo no pretendió contestar esta interrogante, sino que exploró los conceptos de poder, apoderamiento comunitario, autogestión y participación y su potencial y contradicciones en el proceso decisional gubernamental. Basado en el análisis presentado, observo que esta ley refleja un activismo potencial que interviene a favor de las residentes de las comunidades en asuntos relacionados con la pobreza, las desigualdades y la marginación, pero también intercede para mover

las relaciones de poder a favor de los residentes, garantizar espacios y apoyo concreto para el arraigamiento, fortalecimiento y desarrollo de la autogestión, el apoderamiento y la participación, y para retar las formulaciones de políticas existentes. Para que este activismo potencial pueda concretarse recomiendo enmendar la Ley para que se establezca de forma específica los espacios y mecanismos de acceso y de participación comunitaria en el proceso decisional dentro del gobierno para las CE.

Recomiendo las siguientes enmiendas a la Ley Núm. 1 de 2001.

- En el Artículo 2 se debe añadir un párrafo que establezca que el Estado decreta que será política del Estado Libre Asociado de Puerto Rico impulsar el principio de apoderamiento y autogestión entre sus dependencias, la legislatura y los municipios. Debe añadirse otra oración que incluya la capacitación práctica de funcionarios de gobierno (alcaldes, legisladores, entre otros) sobre este principio. De igual manera, se debe operacionalizar los conceptos de poder, apoderamiento, autogestión y participación comunitaria en la ley.
- Añadir un párrafo que decrete que las dependencias del Estado y los municipios deben crear mecanismos de participación que incluyan a las comunidades en el proceso decisional desde el comienzo. Deberán desarrollar e implantar un procedimiento que establezca el nivel de participación y el trato que las organizaciones de base comunitaria tengan un proceso decisional de la institución con respecto a entorno. Los niveles de participación podrían ser: identificación de las necesidades, situaciones y alternativas de solución; involucramiento en el desarrollo de la planificación de las acciones dirigidas a implantar las alternativas, incluyendo reflexionar y deliberar antes de tomar acción; voz y voto en la planificación e implantación de la solución. El procedimiento debe incluir que el trato a las comunidades será de igualdad en el proceso decisional y el mismo será revisado y avalado por la Oficina de Comunidades Especiales.

- Aclarar la relación de los municipios con las comunidades y armonizar la ley de con la Ley de Municipios Autónomos de manera que las organizaciones comunitarias establecidas en los municipios sean reconocidas por la administración municipal y sean incorporadas en el proceso decisonal vinculado con la planificación territorial.
- El Artículo 3 debe colocar a la oficina de Comunities Especiales como una estructura independiente con una mayor representación de comunidades en el Consejo Asesor de por lo menos una 1/3 parte. Esta nueva estructura proveerá mayor control a los residentes de las comunidades.
- El Artículo 4 debe incluir una función adicional a las de la Oficina de Comunities Especiales: desarrollar un sistema de participación ciudadana que incluya y responda a las comunidades y la ciudadanía, que fomente y facilite la deliberación, participación e involucramiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que afectan su desarrollo.
- En el Artículo 8 se deben añadir dos funciones al Consejo Asesor: velar que dentro del desarrollo de las comunidades existan espacios de consulta, reflexión y deliberación; y se cree bajo el Consejo, comités permanentes como mecanismos de participación y representación de las comunidades en el mismo Consejo. Estas serán agrupadas por región de acuerdo a su idiosincrasia, lo que tienen en común y sus diferencias.

