



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

**Transitar entre la práctica gubernamental y la política:  
desarrollo y conflicto en la Comunidad Especial  
Juan Domingo, Puerto Rico**

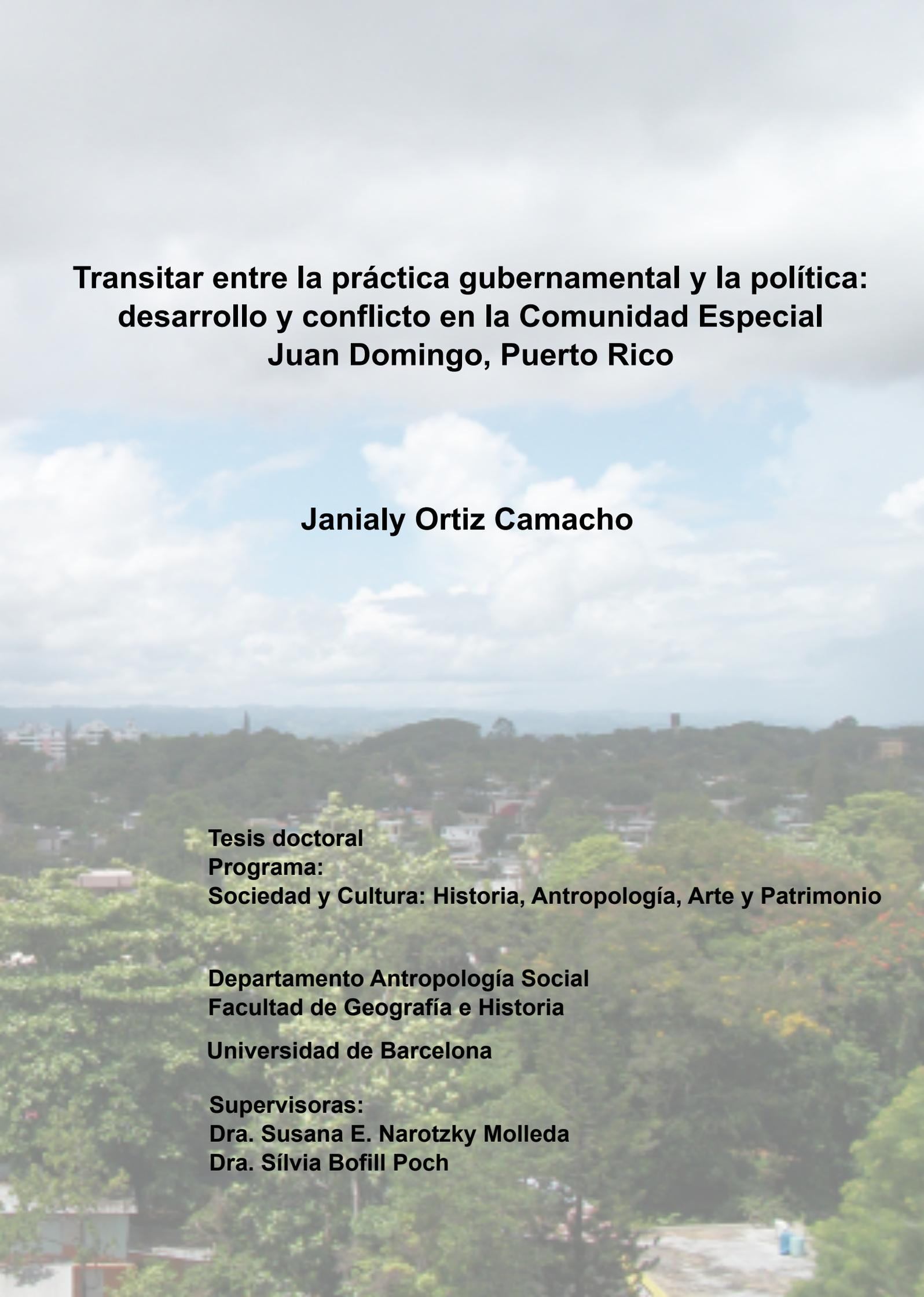
Janialy Ortiz Camacho



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 3.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 3.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 3.0. Spain License.**



**Transitar entre la práctica gubernamental y la política:  
desarrollo y conflicto en la Comunidad Especial  
Juan Domingo, Puerto Rico**

**Janialy Ortiz Camacho**

**Tesis doctoral**

**Programa:**

**Sociedad y Cultura: Historia, Antropología, Arte y Patrimonio**

**Departamento Antropología Social**

**Facultad de Geografía e Historia**

**Universidad de Barcelona**

**Supervisoras:**

**Dra. Susana E. Narotzky Molleda**

**Dra. Sílvia Bofill Poch**



**Transitar entre la práctica gubernamental y la política:  
desarrollo y conflicto en la Comunidad Especial  
Juan Domingo, Puerto Rico**

**Autora: Janialy Ortiz Camacho**

**Barcelona, Septiembre de 2016**

**Tesis doctoral**

**Sociedad y Cultura: Historia, Antropología, Arte y Patrimonio**

**Departamento Antropología Social**

**Universidad de Barcelona**

**Supervisoras:**

**Dra. Susana E. Narotzky Molleda**

**Dra. Sílvia Bofill Poch**



*A Hernán y Petrín, mis líderes de siempre*



## Tabla de Contenidos

<i>Agradecimientos</i> .....	i
<i>Resumen de la tesis</i> .....	iii
<i>Prólogo</i> .....	vii
<i>Listado de acrónimos</i> .....	xi
1. Introducción.....	1
1.1 Tema y objetivos.....	1
1.2 Consideraciones metodológicas .....	8
1.3 Comunidad y ciudadanía, un abordaje teórico.....	16
1.4 Breve relato de un festejo comunitario: a modo de introducción.....	26
1.5 Descripción de capítulos.....	28
2. La democracia comunitaria: elementos para fundar el Estado Moderno en Puerto Rico.....	31
2.1 Introducción.....	31
2.2 Un nuevo <i>Porto Rico</i> : formación de capital y experimentos coloniales.....	34
2.3 Esfuerzos nuevo-tratistas y la Reforma Agraria del PPD.....	38
2.4 Operación por un Puerto Rico Moderno.....	43
2.5 DivEdCo y la revolución de la democracia comunitaria.....	50
2.6 Conclusión.....	59
3. Desarrollo comunitario revisitado: erradicar la pobreza en el Puerto Rico del nuevo milenio.....	63
3.1 Introducción.....	63
3.2 Estado en transición: hacia el desarrollo neoliberal.....	66
3.3 DICE y la producción del ciudadano activo.....	73
3.4 Selectividad y otras dificultades tempranas del Modelo de DICE.....	81
3.5 Trasfondo cronológico de DICE.....	90

3.6 Conclusión.....	95
4. Juan Domingo, un barrio de redes <i>especiales</i> .....	99
4.1 Introducción.....	99
4.2 Juan Domingo: recorrido territorial y demográfico.....	101
4.3 Juan Domingo como comunidad de acción.....	112
4.4 Desafíos del nuevo orden comunitario incorporado.....	123
4.5 Conclusión.....	131
5. Vivienda en debate: la accidentada construcción del “Nuevo Juan Domingo” ..	135
5.1 Introducción.....	135
5.2 Ciudad dormitorio y la vivienda de interés social.....	140
5.3 El derecho y la lucha por la vivienda.....	150
5.4 Un accidente especial llamado Trujillo ..	162
5.5 Conclusión.....	173
6. Líderes comunitarios y la formación de un sujeto político en Juan Domingo.....	177
6.1 Introducción.....	177
6.2 Nancy y la construcción de una comunidad ejemplar privilegiada.....	183
6.3 José y la búsqueda de alianzas fuera del barrio.....	197
6.4 Pablito y los esfuerzos por generar nuevas estrategias.....	207
6.5 Conclusión.....	217
7. Conclusión.....	221
8. Bibliografía.....	231
Apéndices.....	239
Figuras.....	239
Tablas.....	249

## ***Agradecimientos***

Cualquier trabajo de investigación, no importa su extensión, es un acto social, una tarea compartida. Existe un texto paralelo a este texto. No miento, está poblado por ideas aquí evadidas, imágenes curiosas y reflexiones desordenadas que van tallando una escultura incompleta. Si algo ha caracterizado el proceso de concepción y producción de este texto, ha sido este paralelismo, a menudo interrumpido por una realidad más compleja: ser extranjera escribiendo sobre mi país desde afuera. Además del paralelismo, he sentido los roles invertidos. Investigar se tornó en un ejercicio para hallarme, mientras intentaba darle sentido a mi nuevo entorno.

Durante este recorrido paralelo, he tenido la fortuna de contar con numerosos aliados y aliadas. Resulta imposible nombrarlos y nombrarlas. Que sirva esta breve exposición para mostrar mi apreciación.

Esta investigación no habría sido posible sin el respaldo de mis directoras de tesis, la Dra. Susana Elena Narotzky Molleda y la Dra. Sílvia Bofill Poch, ni sin la colaboración de mis compañeros del Grupo de Estudios de Reciprocidad del Departamento de Antropología Social de la Universidad de Barcelona. Agradezco cada uno de nuestros intercambios.

Agradezco por supuesto a los residentes del barrio Juan Domingo que años atrás me acogieron desinteresadamente. Soy incapaz de exponer la riqueza de nuestros cálidos encuentros, de hacerle justicia a su apertura y receptividad.

Agradezco además a ese contingente de aliados repartidos entre distintos países y quienes me han aportado y me siguen aportando saberes e ilusiones. Si algo he aprendido estos años es a celebrar la verdadera solidaridad.

Dos familias se han vertido para acompañarme, con letras mayúsculas y abrazos extendidos. La Familia Formosa Jordan facilitó que disfrutara un albergue en Barcelona, mientras la Familia Ortiz Camacho construye mi hogar eterno con su inconmensurable afecto. Lo que hay aquí de mí, nace de ustedes.

Y a ti, Pau Formosa Jordan, compañero de recorrido, un gracias no da abasto. Solamente se me ocurre extenderte una invitación para la lectura del otro texto, el inacabado, el que con suerte seguiremos redactando juntos.

---

Esta investigación ha sido financiada por la Generalitat de Catalunya (beca predoctoral FI 2009-2012) y ayudas provistas por el Grupo de Estudios de Reciprocidad, Departamento de Antropología Social, Universidad de Barcelona.



## Resumen de la tesis

En este estudio se analizan los efectos de la implantación de un programa gubernamental de desarrollo comunitario-sostenible denominado Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico (2001), sobre los residentes del barrio Juan Domingo, un barrio pobre ubicado en una zona privilegiada del país. Cónsone con los ejercicios neoliberales que revitalizan el neo-comunitarismo, este proyecto propuso erradicar la pobreza 1) promoviendo la *autogestión*, el *apoderamiento* y la generación del *capital social* entre los ciudadanos y 2) transformando el rol del Estado durante este proceso. El proyecto además buscaba mejorar las condiciones materiales de estos barrios, patrocinando y financiando un proyecto de infraestructura de importancia que estimularía la organización vecinal-colectiva. Este proceso produjo un nuevo territorio de negociación y subjetividad política que expande previas nociones sobre la relación entre ciudadanos pobres y el Estado.

Basándome en los propósitos de esta política pública convertida en ley, la investigación responde las siguientes preguntas: ¿cómo esta intervención gubernamental e infraestructural fue interpretada y negociada a través de la política local? ¿Bajo qué condiciones los residentes del barrio Juan Domingo se convierten en agentes que actúan respondiendo a sus intereses? ¿Qué nuevas formas surgieron de hacer lo político? ¿Qué aportan estas nuevas formas a nuestro entendimiento de las dimensiones del poder, particularmente aquellas que promueven prácticas alternativas de organización y gobernanza? Finalmente y a modo de síntesis, *¿cómo los procesos político-económicos están simultáneamente implicados y obviados en el proceso de producir ciudadanos activos-sostenibles?*

Para responder estas preguntas exploro el encuentro entre lo que identifico como 1) la *práctica gubernamental*: ley tecnicada, posiciones de los funcionarios que la ejecutan, representantes de la autoridad local y 2) la *práctica política*: la forma en que los actores interpretan, apropian y estabilizan la intervención por medio de procesos políticos contestatarios o de subordinación. Ambas prácticas contienen un componente discursivo que nutre las acciones y a medida que éstas

operan en la realidad social, se auto-revisan. Por esta razón ha sido necesario analizar la relación entre *práctica gubernamental* y *política* desde una perspectiva histórica. Además, esta etnografía ha contemplado un análisis en escalas para mostrar cómo la relación entre estas prácticas se genera y sustenta desde la experiencia local-comunitaria y desde las redes o alianzas nacionales.

Los datos de esta investigación han sido recopilados a través de una etnografía situada (periodos 2009-2012), en el barrio Juan Domingo, ubicado en la ciudad de Guaynabo, Puerto Rico. Juan Domingo es un barrio atípico en la red de comunidades especiales del país, pero desde su incursión al programa gubernamental fue considerada una comunidad modelo. Esta categoría le fue conferida debido a las redes que en este barrio se desarrollaron con gestores del Tercer sector. La zona del barrio más vinculada a esta red de alianzas público-privadas es donde Comunidades Especiales consolida su programa. Al analizar este vínculo, fue posible comprender los significados asignados por el Estado a los conceptos de autogestión y apoderamiento, así como las potenciales dinámicas que se suscitarían en los barrios impactados por este proyecto. Si el fortalecimiento de la relación entre las organizaciones de base comunitaria y el Tercer Sector era uno de los objetivos de la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales, Juan Domingo brinda pistas de cómo se dilucidaría esta interacción.

A grandes rasgos, mi intención en esta investigación fue distinguir la diversidad de significaciones que produjo en Puerto Rico su ensayo desarrollista más reciente y abarcador; un proyecto que estimula la construcción y/o fortalecimiento de espacios de afectos (comunidad) y la producción de un sujeto activo que hiciera frente a la crisis y los conflictos (ciudadanía activa). Pero todo esto se realizaría amparado en 1) la redefinición de una relación entre comunidad/ciudadanía con el Estado, 2) un Estado fragmentado donde convergen distintos proyectos de bienestar comunal y 3) la presencia práctica y simbólica de élites filantrópicas promotoras del Tercer Sector. El campo estuvo minado de influencias e intereses que gravitaron entre prácticas gubernamentales y políticas. Estas prácticas entran en conflicto y tensión produciendo resultados no anticipados.

Es a partir de lo que evaden o lo que omiten los programas de desarrollo, desde sus fisuras y contradicciones, que se negocia de forma intensa el poder.



## ***Prólogo:***

### ***Familiaridad y distanciamiento: mi encuentro con las Comunidades Especiales***

Una vez me confundieron por líder comunitaria en Espinosa, el barrio donde crecí. Era, según entendí, la primera reunión que funcionarios de la Oficina de Financiamiento para la Autogestión y el Apoderamiento, conocida en esa época como la Oficina de Comunidades Especiales, realizaban en esta comunidad. Hacía pocos meses que regresaba de Toronto, Canadá, donde viví varios años realizando estudios graduados en Antropología. Mis padres aún residían en el barrio, ellos sí podían fácilmente ser considerados líderes comunitarios; quizás con más precisión, líderes comunitarios retirados. Antes del 2001 estos líderes o lideresas no eran reconocidos nacionalmente como parte de un movimiento social unitario con derecho a negociar sus reclamos ante el Estado. Las asociaciones vecinales se organizaban de manera informal, algunas veces para guiar propuestas o demandas de índole social (recreativas, educativas, salubres), otras veces para denunciar alguna injusticia (ambiental, vivienda, infraestructural). En mi barrio de Espinosa el motor de esta organización vecinal fue la lucha contra una fábrica de cemento instalada en la década de 1970, así que se entrelazaban preocupaciones ambientales, de salud y laborales. En otros barrios las causas, los reclamos y las estrategias para organizarse fueron distintas. Ante esa heterogeneidad, ¿sería posible construir una identidad colectiva legitimada, un sujeto político autónomo que representara los intereses de los subalternos en Puerto Rico tomando como partida sus respectivos conglomerados residenciales?

Esta interrogante cobró relevancia a principios de este milenio. La inquietud no surge por capricho, aunque sí me traslada a lo observado y aprendido en mi entorno barrial. Mas bien, me planteo esa pregunta por las movidas que observaba desde la distancia, cuando no vivía en el país pero seguía con interés lo que parecía ser una revitalización y visibilización de la organización vecinal de los barrios pobres de Puerto Rico. Notaba este cambio en las notas de prensa escrita y en las difundidas por radio y televisión. Este fenómeno parecía un truco publicitario

de grandes proporciones, pero no dejaba de provocar cierto entusiasmo porque voces que antes no eran escuchadas ahora lo eran. Me llamaba la atención sobre todo el lenguaje que estos líderes y lideresas utilizaban. Ya no se limitaban a hablar de derechos de las comunidades o a denunciar algunas fallas en sus respectivos asentamientos vecinales, sino que articulaban conceptos como el de desigualdad social, autogestión, apoderamiento y capital social. Esto no quiere decir que previo a este resurgimiento del activismo comunitario, portavoces de las organizaciones vecinales no emplearan un discurso crítico y reflexivo, pero en este caso translucía que estos líderes y estas lideresas habían sido expuestos a un proceso de educación o capacitación que unificó el discurso. Por consiguiente, sus expresiones requerían analizarse tomando en cuenta este proceso. Y así fue, estos líderes y lideresas que comenzaron a transitar en el espacio público estaban asociados a un ambicioso proyecto desarrollista promovido por el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El mismo proyecto que esa noche vi cultivar su propuesta transformadora en Espinosa y que cultivó en mí múltiples cuestionamientos e inquietudes.

Durante la misma época (2005-2006) participé en la organización de un Encuentro de Comunidades en Peligro de Expropiación, una actividad que sirvió de antesala al Primer Foro Social de Puerto Rico. Mi experiencia como emigrante en Toronto hizo que me motivara a repensar la ciudad y las demandas urbanas, hecho que en Puerto Rico cuesta por razones que explicaré en este texto. Exponerme a estos reclamos urbanos, a la imbricación entre espacio geográfico y la lógica del capital, las luchas contra la gentrificación y otros efectos de políticas excluyentes, provocó que me interesara conocer a quienes se planteaban estos temas en el país, incluyendo activistas e intelectuales del campo de la sociología, la arquitectura, la planificación y el derecho. Fue también mi primer contacto con líderes destacados de varias Comunidades Especiales que se esforzaban por evitar la expropiación y el desalojo de sus viviendas y que para lograr este fin, habían organizado una Coalición que estrechó lazos con intelectuales/activistas principalmente de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Fue en este encuentro que

además pude conocer sobre la Comunidad Especial Juan Domingo. Años más tarde, decidí realizar allí mi trabajo de campo.

Si para algo sirvió este encuentro fue para constatar que se estaban construyendo alianzas entre distintos sectores de la sociedad civil y que en la politización de distintos reclamos se gestaba un momento histórico. Las luchas particulares a nivel local estaban hallando espacio en un contexto amplio. Pero tal como es de esperarse, la constitución de un campo político-colectivo no está ajeno a generar tensiones, como lo son establecer autonomía decisional, definir identidades colectivas, legitimar representatividades, valorar alianzas; así como la ejecución de estrategias legales o ilegales. Me resultaba prometedor este esfuerzo por hallar estrategias en común ante la heterogeneidad, pero además me generaba mucha curiosidad conocer los barrios allí representados y atestiguar cómo se llegaron a politizar. Conociendo de antemano el impacto que tiene la política partidista, la influencia que gobiernos municipales ejercen sobre los constituyentes, el peso de familias prominentes o de instituciones civiles, la historia de subsistencia local que produce *culturas* y afectos, para entender este momento histórico el ámbito analítico debía acercarse a lo local. Afortunadamente mi equipaje estaba armado de herramientas para adentrarme con ímpetu en dicha tarea.

¿Qué terminó sucediendo aquella noche del año 2005 en Espinosa, mi barrio de crianza? Del encuentro con los funcionarios de Comunidades Especiales recuerdo haber ripostado con extrema honestidad indicando que yo no fui ni sería en ese momento lideresa comunitaria. *“Pero se nota que tienes muchos recursos”*, respondió el funcionario de la agencia gubernamental. *“Gracias, pero para empezar, no vivo aquí; ¿no es ese uno de los requisitos?”*, le respondí. En breves minutos emergieron numerosas preguntas que yo intentaba apaciguar. Desde luego me costaba omitir mi interés por ese encuentro entre el Estado y los residentes de un barrio que contaba con una larga trayectoria de activismo comunitario. Me llamaba la atención cómo se ponía en marcha este proyecto de desarrollo y cuál sería la reacción de mis antiguos vecinos. ¿Serían escépticos, entusiastas, se impresionarían con la propuesta del gobierno, participarían, se movilizarían personas nuevas o no, cómo acabaría este encuentro? Me fijé además

en los empleados gubernamentales, ¿quiénes eran? ¿Cuál era su formación? ¿Cuáles son sus funciones? ¿Qué material distribuyen? ¿Quién preparó ese material? ¿Cómo se dirigen a los vecinos y a las vecinas? ¿Presentan planes concretos o sus propuestas son abiertas y flexibles? ¿Emplean un tono paternalista y clientelista o se presentan con una actitud más conciliadora y menos rígida? En fin, surgieron inquietudes que no abandoné hasta el presente. Este es el resultado de la jornada que indirectamente comenzó aquella noche en el barrio que por años llamé mi comunidad.

## **Listado de acrónimos**

ALC: Alianza Líderes Comunitarios

CCUCA: Coalición de Comunidades Unidas en Contra del Atropello y las Expropiaciones

DICE: Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales

DivEdCo: División de Educación de la Comunidad

ELA: Estado Libre Asociado

JDA: Juan Domingo en Acción

JDU: Juan Domingo Unido

OCEPR u OCE: Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico

OFSA: Oficina de Financiamiento para la Autogestión y el Apoderamiento

OMO: Operación Manos a la Obra

OG: Organizador de Grupos

OS: Operación Serenidad

PNP: Partido Nuevo Progresista

PPD: Partido Popular Democrático



## Capítulo 1: Introducción

### 1.1 Tema a explorar y objetivos

En Puerto Rico se disimula la pobreza, pero se ensayan formas para remediarla contando con un Estado que parece gravitar en una órbita distinta a los países de su entorno. Se podría decir que el Estado en Puerto Rico está tan disimulado como la pobreza. Son numerosas las formas en que la situación socio-política y económica del país se presenta e interpreta. Su condición colonial le agrega pimienta al disimulo, ya que sus cifras juegan a las escondidas y su peculiaridad no se discute comúnmente en los encuentros internacionalistas. El Banco Mundial parece no tener su dirección, ni las Cumbres cuentan con sus representantes, a menos que acepten delegaciones de observadores. Puerto Rico es un país poco observado desde fuera, pero su gente pobre, menos pobre o administradores de la pobreza de los demás, flota allí, en el Caribe (ver Apéndices, Figura 1).

Tan reciente como en el año 2000, el censo de Estados Unidos para Puerto Rico identificaba el número de personas bajo el umbral de la pobreza en un 48% de la población. Cerca de un 35% vive en condiciones de pobreza extrema, sin empleo, sin educación básica, con viviendas deterioradas en barrios inseguros y en condiciones de salud física y emocional muy precarias. A esto se agrega un grupo identificado como los marginados, los más pobres de los pobres y que alcanzaría a un 25% de la población (Sulbrandt, 2005). Los datos del censo más reciente (Oficina del Censo, 2010) sólo muestran una reducción mínima y una creciente ola de emigración que se ha agudizado los pasados años, debido en parte a una recesión de la que no se ha logrado escapar y que es cónsone con la crisis global del capitalismo tardío. Pero es pertinente recalcar que el concepto *pobreza* ha estado adquiriendo un significado más abarcador que no se limita a los ingresos financieros de individuos y familias. Con creciente aceptación se están llegando a considerar condiciones ambientales, sociales, psicológicas, es decir, situaciones integradas a un sistema complejo de valores culturales. Si se pretende erradicar la

pobreza y crear una sociedad más igualitaria, no se pueden ignorar estas tendencias epistemológicas y consecuentemente, tecnificadas.

Esta tesis no se enfoca en la pobreza de Puerto Rico, sino que explora una estrategia gubernamental para erradicarla. Tampoco propongo hacer un estudio de impacto que busque presentar conclusiones generales sobre un proyecto público que de entrada, resultó ser uno de gran envergadura y heterogeneidad. No cuento con las herramientas metodológicas para llevar a cabo ese estudio, aunque eso no implica que abandone el esfuerzo de conectar las incidencias locales observadas a lo largo de la investigación con las dinámicas nacionales e internacionales. No pretendo ubicar a Puerto Rico en desconexión con el resto del mundo, menos si su mundo inmediato es Latinoamérica, Estados Unidos y el Caribe. Pero sí aduzco su peculiaridad y defiendo que reconocer esa peculiaridad desde el inicio nos ayudará a problematizar los grandes conceptos que se interrogan en esta investigación y que se entrecruzan con la antropología política-económica, del desarrollo y la ciudadanía.

En este estudio se analizan los efectos de la implantación de un programa gubernamental de desarrollo comunitario-sostenible denominado Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico (2001), sobre los residentes del barrio Juan Domingo, un barrio pobre ubicado en una zona privilegiada del país. Cónsone con las propuestas neoliberales que revitalizan el neo-comunitarismo, este proyecto propuso erradicar la pobreza 1) promoviendo la *autogestión*, el *apoderamiento* y la generación del *capital social* entre los ciudadanos<sup>1</sup> y 2) transformando el rol del Estado durante este proceso. El proyecto además contemplaba el mejoramiento material de las condiciones de vida de estos barrios, patrocinando y financiando un proyecto de infraestructura de importancia que estimularía la organización vecinal-colectiva. Este proceso produjo un nuevo

---

<sup>1</sup> Como bien ha sido documentado y analizado por numerosos autores (Bretón 2005, Cornwall y Brock 2005, Fine 2007, Leal 2007, Murray Li 2007, Woolcock 1998, Woost 1997), estos conceptos abundan en el esquema programático de los proyectos de desarrollo Post-Consenso de Washington, promovidos por el Banco Mundial y otras instituciones. Una consecuencia de esta saturación es el grado de maleabilidad e imprecisión que denotan, provocando además que constituyan herramientas analíticas problemáticas.

territorio de negociación y subjetividad política que expande previas nociones sobre la relación entre ciudadanos pobres y el Estado.

Basándome en los propósitos de esta política pública convertida en ley, la investigación busca responder las siguientes preguntas: ¿cómo esta intervención gubernamental e infraestructural fue interpretada y negociada a través de la política local? ¿Bajo qué condiciones los residentes del barrio Juan Domingo se convierten en agentes que actúan respondiendo a sus intereses? ¿Qué nuevas formas surgieron de hacer lo político? ¿Qué aportan estas nuevas formas a nuestro entendimiento de las dimensiones del poder, particularmente aquellas que promueven prácticas alternativas de organización y gobernanza? Finalmente y a modo de síntesis, *¿cómo los procesos político-económicos están simultáneamente implicados y obviados en el proceso de producir ciudadanos activos-sostenibles?*

Esta última pregunta recoge la doble realidad que inherentemente está presente en los proyectos de desarrollo anclados en esta perspectiva comunitarista: tomar en cuenta algunos procesos político-económicos de las localidades impactadas, mientras se omiten otros. Lo que se selecciona y lo que se obvia merece ser estudiado a fondo. Desde luego, ningún proyecto de desarrollo comunitario puede abarcar todas las variables que se plantean para alcanzar sus objetivos, el proceso de tecnificación es necesariamente exclusivista e incluso, muchos están formados tomando en consideración las relaciones contextuales que no pueden cambiarse. Sin embargo, las decisiones del cómo se genera este proceso están basadas en una manera de interpretar la sociedad y la historia. En otras palabras, para que exista un cómo debe existir un por qué, siendo pertinente dilucidar la peculiaridad de lo que se observa y los discursos que se emiten tomando en cuenta una perspectiva histórica. Para lograrlo, he realizado esta etnografía siguiendo las propuestas metodológicas que han sugerido los antropólogos Gavin Smith (1999) y Susana Narotzky (2007), la cual denominan *realismo histórico reflexivo*. En el apartado metodológico explicaré cómo he adaptado esta óptica interpretativa a lo largo de esta etnografía.

De entrada subrayo que el Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales es un intento de ‘gobernar a través de la comunidad’,

convirtiendo a la comunidad en un 'significante vacío' abierto a una polivalencia de interpretaciones. Citando a Nikolas Rose, la antropóloga Tania Murray Li (2007) reitera el enigma implícito en propuestas que se disponen a optimizar las relaciones sociales pre-existentes con el asesoramiento y la supervisión de alguna autoridad. Optimizar implica que la población propiamente tiene los elementos para mejorar su condición pero necesita crear algo nuevo. Aquí entran en efecto la batería de expertos como guías indispensables para lograr este tipo de desarrollo que se ancla en la idea de la *comunidad*. En otras palabras, se presume que la comunidad es natural y que contiene los secretos para la buena vida (equitativa, sostenible, auténtica, democrática), pero necesita ser mejorada e intervenida por expertos para realzar estas cualidades. De este modo, es a través de la comunidad que se construirá la sociedad civil, se aliviará la pobreza y se resolverán los conflictos. Es a través de la comunidad que se establecería un orden más democrático y una justicia social duradera.

El *comunitarismo* como modelo filosófico y político del proyecto desarrollista bajo escrutinio, aparecerá como eje transversal en todo este estudio. Por un lado se explorará su función en motivar la *práctica gubernamental*, que en este caso aparenta naturalizar el proceso de autogestión y apoderamiento. Ambas herramientas se presentan como elementos intocables por la crítica y esa aceptación tan generalizada amerita examinarse. Además, el Estado no propone controlar a los residentes de los asentamientos pobres, sino dirigir y facilitar ese proceso de superación e inserción a la sociedad democrática y productiva. En otras palabras, lo que provoca atención no son las causas del empobrecimiento sistemático de la población, sino la capacidad del sujeto pobre para cambiar su condición y actitud ante los pormenores de sus circunstancias. Por otro lado, las reacciones de vecinos y otros actores también se aglutinan dentro de la ya aceptada ideología comunitarista. Estas respuestas, que forman parte de una impredecible *práctica política*, figuran en el material que será discutido en esta investigación.

Precisamente la tensión entre lo que tempranamente defino como *práctica*

*gubernamental* y *práctica política* constituye el objeto de estudio de esta investigación. La *práctica gubernamental* abarca la Ley #1 de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales y los conceptos derivados de su contenido, diseñados como un programa calculado para ser ejecutado. Como se mencionó antes, esta ley tecnificada puesta en funcionamiento por empleados gubernamentales, buscó cumplir el doble propósito de 1) educar a los residentes de las llamadas Comunidades Especiales para conducirlos hacia la autogestión y el apoderamiento y 2) servir de interlocutor entre las distintas dependencias del Estado involucradas en el bienestar de las Comunidades Especiales y los residentes de las mismas. Sin embargo, la labor, inmersión y ejecución de esta práctica gubernamental no se limitó al rol de estos funcionarios gubernamentales que representan el proyecto de desarrollo examinado, sino que se extiende a la interacción entre los residentes de las comunidades con representantes de instituciones municipales, cuya labor también incide en la búsqueda del bienestar comunitario. Si distintas ramas gubernamentales compiten por brindar servicios en los barrios en desventaja socio-económica o simplemente entran en conflicto motivados por ideologías, agendas y/o modos de ejecución distintos, la concreción de esta práctica se enturbia y la racionalidad que la define se muestra más dispersa. El caso de estudio presentado en esta investigación sirve para conjugar este entramado y dilucidar la importancia de una compleja *práctica gubernamental*.

La *práctica política* constituye la forma en que los actores interpretan, apropian y estabilizan la intervención por medio de procesos políticos contestatarios o de subordinación. Estas expresiones no tienen una forma concreta, no son homogéneas, tampoco aseguran proponer rupturas o asumir posiciones críticas; incluso pueden ser vistas como una manera de mantener el “sistema vigente”. Pero esto necesita registrarse y cuestionarse. Por lo tanto, este estudio pretende interrogar la efectividad del modelo de desarrollo propuesto para posibilitar la acción colectiva de los subalternos y/o las alternativas que surgen en la praxis de los propios vecinos. Esta línea de discusión no es cerrada, todo lo contrario, como suele suceder, problemas que se “resuelven” o se “superan” provocan nuevas

dificultades. Lo distintivo quizás es que en este caso, el Estado a través de este programa de desarrollo anticipa algunas posibles dificultades e intenta conducir a la población a auto-responsabilizarse de las respectivas soluciones, utilizando las herramientas que los hacedores del proyecto les habrían revelado; en otras palabras, creando un nuevo “sujeto político”. Por este motivo, es menester cuestionar: ¿cómo surgen y se definen las prioridades que establecen los vecinos para avanzar su proyecto comunitario? ¿Qué importancia tiene la apropiación del concepto comunidad para estabilizar el acceso al poder político local? Si en este proceso de apropiación tropiezan numerosos actores que definen prioridades confrontadas entre sí, ¿cómo estas confrontaciones nos informan sobre el modo en que se constituyen las subjetividades políticas?

Tal como mencioné antes, para analizar las interrogantes que las tensiones entre estas dos “prácticas” producen, esta investigación se situará en Juan Domingo, una destacada Comunidad Especial situada en una zona urbana y adinerada del Municipio de Guaynabo (ver Apéndices, Figura 2). Ubicarnos en esta zona para abordar asuntos de pobreza y exclusión parece una elección paradójica, pero su relevancia consiste no en que Juan Domingo es representativa de cientos de Comunidades Especiales, sino que durante un intervalo de tiempo fue considerada una comunidad modelo del proyecto. Tanto los debates en torno al territorio y la definición de límites del barrio, así como las fuerzas políticas locales que se elaboran en ese entorno, fueron aliciente suficiente para ubicarme en esta localidad. La tarea resultó ser más enriquecedora de lo previsto, al pronto atestiguar cómo la Comunidad Especial Juan Domingo abandona esa categoría simbólica anteriormente adscrita, o sea, deja de ser “modelo” y se convierte en un espacio complejo para dilucidar y en territorio conflictivo relegado por las instituciones. Ese tránsito entre estados tan opuestos incita este trabajo investigativo y las siguientes interrogantes: ¿llegan los residentes a generar nuevas organizaciones colectivas una vez incursiona el proyecto de desarrollo? De hacerlo, ¿qué valores promueven y qué resulta de su práctica? ¿Constituyen estas organizaciones la forma adecuada (según el Estado y según los actores) para que

los residentes de Juan Domingo asuman la responsabilidad de sus necesidades y mejoren su calidad de vida? O por el contrario, ¿se crean nuevas subordinaciones dentro del barrio y en relación a sujetos externos? Una vez esta historia se conjuga, la condición de Juan Domingo como Comunidad Especial “no modelo” logrará comprenderse revelando los efectos no esperados de los proyectos de desarrollo comunitario.

En síntesis, se puede alegar que este estudio de investigación se adentra en terrenos explorados. Incluso parece que desde el principio podemos reconocer algunas conclusiones con tan sólo leer la literatura que abarca estos temas, especialmente aquellos estudios antropológicos desde la perspectiva política-económica, de la ciudadanía y el desarrollo que indagan sobre políticas comunitaristas en tiempos neoliberales. ¿Qué sentido tiene iniciar un estudio si muchas de las conclusiones pueden predecirse? ¿Cuál puede ser mi aportación? ¿Es necesario un estudio adicional sobre los estados que ejecutan programas de desarrollo para erradicar la pobreza promocionando la participación ciudadana, la autogestión, el capital social y el apoderamiento comunitario? La respuesta inmediata es sí. Primero porque no basta con predecir acontecimientos y homogeneizar referentes. Puerto Rico es Latinoamérica y no lo es; es Estados Unidos y no lo es, la lógica del capital y su relación con el Estado es distinta a la de sus vecinos, el poder y su relación con la política cultural se concibe también de forma distinta. Si son en efecto políticas y conceptos trasladados de otros contextos, hay que tomar en cuenta si son efectivas o producen resultados adversos (Gledhill, 2005). Pero la respuesta además motiva a retornar a la idiosincrasia de esta disciplina, que no se halla sin la etnografía, donde cuestionamos cada letra escrita. Como dijo Eric Wolf (2001) “el trabajo de campo nunca avanza sin la teoría: las teorías del momento dirigen lo que el antropólogo busca, pero lo que es hallado en el campo puede exponer o evidenciar dificultades en dichas teorías, provocando entonces nuevas formulaciones”. A continuación iniciaré la jornada hacia pequeñas, pero inquietantes (e incluso personales) formulaciones.



## 1.2 Consideraciones metodológicas

Tal como he adelantado, esta investigación ha recopilado sus datos a través de una etnografía situada (periodos 2009-2012), en el barrio Juan Domingo, ubicado en Guaynabo, Puerto Rico. La etnografía propone el encuentro entre 1) la *práctica gubernamental*: ley tecnificada, posiciones de los funcionarios que la ejecutan, representantes de la autoridad local y 2) la *práctica política*: la forma en que los actores interpretan, apropian y estabilizan la intervención por medio de procesos políticos contestatarios o de subordinación. Ambas prácticas contienen un componente discursivo que nutre las acciones y a medida que éstas operan en la realidad social, se auto-revisan. Por esta razón ha sido necesario analizar la relación entre *práctica gubernamental* y *política* desde una perspectiva histórica. Además, esta etnografía ha contemplado un análisis en escalas para mostrar cómo la relación entre estas prácticas se genera y sustenta desde la experiencia local-comunitaria y desde las redes o alianzas nacionales.

Adentrarnos en este ámbito político genera el interés de obtener el punto de vista de los actores, tanto los vecinos y vecinas de Juan Domingo u otros representantes del activismo comunitario del país, así como de los representantes de distintas dependencias gubernamentales. Debo, sin embargo, apuntar de entrada que una de las dificultades para enmarcar este trabajo fue captar las sensaciones que el proyecto gubernamental provocó en sus inicios. La ley #1 del Desarrollo Integral de Comunidades Especiales se firma el 1 de marzo de 2001, Juan Domingo es inscrita como parte del proyecto en el 2002, los trabajos de infraestructura comienzan en el 2003 y yo me aproximo por primera vez al barrio en el año 2009. Por consiguiente, el objeto de estudio fue abordado como un objeto de historia<sup>2</sup>. Debido a las experiencias que explicaré en este texto, parecía que muchos actores deseaban evadir el presente. ¿Cómo capturar testimonios sobre

---

<sup>2</sup> Tratar el objeto como uno de historia invita a reconocer que los testimonios rescatan una memoria en disputa política. Siguiendo planteamientos de Elizabeth Jelin, el historiador puertorriqueño Carlos Pabón (2015) reflexiona: “la lucha no es memoria contra olvido. Es memoria contra memoria. Lo que hay siempre son memorias en disputa política, pugnando por hacerse la ‘memoria colectiva’. ¿Quién recuerda? ¿Qué recuerda? ¿Cómo recuerda? ¿Para qué recuerda? No hay memoria sin olvido. Más aún, toda memoria es siempre una forma de olvido, de olvido de otras memorias” (Pabón, 2015: 34).

un presente que no se quiere contar? Hablar del pasado nos ofrece la oportunidad de ser críticos y selectivos. Los vecinos contaron sus historias de victoria, pero también sus decepciones. Ante este hecho llegué a pensar que no tenía mucho sentido enmarcar mi estudio como un análisis de los efectos de un proyecto de desarrollo o un particular encuentro entre el Estado y la ciudadanía. Juan Domingo no fue Espinosa, yo no estuve presente en el momento del encuentro, ni acompañé a los organizadores comunitarios cuando realizaron presencialmente su trabajo. No pude presenciar las reacciones, los momentos de lucha fehaciente ni atestiguar las reuniones que tempranamente se produjeron. Mi paso por el barrio fue breve y en esa brevedad los actores preferían hablar del pasado, quizás también del futuro, pero les costaba centrarse en el presente. Me correspondía 1) entrever las razones que provocaron estas reacciones y 2) aceptar la información que esta temporalidad podía desvelar.

Así que en cierta manera llegué a sentir que los efectos del proyecto de desarrollo no fue en sí objeto de mi enfoque, sino un tema que se abstraía y filtraba durante la plática. Esta plática lo relegaba a la memoria histórica, a las posibilidades no-concluyentes o a pequeñas victorias en un marco más amplio, complejo y difuso. Ciertamente, el proyecto tuvo efectos concretos y tangibles, pero el reto de este estudio es poner a dialogar esas concreciones (prácticas, infraestructuras), con el marco ideológico que se cultivó y propagó (autogestión, capital social, apoderamiento). Aquí mis observaciones pueden indicar de lo que se trató ese particular encuentro entre Estado y ciudadanía, una vez desaparecen “los bombos y platillos”, la propaganda inicial, la maquinaria firme y entusiasta del gobierno. Este último, por su parte, tampoco es una entidad rígida y uniforme. Por ejemplo, desde los comienzos pude notar que funcionarios de la agencia gubernamental que gestionaba lo relacionado con las Comunidades Especiales, no ocultaron los posibles retos o fracasos del proyecto. El liderazgo de esta agencia también cambió, así como sus recursos humanos y financieros. La perspectiva crítica e histórica estuvo presente, pero también la repetición de estrategias y la naturalización de las respuestas que tanto el Estado como la ciudadanía debían proveer. Supe que captar estos matices constituía un proyecto etnográfico más

abarcador que el que me era posible realizar, pero me mantuve alerta a las pistas que estas revelaciones apuntaban. Si se trataba de conocer el punto de vista de los actores gubernamentales, era necesario pensar sus conocimientos como respuestas a determinadas circunstancias que los superaban, a relaciones sociales (formativas, laborales, personales) que enmarcaban su experiencia y a dinámicas de poder ubicadas en contextos históricos específicos.

El nacimiento de una nueva institución del Estado, como lo fue la Oficina de Financiamiento para la Autogestión y el Apoderamiento (OFSA) u Oficina de Comunidades Especiales (OCE) como comúnmente se conocía, ofrece una oportunidad extraordinaria para explorar la relación entre la generación de conocimientos tecnificados y el poder. Coincidiendo con nuevos estilos de gobernanza, esta institución funcionaría como una especie de pulpo que administraría distintas redes, por un lado instruyendo a empleados públicos de las agencias tradicionales que ofrecerían servicios a las comunidades especiales para que brindaran un servicio adecuado, por otro reabriendo espacios de interacción y negociación entre los residentes y el aparato gubernamental. Siguiendo las inquietudes de Gavin Smith (1999:10-11), cualquier observación o interpretación que se realice sobre las instituciones del Estado, deben hacerse considerando que no son “cosas”, sino “fuerzas” que facilitan, regulan, encubren u organizan ciertas prácticas. De esta manera se entienden las instituciones en términos de reproducción social y esto estimula la producción de un tipo de etnografía realista que opera con y desde la práctica y la experiencia. El Estado, parafraseando a Phillip Abrams (1988:123) “no es la realidad que se mantiene detrás de la práctica política. Es la máscara que nos impide ver la práctica política tal como es” (traducción mía). Me sería necesario ir más allá de la noción simple que distingue de forma muy definida y limitante lo que constituye el Estado vis-à-vis la ciudadanía, contemplando la historia conflictiva de la formación de ese Estado legitimado y esa versión del Estado con el que las Comunidades Especiales interactuaron. Aglutinar este esfuerzo en “práctica gubernamental” resulta metodológica y conceptualmente útil, porque se infiere que estudiar el aparato Estatal es procedimental, contingente e inacabado.

Esta sensibilidad no se limita a la recogida de testimonios de representantes gubernamentales y a las observaciones que pueda generar de su trabajo, sino que se extiende al estudio de colectividades políticas, como lo son las organizaciones vecinales. Discutiendo el tipo de antropología política comprometida por los subalternos, Smith (1999:8-9) nos alerta que intentar captar el punto de vista de este grupo no es suficiente. Tal como lo hacemos con las instituciones y las elites, es indispensable problematizar la producción de conocimiento de los sujetos que componen o se identifican con este conglomerado, ya que sus entendidos también están condicionados a dinámicas de poder. Las subjetividades, como señala Smith, se entienden dentro del marco de desarrollo histórico de tipos específicos de relaciones sociales. Tomar esto en consideración no significa abandonar la tarea de registrar los testimonios y auto-conocimientos de los subalternos, sino añadir al proceso de análisis una rigurosa caracterización de los escenarios que son históricamente construidos. Esta es una manera de vincular métodos interpretativos con una visión realista del mundo social (1999:10). No se trata de determinismos históricos y estructurales, sino de contemplar las subjetividades políticas e identidades sociales dentro de campos de fuerza que son cambiantes. Conglomerar esta discusión en el marco de “práctica política” serviría para resaltar esta óptica. En breve, al discutir el proceso para situarme en el campo, comentaré más sobre el análisis que aquí compete.

Todo lo anterior apunta a la realización de un tipo de etnografía realista, histórica y reflexiva, que además interrogue mi posición con relación al objeto de estudio y el de los intelectuales citados. En este caso, al tratarse de un proyecto gubernamental de desarrollo abiertamente político, fue justificado epistemológicamente con conceptos y material provisto por académicos de las ciencias sociales. La tradición del comunitarismo en Puerto Rico es potente y ha estado presente en programas de desarrollo, así como en la psicología y el trabajo social, entre otras disciplinas y esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales. Trazar la procedencia de esta tradición intelectual es también material de escrutinio y coincide con la propuesta de Susana Narotzky al elaborar procedimientos para realizar una etnografía realista histórica reflexiva (2007). Aunque su análisis se

centra en las economías informales de la Europa occidental y en cuestionar los conceptos producidos por académicos en ese campo, su línea interrogativa es útil para el tipo de análisis que deseo concebir. La autora revisa los orígenes del uso de conceptos asiduos en su campo de estudio (reciprocidad, “incrustación”<sup>3</sup> y capital social) argumentando que aunque estos conceptos le dicen “algo” a los investigadores que los emplean, no necesariamente se entiende el tipo de relación a la que hacen referencia o la que describen. Esto además va ligado a la idea que los científicos sociales producen abstracciones en concordancia a las visiones políticas –ya sean explícitas o implícitas– de la sociedad que favorecen (2007:404). Ante este hecho Narotzky nos recomienda lo siguiente: 1) historiar los conceptos utilizados en las etnografías o en la literatura de las ciencias sociales para hacer referencia a fenómenos “similares”, 2) clarificar proyectos políticos personales (auto-historiarse), 3) tratar conceptos y modelos como parte de una realidad a ser explicada, 4) creer que la transformación social no es arbitraria o una mera construcción de una obstinada lectura intelectual del texto de la interacción social simbólica, o sea, que pueden hallarse relaciones causales significantes sobre el fenómeno social que no dependen de la interpretación y 5) creer que hay una realidad más allá de las estructuras simbólicas, que producen “sorpresa” y “choque” en nuestros modelos y a menudo es la fuerza que incita sus transformaciones (2007:411).

Al trasladar estas inquietudes a Puerto Rico, de entrada debo ubicarme en relación al objeto de estudio. Tal como adelanté al comienzo del texto, mi cercanía hacia los temas a tratarse es inescapable, tanto en materia de contexto (lugares y sus historias) como de formación. Esto además trazó criterios al momento de situarme en una Comunidad Especial para obtener datos de campo en profundidad. Primeramente y siguiendo la tradición antropológica, mi acercamiento etnográfico asumió el reto de hacer lo cercano extraño, objetivando una realidad que me era familiar. Una manera de lograrlo fue la interrogación de los conceptos que incluso yo instintivamente naturalizaba y registrar las variantes en mi posición con respecto al fenómeno que estudiaba. Aún al redactar este trabajo se siente que ese proceso

---

<sup>3</sup> Del término en inglés “embeddedness”.

permanece inconcluso. Por otro lado, fueron múltiples los ejercicios que realicé para explicar y recordarle a mis interlocutores mi rol como investigadora. Ciertamente en el campo se desarrollan estrategias de inmersión donde ese rol se flexibiliza, pero hubo momentos, precisamente por esa familiaridad y por el carácter contestatario de las dinámicas en el campo, que fue necesario marcar límites y distanciarme de determinados procesos. Estas instancias serán explicadas a lo largo de este texto.

Como el párrafo anterior sugiere, las estrategias de inmersión en el campo que se establecen van también condicionadas a las dinámicas que se reproducen en el sitio de estudio. Desde el inicio, cada selección modificaba las inquietudes investigativas y ofrecía ejes de análisis distintos, mientras evidentemente se eliminaban otros. Cuando comencé a diseñar este estudio, se me ocurrieron diversas propuestas. Mi interés inicial fue analizar la relación entre el Estado y las redes de líderes comunitarios que se habían organizado a raíz de la implementación del programa gubernamental de las Comunidades Especiales. Como muchas redes o coaliciones, este grupo incrementaba su fuerza y presencia ante la opinión pública. Esta presencia sugería la consolidación de una identidad política distinta que entraría a negociar su posición en la sociedad de forma más organizada, contrario a las previas incursiones más particularistas. Sin embargo, surgían inquietudes muy básicas sobre el funcionamiento del proyecto de desarrollo, más allá de la capacidad que proyectó haber tenido en la revitalización del movimiento comunitario. El enfoque lo dirigí entonces hacia las Comunidades Especiales existentes y prominentes. Establecí criterios para seleccionar varias comunidades representativas de distintas regiones o con problemáticas divergentes. Terminé considerando escoger inicialmente una comunidad “modelo” que no se hubiera estudiado a fondo, para posteriormente moverme a otros contextos. Acabé concentrándome en la experiencia disímil y conflictiva del barrio escogido: Juan Domingo.

No he pretendido convertir mi estudio en un metónimo de algo más, en este caso de un barrio como representativo de lo acontecido en otras zonas del país, menos siendo Juan Domingo el enfoque, un barrio con características muy

disonantes y peculiares. Primeramente, Juan Domingo está ubicado en el Municipio de mayor ingreso per cápita del país, Guaynabo. Esta ciudad es considerada principalmente un “dormitorio” de la población pudiente que trabaja en la zona metropolitana. Urbanizaciones de alto coste proliferan en el área de Pueblo Viejo, zona geográfica donde también se sitúa Juan Domingo. Que exista una relación entre residentes de las zonas pudientes y las pobres, como Juan Domingo, ya sugiere una realidad política, económica, social y cultural que escasas Comunidades Especiales comparten. Allí se manejan relaciones de poder distintas y por ende, se re-significan las posibilidades de movilización y el establecimiento de redes de apoyo entre distintos sectores de la denominada sociedad civil. La Comunidad Especial Juan Domingo y su condición parcial de “modelo” está anclado en la historia de estas dinámicas tan situacionales. No en balde este hecho, el proyecto gubernamental caló en las formas de generar política local, máxime al acrecentarse el conflicto con la autoridad municipal que dominaba los asuntos del barrio previo a la incursión de la otra rama del Estado. Desenmascarar estas relaciones brindaría pistas pertinentes para entender el resto de Comunidades Especiales o formular preguntas más específicas.

Juan Domingo otorga además, una oportunidad que otras comunidades no ofrecen: entender la relación entre una organización sin fines de lucro que opera para mejorar el bienestar social de la comunidad desde la década de 1970 y las organizaciones propias de residentes del barrio. Es valiosa la oportunidad porque el proyecto de comunidades especiales fomenta la incorporación de las colectividades comunitarias al Departamento de Estado, para que se oficialicen como organizaciones sin fines de lucro. En cierta forma, esta es la idea principal a seguir: mientras más madura una colectividad más propicia a insertarse en el mercado del Tercer Sector. Contraponer las experiencias de unos y otros (organización sin fines de lucro y colectivos de vecinos de la comunidad), ha sido medular para contrastar ideas opuestas en torno a la autonomía, el poder, el bienestar y la participación. En otras palabras, la presencia del Tercer Sector previo a la incursión del proyecto de desarrollo gubernamental, resultó ser beneficiosa para comprender los propósitos del Estado, los significados asignados a los conceptos de autogestión y

apoderamiento, así como las potenciales dinámicas que se suscitarían en los barrios impactados por este proyecto. Si el fortalecimiento de la relación entre las organizaciones de base comunitaria y el Tercer Sector era uno de los objetivos de la ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales, Juan Domingo podría brindar pistas de cómo se dilucidaría esta interacción. También facilitaría la inclusión al estudio de las siguientes preguntas: ¿Acaso el desarrollo comunitario que se intenta promocionar desde el Estado consiste en crear organizaciones alternas, no gubernamentales, tal como son promovidas en los estados globalizados? ¿De esto se trata el capital comunitario?

Por último y a modo de resumen, es menester desglosar la información que recopilé para lograr los objetivos de esta investigación, tomando en consideración las inquietudes metodológicas que acabo de explicar. La información que se utilizará para analizar la *práctica gubernamental* consistirá en el material educativo y legislativo producido por la Oficina de Comunidades Especiales (OCE), literatura académica enfocada en el proyecto gubernamental, material de prensa y entrevista a funcionarios que forman o formaron parte de la OCE. En este renglón también contaré con la información provista por el Municipio de Guaynabo, mapas oficiales, proyectos de interés para el barrio, Plan de Ordenamiento Territorial, literatura académica enfocada en el desarrollo urbano municipal, material de prensa, entrevista a funcionarios del Centro de Usos Múltiples que opera en Juan Domingo y a otros representantes municipales.

Mientras la información que se utilizará para analizar la *práctica política* consistirá en los testimonios de residentes de los distintos sectores de Juan Domingo, entrevistas profundas a actores prominentes destacados en la organización comunitaria del barrio, artículos de prensa que narran la experiencia de los vecinos con los proyectos gubernamentales y las observaciones obtenidas de las actividades cotidianas y políticas organizadas por los residentes de distintos sectores del barrio. A esta información se le añadirán los testimonios de los trabajadores y usuarios de los servicios de la organización sin fines de lucro Juan Domingo en Acción y de otras instituciones sociales que operan en el barrio. Los

datos de campo fueron obtenidos en periodos intermitentes desde el año 2009 al 2012. El periodo más extenso de trabajo de campo fue entre el mes de julio de 2010 a marzo de 2011.

### **1.3 Comunidad y ciudadanía, un abordaje teórico**

Dice Bryan Roberts (de la Rocha et al., 2004:197) “ya nadie deja a los pobres solos” (mi traducción). Esta intervención, orquestada por distintos tipos de organizaciones, va acompañada por la insistencia de reclamar derechos y responsabilidades asociadas con las ideas de participación y ciudadanía. Determinar si este giro mejora las capacidades de la población pobre es, según el autor, un asunto relevante para investigar. No sólo se producen consecuencias no anticipadas, sino que potencialmente, estas nuevas relaciones entre población, Estado, organizaciones no gubernamentales y/o comunitarias, puede conducir a mayor control desde “arriba” y mayor fragmentación de la acción colectiva desde “abajo”. Afortunadamente, numerosos trabajos que entrecruzan estas nuevas relaciones entre la política de la ciudadanía, el desarrollo y el estado, han inundado el panorama académico los pasados años<sup>4</sup>. Como es de suponer, una característica de estas categorías es el drama abierto que intentan revelar, manteniendo su relevancia vigente. Ese drama comienza desde la temprana decisión que tienen los hacedores de políticas gubernamentales o aquellos ciudadanos movilizados, en utilizar determinados conceptos. Los conceptos están cargados de historia, de intencionalidades y de ambigüedad. Es menester comenzar a desmenuzar el campo analítico de este estudio.

Como sugerí en la sección anterior, el ámbito analítico de este estudio es amplio y problemático, requiriendo de entrada un abordaje de los conceptos teóricos que guían la investigación. En este caso, aparecen numerosos términos que intentan legitimar acciones concretas: abonar a un tipo de desarrollo comunitario y a

---

<sup>4</sup> Nuijten, M. (2013), Pilar Challinor, E. (2008), Murray Li, T. (2007), Cornwall y Brock (2005), Bretón V. (2005), son contados ejemplos.

la elaboración de una subjetividad política más democrática. En este ámbito se gesta lo que aparenta ser un “consenso declarado”, incentivado por palabras de moda que fortalecen un discurso, que intentan estabilizarse, ser neutralizadas o están sujetas a disputas. La disputa de las palabras es la disputa por el poder. Citando a Ernesto Laclau, Cornwall y Brock (2005: 4) declaran que muchos de estos términos van acompañados, evocando significados particulares. A estos términos utilizados en conjunto Laclau los nombró “cadenas de equivalencia” y sirven para neutralizar las disonancias que se producirían si son utilizados en otros contextos. Mientras más conceptos se unan a la cadena de equivalencia, mayor importancia tendrán las conexiones que se generan en conjunto para crear significados que en determinados contextos sirven para neutralizar conceptos disonantes. En el escenario de este estudio, donde se enlaza la solución de la pobreza con un desarrollo comunitario, integral, que promueva el apoderamiento y la autogestión, automáticamente se identifican múltiples conceptos que forman parte de un potente consenso discursivo. Identificar qué es lo que se hace en nombre de este consenso es una tarea imperativa. Pero antes de ejecutar esta tarea, Cornwall y Brock (2005) insisten en valorar el discurso no sólo en relación a la práctica, sino como espacio cargado de significado contestatario. El espacio discursivo le da forma a la práctica desarrollista incluso cuando múltiples factores afectan lo que en última instancia se concretiza (ibid: 2).

Mucho se ha dicho y hecho en nombre de la comunidad y de la ciudadanía. Ambos conceptos estimulan políticas desde distintos espectros y con distintas agendas, llámense progresistas, radicales o llámense neoliberales. Ambos también son el opuesto de una ideología, actitud, propuesta o maneras de organizar la sociedad. La comunidad suele presentarse como el opuesto del individuo o el individualismo, mientras la ciudadanía hace referencia a todo lo que gravita alrededor de una sociedad democrática, su antítesis es cuestionable. Pero también tienen otras significaciones, contribuyendo a diseñar estrategias políticas. Es común además presenciar una batalla por estos conceptos, que ha incluido determinar si han sido apropiados por ciertos agentes, lo que además ha provocado

el abuso o el desuso de éstos y la incorporación de nuevos conceptos. Otro debate de esta batalla semántica se centra en la particularidad cultural e histórica de distintos lugares. De ahí la importancia de historiar conceptos, como sugiere Narotzky (2007). Puerto Rico, sus políticas desarrollistas y tradición de movilización colectiva, no es la excepción. Así que es menester armarse de conocimiento, que servirá de referencia cuando se confronten los uso de “comunidad” y “ciudadanía” en el campo.

### **a. Comunidad**

La “comunidad” es un significante vacío por excelencia. Para algunos autores, uno de sus valores es precisamente su polisemia (Frazer 1999, Jensen 2004). Fácilmente evoca distintas interpretaciones, siendo la más común relacionar comunidad con vecindad o localidad. Por un lado sirve para describir un espacio, determinando los actores o elementos que forman parte de un lugar y por ende, los que son exógenos a la localidad. Numerosos dilemas y tensiones surgen en defensa de esos espacios y las actividades que allí se reproducen cuando entran en conflicto con esos elementos exógenos (el estado o las corporaciones por ejemplo) y sus formas de poder. Los “estudios comunitarios” hacen eco del énfasis en vincular comunidad y localidad o vecindad (Young 1986, Rose, 1999, Frazer, 1999). Nikolas Rose señala que esta tradición de estudios sociológicos posterior a la Segunda Guerra Mundial estuvo asociada a la aparente anomía creada por la alteración de los asentamientos de las comunidades de trabajadores en las zonas urbanas, debido a la incompetencia burocrática de planificadores bien intencionados que se propusieron transformarlas. Mientras que la comunidad de los reformadores del Estado de Bienestar de las décadas del 1960 y 1970 se refería a las redes de instituciones profesionales que proveían servicios a los ciudadanos y que impactaban su vida cotidiana. Pero incluso, previo a estos dos entendidos, la comunidad era asociada a aquellos vínculos morales entre individuos que habían sido fragmentados por la división del trabajo y la producción capitalista durante el

cambio social que supuso convertir comunidades agrarias en comunidades urbanas. Para Rose, esta serie de vínculos necesitaban ser re-establecidos a través de políticas de solidaridad y reciprocidad. Es notable que la comunidad entonces se relaciona a estos valores (solidaridad y reciprocidad), contrario a lo que supondría una sociedad capitalista e individualista.

Precisamente, Young (1986) le presta atención al hecho que muchos teóricos radicales interesados en hallar alternativas a los valores individualistas, patriarcales, opresivos y explotadores que evoca el capitalismo, promueven la ambigua idea de la comunidad. La comunidad se presenta como el opuesto a la ontología liberal individualista que entiende al ser como una unidad independiente. Sin embargo, la comunidad en esta dicotomía también se presenta como una unidad que totaliza los deseos de muchos como la unificación de múltiples subjetividades. El conflicto que suscitan aquellas demandas dispares desaparece generando simpatía mutua y la acción de compartir propósitos comunes. En este esquema se suele obviar la fragilidad de ese compartir y de la propia reciprocidad, debido a las interpretaciones disímiles o a las consecuencias no contempladas de las acciones. Consecuentemente, Young problematiza la idea filosófica y política de la comunidad, ya que corre el peligro de omitir o negar la diferencia entre sujetos. Para la autora, cuando se intenta hallar mutuo entendimiento entre sujetos, se hace esperando que el otro me entienda como yo me entiendo y viceversa. Esa aproximación entre sujetos es un intento por homogeneizar intencionalidades, produciendo exclusiones. Según Young, una política más aceptable reconocería que los miembros de una organización no entienden a los otros como ellos se entienden, produciendo un conocimiento menos exclusivista (1986:14).