Implicaciones para la Administración Pública y el Trabajo Social

La política social sobre las comunidades reconoce el principio de la necesidad de la participación de los ciudadanos en los procesos decisionales en aquellos asuntos que les afecta, aún cuando no ofrece procedimientos claros que facilitan espacios de reflexión y deliberación. Esta participación ciudadana es medular para la administración pública de la implantación, gobernabilidad y desarrollo de la misma. El control por parte del gobierno sobre los procesos de cambio social afecta la participación ciudadana, la participación comunitaria y la continuidad del sistema democrático

(López, 2003). La implantación de esta política gira alrededor de varios aspectos: la utilización de las organizaciones comunitarias como herramienta de administración pública que fomenta el apoderamiento y participación en el proceso decisional donde los ciudadanos puedan expresarse y tomar acciones; el esfuerzo interagencial gubernamental; y la inversión gubernamental en la infraestructura para mejorar las condiciones deplorables existentes en las CE. Según Riger (2002) el apoderamiento comunitario y la participación comunitaria requieren una redistribución de los recursos y en las estructuras del poder y de mayor participación de los sectores desfavorecidos en el proceso decisional.

Desde el análisis presentado pude observar que la administración de la política social ha cumplido con potenciar a las CE, organizar las mismas e inclusive lograr que participen en tomar decisiones en algunos aspectos relacionadas con su desarrollo. Pero también, se desprende que la misma es limitada. Estos sectores están en constante lucha por acceder a los espacios de poder que dirigen la administración de la ley y el proceso decisional en otras dependencias. Aunque las CE se organizaron, se capacitaron y se fortalecieron, la ley no provee una estructura de participación democrática que provea espacios de reflexión y deliberación que incluye a la ciudadanía y el colectivo en el proceso de planificación estratégica de política social como parte de los equipos de planificadores de nivel estatal y municipal. La ley debe ser enmendada para permitir mayor inclusión de los pobres que viven en estos sectores en las instancias de impacto para ellos.

En Puerto Rico, la Ley Núm.1 de 2001, se creó para atender la situación de marginalidad y pobreza mediante la transferencia de recursos y proveer la oportunidad de participación a los residentes en el proceso decisional. Las organizaciones comunitarias creadas como parte del proceso del desarrollo y administración social, por medio del modelo de CE, son parte de la sociedad y tienen la obligación de retar el gobierno y de dirigir el mismo hacia proyectos de desarrollo integral. Estas organizaciones buscan lograr articular acciones concretas en busca de cambio y desarrollo social. El trabajo social debe realizar colaboraciones y gestiones que fortalezcan a las

organizaciones comunitarias para el desarrollo de la democracia (López, 2003).

El trabajo social está estrechamente vinculado con procesos de fortalecimiento del individuo, grupo y comunidad y sus competencias, y la expansión de sus habilidades para resolver necesidades y situaciones y lidiar con las mismas. Según DuBois y Krogsrud (2002) las trabajadoras y trabajadores sociales buscan “fortalecer el funcionamiento humano y mejorar la efectividad de las estructuras de la sociedad que proveen recursos y oportunidades para los ciudadanos” (p.10). También exponen que, “los y las trabajadores sociales se esfuerzan en liberar el poder humano de manera que los individuos pueden actualizar su potencial y contribuir al bienestar de la sociedad” (p.10). A nivel macro, el trabajo social asiste a las comunidades en la planificación estratégica de políticas sociales y el proceso de reflexión, deliberación y la planificación de acciones concretas dirigidas a resolver sus necesidades y situaciones colectivas. Esto requiere conocimiento sobre los problemas sociales y las políticas sociales que afectan la comunidad. En el ámbito de la administración social es necesario redefinir el rol del profesional de trabajo social como administrador/a, gerente, movilizador/a y cabildero/a para que pueda dominar destrezas de administración y gerencia relacionada con la nueva visión del gobierno como ente facilitador. Matus (2003) indica que profesionales del trabajo social deben estar activamente presentes en la construcción de una voluntad para alcanzar cambios entre el estado y la comunidad; de un posible nuevo horizonte de acción social.