Young también problematiza la idea de la comunidad que privilegia las relaciones de frente, o cara a cara, ya que procuran generar la dicotomía entre la comunidad “auténtica” del futuro y la “inauténtica” que se vive en el presente. Para Young esto quiebra nuestro entendimiento acerca del cambio social, ya que lo presenta como dos estructuras estáticas, siendo la comunidad ideal la que reemplace la sociedad injusta del presente (ibid: 17). La sociedad, argumenta

Young, debe analizarse como un proceso contradictorio, de este modo el cambio para mejorarla es posible y siempre necesario. El modelo de cara a cara, a pesar de contribuir a la construcción de instituciones cercanas y adecuadamente organizadas, no necesariamente se extrapolan a toda la sociedad. Una sociedad compleja requiere conflicto, diversidad, aceptar lo dado para transformarlo, no obviarlo y sustituirlo por algo nuevo. Hacia este punto se dirige la discusión de Young. Tomando a la ciudad como modelo, señala que la política radical debe desarrollar discursos e instituciones que no supriman la diferencia y en donde coexistan distintos grupos identitarios.

Este argumento es pertinente dado el objeto de estudio de este trabajo, que es precisamente el intento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de tecnificar la idea de la comunidad dentro de un esquema de desarrollo, así como el uso del concepto comunidad para adelantar acciones civiles. Tanto el desarrollo comunitario (política pública para erradicar la pobreza), como la comunidad de la acción política (estrategia democrática para reclamar derechos) está anclada en la simpática noción de ir contra los valores individualistas y en pro del bienestar común (Frazer, 1999). Así que indagar en sus dificultades genera incomodidad y requiere matizar minuciosamente quién hace uso del concepto y para qué fin. De momento, todas las significaciones discutidas se recogen en el proyecto de desarrollo bajo escrutinio: comunidad como localidad o vecindad, como valor ético y como estrategia política dentro de una propuesta desarrollista. Pero otra significación yace en su uso, acercándola al panorama político de este siglo y su insistencia en traspasar los reclamos ciudadanos a los organismos no-estatales.

Según describe Rose (1999), la comunidad del Tercer Sector no es principalmente un espacio geográfico, social, sociológico o de servicios, aunque puede asociarse con cualquiera de estos espacios. Es principalmente un campo moral que pretende unir a las personas en relaciones duraderas. En otras palabras, es un espacio de relaciones emocionales donde se comparten valores, normas, significaciones, historias e identidades. El gobierno entonces se re-inventa dentro de estos términos culturales. La diferencia fundamental dentro de esta concepción

es el rol del estado, que ya no requiere responder a todas las necesidades de la sociedad como lo son la seguridad, la salud, el orden, la productividad. Compañías, organizaciones o individuos se convierten en socios del Estado y comparten la responsabilidad para resolver asuntos antes asignados al Estado. Las organizaciones y otros actores pueden – según esta ideología – liberarse de la burocracia estatal y otros escollos. El terreno político entonces es devuelto a la sociedad, pero en forma de moralidad individual, responsabilidad organizacional y comunidad ética. Mientras que el gobierno debe contribuir en la reconstrucción de los valores de la sociedad encaminados a restaurar las relaciones de confianza y reciprocidad. En otras palabras, no es suficiente “revitalizar la sociedad civil”, sino “remoralizarla”.

Podemos continuar abonando en esta noción que expande los usos del concepto comunidad y nos presenta un comunitarismo que promete un nuevo contrato moral, una asociación entre el estado y los ciudadanos responsables. El sujeto debe gobernarse a sí mismo comunalmente al servicio de su libertad, autonomía y responsabilidad (Rose, 1999: 118). De entrada parece ser un giro de énfasis, uno que devuelve la atención hacia los intereses individuales, aunque estén destinados a fortalecer el bienestar común. La pregunta que Rose plantea es si estas asociaciones y otros ensamblajes comunitarios representan una nueva reconfiguración del poder. Su respuesta es sí y la llama el juego de comunidad-civilidad, dinámica que opera en el terreno de las políticas-éticas. Estas políticas buscan incrementar las oportunidades de cada individuo para construir y transformar su vida, mientras se minimiza la acción de gobernar. Es pertinente entonces explorar aquellos que serán mínimamente gobernados y el tipo de relaciones que se establecen entre los gobernados y quienes gobiernan. Aún más, esta dinámica es una invitación a explorar qué se entiende por gobernados, qué extensión y límites tienen sus reclamos y cómo se constituyen como sujetos con membresía política. Teniendo presente, como hasta ahora, que estos entendidos operan ideológica y pragmáticamente en la agenda desarrollista, propongo analizar la otra parte del juego, la que abarca la civilidad, o sea, la ciudadanía.

## b. Ciudadanía

Para ser civil se es ciudadano. Se sobreentiende que hay una manera adecuada de ejercer esa ciudadanía. Lo que constituye un ciudadano varía según la concepción, pero casi irremediamente se percibe como una cualidad normativa del Estado liberal. El liberalismo político (Locke en adelante) plantea la necesidad del establecimiento de un estado de derecho, la defensa de los derechos humanos y muy particularmente la protección de la libertad de los individuos. En su variante más individualista se alude a un Estado mínimo, ya que el liberalismo surge a la misma vez que se están tratando de consolidar las relaciones de mercado que caracterizan al capitalismo. Frecuentemente se asume que los estados liberales son democráticos, cuando no es necesariamente el caso. Históricamente, la tradición democrática ha puesto al centro de la discusión el asunto de la igualdad, el de la identidad o la estrecha relación entre gobernantes y gobernados, el de la autoridad suprema del pueblo (*demos*), el de la activa y constante participación ciudadana y el de la libertad. Sin embargo, la libertad dentro de la tradición democrática es distinta a aquella a la que apela el liberalismo, pues está entrecruzada por el componente igualitario. Una crítica que se le hace a la configuración actual entre liberalismo (la ideología que entre otras cosas protege los derechos del individuo) y democracia, es que la democracia queda subordinada al liberalismo. En otras palabras, se viven democracias sin *demos* porque se cuentan con escasísimos momentos de participación democrática ciudadana (Wolin, 1994)<sup>5</sup>.

Antes de abundar en torno a este debate, retornemos al concepto de ciudadanía y su importancia en el presente. En los procesos de democratización recientes, incluyendo las propuestas desarrollistas, la llamada sociedad civil ha

---

<sup>5</sup> Según Wolin tenemos *democracias fugitivas* en la medida en que el *demos* solamente cobra cuerpo en luchas e instancias episódicas, alrededor de reclamos excepcionales que atañen a la comunidad. A nivel institucional, la participación democrática promedio del ciudadano común y corriente es más episódica aún, pues se limita a emitir un voto cada cuatro, cinco o seis años. Entonces, si el esquema liberal-democrático se ha prestado para servir mayormente a los intereses de elites económicas que se aprovechan de las establecidas “reglas del juego” para mejor servirse de sus intereses particulares, tenemos una efectiva privatización de la política disfrazada de democracia. Es decir, la política responde principalmente a los intereses de aquellas elites económicas privadas allegadas a la capa política.

adquirido un rol protagónico. En términos generales, las políticas de la **ciudadanía** suelen tratar sobre los derechos en su sentido positivo, cuando las personas pueden y luchan por reclamar nuevas maneras de extender y profundizar sus derechos (y su derecho a tener derecho). Sin embargo, en el caso de Europa, la construcción de los ciudadanos además formó parte de los procesos de construcción de los estados-naciones. Anteriormente, estas fueron naciones imperiales grandemente preocupadas por restringir los derechos de sus sujetos colonizados. Así la descalificación de los sujetos coloniales surge mano a mano con la lenta emancipación de las clases bajas en las naciones europeas. Para este tiempo de expansión imperial que corría contemporáneo a la idea de una sociedad libre y equitativa, la “raza” calificaba las capacidades de los individuos (Gledhill, 2005).

Cuando hablamos de ciudadanía en la actualidad, generalmente nos referimos a una vaga noción de ciudadanía liberal Euroamericana, central a una particular narrativa de modernidad, enfocada en la relación entre Estado y Sociedad Civil. Aquí nos referimos a la habilidad requerida del ciudadano “activo” (*active citizen*), que va más allá del disfrute de derechos y acepta responsabilidades obtenidas desde arriba (suele ser desde el Estado). Incluso, los “otros” sujetos coloniales (excluidos) pueden aspirar a la adquisición de la ciudadanía liberal si aceptan la lógica del estado al que buscan estar inmersos, usualmente rechazando las bases de su exclusión. En este contexto, los esfuerzos por hacer de la sociedad civil liberal una realidad, tienden a provenir de las clases bajas de la sociedad. Este es el caso de Latinoamérica donde han surgido numerosos ejemplos de movimientos sociales (por los subalternos) para hacer de las constituciones documentos inclusivos y reivindicativos, rompiendo con sesgos de clase, género y raza. Es muy fácil y quizás necesario asumir una actitud crítica y cínica sobre estos desarrollos, ya que frecuentemente existe una gran distancia entre los derechos reconocidos por las constituciones revisadas y la realidad cotidiana de estos nuevos “sujetos de derechos”. Sin embargo, es pertinente recordar que estos derechos y nuevas definiciones de la ciudadanía no se habrían ganado sin la lucha, comúnmente el tipo de lucha que provocó sufrimiento, sacrificios y pérdida humana.

Precisamente, profundizar en estos acontecimientos invita a expandir la concepción de la ciudadanía, una que no se limite a su carácter normativo-liberal. Como menciona Sian Lazar (2012), la antropología ha contribuido enormemente a este proceso, explorando cómo es experimentada, las contingencias que producen la membresía política y su valor como mecanismo para reclamar derechos. Abarcando el tema de desarrollo, la autora propone radicalizar el concepto de ciudadanía tanto como categoría analítica, así como medio para promover valores éticos distintos a lo convencional. Su propuesta no es eliminar la noción normativa de la ciudadanía, sino concebirla como una serie de prácticas que consecuentemente, terminan desestabilizando el concepto. Múltiples escenarios nos ofrecen ejemplos alternos dado la forma desigual en que fueron constituidos los regímenes ciudadanos. Un ejemplo es la cantidad de derechos conquistados por inmigrantes ilegales en Estados Unidos, a pesar de carecer derechos políticos. Yo argumentaría que la población puertorriqueña que vive en el territorio insular cae en esta categoría. Se les ha concedido la ciudadanía de Estados Unidos, pero no tienen representación en el sistema gubernamental de ese país.<sup>6</sup> En estos casos, la ciudadanía formal no va a la par con elementos funcionales y viceversa. Pero además de los ejemplos que se pueden hallar para mostrar diversas formas de practicar la ciudadanía<sup>7</sup>, Lazar insiste en explorar cómo el concepto está siendo radicalizado por los movimientos sociales contemporáneos<sup>8</sup> que demandan una participación directa y mayor calidad de justicia en distintas dimensiones: políticas, económicas, sociales, civiles y culturales. Para la autora, articular este tipo de agenda ciudadana en las intervenciones desarrollistas, requeriría promover valores éticos particulares que podría prevenir la total cooptación de estos esfuerzos, como sucedió con los conceptos de apoderamiento y participación (Lazar, 2012:347).

---

<sup>6</sup> Este tema será abarcado en el capítulo 1 de este texto.

<sup>7</sup> Un volumen reciente de *Critique of Anthropology* (2013) está constituido por aportaciones en esta vertiente. Editado por Sian Lazar y Monique Nuijten, los textos proponen atar diversas concepciones de ciudadanía a la membresía política más allá de los estatus legales. La expansión del concepto de ciudadanía permitiría la posibilidad de explorar cómo comunidades particulares y agencias políticas son constituidas.

<sup>8</sup> Como lo es el movimiento Occupy en Estados Unidos o el de los indignados del 15M en España y en otras regiones del sur de Europa.

Esto nos permite retornar a la aportación de los movimientos sociales a la forma de concebir la ciudadanía, esta vez contrastándola con aquella concebida por las élites neoliberales. Evelina Dagnino (2007) resume efectivamente esta distinción y el peligro de su confluencia. En el caso de los movimientos sociales, la ciudadanía es vista como la constitución de sujetos sociales activos que puedan convertirse en actores políticos. Se enfatiza además la dimensión cultural de la ciudadanía, incorporando preocupaciones contemporáneas con subjetividades, identidades y el derecho a la diferencia. Se va más allá de la adquisición de derechos, como mencioné antes, promoviendo un “ciudadano activo” que redefine derechos y lucha por esos derechos para que sean reconocidos. El énfasis en la cultura confirma la necesidad por una transformación radical en las prácticas culturales que reproducen desigualdades sociales y exclusión. En otras palabras, la ciudadanía corresponde a todo tipo de relaciones, no sólo entre el individuo y el Estado.

Por otro lado, la ciudadanía de la agenda neoliberal es entendida principalmente como la integración de los individuos al mercado, mientras derechos adquiridos anteriormente, particularmente los laborales, desaparecen progresivamente. Ser ciudadano equivale a la integración al mercado como consumidor y productor. La llamada agenda neoliberal también abarca el resurgimiento del Tercer Sector que conduce o transmite su propia versión de ciudadanía. Este sector procura ofrecer servicios que el Estado no ofrece de forma eficiente- según la retórica prevalente - o busca preparar a la población para que adquiera un comportamiento social “aceptable”. Este parece ser el principio principal: adquirir ciudadanía para aprender a crear micro-empresas o para aprender a cualificar a los trabajos que aún están disponibles. Es así como en los aparatos gubernamentales y desarrollistas se ha introducido un proyecto ético enmarcado en el lenguaje de la eficiencia, promoviendo valores como el individualismo, la confianza en los mercados y el empresariado (Lazar, 2012:336). Se presume que son valores que todos debemos compartir para hacer funcionar la sociedad. El Estado se retira mientras el mercado es el sustituto para ofrecer ciudadanía. Finalmente para Dagnino (2007) el proyecto participativo democrático

proveniente del trabajo de movimientos sociales, ha sido cooptado por la agenda neoliberal que ha re-significado sus usos, restringiendo la posibilidad de generar políticas democráticas. Es una confluencia perversa que muestra los quebrantos de ambas vertientes. Ante el “consenso declarado” que legitima el uso de conceptos de moda para adelantar agendas confusas pero respaldadas por instituciones financieras transnacionales y estatales, prosigue el complicado ejercicio de descubrir sus secuelas y resultados.

En síntesis, he distinguido varias vertientes analíticas que inevitablemente están imbricadas. Todas colisionan en el caso que estudio. Por un lado están los conceptos tal como son definidos normativamente, cómo las disciplinas y/o la práctica de movimientos sociales los expanden y como son instrumentalizados por los mismos movimientos o por las élites neoliberales y su proyecto ético. Mi intención en esta investigación es distinguir la diversidad de significaciones en el Puerto Rico contemporáneo y su ensayo desarrollista más reciente y abarcador; un proyecto que estimula la construcción y/o fortalecimiento de espacios de afectos (comunidad) y la producción de un sujeto activo que hiciera frente a la crisis y los conflictos (ciudadanía activa). Pero todo esto se realizaría amparado en 1) la redefinición de una relación entre comunidad/ciudadanía con el Estado, 2) un Estado fragmentado donde convergen distintos proyectos de bienestar comunal y 3) la presencia práctica y simbólica de élites filantrópicas promotoras del Tercer Sector. El campo está minado de influencias e intereses que gravitan entre prácticas gubernamentales y políticas que entran en tensión. Toca rastrearlas en Juan Domingo, una comunidad de ciudadanos activos en conflicto.

#### **1.4 Breve relato de un festejo comunitario: a modo de introducción**

Era el 24 de diciembre de 2010, la conocida Nochebuena, víspera de la Navidad. Tradicionalmente la Nochebuena es celebrada en Puerto Rico entre familiares y amigos. En Trujillo, sector de Juan Domingo vinculado a Comunidades Especiales, no fue la excepción. Vecinos de la “Nueva comunidad” parcialmente

construida por la agencia gubernamental, organizaron un encuentro frente al hogar de Nancy, líder del barrio. De fondo se escuchaba música tropical que se complementaba con el sonido de panderos, maracas, güiros, guitarras y otros instrumentos que los invitados tocaban a su antojo. También abundaba la comida casera típica: el arroz con gandules, pasteles, lechón, ensaladas con varios ingredientes y postres donde predomina el coco. Sillas y mesas se posaban frente a la acera y se extendían a un trozo de la amplia calle que permitía el acceso a la comunidad recién pavimentada. El ambiente era de algarabía. Noté sin embargo que a unos metros del festejo oficial, en otra de las viviendas, se concentraba también un número sustancial de personas. La mayoría de estas personas eran miembros de una familia prominente del lugar.

Para estas fechas los progenitores de esta familia, Aida y Víctor, aún esperaban por la entrega de su vivienda. Durante la distribución de las viviendas habían escogido una de las casas que ubicaba en la última fase de construcción. Aida y Víctor estuvieron involucrados en el rescate de la Escuela Montessori, plantel educativo que ejecutaba un importante proyecto social del barrio. También se implicaron en la junta comunitaria del sector, una vez Juan Domingo comienza a formar parte del proyecto de Comunidades Especiales. Sus hijos vivían con sus respectivas familias en sendas viviendas de Trujillo. Su hija mejor incluso trabajaba en la Escuela Montessori. En su casa se llevaba a cabo esta “fiesta alternativa”. Su familia extendida también la conformaban miembros de la comunidad y empleados de la Escuela Montessori. Se podría decir que esta familia representaba lo que Trujillo aspiraba a ser: varias generaciones autóctonas de Juan Domingo apoderadas, que contribuyen al bienestar del barrio como empleados del proyecto social más conocido de éste, logrando inculcar en la nueva generación estos valores comunitarios. Sin embargo, también se podría afirmar que esta familia reproducía una dinámica muy propia de Trujillo, según los testimonios de vecinos que lo observan desde afuera. Hago referencia a ese sector del barrio que vela primordial y endogámicamente por los suyos, jerarquizando de este modo las relaciones sociales.

Este corto relato revela temas que serán explorados durante este estudio. Aida y Víctor, a pesar de su activismo y posición de privilegio dentro del barrio, llevaban años esperando la vivienda que les correspondía. Esto demuestra el camino pedregoso que tuvieron que afrontar y que serán explicados en detalle. Juan Domingo como Comunidad Especial no se limita al sector Trujillo, pero es en ese sector donde transcurren las distintas etapas que forman parte del proyecto de desarrollo: transformación de la infraestructura, la gestión de un proyecto social integrado al bienestar del barrio y la redacción de reglas de sana convivencia entre sus residentes. Convivir no implica dirigirse unánimemente hacia los mismos encuentros, pero cuando los síntomas de fragmentación son contrastados con una imagen pública de colectividad política, es necesario revisar la porosidad que habita detrás de la fachada. Nunca pude confirmar por qué razón esta familia decidió celebrar la Nochebuena separados del resto de los vecinos y de los invitados que a pocos metros, llevaban a cabo el festejo comunitario. Pero sí escuché testimonios que apuntaban a que ésta era una práctica habitual. Si las relaciones personales se reflejan también en el accionar político, Juan Domingo es un camino lleno de festejos comunitarios que no lo son o que lo son parcialmente, para unos sí y otros no.

## **1.5 Descripción de capítulos**

### **Capítulo 2**

Este capítulo tiene el doble propósito de presentar un análisis de la formación del Estado Moderno de Puerto Rico y una discusión histórica sobre el seminal proyecto de desarrollo comunitario conocido como la División de Educación a la Comunidad (DivEdCo) implantado durante la llamada Revolución Pacífica de mediados del siglo XX. Durante esta trascendental época se renegoció la relación colonial entre Puerto Rico y Estados Unidos, el modelo de desarrollo económico y se consolidó la estructura institucional que facilita en la actualidad un escenario de cultura política ambivalente y una economía inestable. En este capítulo propongo

acentuar la importancia del desarrollo comunitario en Puerto Rico como una política pública para transformar tanto la base material como la conducta de la ciudadanía pobre.

### **Capítulo 3**

Este capítulo presenta un detallado análisis del discurso y plan operacional del Proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (DICE). Lo ubica además en su contexto socio-político ya que se explica los cambios experimentados en Puerto Rico tan pronto languidece el desarrollo socio-económico impulsado por el Estado y las autoridades estadounidenses a mediados del siglo XX. Si el proyecto de Comunidades Especiales es un modo actual de repensar los ejercicios desarrollistas del siglo anterior, toca analizar los cambios que el capitalismo tardío y la lógica neoliberal aportaron al mismo.

### **Capítulo 4**

En este capítulo se introduce a Juan Domingo como comunidad de acción, atributo que antecede a la incorporación de este barrio al Proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales. Para discutir los procesos que permiten informar cómo le fue asignado a Juan Domingo este calificativo, primero analizo los patrones de asentamiento del barrio, la variedad de las condiciones de vida de sus residentes, las dinámicas de movilidad social y las relaciones con sus vecinos afluentes. Esta exploración permite entender cómo la acción colectiva en Juan Domingo ha estado íntimamente ligada al Tercer Sector, a la construcción de proyectos sociales autogestionados y al establecimiento de redes de privilegios especiales, tanto públicas como privadas.

### **Capítulo 5**

En este capítulo se discute la accidentada concepción del nuevo Juan Domingo, que dio paso a la accidentada construcción del mismo, una vez el barrio se incorpora al Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Especiales. El nuevo Juan Domingo comprendió en sus inicios un mejoramiento a la infraestructura del

lugar, pero luego evoluciona hacia la construcción de viviendas de bienestar social dentro del controversial modelo de desarrollo urbano propuesto por el Municipio de Guaynabo. Para resistirlo, se crearon alianzas con los promotores del proyecto de desarrollo comunitario estudiado, así como con agentes del derecho participativo. En este capítulo se muestra cómo del desarrollo infraestructural, surge un movimiento vecinal que expande las herramientas políticas para alcanzar justicia social. Finalmente se muestra cómo una serie de fallos del Estado termina debilitando los alcances de este proceso de transformación socio-espacial y de apoderamiento comunitario.

## **Capítulo 6**

En este capítulo se revisa el proceso de desarrollo comunitario de Juan Domingo como comunidad especial contrastando los discursos y prácticas de sus líderes prominentes. En el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Especiales los actores sociales son vistos como protagonistas del quehacer comunitario y es deber del Estado estimular y acompañar a las comunidades en su proceso de organización, creando así un nuevo de territorio de negociación y subjetividad política. En Juan Domingo, este proceso de formación de líderes entra en conflicto con ideologías y experiencias ya existentes, que diversifican los significados evitando que dentro de los contornos barriales la versión más mediatizada fuera la hegemónica. Las maneras de entender el rol del líder en Juan Domingo no sólo surge por los intereses materiales de uno u otros grupos, sino del compromiso por el propio debate. Se negocian de forma intensa los significados y el poder.



## Capítulo 2

### La democracia comunitaria:

#### elementos para fundar el Estado Moderno en Puerto Rico

*“Pero los pueblos como los hombres, tienen la capacidad de transformarse; de anhelar un mejor presente y un mejor futuro. En ese deseo por alcanzar su destino, los pueblos buscan incansablemente hombres y mujeres en quienes depositar su confianza. En un momento se estimuló nuestra capacidad de soñar y de trabajar. Se puso a un País pobre, atribulado por la miseria y abatido por la injusticia, a pensar en un futuro distinto”. (Sila María Calderón, “Tributo a Luis Muñoz Marín: Diez propuestas para Puerto Rico”, 2011).*

### 2.1 Introducción

Cuando a mediados del siglo XX llegó al país un equipo de antropólogos sumados al esfuerzo de Julian Steward de estudiar las variantes culturales en una sociedad compleja como Puerto Rico, se toparon con un intenso proceso de formación del capitalismo y las desigualdades que genera en diferentes escalas y “tipos” de comunidad. A pesar de sus omisiones<sup>9</sup>, el producto de este esfuerzo titulado *The People of Puerto Rico* (1956), captura no sólo los variados grupos de producción que iban constituyendo un proletariado agrario (trabajadores de la caña, café, entre otros), sino un proceso de transición social y económica que buscaba dirigir al país hacia la modernidad. Este proceso fue recibido con optimismo por un gran número de campesinos, hasta ahora considerados población marginal, que se sentían fundamentales para el éxito de este cambio en la sociedad. Esta actitud no fue casual, ya que el Estado de esta época diseñó una lograda y ambiciosa estrategia para difundir su mensaje, para incluir a la población “tradicional” en el proyecto de crear una sociedad moderna y democrática. El propósito de este capítulo es analizar el surgimiento y fortalecimiento de este modelo de Estado y cómo para

---

<sup>9</sup> Para algunos intelectuales del país este estudio omite principalmente las consecuencias del colonialismo y no contempla la existencia de una “cultura nacional” (Godreau, 2012). Esta lectura negativa lamentablemente canceló la posibilidad que el estudio tuviera mayor difusión en Puerto Rico, aunque recientemente se esté valorando su contenido y metodología (Silverman, 2012).

estos fines se instrumentalizó la enseñanza de la democracia a través de proyectos de desarrollo comunitario. Respaldo la premisa que los proyectos desarrollistas buscan crear las condiciones para que un nuevo régimen político y socioeconómico pueda surgir. Por consiguiente, es fundamental enfocar el análisis antropológico e histórico de las experiencias desarrollistas en concordancia a su proyecto político y económico, el tipo de sociedad que define, las posibilidades de transformación de esta sociedad y las tensiones sociales que estas visiones buscan estimular o remediar.

Las instituciones políticas y económicas están entrelazadas. De estas instituciones y de la naturaleza de sus vínculos depende el desenvolvimiento de los países y sus estilos de gobernanza (Catalá, 2013). Los diversos actores sociales actúan también en función de esta relación entre institución pública y mecanismos económicos, lo que crea patrones hegemónicos. Numerosos proyectos públicos han buscado redefinir su relación con la ciudadanía, particularmente aquella en desventaja socioeconómica. Estos proyectos públicos concuerdan con modelos sociales que revelan ya sea una ponderada planificación o por el contrario, aparecen de forma dispersa, dificultando su vinculación con un modelo social concreto. Como punto de partida, propongo iniciar esta discusión adaptando el esquema que propone Gavin Smith (2010, 2011) para estudiar la relación entre proyectos hegemónicos de la posguerra y los que proponen un nuevo contrato con la población que queda “al margen de lo social” en la actualidad. El autor considera los proyectos del bloque hegemónico posteriores a la Segunda Guerra Mundial como *expansivos*, donde la tensión entre la soberanía popular y el realce de la producción serían mediados por el modelo social demócrata. Este modelo de gobernanza, expandido a través de programas de desarrollo o programas de bienestar social en países “desarrollados”, promovía la “uniformidad” en términos de producción masiva y la distribución de recursos a una ciudadanía entendida como “universal” y “homogénea”. El mejor vehículo para materializar este proyecto era el Estado Nacional. Por otro lado, Smith hace referencia al cambio paulatino que se generó en este proyecto hegemónico expansivo, una vez se restringe el campo de negociación política a los participantes seleccionados, privilegiando entonces las

políticas de reconocimiento y la planificación selectiva basada en modelos corporativos, ergo, hegemonía selectiva. Dado el extenso intervalo temporal, limitaré la discusión en este capítulo a cómo se constituyó el Estado Moderno en Puerto Rico y su proyecto de hegemonía expansiva.

Comenzaré proporcionando una breve historiografía de Puerto Rico durante los primeros años de su estado como colonia de los Estados Unidos. Aquí reseñaré las políticas institucionalizadas por la nueva metrópoli y cómo se consagró un sistema capitalista agrario que dependiendo el sector económico en cuestión, resquebrajó el tejido social existente, como es el caso de las antiguas zonas cafetaleras y posteriormente, tabacaleras del interior de Puerto Rico. La apuesta norteamericana por la sobre-especialización en el cultivo de la caña de azúcar provocó el empobrecimiento de la población, el enriquecimiento de los dueños de las corporaciones y de la oligarquía criolla que se adaptó a las nuevas circunstancias. Esta nueva incursión también provocó una confusa reacción de la clase burguesa nativa y de la clase trabajadora, generando además lealtades disímiles. Mientras tanto, los representantes de los partidos políticos existentes buscaron desesperadamente generar condiciones para negociar sus derechos con el gobierno impuesto por los Estados Unidos.

Continuaré discutiendo los resultados de la nueva “renegociación” de la clase política puertorriqueña con el gobierno de los Estados Unidos, que dieron paso a la consolidación de un gobierno local, que pese a contar con nuevos poderes de gestión administrativa, continuó supeditado al estado federado de la nación norteamericana. Este gobierno, impulsado por el Partido Popular Democrático (PPD), puso en marcha una serie de proyectos socio-económicos inspirados en el Nuevo Trato<sup>10</sup>, que buscaron transformar el modelo de desarrollo en Puerto Rico y cambiar la conducta y condiciones de la población, entendiéndose, erradicar la pobreza

---

<sup>10</sup> El Nuevo Trato (New Deal) marca la época de intervención gubernamental directa del presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt en los asuntos económicos del país, con el propósito de combatir la Gran Depresión. En Puerto Rico se implantaron varios proyectos, entre ellos el *Puerto Rico Emergency Relief Administration* (PRERA) en el 1933 y el *Puerto Rico Reconstruction Administration* (PRRA), en el 1935. Historiadores afirman que ninguno tuvo efectos significativos en la población aunque sí lo tuvieron en la racionalidad del gobierno puertorriqueño de mediados del siglo XX.

y la fuente principal de producción y de medios de sustento. Concretamente, discutiré los alcances de dos “operaciones” distintas: la Operación Manos a la Obra y la Operación Serenidad. Dentro de esta última, destacaré los aportes de la División de Educación a la Comunidad (DivEdCo), uno de los proyectos emblemáticos de esta operación que proponía estimular la democratización del país y “revolucionarlo” de forma pacífica. Estas operaciones estuvieron ancladas en un movimiento populista gubernamental que, a pesar de iniciar como proyecto socialista nacional con miras a potenciar un país independiente y desarrollado, consolidó la base institucional que actualmente nos presenta un escenario político ambivalente, una economía débil y una sociedad empobrecida.

## **2.2 Un nuevo *Porto Rico*: formación de capital y experimentos coloniales**

Las primeras décadas del siglo XX en Puerto Rico se caracterizaron por la entrada y profundización entre la población isleña de la hegemonía social política y económica de los Estados Unidos de América. Esta época reivindica la expansión imperialista estadounidense que representó un traspaso de poderes de una metrópoli a otra,<sup>11</sup> y aunque de entrada no transformó significativamente la cotidianidad de amplios sectores de la población isleña<sup>12</sup>, sí lo logró tan pronto sentó las bases de un agresivo sistema capitalista agrario que privilegió el monocultivo de la caña de azúcar y enriqueció a las corporaciones estadounidenses

---

<sup>11</sup> Desde su conquista en 1492, Puerto Rico fue posesión de España. A pesar de la acción de movimientos insurgentes, la clase política en Puerto Rico solamente logró un tratado autonómico con España en el 1897. Un año después, en el 1898, España cede Puerto Rico a los Estados Unidos al poco tiempo de estallar la Guerra Hispano-estadounidense. Un grupo nutrido de burgueses y representantes de la clase política en el país, incluyendo los partidos mayoritarios (Partido Federal y Partido Republicano), interpretaron como positiva la incursión de Estados Unidos por tratarse de un país que promovía la democracia y la expansión de derechos. Sin embargo, una vez iniciado el siglo XX, las políticas institucionales de la nueva metrópoli resultaron polarizantes, con un grupo creciente de nativos puertorriqueños descontentos y emprendidos en una búsqueda por negociar acceso al poder.

<sup>12</sup> Una importante excepción fue la zona cafetalera y luego, la tabacalera del interior de Puerto Rico. Esta fue una configuración económica radicalmente alterada por Estados Unidos al 1) perder los mercados protegidos de Cuba y España y 2) tener que competir en Estados Unidos con el -mejor establecido- café de Brasil (Ayala 2007:19).

que monopolizaban este tipo de cultivo. No obstante, fueron los años de la posguerra (mediados de la década de 1940 en adelante), los que cambiaron drásticamente las condiciones de vida para un amplio sector de la población. Este fue el momento en el que es elegido un gobierno de puertorriqueños, se renegocia el estatus político de la isla y se transforma el modelo económico del país. Pero regresando a los primeros años de la inmersión estadounidense, lo que provocaron las tropas norteamericanas fue una confusa reacción por parte de la clase burguesa nativa y de la clase trabajadora, además de flujos migratorios extensivos *intra*-isla y hacia los Estados Unidos y un profundo proceso de aculturación, incluyendo la enseñanza obligatoria del inglés. Conjuntamente y cónsone con la metrópoli anterior, Estados Unidos valoró la posición estratégica de Puerto Rico convirtiéndolo en un amplio campo de defensa militar. Bases de este tipo se asentaron a lo largo del territorio insular y transformaron la configuración socio-económica de numerosos sectores de Puerto Rico.

La primera transformación de la economía de Puerto Rico como protectorado de Estados Unidos fue la Ley Foraker del 1900. Esta ley permitió el libre comercio<sup>13</sup> entre Puerto Rico y el mencionado país. Debido a la enorme ventaja productiva de la industria y la agricultura de EEUU, este nuevo “tratado” tuvo consecuencias inmediatas en Puerto Rico. Aquellos productos con un amplio mercado en los Estados Unidos, como fue el caso de la azúcar no procesada, el tabaco y la industria de la aguja, se expandieron enormemente. La más beneficiada de estas industrias fue la del cultivo de caña de azúcar, teniendo como principales inversionistas a empresarios estadounidenses. Mientras la más afectada fue la del café, que para 1914 había colapsado. El mercado principal, prácticamente el único mercado para los productos donde hubo inversión y protección del nuevo gobierno, fue Estados Unidos, tan así que para el 1930 casi un 95% de los bienes producidos en Puerto Rico se exportaban a este país. En adición a esto, los ingresos generados de aquellas industrias que experimentaron cierto beneficio, se gastaban en el consumo de bienes importados de los Estados Unidos.

---

<sup>13</sup> Este *modus operandi* resulta recurrente en la relación histórica entre Puerto Rico y los Estados Unidos. Aún en la actualidad, se intenta medir y negociar las condiciones de este arreglo.

La expansión de la economía de las plantaciones de azúcar reestructuró las relaciones sociales en las costas de Puerto Rico. Hubo además cambios en la tenencia de tierras, la distribución de ingresos, migración interna y nuevos asentamientos. El incremento en la población en los municipios “azucareros” fue notable, mientras los productores de azúcar completaban la transición de convertir los *ingenios* en *centrales* azucareras. Precisamente, miembros prominentes de la oligarquía criolla aplaudieron esta transición porque el acceso al mercado estadounidense les aseguraba ganancias que no conseguían bajo la tutela de España. Pero fueron las corporaciones de Estados Unidos las que para el 1930 controlaban la mitad de la producción de la caña sin procesar<sup>14</sup>. Este material terminaba siendo procesado en las refinerías de Estados Unidos. De esta forma, los dueños de las centrales obtenían condiciones óptimas para aumentar sus ganancias: 1) consiguiendo el material procesado de forma barata (incluyendo la mano de obra) y 2) protegiendo a los empresarios de las Refinerías en los Estados Unidos. Este sistema, mientras generaba ganancias extraordinarias a los empresarios y colonos, no mejoró las condiciones de los trabajadores de la caña, todo lo contrario, las empeoró. A estos trabajadores se les dificultaba organizarse, ya que muchos no eran contratados directamente por las centrales, sino que trabajaban por jornada. El *tiempo muerto*<sup>15</sup> representaba un periodo de precariedad y sobrevivencia. Aquí la labor de las mujeres en la industria de la aguja cobraba aún más importancia, pero al tratarse de una labor realizada en el espacio doméstico, sus trabajos eran muy mal remunerados y sus demandas eran poco reconocidas<sup>16</sup>. En general, las industrias que se fortalecieron con la sólida entrada de Estados Unidos al panorama económico del país exhibieron altos niveles de desigualdad.

Una manera con la que se intentó remediar la desigualdad que prevalecía, particularmente en el proceso de cultivo de la caña de azúcar, fue la Ley de los 500

---

<sup>14</sup> Las principales corporaciones fueron: South Porto Rico, Central Aguirre, Fajardo y United Porto Rico (Ayala, 2007: 37).

<sup>15</sup> Es el tiempo de desempleo forzoso una vez culminan los meses de la *zafra* (cosecha).

<sup>16</sup> En la década de 1930, tanto las trabajadoras de la industria de la aguja, como los trabajadores de la azucarera, la de transportación pública, la del tabaco, de los muelles, entre otros, protagonizaron numerosas huelgas. La ayuda del Partido Nacionalista, que abogaba por la independencia del país, provocó la encarcelación de sus líderes en prisiones federales de los Estados Unidos.

acres. Esta medida correspondía al límite de terreno dedicado a la agricultura que una corporación podía tener en Puerto Rico. Sin embargo, a pesar de su imposición a principios del siglo XX<sup>17</sup>, la ley no se ejecutó por cuatro décadas<sup>18</sup>. Dicha indiferencia por la implementación de la Ley de los 500 acres indicaba los privilegios que disfrutaban los dueños de las centrales azucareras estadounidenses en conjunción con la clase política que controlaba el país. Otro aspecto que muestra el modelo económico de la época y el poder indiscutible de los dueños de las corporaciones azucareras es el monopolio que tuvo este tipo de cultivo vis-à-vis otros productos. Esta tendencia de sobre-especialización como resultado del libre comercio entre el territorio de Puerto Rico y los Estados Unidos, sumado a los impuestos que se asignaron sobre extensiones de tierra, forzó a unos propietarios de amplios terrenos a venderlos y a los pequeños propietarios a entrar en la economía de mercado convirtiéndose en colonos. Como consecuencia, se fue formando, aumentando y sistematizando un capitalismo rural basado en la explotación de trabajadores y el aumento en fincas de producción de caña de azúcar, aunque no de usufructo, que como mencioné antes, empobreció la población y provocó la lectura negativa del sector agrícola como fuente de desarrollo económico para Puerto Rico<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ya la Ley Foraker del 1900, primera ley que regulaba las relaciones de Estados Unidos con su nuevo territorio, permitía la entrada de bienes de Puerto Rico al mercado de los Estados Unidos e incluía la cláusula de los 500 acres.

<sup>18</sup> La Ley Jones del 1917, ley que sustituyó la Ley Foraker, retuvo la limitación de los 500 acres, ordenando además un estudio sobre las corporaciones que violaban esta regulación. El estudio concluyó que unas 477 corporaciones operaban más de 500 acres. Los resultados de este estudio fueron presentados al Comité de Asuntos de las Islas Pacíficas y Puerto Rico, pero no se llevó a cabo ninguna acción para cambiar esta situación. (Ayala 2007: 36).

<sup>19</sup> En adición a la consolidación de este sistema capitalista rural que benefició al capital de las corporaciones estadounidenses, tan temprano como en el 1920 se incluyó a Puerto Rico en las leyes de cabotaje que hasta el presente, determinan que la entrada y salidas de mercancías se realizan en barcos de matrícula estadounidense. Es en esta época en que además se afirma el control de los Estados Unidos en el comercio exterior, aduanas, la banca, en fin, en aspectos fundamentales para el desarrollo económico del país (Irizarry Mora: 2010).

### 2.3 Esfuerzos nuevo-tratistas y la Reforma Agraria del PPD

Diversos planes gubernamentales se diseñaron para transformar la grave situación económica del país, que empeoró, tal como en la metrópoli, durante la Gran Depresión de la década de 1930. Esta era de intervencionismo del Estado que sentó las bases para el paradigma del Estado Benefactor, se produce con la llegada del presidente Franklin D. Roosevelt y su representante en Puerto Rico, el gobernador Rexford Guy Tugwell<sup>20</sup>. Citando a varios historiadores, la socióloga Linda Colón (2005:178) recalca que estas medidas de emergencia tuvieron el propósito de pacificar la hostilidad que se había levantado contra el gobierno estadounidense y sus corporaciones por más de 30 años de abandono, asumiendo entonces funciones que hasta ese momento no había tenido. El primero de los programas fue el *Puerto Rico Emergency Relief Administration* (PRERA), inaugurado en 1933. A pesar de aportar en la financiación de proyectos de infraestructura, de asignar fondos para la salud pública, de facilitar el establecimiento de varias empresas, educación y administración de censos, la PRERA no logró mejorar visiblemente las condiciones de vida de la mayoría de la población, lo cual impulsó el diseño de un plan económico más abarcador e integral que pudiera resolver el problema de la estructura productiva que generaba la pobreza. Este plan fue conocido como el Plan Chardón y tuvo como propulsores a Carlos Chardón, Luis Muñoz Marín y al propio Rexford Guy Tugwell.

El Plan Chardón, diseñado en el 1934, constituía un reto para la clase social que representaba los intereses de los accionistas corporativos, ya que una de sus

---

<sup>20</sup> Rexford G. Tugwell fue un reconocido economista institucionalista y uno de los intelectuales que colaboró con Franklin Delano Roosevelt en el diseño de las políticas del Nuevo Trato. Tugwell sirvió como gobernador de Puerto Rico del 1941 al 1946. El suyo fue el último mandato de un gobernador estadounidense en Puerto Rico, posición que hasta finales de la década de 1940 era asignada por el Presidente de los Estados Unidos. Vía sufragio, el pueblo de Puerto Rico sólo elegía sus representantes legislativos. Tugwell facilitó la designación del primer gobernador de Puerto Rico, Jesús T. Piñero, en el 1947 y colaboró estrechamente con el primer gobernador de Puerto Rico elegido por los puertorriqueños, Luis Muñoz Marín. Se le atribuye a Tugwell y sus colaboradores el diseño de un plan de desarrollo “autosostenido”, orientado “hacia adentro”, o sea, basado en la utilización de los recursos internos del país con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población. Este plan no terminó de concretarse debido al cambio de estrategia de desarrollo iniciado desde Estados Unidos luego de culminada la Segunda Guerra Mundial (Catalá, 2013).

principales propuestas fue la implantación de la Ley de los 500 acres<sup>21</sup>, la redistribución de las tierras adquiridas y una estructura salarial más justa y equitativa. Buscaba entonces la diversificación de la agricultura impulsando la industria cafetalera y tabacalera, para así resquebrajar el dominio absoluto de los monopolios azucareros y la creación de pequeños capitalistas capaces de competir en el mercado mundial y de ejercer un control sobre el capital local (Cólon, 2005:182). Además, el plan propuso un programa de industrialización atrayendo industrias que generaran una alta concentración de mano de obra<sup>22</sup>. En síntesis, el Plan Chardón tenía como objetivo poner fin a los monopolios, diversificar la estructura productiva de la economía, reducir la fuga de ganancias a los Estados Unidos, disminuir el desempleo, todo esto para permitir un desarrollo capitalista local sin alterar la relación colonial con los Estados Unidos. Sin embargo, el plan no se implantó debido a la presión infundada por los propietarios de las grandes empresas, aunque muchas de estas ideas se revisitaron en décadas posteriores.

El proyecto que sí sustituyó a la PRERA fue el *Puerto Rico Reconstruction Administration* (PRRA). En principio, esta agencia creada en 1935 pondría en marcha las propuestas principales del Plan Chardón, pero así como sucedió con este plan, los opositores de estas propuestas provocaron el cierre de esta oficina para finales de la década de 1930. Parte de los fondos de la PRRA fueron destinados a operaciones de emergencia<sup>23</sup> y no de reconstrucción, que era el propósito principal de la agencia. A pesar de esto, la mayor aportación de la PRRA se produjo en el área de infraestructura, como fue el programa de construcción de pequeñas casas de cemento; aunque además tuvo un impacto mínimo en la distribución de tierras, los servicios de salud y los programas de reforestación, expansión de escuelas, entre otros. También con fondos de la PRRA, el Estado intentó con poco éxito administrar una central azucarera. Sin embargo, los fondos otorgados a Puerto Rico y el esfuerzo político dedicado a llevar a cabo este

---

<sup>21</sup> Esta ley limitaría la posesión de tierra a dicha cantidad (500 acres o 202 hectáreas).

<sup>22</sup> Como se verá más adelante, el problema con esta estrategia es que no se pueden sustituir todos los empleos que genera la agricultura con los de la industria, por lo tanto, no se resolvería el problema de desempleo.

<sup>23</sup> Los programas de emergencia otorgaban empleos de corto plazo en el gobierno, muchos siendo empleos de administración. Con la PRRA, el Estado federal comienza a invertir en la creación de empleos de este tipo, práctica que continúa actualmente.

programa, no fueron suficientes para erradicar la pobreza y modernizar el país (Colón, 2005: 183). Al cierre del programa, los datos socioeconómicos de la época indican que el ingreso per-cápita sólo había aumentado \$38 dólares. Puerto Rico se había tornado aún más dependiente a los Estados Unidos (Dietz, 1989, Irizarry Mora, 2010). No se produjeron cambios significativos en las condiciones de vida de su población.

Este cambio en las condiciones de vida de la población sucede cuando un partido político de puertorriqueños asume una posición relevante en la palestra pública del país, siendo el llamado para promover una reforma agraria y la real implementación de la Ley de los 500 acres, un factor fundamental en su surgimiento. Este partido, el Partido Popular Democrático (PPD), se incorpora a la política a finales de la década de 1930<sup>24</sup> y desde este momento, pasó a dominar la política en Puerto Rico hasta la década de 1960. A partir de la década de 1970, el PPD comienza a alternar la dirección del aparato gubernamental con el recién creado Partido Nuevo Progresista (PNP), que abogó y sigue abogando por la anexión de Puerto Rico a los Estados Unidos. Esta alternancia continúa hasta el presente constituyendo una práctica fundamental para comprender la cultura política de los residentes de Puerto Rico en todas sus escalas. Pero regresando a los tiempos tempranos y hegemónicos del PPD, éste nace en el 1938 y en escasos dos años gana las primeras elecciones legislativas,<sup>25</sup> hecho que fue interpretado como un mandato para poner en marcha una reforma social. Su plataforma de campaña ubicaba a los hacedores del partido como seguidores inmediatos de las reformas del Nuevo Trato dedicado a las ideas de planificación, el control estatal de la empresa y un desarrollo autónomo como preparación hacia la independencia.

---

<sup>24</sup> Hasta esta fecha, múltiples partidos articulaban la plataforma política en Puerto Rico, con sus miembros debatiendo el tipo de relación que negociarían con los Estados Unidos (ser pro o anti-estadounidense, adaptarse o resistir, anexarse, separarse o reclamar reformas dentro del status quo). Alianzas entre estos partidos eran recurrentes, así como los cambios de estrategia a nivel político y socio-económico. Los inicios del PPD ejemplifican esta dinámica, ya que surge de una ruptura del Partido Liberal, convirtiéndose en el ala independentista –aunque no radical- de este partido. Esta ideología la abandonó a finales de la década de 1940.

<sup>25</sup> Desde comienzos de la colonización estadounidense, el puesto ejecutivo de más alto rango en el país, el Gobernador(a), era elegido por el Presidente de los Estados Unidos. Las elecciones ganadas por el PPD fueron para ejercer como mayoría en el cuerpo legislativo de mayor prestigio, el Senado.

Como veremos más adelante, esta orientación, a veces nombrada como los tiempos socialistas<sup>26</sup> e independentistas del PPD y su líder Luis Muñoz Marín, fue abandonada para finales de la década de 1940 (Ayala, 2007:182). En general, durante el transcurso de los años 40, las reformas del PPD y su mayor aliado, el Gobernador de Puerto Rico (1941-1946) Redwell Tugwell<sup>27</sup>, establecieron los cimientos para la reorganización de la estructura económica y política del país, enfatizando la solución de cuatro asuntos: el problema del monopolio de la tierra, el “subdesarrollo”<sup>28</sup>, la ausencia de poderes estatales<sup>29</sup> y los problemas sociales derivados de la extrema pobreza. (Colón, 2005:186). Lo interesante es que a lo largo de los años, las soluciones brindadas a estos problemas terminaron contradiciéndose y motivando un cambio de paradigma político que explicaré en la siguiente sección. Pero antes, es pertinente comenzar explicando la primera de las soluciones, la Reforma Agraria del PPD del 1942.

Sin entrar en extensos detalles, la Reforma Agraria del PPD prometía diversificar la producción y fragmentar la tenencia de tierras. Se esperaba que las nuevas leyes garantizaran un salario mínimo, maximizara horas de trabajo y otorgara derechos laborales. Potencialmente, la implementación de la Ley de los 500 Acres le proveería al Estado a través de sus agencias gubernamentales, el control de una gran cantidad de terreno agrícola. Sin embargo, la Reforma Agraria del PPD no fue ni radical, ni revolucionaria. El partido estaba comprometido a

---

<sup>26</sup> El uso de este concepto resulta debatible ya que el modelo económico promovido por Luis Muñoz Marín desde los inicios fue el desarrollo capitalista del Estado, eso sí, buscando el respaldo de la masa de trabajadores agrícolas desposeídos, del nuevo núcleo de trabajadores de fábrica, desempleados y otros grupos subalternos escasamente representados en previos esfuerzos partidistas (Dietz, 1989: 195).

<sup>27</sup> Fue durante la gobernación de Tugwell y su interregno institucionalista que se racionalizó la planificación y se organizó y amplió el sector público. Veremos más adelante cómo elementos importantes de su proyecto gubernamental se fueron desmontando en la década de 1950, principalmente sobre la necesidad de fortalecer los cimientos de la producción insular y no del capital extranjero. Éste se convirtió en uno de los deslindes con la labor de Luis Muñoz Marín. (Catalá, 2013).

<sup>28</sup> El llamado subdesarrollo o retraso socio-económico sería atendido más adelante mediante la industrialización, primero local, luego externa. La idea inicial era estimular la producción y el consumo interno.

<sup>29</sup> Ante la ausencia de poderes gubernamentales, se crearon empresas públicas como la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la Autoridad de Fuentes Fluviales, la Junta de Planificación y el Banco de Fomento. Estas empresas facilitarían la provisión de servicios públicos, fortalecerían la infraestructura local y permitirían la incorporación de industrias como medio de producción (Colón, 2005:186).

seguir las restricciones legales establecidas. Por ejemplo, todo terreno expropiado era compensado, provocando entonces que la adquisición de las fincas se limitara a los recursos financieros que tenía el Estado. Esto, junto a la negación de los políticos del PPD de retar las leyes existentes del gobierno federal estadounidense, su negación de colaborar con sindicatos de trabajadores para poner en marcha proyectos alternativos de producción como cooperativas agrícolas y su colaboración con sectores conservadores que protegían los intereses de la propiedad privada, instó a muchos a interpretar la política del PPD como reformas del aparato administrativo, supeditados al poder de Washington. Por consiguiente, la Reforma Agraria del PPD no tuvo éxito cambiando la estructura de la tenencia de tierras, no creó agricultores independientes o una agricultura cooperativa que perteneciera al Estado, no fragmentó los latifundios existentes y no diversificó la producción o la redirigió al mercado interno. Sin embargo, la Reforma Agraria del PPD sí logró liberar a miles de familias de agregados<sup>30</sup> de residir en la tierra de los propietarios de sus lugares de trabajo, ya que la reforma facilitó la repartición de parcelas entre esta población rural de desposeídos. Con ello, el PPD creó fincas individuales arrendadas a familias de agricultores *bona-fide* interesados en implantar nuevas técnicas de producción agrícola. No sorprende que esta población constituyera una base electoral importante del joven partido político, ya que fue el PPD el responsable de la distribución de las parcelas. Poco hizo el partido para ocultar el compromiso con el ámbito rural, al tener como imagen la silueta del rostro de un “jíbaro” (campesino) y las palabras: Pan, Tierra y Libertad.<sup>31</sup>

A pesar de los cambios que se suscitaron con la Reforma Agraria del PPD, la sobre-especialización de la agricultura no fue sustituida por una estructura de producción moderna y diversificada, sino por un sistema que dependió aún más de

---

<sup>30</sup> Estas eran las familias de trabajadores de las fincas agrarias que vivían de arrimados en las tierras de los dueños de las centrales. Para 1940, las familias de agregados constituían un tercio de la población total, o cerca de 110.000 familias. (Irizarry Mora, 2010).

<sup>31</sup> Para Muñoz, el pueblo carecía de “pan, tierra y libertad” debido a las plantaciones azucareras extranjeras, corporaciones que además corrompían el proceso político obligando a los electores a vender sus votos. El programa del PPD era básicamente un keynesianismo adaptado a un ambiente agrícola, subdesarrollado y colonial. Por lo tanto, el discurso del PPD fue anti-imperialista y anti-expansionista, pero no anti-estadounidense, ni anti-capitalista (Dietz, 1989: 197-198).

las importaciones alimenticias del exterior<sup>32</sup>. Mientras la fuerza electoral del Partido Popular Democrático (PPD) aumentaba, las estrategias del partido cambiaban. Los terrenos rurales al convertirse mayormente en zonas residenciales, comenzaron a ser vistos por agentes gubernamentales y por la población que experimentó estas transformaciones, como áreas de construcción y no de producción agrícola. Este fenómeno sentó la base, claro está, junto a una muy estructurada planificación gubernamental, para la aceleración del proceso de urbanismo que adoptó el modelo de construcción de los Estados Unidos. Muchas de las familias que recibieron parcelas las abandonaron para convertirse en la fuerza obrera que sería empleada por los dueños de las fábricas de capital privado que el gobierno comenzó a promover en las zonas urbanas a raíz del nuevo plan de industrialización inaugurado a partir del 1948. Estas familias también constituirían el grueso de la gran masa de emigrantes que partirían a la costa este de los Estados Unidos, cuando el plan de industrialización los veía como excedente poblacional. La idea de continuar con la Reforma Agraria después de culminada la Segunda Guerra Mundial resultaba ser incompatible con el giro que tomaría la economía estadounidense en este periodo y con los planes que a tales efectos se trazaron para Puerto Rico (Dietz, 1989, Irizarry Mora, 2010, Ayala, 2007, Catalá, 2013 y Colón, 2005). Puerto Rico, según los hacedores del Estado creciente, necesitaba modernizarse, definir su relación con Estados Unidos, facilitar la llegada de inversionistas capitalistas y preparar a la población para estas transformaciones sin que ésta perdiera el sentido de pertenencia a una comunidad nacional imaginada.

## **2.4 Operación por un Puerto Rico Moderno**

Aunque breve, la exposición anterior repasa cuatro décadas de inmersión estadounidense en Puerto Rico, la ambigüedad política que suscitó la presencia colonial de la nueva metrópoli y la principal estrategia económica que convirtió a una masa de la población en proletarios rurales al servicio, principalmente, de las

---

<sup>32</sup> Entiéndase, Estados Unidos.

corporaciones azucareras estadounidenses. Vimos además cómo se intentó remediar los estragos económicos provocados por la Gran Depresión, a través de programas de intervención social y económica. Estos proyectos fortalecerían la presencia del Estado – aún liderado por un gobierno ejecutivo estadounidense – en las condiciones de reproducción social de la población, creando tensiones con las corporaciones y la clase dominante que promovía un sistema capitalista con poca intervención gubernamental. Todos estos procesos de cambio exacerbaron los reclamos por nuevas políticas de redistribución de bienes y recursos, así como el continuo debate por el reconocimiento de la identidad distintiva puertorriqueña. La solución más coherente para algunos miembros de la clase política, trabajadores e intelectuales, sería el auto-gobierno alcanzándolo a través de la independencia, aunque la determinación del proceso para adquirirla sería motivo de debate. Para esa fecha, partidarios de los movimientos de insurrectos eran perseguidos y encarcelados por las autoridades federales estadounidenses y sus representantes en el país. Tampoco había consenso sobre el tipo de gobierno que, una vez alcanzada la soberanía, debía implantarse. Se demostró que ser un protectorado estadounidense con su potente estructura rural capitalista-corporativista del monocultivo de la caña de azúcar, con una presencia militar extendida alrededor de todo el territorio<sup>33</sup>, priorizando el acceso a su mercado e incluso, concediendo - aunque de forma restrictiva- la ciudadanía estadounidense a los nativos de Puerto Rico<sup>34</sup>, constituía un reto significativo a la hora de plantearse una ruptura con un país que justo estaba en proceso de expandir su dominio económico y político a nivel mundial.

Precisamente, fue en este periodo de expansión ahondado por la Segunda Guerra Mundial y el choque ideológico durante la Guerra Fría, que se reestructuró la economía puertorriqueña. Los experimentos nuevo-tratistas de las décadas de 1930 y 1940 eran vistos con suspicacia por los círculos de poder de Washington, ya

---

<sup>33</sup> A lo largo del siglo XX, Estados Unidos instaló en Puerto Rico unas 25 bases de sus distintos cuerpos militares y navales, siendo las más prominentes la estación naval Roosevelt Roads en Ceiba, los campos de entrenamiento de la Marina en Vieques, la Base Ramey en Aguadilla, el Campo Santiago en Salinas, el Fuerte Allen en Juana Díaz y el Fuerte Buchanan en San Juan.

<sup>34</sup> En la Ley Jones del año 1917, se le concede a los residentes nativos de Puerto Rico, la ciudadanía de Estados Unidos. Por este motivo, los puertorriqueños participan como parte del cuerpo militar estadounidense en la Primera Guerra Mundial.

que un gobierno poseedor y administrador de fábricas no constituía el “ideal estadounidense”. Las voces disidentes en Estados Unidos obstaculizaron los programas creados por Tugwell, entendiendo que ese capitalismo de Estado constituía un tipo de reforma de corte socialista. Mientras tanto, el Partido Popular Democrático (PPD) que había logrado aglutinar a su alrededor a diversos sectores políticos y de clase que estaban muy disgustados con Estados Unidos<sup>35</sup>: la clase obrera agrícola, los socialistas, los independentistas, los autonomistas y representantes de la arruinada burguesía cafetalera, comenzó a mostrar fisuras y conflictos de clase e ideológicos que dieron por terminado su consenso. En este contexto es que el líder del Senado y del PPD, Luis Muñoz Marín, concluye que un Puerto Rico independiente que intentara rehacer su economía reorientándola hacia el consumo local, diversificando su agricultura, creando nuevas industrias y sustituyendo importaciones, no era favorable para continuar positivamente las relaciones con los Estados Unidos. De esta manera para 1946, Muñoz Marín abandona el objetivo político de la independencia, argumentando que el acceso al mercado estadounidense era clave para el desarrollo de Puerto Rico. Producir para exportar y depender de las inversiones del capital foráneo –especialmente norteamericano- constituyó la nueva estrategia económica del PPD. Es así como en el 1947 se firma el Acta de Incentivos Industriales<sup>36</sup> y en 1948 se inicia formalmente la estrategia de industrialización por invitación que, bajo la Administración de Fomento Económico<sup>37</sup>, se encargó de promocionar a Puerto Rico como paraíso para las inversiones manufactureras estadounidenses. De este modo comenzó el programa de desarrollo industrial que por muchos años se conoció como *Operación Manos a la Obra*.

Con la Operación Manos a la Obra (OMO), el Estado redefine su rol como promotor y facilitador de la inversión en el tipo de operación que capitalistas

---

<sup>35</sup> Con excepción del Partido Nacionalista, partido que abogaba por la independencia a través de la lucha armada, cuyo liderato fue perseguido y encarcelado.

<sup>36</sup> La Ley de Incentivos Industriales -Ley 346 del 12 de mayo de 1947- es la que inicia de manera intensa la industrialización a base de inversión directa externa inducida por el pago de contribuciones. Según Catalá (2013) fue ésta la ley que dio un desmandamiento – alteración del orden y cambio de rumbo – que revocó sin dismantelar toda la base institucional, el legado institucionalista de Tugwell. (2013:115).

<sup>37</sup> Creada con el objetivo de ser “incubadora” de empresas administradas por el Estado.

privados de los Estados Unidos desearan establecer<sup>38</sup>, siendo para esta época mayormente la industria liviana. En los tiempos tempranos de la industrialización, así como sucedió con la Reforma Agraria de 1942, el PPD buscó combinar la producción tanto para el mercado interno como el externo (exportador), utilizando la materia prima local e incrementando el control de un proyecto de desarrollo auto-financiado. Pero contrario a este plan, la Operación Manos a la Obra estuvo basada en exportar el producto producido, en conceder exención contributiva a las industrias manufactureras de alta inversión en la mano de obra, así como en la provisión de facilidades de crédito al capital estadounidense y en ofrecer mano de obra barata. Los ingresos generados en este sistema de producción no se invertían en los productos del país o en la producción de éstos, sino en la importación de productos de los Estados Unidos. Es por esta razón que a pesar de lograrse un crecimiento económico exponencial<sup>39</sup> y que este modelo de desarrollo industrial se conociera como la época dorada o el “milagro de Puerto Rico” para quienes afirmaban los valores de la sociedad capitalista, la OMO no constituyó un modelo de desarrollo económico sostenido a largo plazo, ni redujo la desigualdad y el desempleo. Para remediar esta situación y lo que se entendió como un “excedente” poblacional, se impulsó la emigración masiva de trabajadores puertorriqueños hacia los Estados Unidos<sup>40</sup> y se promovieron controles de natalidad<sup>41</sup>. A pesar de estas medidas, la tasa de desempleo no logró reducirse significativamente. La OMO, tal como afirma el economista Francisco Catalá “sacó más manos del país de las que puso a trabajar” (2013:132).

La valoración positiva que por años se le adjudicó a la Operación Manos a la Obra no sólo se debía al crecimiento económico del Producto Nacional Bruto (PNB),

---

<sup>38</sup> Durante la década de 1950 y parte de los años 60 la industrialización se concentró en el área del pequeño y mediano capital ligado a la manufactura de ropa, textiles, alimentos y manufacturas con uso intensivo de mano de obra.

<sup>39</sup> El Producto Nacional Bruto (PNB) aumentó de \$879 millones en 1950 a \$4,083 millones en 1984, mientras el ingreso per cápita aumentó de \$269 en 1940 a \$1,249 en 1984 (Colón, 2005:209).

<sup>40</sup> Esta emigración masiva mayormente al este de los Estados Unidos, no sólo surge como respuesta a la crisis de desempleo sino al raciocinio del modelo económico que se estableció en el país en conjunción a cubrir necesidades de las corporaciones estadounidenses. En otras palabras, poco se hizo para retener el capital producido en el país.