Referencias

- Ahearn, Frederick. (2003). Globalización: Implicaciones para la participación ciudadana. *Revista de Trabajo Social*, 71, 7-26.
- Banco Mundial (2001). *Sourcebook*. Recuperado el 8 de enero de 2007 de: <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-1095094954594/draft.pdf>
- Cotto, Liliana. (2007). Sonando alternativas para una política de vivienda en tiempos de desesperanza. En Dagmar Guardiola, Carmen Guemárez & Agnes Rivera (eds.), *La crisis sostenida: Retos para la política social y el trabajo social* (págs. 341-364). Río Piedras, Puerto Rico: Editorial Edil.
- Díaz, Israel & Sepúlveda, María. (2006). *La participación en el plan de desarrollo local: ¿Construcción de democracia?* Colombia: Editorial Códice LTDA.
- DuBois, Brenda & Krogsrud, Karla. (2002). *Social Work: An empowering profession*, 4th ed. Boston, Massachusetts: Allyn & Bacon.
- Estremera, Rubén (2007). *Encuentro entre voces vivas: Autogestión comunitaria en la Península de Cantera*. Disertación doctoral no publicada, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, Puerto Rico.
- Guardiola, Dagmar & Serra, José. (2001). *Política social y trabajo social en Puerto Rico: Desafíos y alternativas para el siglo XXI*. San Juan: Publicaciones Puertorriqueñas.
- Kahn, Si. (2002). *Organizing: A guide for grassroots leaders*. Revised Ed. Washington, DC: NASW Press.
- Kliksberg, Bernardo & Rivera, Marcia. (2005). *La lucha de la pobreza en Puerto Rico*. (Grabación en CD). San Juan, Puerto Rico: OCEPR, Banco de Desarrollo Económico. UNESCO.

- Kliksberg, Bernardo. (2004). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.
- Ley Núm.1. *Ley para el desarrollo integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico*, Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2001). 1^{ero} de marzo del 2001.
- Ley Núm.20. *Ley para crear la Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera*, Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1992). 10 de julio del 1992.
- Lohmann, Roger & Lohmann, Nancy. (2002). *Social administration*. New York, New York: Columbia University.
- López, Teresa. (2003). Sociedad civil, participación y democracia. *Revista de Trabajo Social*, 72, 35-44.
- Matus, Teresa. (2003). Sociedad civil, participación y democracia. *Revista de Trabajo Social*, 72, 7-34.
- Montero, Maritza. (2005). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: La tensión entre comunidad*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Oficina de Financiamiento Socioeconómico y Autogestión (OFSA). (2003). *El país posible: Modelo de apoderamiento y autogestión para las comunidades especiales de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Autor.
- Penso, Cristiana. (2005). *Participación y responsabilidad en experiencias de colaboración entre gobiernos, y OSC*. Ponencia presentada en la V Conferencia Regional de la *Sociedad Internacional de Investigación para el Tercer Sector (ISTR)*. Lima, Perú. Recuperado el 30 de septiembre de 2007 de: www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/c_penso.pdf.

- Riger, Stephanie. (2002). What's wrong with empowerment? En T. Revenson, et al. (Eds.), *A quarter century of community psychology: Readings from the American Journal of Community Psychology* (pp. 395-408). New York: Plenum Publishers.
- Rubin, Herbert. & Rubin, Irene. (2001). *Community organizing and development*. (Rev. ed.). Boston, Massachussets: Allyn y Bacon.
- Ruiz, Gloria. (2006, 2 de abril). Orgullo al encarar los problemas comunitarios. *El Nuevo Día*, p.18.
- Sánchez, Euclides. (2004). Organization and leadership in participatory community. En Maritza Montero, (Ed.), *Leadership and organization for community prevention and intervention in Venezuela* (pp.7-23). Binghamton, New York: Haworth Press.
- Santana Rabell, Leonardo. (1994) *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico: Agenda para la reforma*. Puerto Rico: Editorial La Torre del Viejo.
- Vázquez, Carlos. (2004). Refortalecimiento: Un debate con el empowerment. *Revista Interamericana de Psicología*, 38(1), 39-49.
- Wales, Fred & Isales, Carmen. (1967). *El significado del desarrollo de la comunidad*. San Juan, Puerto Rico: Departamento de Instrucción Pública.