<sup>41</sup> Estos controles incluyeron promover un modelo familiar reducido y expandir la esterilización masiva de las mujeres.

sino al resto de indicadores de modernización de la economía clásica: disminución en la tasa de crecimiento poblacional, la participación femenina en la fuerza de trabajo, aumento en el ingreso y consumo per cápita, disminución de las tasas de mortalidad infantil y de natalidad, aumento en la tasa de vida y transformación de los niveles educativos (Colón, 2005: 209). Sin embargo esta reorientación económica no era estrictamente autónoma y respondió a un cálculo político en el que el contexto político por la Guerra Fría y por el capitalismo estadounidense pesó de manera significativa (Catalá, 2013:121). A esto se le añade el aumento del total de transferencias del gobierno federal estadounidense a Puerto Rico como porcentaje del presupuesto del país. Gran parte de estos fondos fueron dirigidos a la construcción de la infraestructura necesaria para la industrialización, pero también se propició una creciente interferencia de las agencias estadounidenses en la toma de decisiones gubernamentales. De esta manera se estableció un nuevo consenso entre la burguesía nacional intermediaria, las agencias públicas y el sector privado norteamericano; consenso que se consolida con la creación del Estado Libre Asociado (ELA) de Puerto Rico en el 1952.

Sin entrar en detalles sobre los acontecimientos políticos que generaron este aparente intento por “descolonizar” a Puerto Rico, con el Estado Libre Asociado se renegocia la relación de Puerto Rico con los Estados Unidos, quienes aceptan una nueva Constitución insular supeditada a la Constitución Estadounidense y el Congreso de la metrópoli. Esta constitución se ocupaba sólo de asuntos relacionados con el gobierno local y los definía minuciosamente, dejando intactas las relaciones coloniales entre Puerto Rico y los Estados Unidos (Dietz, 1989:255). Críticos de este nuevo estatus señalaban que a pesar de seguir siendo colonia, ahora Estados Unidos podía reclamar que la asociación de Puerto Rico con los Estados Unidos era voluntaria y era respaldada por el pueblo. Es así como con la creación del ELA Estados Unidos solicita la extracción del caso colonial de Puerto Rico ante las Naciones Unidas (ONU), se reprime al independentismo y al sindicalismo y se consolida el estatus liminal que administra instituciones contrayendo poderes significativos. Sin embargo, para Luis Muñoz Marín el ELA fue definido como el “progreso que se vive” (Catalá, 2013: 139). El modelo de

progreso ahora consistía en abandonar el discurso anti-corporativista y el proyecto de capitalismo nacional, legitimando así el régimen que supuestamente combatía. Constituía además aceptar al Estado Libre Asociado como una “tercera opción” permanente para la isla. Puerto Rico podía aspirar a la “libre determinación” dentro de los límites de su presente relación con los Estados Unidos (Ayala, 2007:208), opción debatida que aún continúa vigente.

Nada de lo ocurrido en estos tiempos de cambio estuvo exento de contradicciones. Bajo el ELA y la promesa moderna de la Operación Manos a la Obra (OMO), se tejió además otra importante gestión conocida como la Operación Serenidad (OS). Mientras la OMO se encargaba de impulsar un modelo económico protector de las corporaciones industriales de los Estados Unidos, la OS pretendía definir al puertorriqueño como una entidad distinta, creando instituciones culturales para rescatar “lo puertorriqueño” del nacionalismo. La “cultura” no dependía del status político, así que era necesario asignar nuevos significados a las palabras que le “perteneían” al independentismo y resaltar otras para promover la transición hacia el Puerto Rico moderno. Se erradica del discurso oficial la palabra “nación” y se introducen términos como: cultura, identidad, personalidad y comunidad. El propósito era revitalizar, desarrollar y conservar la “buena personalidad” de la población isleña, siendo necesario evitar ser “absorbidos culturalmente por la Unión Americana [o] caer en el estrecho y negativo nacionalismo en América Latina” (Marsh Kennerley, 2009:67). Fue para principios de la década de 1950 que la Operación Serenidad se anunció y con ello se crearon o fortalecieron instituciones que servirían para adelantar esta agenda cultural, ya que el progreso estaría “subordinado al enriquecimiento de la cultura humana”, no sólo al avance de la “civilización” generado por la industrialización (Ayala,2007:210). Instituciones como el Instituto de Cultura Puertorriqueña<sup>42</sup>, la Universidad de Puerto Rico y el Departamento de Educación sirvieron para este propósito, con la ayuda de intelectuales de Latinoamérica y España. Lo que queda probado es que el Estado promovía una visión de la cultura puertorriqueña sin soberanía política,

---

<sup>42</sup> Creado en el 1954, el Instituto de Cultura Puertorriqueña (ICP) investiga, preserva y difunde el patrimonio cultural de Puerto Rico, incluyendo su arqueología, historia pre y post hispánica, folklore, arquitectura, arte, música, entre otras manifestaciones culturales.

constituyendo entonces ésta como la interpretación legítima de la cultura y convirtiendo al estado en su principal representante (Marsh Kennerley, 2009: 21). En fin, la producción cultural de la Operación Serenidad daba cierto orden al caos modernizador.

Tanto la Operación Manos a la Obra como la Operación Serenidad sumaron un esfuerzo mayor encausado hacia la modernidad: la Revolución Pacífica. Para contextualizarlo, estamos ubicados en los años de la posguerra, justo cuando mundialmente cobra fuerza el movimiento descolonizador. Pero en Puerto Rico el eufemismo revolucionario llamó a apaciguar los ánimos de confrontación. Ya lo había declarado Luis Muñoz Marín, Puerto Rico vivía el progreso económico junto a la cultura reavivada conducente a la “vida nueva”. Para el economista Francisco Catalá estas relaciones entre operaciones parecían esquizofrénicas y las consecuencias que generaron trascendieron los objetivos de ambas políticas. Antes de detenernos en el proyecto masivo de desarrollo educativo comunitario que, para juicio de este análisis, sirvió de transición en el cruce de legislaciones económicas, sociales y culturales antes mencionadas, adelantemos algunas de estas consecuencias. Hablando de la relación entre OMO y OS, dice Catalá y cito: *“el esfuerzo del rescate arqueológico del pasado coexistía con un proceso industrializador y urbanístico indiferente a la historia y al ambiente; las películas educativas sobre el valor de la solidaridad en comunidades en desaparición contrastaban con el culto al individualismo en las nuevas urbanizaciones; la autogestión representada en el programa comunal de ayuda mutua y esfuerzo propio se cancelaba con la proliferación del clientelismo y la dependencia; la aspiración a una sana civilización sucumbía ante el desempleo, la marginación y la criminalidad; el sueño del desarrollo integral de la sociedad puertorriqueña se desvanecía con el incrementalismo económico en función del fomento a un enclave manufacturero cuyo excedente escapaba hacia el exterior”* (2013: 139).

Esta completa y quizás anticipada cita plasma prácticas opuestas que se fueron entrelazando para definir el Estado Moderno en Puerto Rico. Por un lado, con una encapsulada economía legitimada por limitados poderes políticos, por otro, con un “cómodo” y maleable nacionalismo cultural. Pero la ficha importante que

Luis Muñoz Marín no cesó en declarar, la campaña que desde los inicios del Partido Popular Democrático (PPD) se le presentó extensamente a una población empobrecida, fue la enseñanza de una nueva cultura democrática. Tan temprano como en el 1940 Muñoz Marín declaraba en sus memorias que “de la voluntad del pueblo es que va a surgir la salvación del pueblo mismo; eso es lo que se llama democracia” (Marsh Kennerley, 2009: 55). Progreso y democracia simbolizaban el futuro del ELA y la salvación de la población empobrecida. El progresivismo educativo aprendido del Nuevo Trato, junto al populismo carismático de Muñoz Marín hizo de este proyecto no sólo un plan gubernamental sino una práctica extendida. Se llevaron a cabo peregrinaciones por los campos puertorriqueños reflejando así un esfuerzo histórico por validar el voto de todos los ciudadanos y por deslindar el tiempo histórico en el que el Estado era un proyecto ajeno al nuevo tiempo, la nueva era. El discurso político en pro de la democracia sería esencialmente didáctico y llamaba a los sectores tradicionalmente subordinados de la sociedad a que se “apropiaran del estado”. Para estos fines, el 14 de mayo de 1949 y a pocos meses de haber sido electo al cargo de gobernador, Muñoz Marín firmó la ley #372 que creó la División de Educación a la Comunidad (DivEdCo).

## **2.5 DivEdCo y la revolución de la democracia comunitaria**

La División de Educación a la Comunidad (DivEdCo) fue fundamental para adelantar la agenda de éste, el primer gobierno electo por los puertorriqueños desde su incursión como territorio no incorporado de los Estados Unidos y su entonces gobernador Luis Muñoz Marín. Los gestores de la DivEdCo fueron herederos del Nuevo Trato, que tal como mencioné anteriormente, tuvo su impacto en Puerto Rico durante la década de 1940 en el sector agrícola, la tenencia de tierras, proyectos incipientes de construcción de viviendas a través de la autoayuda e investigación científica. Pero fue bajo la administración muñocista que se consolidaron todos estos elementos desde la centralidad gubernamental, predominantemente durante sus inicios en la década de 1950. La nueva ley que

creó la DivEdCo tenía el propósito de profundizar los niveles de participación del pueblo para que apoyara el proceso democrático que se estaba gestando. Esto había que hacerlo para generar el “progreso que se vive”, que es el “progreso de la comunidad”. Esta ley se interpretó como una que proveía a los ciudadanos rurales y urbanos la oportunidad de pensar y actuar democráticamente dentro de su comunidad para mantener una sociedad igualitaria.

Los servicios que ofrecía la agencia que gestionaba este masivo proyecto iban dirigidos a la población más desventajada del país -que era su mayoría- e incluían la difusión de material didáctico por medio de películas, radio, libros, folletos y cartelones, grabaciones fonográficas, conferencias y discusiones de grupos. Tal como se expone en los motivos de la ley (1949): “el propósito de la educación en comunidad es comunicar enseñanza básica sobre la naturaleza del hombre, su historia, su vida, su forma de trabajar y gobernarse en el mundo y en Puerto Rico (...) Su objetivo es proveer a la buena mano de nuestra cultura popular con el instrumento de una educación básica. *En la práctica esto significa dar a las comunidades y a la comunidad puertorriqueña en general, el deseo, la tendencia y las maneras de utilizar sus propias aptitudes para resolver muchos de sus propios problemas de salud, educación, cooperación, vida social, por acción de la comunidad misma*” (énfasis mío). La comunidad entonces, con la ayuda técnica del estado, potenciaría las cualidades inherentes en sí para lograr su desarrollo. Es común en el comunitarismo aludir a una especie de valor natural u orgánico que habita en comunidades de vecinos y sólo necesita ser encendido o encausado hacia el fin adecuado. En el caso de la DivEdCo, se alude a hallar las maneras para que la comunidad “se descubra a sí misma” y con ello, descubra que “colectivamente, ellos, como vecinos, pueden forjar su desarrollo comunal y personal y que el asunto del desarrollo tiene muchas facetas que no es simplemente la solución de un problema físico. Aprenden que la democracia significa incluir a la gente, no planificar para la gente o permitir que otros planifiquen para uno; que el trabajo colectivo es mejor que el trabajo individual”. (Wale e Isaacs, 1967:36).

Cónsone con esta idea y tratándose de comunidades pobres, a la población también se le educaría para mejorar la condición material de sus comunidades. Para estos fines la DivEdCo gestionaba proyectos de infraestructura de ayuda mutua, donde el gobierno aportaba fondos mientras la mano de obra y parte de los equipos provenía de los residentes de estos lugares. Específicamente, se estipularon seis áreas en las que la comunidad colaboraba: “1) Toda la mano de obra no diestra, que es ofrecida gratis por los vecinos como derecho, privilegio y responsabilidad de cada ciudadano, 2) Tanta mano de obra diestra como sea posible. Si la mano de obra diestra necesaria existe en la comunidad, usualmente se dona el cincuenta porciento, 3) Toda herramienta posible y camiones para la transportación, son contribuidos sin cargo alguno, 4) Toda la tierra donada sin costo alguno: derecho de paso para cañerías y el sitio de todo centro comunal y otros edificios públicos, 5) Materiales: arena, cascajo, piedra, 6) Dinero en efectivo: usualmente poco, pero siempre alguna cantidad” (Wale e Isales 1967:42). Sin embargo, si la mayoría de los residentes no estaban de acuerdo con el proyecto a desarrollarse y cómo se dispondrían los recursos, la obra no se llevaría a cabo. Los residentes tenían acceso a una sección de la División, la sección de Ayuda Técnica, que establecía las normas a seguir para cualificar las comunidades, gestionar y controlar los fondos económicos a utilizarse en la construcción de facilidades. Recaía en el coordinador de esta sección y sus representantes proveer la orientación necesaria para llevar a cabo el proyecto de mejoras físicas, incluyendo el presupuesto donde se indicaba la aportación de la comunidad, el municipio y la propia agencia. (García, 1991:75). Una vez se llevaba a cabo el proyecto, recaía en los residentes el mantenimiento de las obras. Las obras podían ser: puentes, alcantarillados, facilidades de acueductos, centros comunales, mejoras de pavimentación a caminos rurales, hincas de pozo y cualquier otro proyecto que pudiera ser canalizado a través de la DivEdCo.

Para agilizar los procesos, los residentes debían organizar comités de trabajo liderados por el Organizador de Grupos (OG), quienes eran residentes de los sectores impactados o de comunidades similares seleccionados por el personal administrativo de la DivEdCo. Eran los OG quienes determinaban si la comunidad

había “madurado” lo suficiente para someterle a la Agencia su plan de mejoras físicas. Pero la labor de los OG era fundamental para la DivEdCo e iba más allá de servir de eslabón entre los administradores del programa y la población impactada. Para ser seleccionados como organizadores de grupo<sup>43</sup>, los interesados debían pasar un adiestramiento de tres meses. Algunos de los objetivos del adiestramiento eran: 1) ayudar a las personas a entender y aceptar los principios de la vida democrática en su comunidad, 2) examinar su propia conducta con la necesaria libertad y flexibilidad como si estuviera enfrentando sus actos a un espejo y 3) ayudar al OG a entender la estructura de liderato dentro de un marco democrático. Para ejercer su labor, los Organizadores de grupo (OG) utilizaban el material producido por la DivEdCo: 1) películas, 2) libros, 3) arte audiovisual y gráficas<sup>44</sup>. Los temas que se presentaban en estos medios eran escogidos después de discusiones y análisis entre las distintas unidades de producción (Wale e Isaies, 1967).

La DivEdCo, por lo tanto, daba énfasis al desarrollo del liderato comunal y las discusiones de grupos. Normalmente estas discusiones se hacían en círculo en el “batey” o patio de la comunidad (ver Apéndices, Figura 3). Para Catherine Marsh Kennerley (2009), desde temprano, el batey fue una de las metáforas centrales del discurso muñocista. El batey era el espacio de reunión y de la familia, un nuevo espacio democrático. Esta nueva familia, “el gran batey de Puerto Rico”, debía

---

<sup>43</sup> Según la información consultada, estos organizadores de grupos fueron en su totalidad hombres, aunque no descarto que mujeres asumieran también este rol. Tres mujeres sí asumieron un rol protagónico en el programa de la DivEdCo, aunque surgieron controversias por la posición de autoridad de éstas. El material producido construyó una imagen de la mujer paradójico, ya que por un lado destacaba la necesidad de forjar prácticas democráticas que incluían a la mujer, pero por otro, se trataban de “contener” los derechos de las ciudadanas. Esto es cónsone a las políticas de control de natalidad y la campaña de esterilización masiva que promovió el Estado en esos tiempos. Para conocer mejor estas contradicciones ver (Marsh Kennerley, 2009: 215-247).

<sup>44</sup> Si un ámbito se destacó en la DivEdCo fue la producción audiovisual y literaria de sus primeros años. La agencia fue dirigida por intelectuales de vanguardia, por un lado identificados con las políticas del Nuevo Trato y/o seguidores de una tradición latinoamericana más pedagoga que empleó artistas para construir “la nación”. La producción audiovisual, creada principalmente por Jack e Irene Delano o la gráfica, creada por Rafael Tufiño, Lorenzo Homar, entre otros, fue laureada en festivales internacionales y se consideran documentos históricos valiosos. Desde la agencia se produjo todo el material didáctico, ya que éste debía mostrar la realidad de la ciudadanía local y se emplearon artistas conocidos por su crítica social, siendo el caso más emblemático el del escritor René Marqués, primer encargado de la editorial de la DivEdCo. Para conocer la relación entre estos intelectuales con el estado muñocista, ver el excelente estudio: *Negociaciones culturales: los intelectuales y el proyecto pedagógico del estado muñocista* (Marsh Kennerley, 2009).

mirarse los unos a los otros y discutir los problemas apremiantes. Más allá de convertirse en “comunidad imaginada”, para la autora el batey muñocista recreado durante las reuniones de la DivEdCo, fue la construcción concreta de la comunidad. A Muñoz le preocupaba la formación o los vínculos sociales y comunitarios, así como la autogestión democrática (2009:56). El material didáctico producido transmitía este mensaje. Incluso, desde la propia agencia gubernamental se generaban debates sobre el tipo de desarrollo comunal que debía implementarse, si se trataba sólo de desarrollo económico o si el programa debía capacitar a la población a ser responsables, a conocer sus derechos, a ser dignos, a comportarse como ciudadanos democráticos (Wale, 1967). Los directivos de la DivEdCo abogaron por la segunda posición.

La DivEdCo tuvo un enorme impacto en Puerto Rico. El programa inicialmente cubrió casos dentro de todos los municipios del país. Para 1951 habían más de 800 barrios rurales recibiendo servicio de la DivEdCo. Antes de su cierre en el 1968, la editorial había producido 3 millones de libros, conocidos como “libros para el pueblo”<sup>45</sup>, mientras que la sección de cine había producido unas 100 películas. En el 1953 se habían mostrado las películas 5,000 veces a más de 2 millones de personas. Se distribuyeron en ese mismo año más de un millón de libros producidos por la agencia. En el periodo entre 1953 al 1960 se realizaron proyectos de obras públicas en 39 municipios. Otros informes señalan que en el 1960 había 300 comunidades reuniéndose cada quince días. Incluso, ya para el 1955 se amplió el programa a la zona urbana de San Juan, la capital de Puerto Rico, impactando a más de 2000 familias en San Juan (Vázquez Hernández, 1986). A pesar de esto último, el programa desde sus inicios dio la impresión de construir un imaginario puertorriqueñista rural. Pero ese nuevo ciudadano que surgía del campo tenía que conservar sus raíces y modernizar sus estilos. Este discurso, frecuente en la trayectoria de Muñoz, define en gran medida un objetivo central de la División. Como dice el mismo Muñoz: “según Puerto Rico crece en sus ciudades y se disminuye en sus campos, ¡que la preservación del básico buen saber sea uno

---

<sup>45</sup> Los temas de los “libros del pueblo” fueron muy variados. Entre ellos destacan libros sobre los saberes históricos del país, saberes prácticos, distinción de roles sociales dentro de una comunidad, temas científicos, de salubridad e higiene, políticos, de género, entre otros.

de los grandes logros de la urbanización en vez de ser una de sus primeras víctimas! El jíbaro educado, el jíbaro crecido en su educación, pero no disminuido en su magnífico buen saber, en campos y fuera de campos, y en Puerto Rico y dondequiera: ésta es digna imagen para proyectar nuestros corazones sobre la cumbre al final del duro camino de la jalda arriba”.<sup>46</sup> Este doble discurso de cambio y conservación no sólo definió a la DivEdCo, sino al PPD y su nuevo Estado Moderno.<sup>47</sup>

Por este motivo, ha sido imposible desligar a la DivEdCo de una importante función: legitimar el proyecto de modernidad en Puerto Rico del Partido Popular Democrático (PPD). En otras palabras, la División fue un “intento de filtrar el proceso de industrialización a través de la educación y la cultura” (Marsh Kennerley, 2009:65). Como vimos anteriormente, el campesinado que se abandonaba debía preservarse en “el buen saber y la buena personalidad”, pero el futuro iba encaminado hacia la transformación de esa antigua sociedad agraria. El primer libro publicado, el Almanaque para el pueblo (1949), señalaba esta intención: “[...] nuestro país tiene poca tierra y mucha gente. No puede mantener a su creciente población si no se convierte en parte del mundo industrial que lo rodea... Ninguna nación, por grande y poderosa que sea, puede vivir sola en el mundo de hoy. Las cosas que están pasando hoy, le están pasando al mundo y Puerto Rico es parte del mundo (Marsh Kennerley, 2009: 137)”. Los Organizadores de Grupos (OG) fueron los agentes catalíticos de este proceso (Vázquez,1986:158-159). El mismo concepto de democracia que promovían los OG coincidió con el expuesto por el Partido Popular Democrático (PPD) para resolver el estatus político de Puerto Rico, por lo tanto, fueron éstos quienes integraron la comunidad al proceso de desarrollo nacional llamado Operación Manos a la Obra. De este modo, la DivEdCo sirvió para mantener cohesión social mientras se daba la transición económica de una

---

<sup>46</sup> Citado por Marsh Kennerley, (2009: 65). Texto original “El buen saber del jíbaro puertorriqueño” Antología del pensamiento puertorriqueño (1900-1970). Ed. Eugenio Fernández Méndez. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1975.

<sup>47</sup> Citando a Laclau, Marsch Kennerley indica cómo el populismo, en este caso colonial, en una serie de asincronías y registros discursivos, de matices didácticos y reivindicaciones, logró apelar a distintos sectores que diferían con la propuesta e Muñoz, de este modo siendo neutralizados. El discurso populista se desdoblaba para lograr transformar las clases sociales en pueblo, en familia. Por lo tanto, su producción cultural podía albergar la presencia de contradicciones (2009:132).

sociedad agrícola a una industrial. Con ello el estado-nación incipiente mostraba un sólido modelo de producción económica, en conjunción a reformas sociales, políticas, educativas y culturales. En sucinto, mostraba su versión de hegemonía democrática expansiva.

La DivEdCo, a pesar de construir una estructura institucional que adelantó estos objetivos, mostró signos de agotamiento. Numerosos proyectos desarrollistas decaen tan pronto los gobiernos que los diseñan y los implantan se retiran. Este caso no es distinto, ya que tan pronto el Partido Popular Democrático (PPD) pierde las elecciones a finales de la década de 1960<sup>48</sup>, comenzó el dismantelamiento sistemático de la agencia. Después de dos décadas de plena hegemonía popular, fueron las divisiones dentro del partido político lo que agilizó este proceso y provocó que se instaurara la dinámica bipartidista que aún se reproduce en el presente. Sin embargo, ya antes se mostraron signos del debilitamiento de la agencia, cuando en el 1959 se eliminó la Unidad de Análisis cuya función era evaluar el progreso, los métodos y las metas de la DivEdCo. El análisis de esta unidad incluía el conocer los patrones de relaciones de las personas con la estructura social de su comunidad, recursos físicos y humanos disponibles para la solución de problemas y las barreras que obstaculizaban el proceso de participación comunal (García Rodríguez, 1991). La eliminación de la Unidad de Análisis y de la Editorial de la DivEdCo en el 1968 provocaron además que se diluyera el mensaje pedagógico que se había generado. Para la década de 1980 los temas tratados por la agencia se limitaban a: la familia, las drogas ilegales, el alcoholismo y las mejoras físicas. Lejos quedaba el discurso pedagógico que hacía un llamado a la transformación integral de la sociedad, que difundía saberes históricos, folkloristas, científicos, literarios, políticos y técnicos.

Debido a estos pormenores, se afirma que a partir del 1968 comenzó la mencionada etapa de dismantelamiento, aunque ésta no se materializó hasta principios de la década de 1990. En su estudio sobre este tema, Artemio García Rodríguez (1991) compara el estado de la DivEdCo a lo largo de la década de

---

<sup>48</sup> Tras la división del Partido Popular Democrático (PPD) hacia las elecciones del 1968, el Partido Nuevo Progresista (PNP) entra a la plataforma política y gana las elecciones.

1980. Entre sus observaciones destacan los efectos adversos que tuvo la eliminación de la unidad de Ayuda Técnica, que como mencioné antes, se encargaba de adiestrar a los residentes de las comunidades a realizar los proyectos de infraestructura junto a los técnicos gubernamentales. Esta unidad cerró en el 1986, no sin antes reducirse significativamente la cantidad de Organizadores de Grupo (OG) y los adiestramientos que éstos producían. Los OG restantes asumían responsabilidad laboral que desde el punto de vista operacional y práctico era irrealizable. Por consiguiente, merma además el número de familias servidas por la agencia gubernamental. Otro efecto que tuvo la eliminación de la unidad de Ayuda Técnica fue que el dinero asignado a los proyectos de infraestructura pasó a ser distribuido directamente a los alcaldes municipales. Según el autor, al establecerse este método de distribución “se violentó toda la filosofía y la reglamentación que rige a la División de Educación de la Comunidad” (1991:75). Esto dio margen a “que la subjetividad y el discrimen político sean los patrones a utilizarse para dar ayuda a las comunidades” (1991:77).

La falta de materiales, la eliminación de las secciones de campo y adiestramiento, de ayuda técnica, cinema, editorial, fue solo un presagio del inevitable cierre de la DivEdCo en el 1989. Hacía años que la agencia realizaba sus funciones con pocos recursos; pero según varios estudiosos (García Rodríguez, 1991, Vázquez Hernández, 1986), esta reducción en la financiación estatal no fue la única razón que contribuyó a que se produjera este desenlace. Una de las limitaciones señalada por estos autores fue la inadecuada adaptación de la DivEdCo a la realidad social posterior a los años cincuenta. La implantación del programa en la zona urbana fue moderada, aunque se estuviera produciendo un proceso migratorio del campo a la ciudad. Relacionado a esto último, se señala que la agencia no modernizó su discurso, distanciándose del ciudadano que surgía a raíz de la industrialización. Sin embargo, también se puede argumentar que precisamente convertir a la masa de campesinos en ciudadanos “modernos”, obreros de fábrica y según el caso, trabajadores o técnicos estrenados en la incipiente clase media, era el objetivo principal de la DivEdCo. Lo que entiendo señalan los autores es que de continuar funcionando, la agencia debió producir un

nuevo material en concordancia a la sociedad que se formaba. Sin una editorial y con otras secciones fundamentales de la agencia cerradas, esto no se materializó. De todos modos, ahí radicó una de las contradicciones perennes de la agencia: “mantener la añoranza en la construcción de una ciudadanía que iba desapareciendo con la urbanización de la isla” (Marsh Kennerley, 2009:214).

Los autores además coinciden en afirmar que las fallas administrativas provocaron el cierre de la DivEdCo. Por un lado Vázquez (1986) menciona la falta de normas para precisar cuáles eran los criterios específicos para comenzar y/o terminar un trabajo en una comunidad. Esto se agravó una vez se redujeron la cantidad de Organizadores de Grupo (OG). También hubo fallas de coordinación entre agencias, las cuales se agravaron con la eliminación de la unidad de Ayuda Técnica. Para García (1991) era necesario modificar la ley para reformar la agencia y encaminarla a una política pública integral que coordinara mejor los esfuerzos inter-agenciales. Por lo tanto sugiere “explorar la posibilidad de consolidar servicios que prestan otras agencias análogas a DivEdCo en una sola entidad”. Como veremos en el siguiente capítulo, esta recomendación parece haber sido internalizada por los hacedores del proyecto de desarrollo que es objeto principal de este estudio.

Finalmente, es relevante mencionar otra razón para el abandono del proyecto de desarrollo comunitario que he reseñado, una que ejemplifica las consecuencias no necesariamente previstas pero posibles cuando se intenta modificar las condiciones de vida de una población creando un nuevo sujeto político. Se ha recalcado que una de las motivaciones principales de Luis Muñoz Marín para crear DivEdCo fue aumentar los lazos entre el gobierno del Partido Popular Democrático (PPD) y los campesinos para que éstos constituyeran su base de apoyo electoral. En este sentido, el programa tuvo éxito, tal como lo prueban los años que el PPD dominó la palestra pública. Pero una vez se debilita el partido político y la transición hacia ese Puerto Rico moderno, urbano e industrial no rinde los frutos deseados, la base de apoyo se transfiere a otras propuestas político-partidistas. Desde luego, no se puede reducir los acontecimientos de las elecciones de 1968, en las que el PPD pierde la gobernación, y las posteriores, a las luchas internas de los partidos

políticos, ni reducir las motivaciones ciudadanas para elegir a sus representantes en los foros democráticos. Sin embargo, tal como señala García Rodríguez en su tesis “tal vez ninguno de los gobiernos actuales ni pasados hayan querido reforzar este tipo de trabajo gubernamental, por temor a ser desbancados, como ocurrió en el 1968” (1991:52). En otras palabras, ese pueblo “apoderado” e implicado en los asuntos del estado puede comportarse distinto a lo previsto, cuestionar a los líderes que representan la clase dominante, apoyar otras alianzas, generar nuevos intereses, en fin, asumir su libertad de asociación y participación del modo que le parezca conveniente. De esto se trata la democracia y el dinamismo que representa el desarrollo comunitario.

## **2.6 Conclusión**

*“El gran instrumento que Luis Muñoz Marín organizó, dejando al lado sus sueños más preciados, se creó para hacerle justicia al pueblo puertorriqueño, para generar empleos, para que la democracia y el respeto prevalecieran, para que pudiera existir un centro en el cual encontrarnos como hermanos que somos. En otras palabras, se creó para gobernar y para gobernar bien”. (Sila María Calderón, “Tributo a Luis Muñoz Marín: Diez propuestas para Puerto Rico, 2011).*

Durante la era muñocista se transformaron las relaciones entre el Estado y la ciudadanía residente de Puerto Rico. Al ser un estado colonial, la creación del Estado Moderno en el país también tuvo que renegociar su relación con su metrópoli, Estados Unidos, relación que se denominó como el Estado Libre Asociado y que fue facilitado por sendas operaciones: la Operación Manos a la Obra y la Operación Serenidad. Este proyecto abarcador se pensó como una “Revolución Pacífica” que transformaría los cimientos sociales, culturales y económicos de la población, estableciendo una manera cercana y democrática de gestión, o sea, un nuevo estilo de gobernanza. Inicialmente recayó en el Estado y estas renovadas estrategias de gobernabilidad la responsabilidad de presentar de forma empírica los mecanismos para llevar a cabo esta transición, pero paulatinamente, su gesta obligaba a los ciudadanos a asumir la responsabilidad de

brindar resultados concretos al proyecto de desarrollo, en otras palabras, a mejorar su condición de vida. Gobernar bien significó otorgar herramientas a la ciudadanía para progresar, mientras el Estado facilitaba ese proceso de autogestión y apoderamiento a través de la educación con el fin de estrechar lazos comunales. Pero, ¿autogestión y apoderamiento para qué?

Al vincular las políticas de desarrollo a la realidad socioeconómica donde intentan ser ejecutadas se revelan tanto sus intenciones como sus elementos contradictorios. En el caso de la División de Educación a la Comunidad (DivEdCo) nos beneficia el distanciamiento temporal para analizar estos vínculos. He mostrado cómo esta respuesta política y pedagógica del Estado estuvo matizada por 1) los proyectos nuevo-tratistas de desarrollo comunitario, 2) la búsqueda por definir un nuevo país moderno y la revisión favorable de su condición colonial, 3) el avance de un proyecto de expansión del capital a través de la industrialización respaldado por la población 4) la situación favorable a nivel financiero que permitió la posguerra, y 5) el populismo latinoamericano ejecutado de forma complementaria a la legitimación de la hegemonía estadounidense. El resultado fue 1) permitir la transición de una sociedad agraria a una industrial que beneficiaría al capital extranjero, 2) el fortalecimiento de la institución gubernamental y su partido hegemónico, el PPD, 3) la neutralización de movimientos opositores al partido de gobierno (izquierda, sindicatos) y su propuesta modernizadora-capitalista y 4) la construcción de un imaginario puertorriqueño que aceptara su pasado agrícola y se desvinculara del nacionalismo independentista.

Sin embargo, a largo plazo, este modelo que pareció ser exitoso, tuvo consecuencias cuestionables que terminaron debilitando la institución gubernamental y el desarrollo del país. Tal como apunta el economista Francisco Catalá (2013), Muñoz Marín y su equipo de trabajo subestimaron o ignoraron los signos débiles de su modelo de Estado, el Estado Libre Asociado. Lo que fue descrito como “el progreso que se vive” y que mostró signos de crecimiento de varios indicadores económicos, el mejoramiento en los niveles de salud y de educación y la intensificación de las actividades industrializadoras y urbanizadoras, tuvo otro polo que se agravó en las décadas subsiguientes. Estos son: la

subordinación política, la emigración masiva, el desempleo crónico, la baja tasa de participación laboral, la desnacionalización de los activos productivos, la remisión de ganancias hacia el exterior, el descalabro agrícola, la degradación ambiental, la profundización de la dependencia, el incremento del endeudamiento y la agudización de la descomposición social. A partir de la década de 1970, comenzando con la crisis del petróleo, se agudizó el agotamiento de este modelo de desarrollo. Décadas más tarde, prevalecen asuntos parecidos sin que se generen cambios estructurales trascendentales. El “progreso que se vive” se ha convertido, como afirma Catalá, en el “desmandamiento que se vive” (Catalá, 2013).

A pesar que en la actualidad no se vive el entusiasmo generado a mediados del siglo XX y que el proyecto hegemónico expansivo nacional no bastó para transformar la situación de crisis socioeconómica que continúa latente en Puerto Rico, el esfuerzo de desarrollo comunitario revisado en este capítulo continúa generando adeptos. La DivEdCo se sigue citando como modelo de desarrollo comunitario de excelencia, no sólo por su filosofía, sino por su capacidad organizativa y porque a pesar de contar con limitados recursos, tuvo un gran impacto en el imaginario popular. Resulta relevante conocer su historia para valorarla, ya que numerosos esfuerzos desarrollistas contienen elementos contradictorios que chocan con las realidades donde pretenden ser llevados a cabo. Una vez insertas las iniciativas en un contexto socio-político y económico más amplio, cuesta valorar o determinar sus intenciones. En el caso de DivEdCo, se ha mostrado que una de sus funciones dentro del proyecto hegemónico fue la expansión del capital, la democratización con el fin de ganar simpatizantes e incluso la manipulación de emociones para adelantar un proyecto económico que le interesaba a ciertos sectores, pero esto coexiste con ideologías y prácticas que no se pueden predecir, que generaron otros resultados. Uno de estos resultados fue su relevante función en inspirar el proyecto de desarrollo para erradicar la pobreza más abarcador que ha visto Puerto Rico en las últimas décadas: el Proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales.



## **Capítulo 3:**

### **Desarrollo comunitario revisitado:**

### **erradicar la pobreza en el Puerto Rico del nuevo milenio**

*“Moreover, if we learn anything from history,  
it is that these political projects are open-ended”.*

Gavin Smith (1999:187)

#### **3.1 Introducción**

A principios de la década de 1980, el antropólogo Bryan Ferguson se propuso visitar el barrio que treinta años antes fue objeto de estudio para Sidney Mintz en el marco de la vasta investigación *The People of Puerto Rico* (1956). Como brevemente fue mencionado en el capítulo anterior, este proyecto quiso describir los cambios históricos y ecológicos que sucedieron en el país una vez fue ocupada por los Estados Unidos. El estudio se diseñó fragmentando a Puerto Rico en distintos grupos comunitarios que en teoría eran representativos de su totalidad: cultivadores de café, trabajadores de una plantación de caña de azúcar, la élite-urbana, entre otros. Fue Mintz quien en ese trabajo y en otros estudios subsiguientes describió la economía-política de un barrio donde se cultivaba la caña, incluyendo a aquellos trabajadores que se veían como obreros sin tierra y propiedad pero con la potencialidad de unirse como clase. Si el trabajo inicial de Mintz registró la solidificación de un proletariado rural relativamente homogéneo y con conciencia de clase, Ferguson registra el decaimiento de este sistema de producción que diferenció más a la población y disminuyó este nivel de conciencia. Para el autor, del 1948 al 1982 fueron perceptibles transformaciones de clase al replantearse la población no como un proletariado rural sino como una población “pobre”, categoría más difusa y con menor potencialidad política-organizativa. Las circunstancias de vida de algunos residentes del barrio, por falta de empleo, fueron dependiendo más

de las ayudas del Programa de Cupones para Alimentos<sup>49</sup>, mientras una minoría se consideraba “clase media” al adquirir trabajos principalmente gubernamentales. Estos últimos vivían en sendas urbanizaciones que se construyeron en la zona, creando entonces una distinción espacial y fragmentando aún más la que antes fue considerada una clase proletaria rural. Para el autor, la diferenciación despolitizó a la población o simplemente, no permitió que se unieran como colectivo (Ferguson, 2011).

Casos como el del Barrio Jauca estudiados por Ferguson entre 1980-82 (2011) ejemplifican las transformaciones que se suscitaron en el país una vez se implementa el modelo de desarrollo socio-económico en la década de 1950, modelo descrito en el capítulo anterior. Por un lado, estos cambios se reflejan en la constitución de la población, en la manera que es vista y administrada por el Estado, así como en el Estado que se vio obligado a modificar su política de desarrollo económico debido al agotamiento del modelo anterior. Fue en la década de 1970 que este proyecto expansivo de modernización se debilitó, en parte, debido a 1) la falta de incentivos otorgados en la posguerra, 2) la apertura de mercados adicionales que compitieron con la industria manufacturera del país y 3) la crisis mundial del petróleo que encareció los costes de producción. Sin embargo, la respuesta gubernamental no logró amortiguar la crisis y las modificaciones al modelo de desarrollo no fueron sustanciales, provocando que décadas más tarde continuaran los esfuerzos destinados a erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población y del aparato institucional. En este capítulo me propongo ilustrar las respuestas del Estado para generar estas transformaciones, enfatizando en una muy concreta que pretendió apostar nuevamente por el desarrollo comunitario y la potenciación de un ciudadano activo. Esta política pública plasmada en ley y que interpreto como una “revitalización” de la “revolución pacífica” de mediados del siglo XX, se inicia en el año 2001 y es denominada Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (DICE).

---

<sup>49</sup> El Programa de Cupones de Alimentos es un programa de Bienestar Federal de los Estados Unidos que se extendió a Puerto Rico a partir del 1975. Hasta el presente, los cupones, como se les conoce, ha representado un subsidio fundamental para el consumo de la población pobre y desempleada (Irizarry Mora, 2010).

Como es de esperarse, las condiciones socio-económicas del país contrastan con los años de la posguerra de mediados del siglo XX, no sólo en su capacidad de recaudo financiero, sino en las estrategias generadas por la clase política que ahora están acordes con la política global neoliberal<sup>50</sup>. Sin embargo, aún dentro de este contexto de flexibilización del capital, de la privatización de instituciones públicas, la reducción del Estado benefactor y el crecimiento del Tercer Sector como vía de desarrollo definitorio para ofrecer servicios sociales a la población, es notorio cómo en Puerto Rico existe un debate interno entre darle cabida a estas conocidas prácticas y mantener vigente la dinámica institucional trazada desde la formación del Puerto Rico “moderno”. En este capítulo mostraré cómo DICE ejemplifica estas contradicciones analizando el lenguaje de la ley que cobija este proyecto, los debates que generó en el ámbito público, el respaldo académico que inspiró y algunas críticas que recibió. Será meritorio describir el funcionamiento operacional de DICE y brindar una cronología de eventos significativos que muestra su trayectoria en concordancia con la agenda gubernamental de cada cuatrienio (2001-2005, 2005-2008, 2008-2012). Esta cronología nos servirá para posteriormente entender los acontecimientos ocurridos dentro de la Comunidad Especial particular que es el principal objeto de estudio de esta investigación.

No obstante, para entender las razones que se utilizan para justificar esta respuesta gubernamental, es necesario analizar la idiosincrasia del Estado Libre Asociado una vez se produce un giro neoliberal sistemático. Como señala la trabajadora social Doris Pizarro (2004), “que se legisle para reducir la pobreza, y se

---

<sup>50</sup> James Ferguson (2009) expone la necesidad de distinguir los significados que se le asignan al concepto neoliberalismo debido a la ambigüedad que denota y a los múltiples usos que inspira. Para el autor es preferible especificar concretamente a qué nos referimos por neoliberalismo, ya sea la doctrina macroeconómica que sospecha del Estado y fetichiza el libre comercio, el régimen de políticas y prácticas asociadas a la doctrina antes mencionada que aumenta la desigualdad entre clases, la inseguridad y la pérdida de servicios públicos, tal como ilustra David Harvey, al “capitalismo milenario” como cultura global caracterizada por la especulación, la deregularización y la inseguridad o finalmente, siguiendo a Foucault, como un tipo de “racionalidad” de mecanismos del gobierno que crea nuevos sujetos (2009:170-171). En este capítulo me suscribo a esta crítica y me esforzaré por mostrar concretamente qué uso le daré a cada uno de los conceptos ya que mi análisis se basará en el campo de la historia, la economía política y el arte de gobernar, en el sentido *foucaultiano*.

reconozca la pobre calidad de vida de más de la mitad de las familias boricuas<sup>51</sup>, implica reconocer la incapacidad del modelo desarrollista implantado en Puerto Rico a partir de la década de 1940". Por consiguiente, comenzaré este capítulo describiendo el modelo social y económico que se acuñó como continuación de la era muñocista y que, tal como he mencionado antes, se debilitó por los avances del capitalismo mundial que tuvieron sus efectos en Puerto Rico. Los cuatro pilares de este modelo fueron: 1) la atracción de empresas de capital estadounidense vía exención contributiva, que no generaba empleos suficientes y que exportaba millones de ganancias hacia los Estados Unidos (Sección 936), 2) la generación de empleos gubernamentales y de servicio para garantizar el crecimiento y el consumo (denominado como gigantismo gubernamental), 3) la expansión del uso de fondos federales de los Estados Unidos para promover los servicios y prestaciones sociales del Estado y 4) la expansión de la deuda pública y privada a fin de mantener el crecimiento en la inversión de la infraestructura (Colón, 2007:91). De este modelo surge una clase capitalista con rasgos particulares que se ha institucionalizado y que perdura en la actualidad. Argumento que es indispensable mostrar la lógica de esta forma específica de la reproducción del capital, la lógica del Estado y cómo éste sostiene y respalda a esa clase capitalista poco productiva desde un régimen particular de dominación. Si nos interesa revisar las respuestas actuales y comprender el valor asignado al desarrollo comunitario, es fundamental entender las bases estructurales que modulan la crisis socio-económica que las políticas públicas pretenden corregir.

### **3.2 Estado en transición: hacia el desarrollo neoliberal**

Como he mencionado, el proyecto expansivo de modernidad comenzó a mostrar signos de agotamiento desde temprano. En la década de 1970, sin los incentivos de la posguerra, con la apertura de otros mercados y la crisis del petróleo, el crecimiento económico disminuyó. Se podía afirmar que con las altas

---

<sup>51</sup> Boricua es sinónimo de puertorriqueño.

tazas de desempleo y el estancamiento económico, la era dorada de la Operación Manos a la Obra (OMO), había llegado a su final. Recordemos que el propósito de la OMO fue brindar exenciones fiscales y otros incentivos (como la mano de obra barata y la provisión de infraestructura), a las industrias norteamericanas que se instalaran en Puerto Rico. Por varios años las cifras económicas demostraban el continuo crecimiento de la actividad productiva y de los ingresos de los puertorriqueños. Esta etapa de crecimiento expansivo surge con la industria liviana, predominantemente la manufactura textil. Sin embargo, con los incrementos salariales en Puerto Rico y la reducción de los aranceles impuestos por los Estados Unidos a sus importaciones de productos textiles, disminuyó el peso de los factores promocionales de esta industria. Más tarde y tal como sucedió en la época azucarera, el gobierno de Puerto Rico apuesta por una estrategia económica de carácter monista, esta vez, montando un complejo petroquímico que fracasó. Este fracaso fue fácil de predecir, ya que se trataba de montar una estrategia de desarrollo con una materia prima no renovable, proveniente del exterior y sujeta a un juego político volátil. Es así como a partir del año 1973, tan pronto se produce la crisis mundial del petróleo<sup>52</sup>, comienza la fase de relativo estancamiento económico (Catalá: 2007:66-67).

Desaparecidos los instrumentos que la Operación Manos a la Obra utilizó para promocionar el capital, representantes del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico respondieron con varias estrategias. Primero, probaron diversificar la producción, no obstante, ésta aún se basaba en la prestación de incentivos fiscales a las empresas estadounidenses. Concretamente, en el año 1976 se aprueba la Sección 936 que proveía ganancias generadas o declaradas en Puerto Rico y remitidas a los Estados Unidos. Por este motivo muchas corporaciones declaraban ganancias generadas en otros lugares para evitar pagar las tasas federales, convirtiéndose éste en el atractivo central de los inversionistas. Desde luego, la Sección 936 sólo se aplicaba en Puerto Rico si el país permanecía como “posesión”, pero no como estado de la unión. Por consiguiente, los representantes

---

<sup>52</sup> Aumento dramático en los precios del barril de petróleo a nivel internacional, consecuencia del embargo decretado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

de estas corporaciones respaldaron la extensión del estatus colonial del país, guardando estrecha relación con el Partido Popular Democrático (PPD), generadores de esta iniciativa (Ayala y Bernabe, 2007:268-269, Catalá, 2007: 69). Sin embargo, el PPD no fue el único partido político que respaldó la iniciativa. A pesar de denunciar en un principio esta estrategia, la administración del Partido Nuevo Progresista (PNP), que gobernó el país del 1976-1984, terminó cabildeando a favor de este tipo de exenciones. Aunque además fue este partido político el responsable del decaimiento de las 936 en la década de 1990.

La Sección 936 fue particularmente atractiva para las operaciones de alta tecnología como la farmacéutica, que es considerado el sector industrial emblemático de esta disposición. Este sector, sin embargo, produce aún menos empleos que la manufactura textil, aunque por sus características, promovió la preparación educativa de un sector de la población que por varios años estuvo orientado hacia este mercado de trabajo. Pero como ya ha sido mencionado y cónsone con lo sucedido durante la era dorada de OMO, la mayor cantidad de la materia para la producción era importada y el producto finalmente exportado, acentuando el carácter aislado de la industria exportadora en Puerto Rico. En otras palabras, Puerto Rico era un gran exportador, pero los puertorriqueños no. Así la clase capitalista del país se dedicaba a ser intermediaria de este tipo de transacción, operando en sectores financieros, de seguros, el inmobiliario, el de transporte, el de distribución, entre otros. Es una clase capitalista, según los historiadores César Ayala y Rafael Bernabe (2007:270), dependiente y subordinada; una versión moderna de la “burguesía compradora o revendedora” del siglo XIX que actuaba dentro de las áreas conferidas de control por su condición colonial. Afirman los historiadores que a pesar de contar con una población altamente cualificada, con técnicos y trabajadores diestros, personal para el manejo administrativo y otros recursos humanos, la característica uni-dimensional de la economía insular no permite la realización de su potencial productivo. Por este motivo, la migración – principalmente a los Estados Unidos- continúa siendo la opción viable para una gran parte de la población en edad productiva.

La ineficacia de las políticas de incentivos, dice Catalá (2013:163), “se hace patente en la insuficiencia de la actividad económica y en la consecuente incapacidad de generar suficientes empleos”. Continúa enfatizando el autor que la situación hubiera sido insostenible a no ser por “la gestión gubernamental en la prestación de servicios y en la provisión de infraestructura, las transferencias de fondos federales, la emigración y la economía informal. Pero, precisamente, estos factores, al servir de amortiguadores a la incapacidad económica del sistema, no inducen al cambio institucional”. (2013:163). Cuando se intentan enfrentar nuevos problemas, resurgen los viejos instrumentos. Aquí el autor hace referencia a la expansión del sector público, facilitado por el incremento de la deuda pública y el aumento del monto de transferencias del gobierno federal de los Estados Unidos. El empleo gubernamental del Estado Libre Asociado se duplicó entre el 1970 y el 1990, al igual que la deuda. Críticas a este aparente gigantismo gubernamental justificaron las políticas de privatización que se produjeron más adelante. Sin embargo, ya desde la época dorada de la Operación Manos a la Obra (OMO) y según argumenta el economista James Dietz (1989), fue la acción directa del Estado junto a su expansión y no las inversiones extranjeras, la responsable de mejorar los estándares de vida de la población durante los años 1950 y 1960. Éste es un recordatorio importante: saber distinguir entre los efectos concretos de las políticas socioeconómicas y los análisis fallidos e incuestionados que desprenden y que se transmiten de generación en generación.<sup>53</sup>

Un hecho similar sucede con el incremento en fondos federales de los Estados Unidos, particularmente el Programa de Cupones para Alimentos que llega al país en 1975. Este subsidio federal destinado para el consumo de la población pobre y desempleada, es ampliamente interpretado como una ayuda desinteresada del gobierno de la metrópoli y quienes se benefician de él, como una población dependiente que se aprovecha de esta “desinteresada acción”. Antes de la inclusión de estos fondos, los puertorriqueños recibían y aún reciben los beneficios

---

<sup>53</sup> En esta misma dirección los investigadores de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Palmira Ríos, Leonardo Santana Rabell, entre otros (2002, 2014), desmontan la teoría que el Estado es en efecto gigante y por lo tanto, debe achicarse para hacerlo más eficiente.

del Estado de Bienestar correspondientes a su contribución ya sea por pago o servicios (Seguro Social, pensiones, veteranos). Pero en el caso de los *cupones*, se percibe que éstos drenan el presupuesto del gobierno federal de Estados Unidos y se omite precisamente lo que sucede con la economía de este país, ya que los fondos se gastan principalmente en productos importados de los Estados Unidos. Por otro lado, agentes del ELA que promueven la relación permanente con los Estados Unidos han presentado estos fondos como uno de los mayores beneficios de dicha relación. Pero como señalan Ayala y Bernabe (2007: 277), “una economía que requiere estos subsidios apenas es una historia exitosa: si el gobierno de los Estados Unidos posibilitó estos subsidios, también los hizo necesarios” (traducción mía).

Las respuestas aquí discutidas se han sistematizado y legitimado gracias a la alternancia política entre los dos partidos políticos principales, el Partido Popular Democrático (PPD), que como vimos en el capítulo anterior es heredero del modelo muñocista y defensor del autonomismo actual<sup>54</sup> y el Partido Nuevo Progresista (PNP), que aboga por la anexión de Puerto Rico a los Estados Unidos. Estos regímenes bipartidistas suelen asociarse con la estabilidad del orden vigente. Sus propuestas son interpretadas por la mayoría de los puertorriqueños como promesa de permanencia de los factores que definen la base material del país. Resumiendo, éstas son: Estados Unidos como fuente de capital, un mercado imprescindible, seguro destino de migrantes en calidad de ciudadanos y generoso proveedor de prestaciones sociales (Catalá, 2013:166). Así se consolida la hegemonía estadounidense sobre Puerto Rico y con ello, el peso material y simbólico que se le atribuye. Lejos quedó el utópico “progreso que se vive” de la era muñocista discutido en el capítulo anterior y que invocaba el crecimiento de varios indicadores económicos, el mejoramiento en los niveles de salud y de educación y la intensificación de las actividades industrializadoras y urbanizadoras. Ahora prevalece: “la subordinación política, la emigración masiva, el desempleo crónico, la baja tasa de participación laboral, la desnacionalización de los activos productivos,

---

<sup>54</sup> Un grupo de este partido aboga por la libre asociación, o sea, que se le reconozca al país la soberanía internacional sin necesidad de ser un estado-nación independiente.

la remisión de ganancias hacia el exterior, el descalabro agrícola, la degradación ambiental, la profundización de la dependencia, el incremento del endeudamiento y la agudización de la descomposición social”. (Catalá, 2013:139). Mas aún, prevalece un confuso proyecto nacional para afrontar la crisis que se ha extendido a la actualidad.

Ante la pregunta de quién o qué fue responsable de este pésimo diagnóstico de la realidad socioeconómica del país y la condición de su población, se generaron diversas respuestas. Como mencioné anteriormente, se acusó al “gigantismo gubernamental” y su excesiva reglamentación como responsables de la crisis, o sea, que se redujo el asunto a un problema de gobernanza. Cónsone a esta lectura, en la década de 1990 y principios del milenio avanzó la política de privatización de corporaciones públicas y otras políticas de austeridad, ambas acciones ordenadas por el capital norteamericano. También se propuso recortar los programas de apoyo social y aminorar lo que quedara de reglamentación hacia la empresa privada. Esta agenda neoliberal se consolida con el gobierno PNP de Pedro Rosselló, quien gobernó Puerto Rico del 1992 al 2000. Bajo su mandato no sólo avanzó la política de privatización, junto a la desregularización, la competencia, el desmantelamiento del Estado Benefactor, la potenciación de iniciativas empresariales y la construcción de mega-proyectos de infraestructura, sino también el anti-sindicalismo. A pesar de las diversas luchas<sup>55</sup> que se produjeron como respuesta a esta agenda económica neoliberal, el sector sindical en Puerto Rico entró al siglo XXI debilitado, fragmentado y reducido. Sin embargo, la rápida venta de corporaciones, edificios y otros bienes públicos provocó una serie de investigaciones por corrupción. Diversos funcionarios ligados a la administración rossellista del Partido Nuevo Progresista (PNP) fueron acusados e incluso convictos por este tipo de delito. Estos hechos junto a otras insatisfacciones de la población facilitó que nuevamente el Partido Popular Democrático (PPD), dirigido por primera

---

<sup>55</sup> La más significativa y combativa de las luchas fue la huelga contra la venta de la Telefónica, la corporación pública más lucrativa. La huelga inicia en el mes de septiembre de 1997, meses después se concretó la venta de la Corporación.

vez por una mujer, Sila María Calderón<sup>56</sup>, ganara las elecciones en el año 2000. Así inicia un nuevo milenio con una promesa de cambio que no dejaba de coexistir con el continuismo bipartidista perpetuado por más de 40 años.

El advenimiento del gobierno de Sila María Calderón generó como primera expectativa que muchas de las políticas introducidas por la administración anterior fueran transformadas o deshechas. Pero esto no se materializó, no se generaron estrategias económicas distintas. En este sentido, su administración se limitó a revivir la estrategia de excepción fiscal a las corporaciones estadounidenses, incluso en un contexto tan precario como el de la recesión de esos años. Bajo la administración de Rosselló se había desmantelado la Sección 936, proceso que culminaría en el 2006. Ningún modelo económico fue propuesto, lo que para algunos críticos significaba improvisación. Lo que sí propuso Calderón fue la creación de un gobierno de alianzas y próximo a los intereses de la población en desventaja socioeconómica. Aunque no se trataban los temas estructurales de la economía, se fue gestando una política pública que le asignó una nueva responsabilidad a la ciudadanía del país y que buscó tratar los problemas de desigualdad. Después de haber sido implementada en San Juan, la capital de Puerto Rico, cuando la ahora gobernadora del país se desempeñaba como alcaldesa de dicho Municipio (1996-2000), en el 2001 se le presenta al país el programa Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (DICE). En éste, los actores sociales son vistos como protagonistas del quehacer comunitario y es deber del Estado estimular y acompañar a las comunidades en su proceso de organización. Este proceso produce un nuevo territorio de negociación y subjetividad política que expande previas nociones sobre la relación entre ciudadanos pobres o clases populares y el Estado. Pero además, es un desarrollo que nos invita a mirar el pasado y recordar la “revolución pacífica muñocista” que

---

<sup>56</sup> Sila María Calderón nació en San Juan y cuenta con títulos universitarios en Ciencias políticas y Administración Pública. Ocupó varios cargos públicos durante la incumbencia de Rafael Hernández Colón (Gobernador PPD durante varios cuatrienios), destacándose la Secretaría de la Gobernación en el año 1985. Fue miembro de juntas directivas de bancos y empresas sin fines de lucro. Esta información la he obtenido de la página oficial del Centro para Puerto Rico, fundación creada por Sila María en el año 2009. (Centroparapuertorico.net)

discutimos en el capítulo anterior, ahora con lo que podría entenderse -mínimo como hipótesis- con un giro neoliberal.

### **3.3 DICE y la producción del ciudadano activo**

La Ley #1 del 1 de marzo de 2001, nominada “Desarrollo Integral para las Comunidades Especiales” (DICE), ha sido descrita como una política pública pionera en su vasto esfuerzo por erradicar la pobreza en el país (Colón, 2003:6, Kliksberg y Rivera, 2007). Promovido como la pieza ejecutiva de mayor envergadura en su administración, la gobernadora de aquel entonces, Sila María Calderón, entendió la importancia del apoderamiento ciudadano, la autogestión, el capital social y la organización comunitaria como elementos claves para conseguir el desarrollo de la población en desventaja socio-económica. Previo a su aprobación, el proyecto había sido anunciado como la prioridad de su administración ya que tenía como misión erradicar la pobreza que sufrían invisiblemente más del cincuenta por ciento de los residentes del país. Una vez aprobada por la Asamblea Legislativa, el programa se efectuó sobre 686 sectores<sup>57</sup> empobrecidos del país. A esta cifra se le sumaron aproximadamente otros 100 en los años subsiguientes<sup>58</sup>.

Este ensamblaje gubernamental pretendió facilitar la construcción de un ciudadano activo que asumiera la responsabilidad de su bienestar, entendiendo que una ciudadanía de estas características podría tomar las decisiones apropiadas en un clima de competición, creando alianzas con otros sectores sociales e instituciones públicas y/o privadas. Este proyecto no sólo hizo referencia al “ciudadano activo”, sino que lo ubicó en una localidad que mostrara un conjunto de rasgos preocupantes que merecieran la atención gubernamental, o sea, que el

---

<sup>57</sup> El Proyecto de Ley de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales, define a estos “sectores” como barrios o territorios incorporados a barrios de los setenta y ocho municipios de Puerto Rico. Son los municipios los que administran estos territorios. Una Comunidad Especial podía ser la totalidad o “sectores” de un barrio.

<sup>58</sup> Para el 2013 las Comunidades Especiales suman 742 (Rivera Grajales, 2013).

ciudadano activo se ubicaría en una comunidad, haciendo de la transformación una misión colectiva. Según los propulsores del proyecto, en las localidades seleccionadas debían concentrarse altos niveles de desempleo, subempleo, trabajadores del sector de la economía informal y donde además se mostraran condiciones de infraestructura que no cumplieran con los requisitos básicos de vida digna. La localidad, vecindad o comunidad, ahora *Comunidad Especial*, se definiría entonces como un “sector delimitado geográficamente donde prevalecen familias de escasos recursos y con acceso desigual a los beneficios del desarrollo económico y social que disfrutaban otros grupos poblacionales del país” (Colón, 2003:8).

La ley que cobija el proyecto establece los mecanismos que permitirían llevar a cabo la política pública allí descrita, ésta se enfocaría en dos asuntos: 1) promover la autogestión y el apoderamiento comunitario y 2) transformar el rol del Estado durante este proceso. Ambas metas serían atendidas simultáneamente, lo que implicaba una transformación mayor: la capacidad del gobierno para obviar modos operativos paternalistas y permitir un tipo de gestión asociativa, compartida, colaborativa. Para estos fines se creó la Oficina para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión, mejor conocida como la Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico (OCEPR), desde donde se diseñó el plan de acción para impulsar el desarrollo comunitario y se gestionó la labor inter-agencial, dado que serían varias agencias del gobierno las que intervendrían en las Comunidades Especiales.

El componente inter-agencial ha sido el pilar fundamental para canalizar los esfuerzos concertados del aparato público para resolver los problemas de las Comunidades Especiales. En el campo de la Administración Pública, los procesos de colaboración y de trabajo conjunto son crecientemente vistos como indispensables en los nuevos estilos de gobernabilidad, particularmente aquellos promocionados por la “nueva gerencia pública” (Santana, 2002). Entre las premisas o postulados de la “nueva gerencia pública” se considera la visión que la administración gobernante debe *facilitar* la prestación de servicios, no brindarlos directamente. Bajo este postulado, el gobierno debería desarrollar estrategias para delegar en terceros (empresas privadas, organizaciones sin fines de lucro y no

gubernamentales) la implementación de las políticas públicas. Por tal motivo la administración pública debe ser innovadora, flexible, orientada a solucionar problemas, empresarial y enérgica, no orientada hacia los procesos o reglas pero enfocada en los resultados (2002: 75). Por un lado, críticos afirman que en la práctica, esto permitió que la desreglamentación y privatización prevalecieran como recomendaciones preferidas para solucionar las ineficiencias del gobierno. Por otro lado, esto supondría una apertura para que ciudadanos de cualquier origen, logran un acceso a las decisiones del gobierno significativamente. Cabe evaluar si Comunidades Especiales propone un trayecto similar a nivel operacional.

En materia de desarrollo comunitario, primero debió establecerse una serie de criterios para seleccionar los sectores que formarían parte del proyecto gubernamental. Con la ayuda de un promotor<sup>59</sup> comunitario, los residentes debían organizar una Junta Comunitaria que se encargaría de identificar las necesidades de la Comunidad Especial. Esta Junta democrática<sup>60</sup>, compuesta por los líderes o lideresas comunitarias del sector, priorizarían una de las necesidades infraestructurales de su barrio, para que junto a la Agencia gubernamental que les correspondiera<sup>61</sup>, comenzaran a gestionar un proyecto de envergadura. La lógica era la siguiente: se mejoraría la infraestructura de la comunidad mientras se fortalecía la autoestima de los ciudadanos y su capacidad para responsabilizarse de

---

<sup>59</sup> El promotor o promotora es el empleado de la OCEPR que sirvió como enlace entre el Estado y los residentes de las Comunidades Especiales. Tenían a su cargo la labor de capacitar a los líderes comunitarios y atender las necesidades de la Junta Comunitaria de cada Comunidad Especial. Más tarde se cambió su nombre de promotor/a a organizador/a. Es importante recalcar que, a diferencia de los Organizadores de Grupo (OG) de la División de Educación a la Comunidad (DivEdCo), estos promotores no residían en la comunidad, lo que los distingue de los líderes comunitarios que sí son residentes *bonafide* de la Comunidad Especial.

<sup>60</sup> Las juntas comunitarias se escogían en una Asamblea comunitaria a la que debía asistir un porcentaje alto de residentes de la totalidad de la Comunidad Especial. Una vez seleccionada, quedaba a discreción de cada comunidad y su junta establecer los poderes de representatividad que esta junta tendría como interlocutora principal de la localidad ante el Estado.

<sup>61</sup> Dependiendo de la problemática escogida por medio del consenso en asambleas comunitarias, una o varias agencias del gobierno se encargaban de ayudar a la comunidad a gestionar las labores de mejoramiento. Estas agencias son: Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Departamento de Vivienda, Autoridad de Energía Eléctrica, Corporación de Desarrollo Rural, Departamento de Educación, Departamento de la Familia, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Autoridad de Desperdicios Sólidos, Departamento de Salud, Departamento de Recreación y Deportes, Instituto de Cultura, Autoridad de Reglamentos y Permisos, Departamento de Transportación y Obras Públicas y el Departamento de Trabajo y Recursos Humanos (Colón 2003: 34-38).

su propio bienestar. La ayuda financiera, sin embargo, seguiría proviniendo del Estado<sup>62</sup> durante esta época temprana.

El rol del Estado, según definido en la Ley #1, sería actuar como “capacitador, promotor, facilitador y colaborador, eliminando barreras, estableciendo incentivos y creando condiciones y mecanismos necesarios para que dichas comunidades puedan asumir exitosamente su desarrollo personal y comunitario” (Estado Libre Asociado, 2001); en otras palabras, el Estado omitiría el patronazgo y el clientelismo que tradicionalmente lo había caracterizado. Tal como es señalado en el módulo de trabajo de la agencia, conocido como *El País Posible: Modelo de Apoderamiento y Autogestión para las Comunidades Especiales de Puerto Rico* (2003): “la aspiración desde el punto de vista gubernamental es, por una parte, adoptar un enfoque dual, centrado en el fortalecimiento de la sociedad civil para que ésta sea capaz de expresar sus demandas ciudadanas. Por la otra, en el fortalecimiento del Estado para que sea capaz de concertar y ofrecer, de manera más ágil y efectiva, los servicios que por mandato de ley le corresponde. Éste deberá incorporar a la población como socio o contraparte en una búsqueda conjunta de equidad y justicia social” (Colón, 2003: 14). En síntesis, este abarcador plan de desarrollo integral y sostenible confió en la posibilidad de reconstruir el Estado para que fuera capaz de diligenciar las demandas de la ciudadanía, mientras las aspiraciones materiales y espirituales de la sociedad civil marginada se redirigían hacia la autonomía, una que paulatinamente los alejaría de la dependencia en el Estado. De este modo, la política era devuelta a la sociedad para que fuera ésta, en forma de comunidad ética, *Comunidad Especial*, la que determinara y protagonizara los mecanismos de su superación.

---

<sup>62</sup> Para estos fines se creó el Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades Especiales, que proveería financiamiento a las obras de infraestructura diseñadas en el programa. Fue la ley 271 del 21 de noviembre de 2002 la que creó el Fideicomiso que estaría adscrito al Banco Gubernamental de Fomento, una corporación pública con personalidad jurídica. Los fondos del Fideicomiso fueron tomados inicialmente del Tesoro y podía nutrirse de fondos federales, reinversiones, inversiones, fondos legislativos y préstamos bajo la ley federal Community Reinvestment Act de 1977, que viabiliza la inversión de los bancos en las comunidades que se supone que sirvan. La misma ley del Fideicomiso creó un mecanismo de financiación permanente.

Un aspecto que resalta de la lectura inicial del proyecto de Comunidades Especiales es el intento de instrumentar o tecnificar la *autogestión*. Según los autores del modelo de trabajo de la agencia gubernamental, la autogestión significa poner fin al fatalismo, la resignación y la improvisación, profundizando además el sentido democrático a nivel personal y comunal (Colón, 2003:15). La auto-responsabilidad permitiría que disminuyera la dependencia en el gobierno aunque éste serviría de apoyo en el proceso: “pasar de las formas de dependencia a las de autogestión, supone un proceso que necesariamente deberá ser apoyado por las agencias de gobierno. Ya que no existe realmente un clima de igualdad de oportunidades, en esta etapa de organización social, 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. Dicho apoyo tendrá que involucrar a la comunidad en la forma de resolver sus problemas, de abajo hacia arriba” (Colón, 2003: 16). Dentro de este esquema, el ciudadano común se enfrenta a dos disyuntivas, por un lado, debe adecuar sus necesidades y expectativas a las prioridades instruidas por el Estado o que estén contenidas dentro del límite de posibilidades de éste y por el otro, a aceptar que este apoyo del Estado es finito ya que la autogestión necesariamente implica una paulatina retirada de la ayuda gubernamental. Quizás lo que puede resultar más sorprendente para el ciudadano es conciliar el efecto en su cotidianidad de esta relación con un Estado ambivalente. El principio de la ley es que al afrontar esta contradicción en colectivo, o sea, no como ciudadanos independientes o privados sino como comunidad, se facilitaría este proceso de transformación conceptual hacia un progresivo desentendimiento del Estado<sup>63</sup>.

Por este motivo, resultaba imprescindible para los creadores del proyecto que se le dedicara un intervalo de tiempo importante a la organización del colectivo comunitario. Según es declarado en el Modelo de Apoderamiento y Autogestión para las Comunidades Especiales de Puerto Rico, “la organización comunitaria puede asumir dos diferentes modalidades: ser espontánea e independiente, o ser

---

<sup>63</sup> Como veremos en capítulos subsiguientes, ese desentendimiento o desprendimiento del Estado no sólo crearía, en teoría, colectividades de ciudadanos activos sino de ciudadanos o individuos emprendedores.

promovida por el Estado u otro organismo externo. En el primer caso, la población participa por iniciativa propia, ejerce el liderato desde la base y toma las decisiones que pueda tomar. En el segundo, la participación se impulsa desde afuera, sobre [los] principios de política pública, de legislación, o de planes de acción del organismo que la promueve” (Colón, 2003:33). La selección entre estas dos modalidades no puede ser más transparente que la declaración posterior: “la OCEPR se ubica en esta corriente de pensamiento y privilegia el abordaje de estimular y acompañar a las comunidades en su proceso de organización” (ibid). Esta decisión es justificable, según quienes impulsan el proyecto gubernamental, debido a la dificultad y poca efectividad de la organización espontánea. Por un lado, los retos concretos de la marginación social y por el otro los conflictos internos que desestructuran la comunidad, junto al sentido de impotencia ante el poder político, provocan que sea necesario emplear promotores para dirigir e impulsar “el carácter protagónico de los miembros de la comunidad en el diseño, desarrollo, conducción y evaluación de sus propios proyectos de desarrollo” (ibid). Ese elemento “educativo” nos rememora la experiencia anterior de DivEdCo, mientras los nuevos promotores u organizadores comunitarios ejercen funciones parecidas al Organizador de Grupos (OG) (ver Apéndices, Figura 4).

#### Funciones del Organizador de Desarrollo Comunitario<sup>64</sup>

- 1) Promover la organización comunitaria a través de la creación de juntas u otro tipo de estructura comunitaria.
- 2) Fomentar y promover los conceptos de apoderamiento, autogestión y participación ciudadana.
- 3) Orientar, asesorar y ofrecer asistencia técnica a las asociaciones de residentes, organizaciones comunitarias y a los ciudadanos sobre disposiciones de la Ley de Comunidades Especiales.
- 4) Realizar reuniones y asambleas en las comunidades para promover la autogestión.

---

<sup>64</sup> Información obtenida de trípticos difundidos por la agencia, (OCEPR, Desarrollo Comunitario III).

- 5) Estimular el desarrollo económico de base y apoyo comunitario como alternativa para integrarse y participar en el desarrollo del país.
- 6) Promover talleres de empleo, actividades educativas, recreativas, sociales y culturales para las comunidades.
- 7) Coordinar y sostener reuniones, organismos gubernamentales estatales y municipales y recursos privados con inherencia en los problemas comunales.
- 8) Preparar y mantener expedientes de las comunidades con un perfil de los problemas de la comunidad.
- 9) Realizar labores administrativas tales como: entrega de un plan de trabajo semanal; un calendario de actividades mensual, un informe de labor realizada mensual, informe de gastos de dietas y millajes mensual, y llamar diariamente a su supervisor inmediato para informar situaciones, gestiones, encomiendas y estatus de labor realizada en las comunidades.

Pero no sólo se trata del carácter protagónico del Estado a través del promotor u organizador comunitario, sino que además la OCEPR se propuso promover la incorporación de las organizaciones de residentes como Corporaciones Sin Fines de Lucro (dentro del llamado 'Tercer Sector'), para validar e institucionalizar el proceso de *autogestión*. Este elemento terciario, la incorporación de las comunidades al ámbito del Tercer Sector, aleja a DICE del experimento discutido en el capítulo anterior, DivEdCo; sin embargo, es posiblemente el cambio más significativo que presentó el programa de DICE y revela significados concretos sobre el modelo de organización al que la ciudadanía activa era conducida.<sup>65</sup> Según la información provista a los participantes de los talleres de capacitación dictados a los residentes de las comunidades especiales, la creación e incorporación de una organización comunitaria representaba mayor nivel de compromiso, haber superado sus luchas internas, haber establecido un equipo de trabajo con unos mismos objetivos y que éste fuera dinámico, participativo y democrático.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Para ver una comparación de estos dos programas ver las Tablas 1 y 2 en los Apéndices.

<sup>66</sup> Información obtenida del tríptico de la (OCEPR, Desarrollo Comunitario III).

Los propulsores del proyecto señalan además que con la incorporación nace una personalidad jurídica distinta de sus miembros y esto trae los siguientes beneficios: 1) adquirir vida, derechos y obligaciones independientes de sus miembros, 2) pueden comprar o vender bienes y/o servicios, 3) pueden hacer contratos, convenios o alianzas con el Gobierno o la Empresa Privada y recibir donativos, 4) pueden demandar y ser demandados y 5) puede competir por propuestas. Una vez incorporadas, estas organizaciones vecinales debían asumir sus deberes corporativos y fiscales ante el Estado<sup>67</sup>. Este proceso de auto-responsabilización y la consolidación de la autonomía jurídica es visto como el mecanismo efectivo para “disminuir la dependencia de ayudas gubernamentales”, facilitando, según este modelo, la creación de alianzas con otros sectores. Pero como repetidamente señalan los promotores del proyecto, esto no es posible sin potenciar el otro aspecto fundamental de la Ley #1, el apoderamiento, ni sin preparar al Estado para este proceso de expansión democrática.

En el Proyecto de las Comunidades Especiales, el *apoderamiento* comunitario debía ir acompañado de la instrumentación de nuevos canales de negociación entre ciudadanía y Estado. El proyecto viabilizaría y redefiniría el campo de negociación, de diálogo y consenso, basándose en los principios de la democracia participativa. Según el modelo de acción de la OCEPR, en el nuevo escenario de las Comunidades Especiales “la sociedad civil [emerge] como expresión de la participación ciudadana, cuyos reclamos comienzan a sentirse en la construcción de nuevas relaciones entre las personas y las instituciones, especialmente el gobierno, y particularmente a nivel del ámbito local” (Colón, 2003:14). Estas nuevas relaciones se materializan en los planes y proyectos que los representantes comunitarios deben producir, afrontando el sistema burocrático del gobierno. En principio, este gobierno agilizaría las demandas de las Comunidades Especiales porque además de lo descrito, busca producir cambios internos para facilitar este proceso, o sea, busca mejorar el sistema burocrático gubernamental. Esta acepción es importante recalcarla porque demuestra que desde su diseño DICE se

---

<sup>67</sup> Esto incluye: redactar su propio Reglamento de Incorporación, solicitar el Seguro Social y Patronal al IRS Federal, solicitar la Exención Contributiva Estatal y radicar los Informes Financieros en el Departamento de Estado.

propuso conceder privilegios a las que fueran nombradas Comunidades Especiales. De todos modos, la última palabra sigue siendo dictada por el Estado y como es mencionado en la cita anterior, el ámbito público es también el de la política local<sup>68</sup>. Esta triangulación de fuerzas entre Estado Central, Municipal y la Ciudadanía Activa de las Comunidades puede producir dinámicas y conflictos de los cuales es imposible conocer el resultado de forma anticipada. Los capítulos 5 y 6 de este texto se enfocarán en esta dinámica.

Hemos visto como DICE plantea un modelo de desarrollo para producir un ciudadano activo democrático donde se instrumentaría la autogestión y se potenciaría el apoderamiento comunitario. La autogestión es vista como una estrategia a través de la cual los residentes de las comunidades identifican sus intereses, se organizan para defenderlos y toman decisiones para lograr objetivos y metas propias. Mientras el apoderamiento es el proceso mediante el cual las personas de las comunidades ejercen el control de sus vidas, a partir de su esfuerzo y su capacidad. Para ello se requeriría, por un lado, una flexibilización de las estructuras del Estado para facilitar la negociación de estas nuevas organizaciones vecinales y por el otro, se esperaba que una vez solidificadas, estas organizaciones debían ganar autonomía, asumiendo su responsabilidad y creando alianzas con diversos sectores para hallar soluciones a sus problemas. Sin embargo, ya de entrada se vislumbraron varias dificultades en el modelo programático de DICE. En la siguiente sección discutiré brevemente algunas de estas dificultades y algunas críticas de estudiosos de esta época temprana del proyecto.

### **3.4 Selectividad y otras dificultades tempranas del Modelo de DICE**

Una vez ilustrado aspectos destacables del discurso de la Ley #1 de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales y haber descrito la lógica de su

---

<sup>68</sup> Política local aquí se refiere a los setenta y ocho (78) Municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus representantes electos: alcaldes o alcaldesas y asambleístas municipales.

operación, revisemos algunas áreas que desde temprano fueron señaladas por algunos autores como problemáticas. Antes, destaco lo que es quizás un aspecto poco cuestionado de la Ley #1: el proceso de selección de los sectores participantes del proyecto, la definición de criterios para esta selección y sus implicaciones simbólicas, políticas y económicas. Como vimos en el capítulo anterior, durante la época de DivEdCo este proceso mostró mayor apertura y menor tecnicismo. Posterior a este esfuerzo, los proyectos de bienestar social no presentaron estas características ya que los individuos y las familias podían solicitar ayudas materiales para mejorar su condición<sup>69</sup> o residir en viviendas públicas<sup>70</sup> donde la mayoría de los gastos son subvencionados por el Estado. Este sistema de ayudas asistencialistas no se eliminó con la implantación de la Ley #1 de DICE<sup>71</sup>, pero ahora se trataba de hallar sectores residenciales compuestos mayormente por familias de escasos recursos según el nivel de pobreza establecido por el Gobierno Federal de Estados Unidos<sup>72</sup>, con altos niveles de problemas psicosociales, con poco acceso a la provisión de servicios públicos básicos, entre otras características. Las localidades eran nominadas por los Alcaldes y Alcaldesas de los Municipios de Puerto Rico o auto-nominadas por los residentes de las mismas. La OCEPR determinaría quienes serían incluidos en el programa gubernamental, en su intento, claramente objetable, por tecnificar y des-politizar el proceso de selección. Es necesario cuestionar si en efecto la Ley #1 no está exenta de consideraciones político-partidistas en este ejercicio de selección y mediatización.

Una consecuencia inevitable de esta selección es la exclusión implícita de personas que residen en otros sectores que cumplen con los requisitos para participar de este proyecto desarrollista. El intento por aumentar la capacidad de

---

<sup>69</sup> Un ejemplo es el Programa de Asistencia Nutricional (PAN).

<sup>70</sup> Los complejos de apartamentos públicos en Puerto Rico se conocen como los caseríos. También existe una subvención federal destinada a las viviendas conocida como el Plan 8.

<sup>71</sup> La historia y características del asistencialismo en Puerto Rico es un tema complejo que merece una discusión detallada que supera este espacio. Es importante recalcar que en Puerto Rico se imponen directamente los modelos de políticas sociales de Estados Unidos y que el asistencialismo se ha convertido en el mecanismo principal del Estado para la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población (Pizarro, 2004). Un asunto pendiente a explorar es cómo coexiste esta política asistencialista con este modelo de autogestión y apoderamiento implantado por el gobierno.

<sup>72</sup> Aquí se excluyeron los residentes de las viviendas públicas conocidas como los caseríos.

una población para negociar, termina fragmentando la sociedad, o en cierto modo, a aquella marginal que tradicionalmente no había sido atendida por el aparato gubernamental. Ya no se trata de establecer requisitos que permitan solicitar ayudas a todos los residentes del país, sino a los que residen en enclaves con posibilidades a ser considerados elegibles al programa por las autoridades municipales y gubernamentales. Tomando como partida un planteamiento de Gavin Smith (2010, 2011) mencionado en el capítulo anterior, se podría afirmar que DICE intenta lograr que esta superpoblación excedentaria, o sea, aquella población marginal que no tiene acceso al proyecto del bloque dominante (ya sea como productores o consumidores), entre como actor a una política eficiente de negociación. Pero esta ciudadanía activa solo logrará ejercer este rol si son miembros de alguna Comunidad Especial, en otras palabras, necesitan superar el filtro de la selección para acceder a los beneficios materiales y sociales del programa. Las oportunidades políticas generalizadas y universales de una gran parte de la población se dificultan. Las Comunidades Especiales no serán su vía de acceso al poder de la negociación y para aquellos seleccionados, la vía de negociación no estará al margen de las fuerzas políticas y económicas donde están inmersos. Más aún, cobrarán legitimidad aquellas Comunidades Especiales que completen su recorrido organizacional y entren formalmente al Tercer Sector, compitiendo en el mercado por fondos públicos y privados destinados a las organizaciones sin fines de lucro. Que se haya diseñado y tecnificado esta distinción aún mientras se aboga por la autogestión y el apoderamiento de todos los ciudadanos desventajados en Puerto Rico, replantea nuevas lecturas sobre lo que implicaría ser democrático en el presente.

Este ambiguo proceso de selección y sus consecuencias para la población excluida, no es la única dificultad del proyecto de Comunidades Especiales. En un su libro titulado *El capital social movilizado contra la pobreza: la experiencia del proyecto de comunidades especiales en Puerto Rico* (2007), Bernard Kliksberg y la socióloga puertorriqueña Marcia Rivera, analizan el impacto temprano que tuvo el proyecto de DICE en Puerto Rico y lo que consideran fue un avance importante en el intento por erradicar la pobreza de forma integral en el país. Partiendo de una

crítica a la administración anterior que invirtió la mayor parte de sus recursos gubernamentales en la construcción de grandes obras de infraestructura, los autores describen el proyecto de Comunidades Especiales como uno positivo e imponente. El proyecto es un “vigoroso intento por encarar la pobreza mediante una transferencia de recursos en gran escala hacia las comunidades pobres, materializada en el aumento de sus activos físicos, combinada con un esfuerzo coherente y articulado para facilitar la expansión y movilización de su capital social” (2007:110). Sin embargo, también plantean que para ser eficaces, se requeriría una coordinación estrecha con el proceso de formulación de políticas macroeconómicas, un ensamblaje con los liderazgos políticos, particularmente con los alcaldes, una afinada coordinación inter-agencial, así como la concitación del apoyo de sectores como la empresa privada y los medios masivos. Estas son precisamente algunas de las dificultades que, según estos autores, debía superar el Proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales.

Recalcando este punto, Kliksberg y Rivera (2007) argumentan que la Ley #1 no estableció los mecanismos para asegurar la participación de algunos sectores claves en la instrumentación de los programas que comprenden DICE. Para los autores, dos sectores fundamentales no aparecen con responsabilidades o funciones en relación a los programas que se ordenaron establecer: los legisladores o legisladoras y los alcaldes o alcaldesas. La falta de responsabilidades provocó, en algunos casos, choques entre estos actores y los representantes de DICE. Históricamente en el caso de la Asamblea Legislativa, los/las representantes y los/las senadores han asignado recursos para atender una diversidad de situaciones o problemas en comunidades pobres. Pero estos fondos al ser discrecionales, están propensos a facilitar el intercambio clientelar. Para eliminar esta práctica y que se ejercite una cónsone al proyecto de Comunidades Especiales, los autores propusieron la creación de un espacio de diálogo permanente entre la OCEPR y la Asamblea Legislativa que fuera más allá de presentar informes de labor realizada u otra gestión oficial. Los autores entienden

que “los legisladores por distrito<sup>73</sup> conocen bien su región, pueden intercambiar experiencias y manejan recursos financieros que podrían potenciar muchos de los procesos y programas que ya se han iniciado” (2007:112). Aunque parca, esta sugerencia resalta las incongruencias entre la propuesta de desarrollo y la práctica gubernamental habitual, al igual del poco entendimiento que funcionarios del Estado tenían sobre el proyecto. Un fenómeno similar se produjo en el ámbito municipal.

Los alcaldes y las alcaldesas representan en teoría la rama del gobierno más cercana a la ciudadanía. El programa de DICE fue primero “ensayado” en el municipio de San Juan, no sólo porque como hemos visto su propulsora fue alcaldesa de la capital, sino porque resultaba adecuado probar a pequeña escala lo que se intentó implementar en el resto de los 78 municipios del país. Pero este traslado de un programa concebido a escala municipal, necesitaba, según Kliksberg y Rivera, “de una estrategia de inserción, de interfaces, así como de un protocolo de trabajo que permitiera a los alcaldes participar también del proceso de toma de decisiones” (2007:112). No obstante, las desigualdades en capacidades, prácticas, visiones y afiliaciones político-partidistas en este ámbito municipal hacían de esto un tema escabroso y delicado. Desde luego, la relación entre la OCEPR y los municipios no fue homogénea. Por consiguiente es necesario estudiar ejemplos concretos de cómo se gestó y transformó esta relación en contextos particulares, tal como veremos en los siguientes capítulos.

El texto de Kliksberg y Rivera (2007) brinda algunas pistas de algunos conflictos que la relación entre representantes municipales y el Proyecto de Comunidades Especiales generó. Uno de ellos hace referencia a la gestión de recursos y las expectativas que residentes de las comunidades se habían creado sobre los mismos, particularmente sobre los proyectos de infraestructura. Si se generaron retrasos, eran los municipios los culpabilizados y si las facilidades construidas entraban en desuso, es por la falta de mantenimiento que históricamente, como mencioné antes, le había correspondido al municipio. En

---

<sup>73</sup> La Asamblea Legislativa en Puerto Rico se divide en dos, la Cámara de Representantes y el Senado. El Senado, que es la cámara alta, cuenta con Senadores por acumulación, que son electos por todos los puertorriqueños (once en total) y los de distrito (dos por cada distrito), que son representantes por distrito electoral.

muchos casos, según los autores, no se contó con el insumo del municipio y esto entorpeció el proceso de educar tanto a la población como a los funcionarios gubernamentales con el fin de potenciar acciones colaborativas. Para subsanar este conflicto, Kliksberg y Rivera recomiendan que la OCEPR “ofrezca el programa de formación y capacitación de sus empleados a los funcionarios municipales, los que les permitiría aprehender las nociones de autogestión y apoderamiento. Ello permitiría que se trabajara sobre un marco conceptual en sintonía entre el nivel central y municipal” (2007:114). Esta recomendación además se extendió a otras dependencias gubernamentales.<sup>74</sup>

Por su parte, Doris Pizarro (2004) recomienda regionalizar las estructuras del programa como un mecanismo para descentralizar los procesos decisionales que pesaban sobre la OCEPR y la Rama Ejecutiva del país. Pizarro no sólo se limita a criticar el carácter centrista de la Ley #1 sino que cuestiona los mecanismos para evitar una participación real y efectiva de los sectores hacia quienes va dirigida la política pública. Si toda decisión importante debe ser tomada por el gobierno ejecutivo, los representantes de las Comunidades Especiales no son los principales actores en los procesos de toma de decisiones y esto se podría subsanar cambiando la estructura de la Ley #1<sup>75</sup>. Por otro lado, Pizarro indica que en los procesos de formulación e implantación del proyecto prevalece una visión a corto plazo, incrementalista y residual, manteniendo inalterados los sistemas que crean las condiciones de pobreza. Esto se ejemplifica al ser priorizados los aspectos de infraestructura en las Comunidades Especiales, impidiendo por este motivo actuar sobre aspectos subjetivos que son también construcciones que potencian la pobreza.

---

<sup>74</sup> En su tesis doctoral, el trabajador social Rubén Estremera (2007) explora cuál es el conocimiento declarativo y procesal de los participantes del Proyecto de la Península de Cantera sobre la autogestión comunitaria. Cantera es una zona de San Juan, la capital de Puerto Rico, que sirvió como antecedente al proyecto de Comunidades Especiales. Dice el autor que en general los y las participantes obtuvieron un bajo porcentaje de conocimiento sobre la autogestión. De estos participantes, los y las residentes y los y las organizadores u organizadoras comunitarios demostraron el porcentaje más alto, mientras los funcionarios gubernamentales demostraron el porcentaje más bajo.

<sup>75</sup> La autora no abunda en este aspecto, pero es pertinente mantener latente estos cuestionamientos de “representatividad” y “poder” una vez veamos cómo se ejecuta el proyecto y se analicen las relaciones entre Estado y residentes de la Comunidad Especial que es objeto de este estudio.

En entrevistas a varios funcionarios y ex-funcionarios de la Oficina de Comunidades Especiales durante los años 2009-2012, salió a relucir que entre “la infraestructura” y “lo social”, se enfatizó más en lo primero que en lo segundo. “Lo social siempre debió ser la prioridad o al menos debimos empezar por ahí”, afirmó la que por unos años ocupó el cargo de Supervisora de la Región de la Agencia a la que Juan Domingo pertenecía. Otra de las funcionarias mencionó que costaba cambiar la mentalidad de los residentes que deseaban tener una “gran obra” en su comunidad, especialmente después de los años de Pedro Rosselló gobernando el país, quien invirtió en grandes obras de infraestructura. Esto coincide con una aseveración que hacen Kliksberg y Rivera, citando a periodistas que cubrieron por varios años las actividades de la OCEPR. Según éstos, algunos residentes, periodistas y lectores de los medios tuvieron dificultad en aceptar la obra de infraestructura de Comunidades Especiales (viviendas, alcantarillados, canchas, centros comunales, entre otras construcciones) como una “gran obra” y de esta forma ajustarse al nuevo discurso de transformación social (Kliksberg y Rivera, 2007:122). En fin, fue recurrente esta tensión entre “infraestructura” y “lo social”, entre las obras palpables y las transformaciones subjetivas, al punto de ser cuestionados no sólo los objetivos del programa de desarrollo sino la efectividad de su orden operacional, que recordemos se basaba en solidificar los lazos organizacionales comunitarios a través del diseño y planificación de un proyecto de infraestructura significativo. Una mirada detallada de la ejecución de esta imbricación entre la organización comunitaria y la gestión de un proyecto infraestructural es lo que permitiría determinar si es un método efectivo y si el estado verdaderamente logró transformar su rol en este proceso.

Un aspecto en el que todos los autores coinciden es en la necesidad de ampliar la participación en el programa de sectores no gubernamentales representativos de la sociedad civil. Es común que se mencione a la “sociedad civil” sin ésta ser definida, lo que parece convertirla en un significante vacío. Pizarro (2004) se limita a señalar que estos grupos deben ser no partidistas y afines con las metas que propone la Ley #1, “aplicando el principio de unidad en la diversidad”. En otro apartado la autora recomienda realizar reformas jurídicas para liberalizar

normas de políticas públicas y privadas que puedan sumarse a los esfuerzos del programa, como el uso de fondos de las Cooperativas y la reformulación de políticas educativas. En el caso de Kliksberg y Rivera (2007) éstos insisten en la integración del sector privado para elaborar alianzas, estimular el desarrollo de programa de empresarios y formalizar las microempresas. Un deber fundamental de la agencia gubernamental es reducir la cultura de dependencia y el asistencialismo, potenciando trabajo vía el empresarismo. Recalcan que para lograr este objetivo la OCEPR debe “canalizar la mayor cantidad posible de incentivos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas que puedan establecerse en las Comunidades” (2007:115). Las que ya existen, deben formalizarse, considerando incluso la posibilidad que empresarios exitosos puedan “adoptar empresas comunitarias” para ofrecer mentoría y apoyo en las etapas iniciales de las empresas. (ibid, 116). Este esfuerzo colectivo entre empresarios de la sociedad civil y los residentes facilitaría la creación de negocios sostenibles que tuvieran posibilidades reales de éxito.

A pesar de todos estos señalamientos, de las dificultades y críticas declaradas por estos autores, es indudable su respaldo al modelo de autogestión y apoderamiento que presentó el Estado Libre Asociado a través del Proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (DICE). De hecho, me aventuro a afirmar que el respaldo a esta iniciativa gubernamental fue vasta y extendida, particularmente por los académicos en las áreas de trabajo social, psicología social, administración pública y sociología de la Universidad de Puerto Rico. Como dice Doris Pizarro (2004) nadie podría oponerse a esta política pública ya que “contiene un discurso de avanzada” y esto sugiere que este discurso tiene una larga trayectoria en el país y es ampliamente aceptado como adecuado para promover bienestar social. Si el discurso no es el problema, entonces es cuestión de mejorar la ejecución<sup>76</sup>. Con esto no quiero homogeneizar al grupo de expertos que participaron en el diseño o en el análisis de esta política pública. Es posible hallar críticas, como hemos visto, a los límites del programa si el mismo no se

---

<sup>76</sup> Numerosas tesis, tesinas y artículos que revisé coinciden con esta aseveración. Las críticas que prevalecen conciernen la ejecución del Programa de Comunidades Especiales, pero no del modelo de desarrollo (De Jesús Dávila, A. Y, 2010, Meléndez Burgos, M. 2007, Rodríguez Ortiz, A. J, 2007).

confabulaba con cambios sistemáticos en el ensamblaje gubernamental y en las políticas económicas. Pero el aval incuestionable, ¿acaso no convierte en hegemónico este tipo de desarrollo omitiendo problemas de base estructural que se reproducen en el país?<sup>77</sup>

Esta pregunta es pertinente y transversal, abriendo un abanico de posibilidades investigativas que servirían para explicar la constitución de esta hegemonía y la variedad de formas en las que es ejecutada. En el capítulo 2 mostré cómo la construcción del Estado moderno en Puerto Rico estuvo también ligado a la apuesta por el desarrollo comunitario, con todo y las contradicciones que esto supuso. Pero matices hay muchos y algunos de estos pudieron hallarse en Comunidades Especiales, tanto en el material producido para educar a la población como en el bagaje de los empleados de la Agencia. En una entrevista temprana (2009) que le realicé a un ex funcionario de la OCEPR me explicó cómo un grupo de empleados y empleadas provenían de la tradición de movilización social, desarrollo comunitario y/o simpatizantes de la izquierda progresista del país; mientras otros y otras provenían de la filantropía cristiana motivados por ejercer el bienestar común. No quiere decir que estas categorías fueran excluyentes, pero según el informante, muchas veces resultaba incómodo presentar acciones que motivaran la radicalización de la población intervenida porque eran vistas como drásticas. Recalcó además que no se podían ejecutar planes si los funcionarios no se educaban extensamente sobre las causas sistemáticas e históricas que incrementaba la pobreza y la desigualdad.

En otra escala se pueden intuir también esta diversidad de saberes, experiencias, propósitos que informarían el quehacer de este proyecto de desarrollo en la población intervenida. Hago referencia a las etapas que se pueden distinguir

---

<sup>77</sup> La socióloga Liliana Cotto (2008), recalca que los académicos puertorriqueños comprometidos con la política han producido durante la última década del siglo XX y principios del XXI, numerosos estudios sobre el desarrollo comunitario. Señala que el campo de investigación y docencia del trabajo comunitario ha ejercido una potente influencia en el desarrollo de técnicas cualitativas y participativas, lo que ha redundado en el crecimiento considerable de este campo. Como mencioné antes, de este campo precisamente se nutrió la Oficina de Comunidades Especiales. Los saberes que producen estas investigaciones pueden ser de utilidad para activistas, pero se limitan a producir respuestas definidas y prácticas, no a cuestionar el método y los conceptos que utilizan.

de acuerdo a quien fue o es el Coordinador o Coordinadora de la Agencia. Comunidades Especiales ha tenido cinco coordinadores. Cada uno estableció y establecen -porque el programa sigue funcionando- estrategias y prioridades de acción. También contaron con muy variados recursos humanos y financieros. No será extenso, pero proveeré una descripción de las primeras cuatro etapas del programa para así ubicar en contexto la etnografía situada y evitar falsas equivalencias.

### **3.5 Trasfondo cronológico de DICE**

Cuando inicio esta investigación en el año 2009 la agencia afrontaba una crisis profunda que incrementó la posibilidad de su desaparición o que debido a la crisis fiscal, se fusionara en distintas dependencias del Estado. Esto contrastaba enormemente con su época dorada, cuando inició sus funciones en el año 2001. Como he mencionado antes, la gobernadora de Puerto Rico (2000-2004) Sila María Calderón, fue alcaldesa de San Juan del 1996 al 2000. Fue durante su incumbencia en esta posición que concibió el Proyecto de Comunidades Especiales. El proyecto piloto se presentó como uno voluntario y fue coordinado por profesionales de la planificación. Sin embargo, una vez se extiende a otras zonas del país, necesitó ajustes técnicos para acelerar el proceso de incorporación. Esta primera etapa estuvo, según mi apreciación, cargada de simbología.

Primero, la gobernadora busca el aval de la comunidad universitaria. Su primer reclutamiento fue el de la Dra. Linda Colón, socióloga experta en la problemática de la pobreza en Puerto Rico y quien estuvo ajena a otras funciones gubernamentales no ligadas a su carrera como catedrática del primer centro docente del país, la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras. La trayectoria de la Dra. Colón otorgaba legitimidad al proyecto porque también no se reconocía su nombramiento como político partidista. El contenido de su trabajo también era crítico de la situación colonial del país y las desventajas socio-económicas que esa situación provocó, así como las estrategias equivocadas de las

instituciones gubernamentales que no entendían la pobreza como un problema sistemático. Colón además produjo documentales audiovisuales sobre la problemática de lo que ella llamó la invisibilización de la pobreza. Algunos de estos materiales, como los producidos durante el proyecto DivEdCo (ver capítulo 2), se proyectaron en las reuniones a líderes y vecinos de las Comunidades Especiales. Se pretendía inspirar el cambio a través del conocimiento de la historia<sup>78</sup>. Sin embargo, la época dorada de Comunidades Especiales bajo la Coordinación de Linda Colón no estuvo exenta de críticas. Algunos de los antiguos funcionarios entrevistados en la época temprana de mi estudio comentaron que un fallo crucial de la dirección fue que se pretendió abarcar demasiado en poco tiempo y con pocos recursos técnicos. Se improvisó sobre la marcha porque la directriz era provocar un impacto que resonara en el país, siguiendo el ejemplo de DivEdCo<sup>79</sup>.

A pesar de estas críticas, es difícil desligar a la socióloga Linda Colón y a la gobernadora Sila Calderón de la percepción positiva temprana del programa de Comunidades Especiales y fue precisamente a lo que se vieron obligados sus participantes tan pronto Calderón decide no postularse a la gobernación para las elecciones del 2004. El 2005 comienza con un gobierno dividido, el ejecutivo siendo ganado por escaso margen por el Partido Popular Democrático (PPD) y el gobierno legislativo siendo dominado por el Partido Nuevo Progresista (PNP). El PPD había ganado ambas ramas (ejecutivas y legislativas) durante la incumbencia de Calderón, pero ahora el nuevo gobernador Aníbal Acevedo Vilá<sup>80</sup>, no contó con el mismo respaldo. Lejos de hacer un recuento sobre estos turbulentos tiempos<sup>81</sup>, es relevante notar que Acevedo Vilá no respaldó el programa de Comunidades Especiales como lo sugeriría su afiliación al mismo partido político de Sila María Calderón. Si la política de desarrollo de Sila fue interpretada por algunos como una

---

<sup>78</sup> Varios vecinos de Juan Domingo comentaron haber participado de estas proyecciones y corroboraron su valor educativo.

<sup>79</sup> Uno de los debates planteados fue precisamente el valor de lo académico versus lo técnico. Uno de los entrevistados valoró a Colón por sus conocimientos y mirada crítica al tema de la pobreza pero cuestionó su reclutamiento para dirigir una agencia de esta magnitud. Tenía el conocimiento de fondo pero no el técnico. Se necesitaba otro perfil, decía, alguien que supiera administrar una agencia.

<sup>80</sup> Abogado, líder legislativo y conocido soberanista dentro del Partido Popular Democrático (PPD).

<sup>81</sup> Uno de los más significativos fue la amenaza del ejecutivo de cerrar el gobierno debido a la alta deuda del país y la subsiguiente imposición de un impuesto sobre la venta (IVU).

progresista y de avanzada, se podría intuir que Acevedo Vilá la apoyaría porque dentro de su partido político él se identifica con el ala de “izquierda”, contrario a la figura de Calderón.<sup>82</sup> Pero Acevedo Vilá, además de heredar un complejo gobierno dividido que tuvo que afrontar los inicios de una dura recesión que aún persiste, contaba con una fuerte alianza con alcaldes de municipios autónomos de Puerto Rico (tanto del PPD como del PNP). Algunos de estos alcaldes no apoyaron, por diversas razones, el proyecto de Comunidades Especiales. Una de esas razones fue lo que se percibió como una interrupción a sus proyectos urbanísticos, como fue el caso del Alcalde Héctor O’Neill quien dirige Guaynabo, el municipio donde se ubica Juan Domingo.

Por consiguiente, del 2005 al 2008 comenzó el debilitamiento progresivo del programa de Comunidades Especiales, a pesar de contar con financiación y tener proyectos infraestructurales pendientes por completar. Julia Torres, la nueva Coordinadora del programa, fue asociada con este esfuerzo de debilitamiento, perdiendo el respaldo de los líderes comunitarios que ahora figuraban en la plataforma pública. Con el debilitamiento se profundizó el cabildeo por proteger el programa, pero con resultados mixtos. Aún así, este panorama no fue tan adverso para Comunidades Especiales como lo sucedido en el siguiente cuatrienio. En el 2009 el Partido Nuevo Progresista (PNP) toma posesión tanto del gobierno ejecutivo como legislativo y anuncian el cese del programa. Dado que el programa se había constituido en ley, se vieron obligados a mantenerlo latiendo, pero reduciendo su plantilla laboral y reorganizando sus funciones. Esta etnografía comienza tan pronto se da esta transición, así que la incertidumbre, la

---

<sup>82</sup> En Puerto Rico los partidos políticos tradicionales se definen por la asociación que pretenden tener con la metrópoli, Estados Unidos. El Estatus ha sido el eje de construcción identitaria de estos partidos políticos, lo que ha provocado que se redefinan los polos clásicos que marcan el espectro político del mundo: la izquierda (igualdad económica) y la derecha (libertad individual), con un centro que se hace espacio intermedio. Por consiguiente, dentro de los partidos principales pueden existir conservadores, social demócratas, liberales, progresistas, izquierdas, derechas. Son conceptos que en Puerto Rico merecen mirarse con detenimiento, porque por ser de un partido político no necesariamente apoyas medidas de un lado del espectro u otro. Acevedo Vilá pertenece a aquellos que dentro del PPD apoyan la libre asociación, o sea, que Puerto Rico consiga soberanía política y económica creando alianzas con otros países y sectores de la izquierda del país, mientras Calderón prefiere el estatus actual y en su historial, apoyó y sigue apoyando medidas propuestas por actores de su partido más conservadores. La política partidista se personaliza y requiere matizarse para lograr captar estas idiosincrasias.

preocupación, la sensación de derrota permeaba entre numerosos líderes de las Comunidades Especiales. Ante este escenario era muy sencillo hallarle críticas al programa y reducir los fallos a un asunto de gobernanza. Comunidades especiales era visto como un buen proyecto mal ejecutado, que llegó antes de tiempo o simplemente, un esfuerzo demasiado vasto que se hubiera beneficiado de ser menos pretensioso. Pero otros hallaban valor entre la adversidad, considerando que ahora sabrían si sus comunidades aprendieron a auto-organizarse y extendiendo lazos con los nuevos administradores del proyecto.

Luis Fortuño, gobernador de Puerto Rico del 2009 al 2012 y representante de la vertiente republicana<sup>83</sup> conservadora del PNP, contó con dos coordinadores: el Arquitecto Frederick Muhlach (2009-2010) y el licenciado José Giovanni Ojeda (2011-2012). Al Arq. Muhlach le tocó la antipática tarea de reducir la plantilla laboral de la Oficina de Comunidades Especiales. Intentó además, según su criterio, internacionalizar el proyecto, invitando a los líderes comunitarios a solicitar fondos en organismos de desarrollo internacional. Aunque parezca una propuesta sensata, desde Puerto Rico es difícil solicitar estos fondos por ser un territorio no incorporado de Estados Unidos. Optar por subvenciones de estos organismos implicaría cambiar el estatus colonial del país. Lo que sí se conoce de Muhlach es que su paso por la agencia fue breve y se le asoció con el despido masivo de organizadores comunitarios y otros empleados públicos contratados por la agencia. La Oficina de Comunidades Especiales pasó de tener 270 empleados a unos escasos 32. Una reorganización interna y el diseño de una nueva relación con las comunidades se hizo urgente.

El Lcdo. José Giovanni Ojeda, en cambio, sí proyectó una sensibilidad distinta en su tarea como Coordinador de la Agencia gubernamental, a pesar de ser nombrado por Fortuño. Licenciado en derecho y con un trasfondo en el cine local, quiso desasociarse de los intentos fallidos de sus antecesores y retomar el sentido, según él, del proyecto de desarrollo. Una de sus primeras tareas fue abandonar el

---

<sup>83</sup> El Partido Nuevo Progresista (PNP), proponente de establecer una relación permanente con Estados Unidos convirtiendo a Puerto Rico en estado de ese país, cuenta en su plantilla con políticos que se auto-identifican como republicanos o como demócratas siguiendo los partidos tradicionales de Estados Unidos.

uso del nombre Oficina de las Comunidades Especiales y sustituirlo por el oficial, Oficina para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión (OFSA). Según él, la agencia estaba cargada de prejuicios, prefería comenzar demostrando que respetaba los valores del programa y generar confianza entre los vecinos de las comunidades. Durante nuestro primer encuentro, Ojeda comenta que los últimos coordinadores intentaron mantener la agencia a flote, el programa corriendo, dándole continuidad a los proyectos infraestructurales pendientes. Pero en el proceso el ámbito social se abandonó, no tenían el personal para continuar visitando las comunidades. Citando a DivEdCo como inspiración, señaló que podían hacer muchas tareas con pocos empleados, pero que ese proceso requería tiempo y capacitación. Por otro lado, a Ojeda le correspondió seguir la fiscalización de obras de infraestructura incompletas y representar a la agencia ante investigaciones<sup>84</sup> por el posible uso inadecuado de fondos públicos. Se trató de investigar a pasadas administraciones, pero poco trascendió de este proceso. El contraste entre estos años y la época dorada de comienzos de siglo fue evidente.

El gobernador Luis Fortuño y su partido político, pierden las elecciones de noviembre de 2012. A comienzos del 2013 entra en funciones el nuevo gobierno liderado por el Lcdo. Alejandro García Padilla, dirigente del Partido Popular Democrático (PPD). Su partido además gana ambos cuerpos de la Asamblea Legislativa. García Padilla nombra como Coordinadora de la Oficina de Comunidades Especiales a la Dra. María de Lourdes Rivera, trabajadora social asociada con el proyecto de la Península de Cantera en San Juan. Su nombramiento fue favorecido por líderes comunitarios destacados del país. Los ajustes que realizó o cuál fue su acercamiento para continuar las labores de la agencia, escapan los alcances de mi estudio. Pero lo que muestran estos vaivenes electorales es cómo a escala nacional se pueden esperar cambios significativos en el devenir de la institución y por supuesto, se intuye que las percepciones desde las localidades, o sea, las comunidades especiales, serán distintas. La política pública se diseñó para mantenerse vigente a largo plazo, la cultura política institucional

---

<sup>84</sup> La más reciente de estas investigaciones se realizó en el año 2010 y la dirigió el Senador Larry N. Seilhamer, Presidente de la Comisión de Urbanismo e Infraestructura del Senado de Puerto Rico.

sugiere lo contrario. Es tiempo de descubrir las respuestas que estas transformaciones suscitaron en el barrio Juan Domingo.

### **3.6 Conclusión**

Si a mediados del siglo XX Puerto Rico fue liderado por los Herederos del Nuevo Trato quienes procedieron a revestir el colonialismo, realizar la transición a la modernidad y rediseñar un país (sub)urbano, las décadas posteriores atestiguaron los límites de ese proyecto de país. Aún así, se siguió mirando al pasado para inspirar programas que atajaran en el presente una de las consecuencias más escondidas de estos procesos: la persistencia de la pobreza en un alto porcentaje de la población. Pero como es de esperarse, esta respuesta estuvo anclada en lo que fue una gradual adopción de medidas neoliberales puestas en marcha en la década de 1990. El Estado Libre Asociado perdió en el proceso corporaciones públicas, hospitales y otros bienes del Estado. Se debilitaron los sindicatos, se redujo el asistencialismo y se acrecentó la deuda pública. Comienza el nuevo milenio con lo que aparentó ser un intento por revocar o resistir estas medidas. El presente sugiere que estos intentos han sido infructuosos y que precisamente, desde el Estado, no necesariamente se revocaron o resistieron muchas de estas medidas. Mínimo, no se presentó un nuevo modelo socio-económico que contra-atacara la presión por “neoliberalizar” un país que de entrada ha sido subyugado a los intereses del capital de los Estados Unidos y sus corporaciones.

Es en este contexto que me detengo a mirar el discurso de desarrollo comunitario más sólido que aprobó el Estado para mejorar las condiciones de vida de una gran parte de su población del país. De entrada, la lógica y modelo operativo que nos aporta el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (DICE), parece cónsone con las políticas de desarrollo impulsadas por entidades como el Banco Mundial en las postrimerías del siglo XX y principios del actual, fecha que coincide con el advenimiento del programa. Desde Comunidades Especiales se insiste en crear un Estado cercano, menos clientelista, facilitador, que

retara paradigmas antiguos de control, coerción y patronazgo. En cierto modo se planteaba humanizar al Estado, recordándole a la población que el aparato gubernamental contaba con un grupo de empleados críticos de las realidades socioeconómicas, dispuestos a practicar una democracia participativa, creyentes del cambio que podía surgir de las instituciones. Por otro lado, DICE se diseñó como una máquina para potenciar ciudadanos activos: 1) como integrante de un colectivo comunitario en su vecindario y 2) como ciudadano que aprendiendo de ese proceso organizacional, se convertiría en un ciudadano o individuo emprendedor-apoderado. Es importante hacer esta distinción, porque por un lado se acude a la tradición de movilización vecinal-comunitaria y por el otro, a la agencia de cada individuo como ciudadano privado.

Comunidades Especiales ha recibido adeptos, fue respaldada con cautela, pero respaldada. Se hicieron críticas de su operabilidad, a las fallas que se producen al trasladar su discurso a la práctica, a la ausencia de vincular lo político y lo económico, a los límites de incitar una política de ruptura desde el Estado. Sin embargo, a pesar de estas críticas, la idea de fondo del proyecto “el apoderamiento y la autogestión comunitaria” ha sido ampliamente avalada. ¿Acaso este discurso se ha convertido en hegemonía, una que no permite ilustrar sus problemas de base? De momento queda aceptar que precisamente en la cultura política en Puerto Rico ha dominado la escala comunitaria, estando muy atada a ciertos sectores del Partido Popular Democrático (PPD). Los seguidores del Partido Nuevo Progresista (PNP) son vistos como representantes de las políticas neoliberales o socialmente conservadoras. Es una de las consecuencias del bipartidismo engendrado que limita lecturas más sofisticadas, en este caso, aceptando el proyecto de DICE como uno anti-neoliberal. Yo he propuesto dilucidar con cuidado el uso de estos conceptos y alejarme de esta discusión que pretende afanarse en ubicar estos esfuerzos públicos en un lado de la balanza u otro. En el campo de las prácticas gubernamentales, cuentan tanto las percepciones como las consecuencias que en efecto se materializan.

Por otro lado, tampoco me afano por mostrar agendas escondidas porque creo que es una tarea reduccionista. No quiero tratar este proyecto de ley como un

plan maléfico ideado en puertas cerradas para contener y manejar a su antojo la población pobre de Puerto Rico o simplemente, como mecanismo para proveer contratos privados y adelantar una agenda electoral. Esto no quiere decir que estas interpretaciones no surjan a lo largo de este estudio, tampoco quiere decir que éste es un análisis acríptico de las prácticas que terminan promoviendo el status-quo. Pero me animo a suspender estas ideas tan exploradas, para permitirme observar y que sean los eventos que atestiguo los que provean el material analítico. Como los programas de desarrollo están formados por las relaciones político-económicas que no pueden cambiar y se constituyen de acuerdo a lo que excluyen, resta ver si la propuesta de DICE es transformadora a nivel de sociedad. Juan Domingo en este sentido tiene mucho que aportar.



## Capítulo 4: Juan Domingo, un barrio de redes *especiales*

*“Nos movía un sentido de establecer justicia”.*  
Nieves, fundadora de Juan Domingo en Acción<sup>85</sup>

*“Aquí las alianzas fueron variando (...) A mí me aislaron porque no me pudieron dominar”.*  
Pablo, líder comunitario Juan Domingo<sup>86</sup>

### 4.1 Introducción

En Juan Domingo las palabras: barrio, comunidad, pertenencia y lucha son mencionadas de forma recurrente; así como las palabras proyectos, gobierno, redes y contactos. Todas ellas, estas palabras, resaltan cuando le lanzo a sus residentes la pregunta obligada que busca descubrir la historia del lugar y la historia de estos actores dentro de ese lugar. Como cualquier historia narrada por múltiples voces, surgen cruces, tensiones y contradicciones, pero también coincidencias. Entre estas coincidencias se destacan eventos que redefinen “lo comunitario” no sólo como un espacio de convivencia, sino como una categoría de acción. ¿Cuáles son estos eventos? ¿Quiénes los protagonizan? ¿Desde que posición? ¿Cómo son interpretados? ¿Cuáles son los resultados de estas interpretaciones? Basándome en múltiples conversaciones a lo largo de varios años (2009-2013), en este capítulo me encargaré de compartir una síntesis testimonial que es fundamental para comprender las tensiones y complicidades que se generan en la actualidad, desde las dificultades para delimitar la constitución de Juan Domingo, hasta la naturaleza de los reclamos que hoy se siguen defendiendo. La historia que comparto no es una estructurada, minuciosa y formalista, son versiones de acontecimientos que dilucidan la idiosincrasia dinamizada en los procesos de constitución de un sitio, un barrio, una comunidad. Como es fácil de anticipar, son diversas las maneras en que este sitio, este barrio, esta comunidad se percibe y reproduce. En cada una de

---

<sup>85</sup> Entrevista (Látimer, 2007). “La voz de los que carecen”. *El Nuevo Día*

<sup>86</sup> De la entrevista que realicé en abril de 2012.

estas versiones está presente el Estado. Sin embargo, en este capítulo la balanza se inclina hacia las prácticas políticas que precisamente elevan a categoría simbólica a Juan Domingo como comunidad modelo de acción donde se comparte una memoria de lucha.

Las narrativas en torno a la comunidad y lo comunitario en Juan Domingo permite distinguirlos de otras vecindades parecidas a la suya, solidificando sus límites simbólicos. La comunidad de vecinos o comunidad de un espacio geográfico compartido, entra a dialogar con el espíritu o los valores denominados como comunitarios (reciprocidad, solidaridad), que en este entorno se constituyó con la presencia y resolución de conflictos sociales y las formas atípicas de hacer política barrial. El entrampamiento de este proceso es que implícitamente se reifica el concepto de comunidad, o sea, esa afiliación con el lugar, dependiendo de la posición que se ocupó en torno a estos conflictos. No hablo necesariamente de los actores ajenos al barrio, como yo, que intentan ubicar las narrativas de los residentes en un lugar del argumento o del otro. Hablo incluso de los propios residentes que participaron activamente de estos acontecimientos y muestran inconsistencias entre su discurso y sus prácticas cotidianas o entre su versión de lo que implica defender la comunidad y lo que no se considera aceptable. Como se puede anticipar, la entrada de un proyecto como el de Comunidades Especiales obliga a sus residentes a considerar el modo en el que construyen estas significaciones. Mi intención en este capítulo es mostrar cómo esta dinámica antecede a la incursión del programa. Es más, no se puede entender a Juan Domingo como Comunidad Especial sin informar experiencias de lucha del Juan Domingo previo y la génesis del proceso que permitió la formación de sus *redes especiales*.

Entonces, ¿cuáles son estos procesos que permiten informar las significaciones de la comunidad y lo comunitario en Juan Domingo? Primeramente toca comprender la forma en que se establecieron los asentamientos en la región, o sea, dónde, cuándo y cómo se pobló Juan Domingo. Esto nos permitirá comprender la variedad de las condiciones de vida de sus residentes, las características informales de las propiedades y los propietarios, las dinámicas de

movilidad social dentro y fuera de los límites del barrio y las relaciones entre sus residentes con sus vecinos afluentes. Esta exploración nos permitirá entender dos procesos subsiguientes: 1) el establecimiento del Tercer Sector como posible herramienta para mejorar las condiciones de vida de los residentes más empobrecidos (década 1970) y 2) la lucha por transformar una escuela pública en un proyecto social alternativo (décadas 1980 y 1990). Estos dos acontecimientos provocaron una oleada de aceptación y respaldo, pero también disidencia y resistencia, o sea, provocaron conflictos. Son estos conflictos los que se heredan y/o se renegocian tan pronto el Estado acelera la reconstitución del barrio como Comunidad Especial, proceso que incluyó la construcción de viviendas de bienestar social. No quiere decir que el Estado estuvo ausente previo a esta incursión, pero como ya se ha explicado, Comunidades Especiales pretendió representar a un Estado más inclusivo, participativo, democrático, que tendría mejores herramientas para solucionar situaciones conflictivas. Este proceso y sus resultados será valorado en el siguiente capítulo. De momento, ubiquémonos finalmente en Juan Domingo.

#### **4.2 Juan Domingo: recorrido territorial y demográfico**

Ya que estamos familiarizados con eventos significativos en la historiografía del país (capítulo 2 y 3), ubiquemos a Juan Domingo en el contexto de algunos de estos acontecimientos. Comienzo clarificando importantes conceptos. Juan Domingo es considerado un sector dentro de los límites geográficos de un barrio llamado Pueblo Viejo. En Pueblo Viejo se ubica Caparra, primer poblado fundado por España en tiempos de conquista (año 1508). Este poblado fue abandonado por hallarse en terreno pantanoso, fundándose entonces la capital que hoy se conoce como San Juan (año 1519). Guaynabo, que es el Municipio aledaño a San Juan, se compone de diez barrios: Pueblo Viejo, Frailes, Pueblo, Santa Rosa, Camarones, Río, Guaraguao, Mamey, Hato Nuevo y Sonadora (ver Apéndices, Figura 5). Juan Domingo técnicamente es un sector de Pueblo Viejo, barrio que se divide en tres:

Amelia, Sabana y Juan Domingo. Simbólicamente se le denomina como barrio compuesto por distintos sectores. En otras palabras, escucharás a las personas decir que viven o pertenecen al barrio Juan Domingo, no al barrio de Pueblo Viejo. También pueden ser específicos y puntualizar su vinculación a uno de los sub-sectores de Juan Domingo (ver Apéndices, Figura 6). Se podría afirmar que estos sectores también apelan a determinadas identidades y sentimientos de arraigo, lo que hace de estas categorías unas ambivalentes. Por este motivo es necesario tomar en cuenta estos matices al rescatar testimonios durante esta etnografía situada.

Si geográfica y demográficamente Juan Domingo expone confusiones entre lo que se considera inclusivo al barrio, las afiliaciones a la vecindad y sus valores simbólicos, la historia de su fundación abona a la confusión. Destaca la presencia de Juan Sevilla, quien se dice adquirió a principios del siglo XX alrededor de 65 cuerdas<sup>87</sup> de terreno a bajo costo, las que luego dedicó al cultivo de frutos menores y a la ganadería. Juan Sevilla fue un agregado<sup>88</sup> en las haciendas que les pertenecía a los españoles en la zona y que fueron abandonadas cuando se desata la Guerra Hispanoamericana y Puerto Rico pasa a ser protectorado de Estados Unidos. Juan Sevilla además era fenotípicamente negro, así que surge la versión que fue un esclavo liberto que tuvo la fortuna de prosperar. Pero este dato no ha logrado corroborarse, aún así, un puñado de residentes lo afirma como cierto. También se afirman como cierto que el barrio Juan Domingo deriva su nombre del nombre de una de las esposas de Juan Sevilla, mientras otros residentes afirman que el nombre lo inspiró la vestimenta de domingo que caracterizaba a Juan Sevilla. Lo que sí se desprende de los testimonios ofrecidos por residentes de mayor edad, es la diferencia entre él y la generación contemporánea. Como afirma una vecina, *“ese Sevilla era un hombre imponente, respetable, que se paseaba por el barrio bien vestido, los Sevilla de ahora no, son unos títeres<sup>89</sup> y pillos”*. Antes de analizar el por qué de estas valoraciones, retornemos a cómo se pobló Juan Domingo.

---

<sup>87</sup> Una cuerda equivale a cerca de 4000 m<sup>2</sup>. 65 cuerdas equivalen a alrededor de 25 hectáreas.

<sup>88</sup> Trabajador que vive en los terrenos de las haciendas.

<sup>89</sup> Un títere en el lenguaje coloquial de Puerto Rico es una persona poco seria.

Según relata Isabel, una de sus bisnietas, Juan Francisco Sevilla tuvo 18 hijos y cuatro esposas de apellidos: Jorge, Clemente, Sanjurjo y Cartre. A cada esposa le correspondió un terreno, que son los que en la actualidad dividen cuatro de los 9 sectores del barrio, aunque otras zonas del barrio se dice que también formaban parte de los terrenos de Sevilla, pero fueron vendidos antes de ser repartidos a su sucesión. Las zonas que indiscutiblemente le correspondieron a las esposas y sus herederos son: Las Flores, Sevilla, Trujillo, Progreso y Los Robles. También se puede añadir Tintillo, un conglomerado de 14 viviendas que heredó un miembro de la familia Sevilla que no procreó y que por lo tanto, no dejó Sucesión. Todos estos sectores forman un corredizo al lado norte de la Carretera PR-2, la antigua “Carretera militar” y una de las principales vías del país. Los sectores considerados parte de Juan Domingo, pero ubicados al sur de la Carretera PR-2 son: Camino Viejo, San Miguel (antiguamente conocido como Polvorín) y Buen Samaritano (antiguamente conocido como Fondo del Saco). Estos últimos sectores no fueron de Juan Sevilla, pero según vecinos, parece que pertenecieron a un primo de éste. En el caso de Camino Viejo, según varios vecinos, el pequeño sector le pertenece oficialmente a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (AAA).

Los herederos de Juan Sevilla se dividieron las tierras luego de su muerte. Éstas se les entregaron gradualmente según el orden matrimonial, o sea, los hijos de su primera esposa heredaron más terreno que los de la segunda y así sucesivamente. ¿Qué eligieron hacer estos sucesores? Sus elecciones van ligadas a los procesos de migración, expansión industrial y urbanística que experimentó Puerto Rico a mediados del siglo pasado (ver Apéndices, Figuras 7 y 8). Diría incluso que en el barrio de Juan Domingo el proceso fue anterior a lo que se incrementó a partir de los años 1960 en otras áreas de la recién formada zona metropolitana del país. Pero antes del proceso urbanístico, es importante señalar el rol de la Central azucarera Juanita en Bayamón, municipio aledaño a Juan Domingo, que limita por el oeste a Guaynabo. La Central Juanita (1895-1963) fue una fuente de empleo importante en la zona, pero al cerrar sus operaciones, los empleados se trasladaron a áreas más cercanas a la carretera PR-2, que estaba en

proceso de expansión. A esto se le añade el proceso temprano de construcción de la urbanización de alto coste Suchville, primera de varias urbanizaciones que se ubicaron en la zona. Digo que es un proceso temprano, porque este patrón de urbanismo se solidifica en décadas subsiguientes (ver Apéndices, Figura 9). Pero es significativo notar que desde temprano, la zona de Pueblo Viejo y por ende, Guaynabo, comenzó a ser poblada por familias afluentes<sup>90</sup>.

Los obreros de la construcción encontraron en Juan Domingo un lugar para vivir temporalmente. Una fuente de empleo adicional, aunque no excesiva, fue la base militar Fort Buchanan, así como varias fábricas que se ubicaron en la zona metropolitana de Puerto Rico. Parece sin embargo que fue a partir de la década de 1950 que Juan Domingo sufrió un cambio poblacional más agudo, dado a la promoción de trabajo en la industria de la construcción. Como consecuencia del incremento poblacional, los herederos de Sevilla comienzan a rentar los terrenos en su posesión a las personas que emigraron del centro de la isla hacia áreas metropolitanas en busca de mejores oportunidades. José, líder del barrio y vecino del sector Progreso lo describe así: *“Lo que pasa es que los Sevilla tenían sembrado aquí caña y tenían ganadería. Pero según se fue la gente para afuera, para la guerra de Corea y esas cosas y para trabajar afuera recogiendo tomates, como decía uno, pues venía la gente de la isla buscando para la ciudad, pasaban por aquí y alquilaban solares para hacer casas. Y los Sevilla empezaron a alquilar la finca en solares. Aquí este solar del lado, por ejemplo, yo tengo la libreta de mi esposa que dice que esa persona que fue a vivir ahí vino en el [19]45 y así dos o tres personas que llegaron en los años [19]40, [19]50 y se fueron estableciendo en la comunidad hasta la actualidad. Hay mucha gente que llevan viviendo aquí 40, 50 años y yo llegué aquí hace más de 50 años”*.

Muchos de estos herederos continúan residiendo en el barrio. Sus casas se distinguen, al menos por lo que respecta a sectores del norte de Juan Domingo como Los Robles, por estar construidas en cemento, a diferencia de las viviendas

---

<sup>90</sup> Quiero recalcar que a pesar de estos desarrollos tempranos y sugerencias que Guaynabo es principalmente una ciudad compuesta por residentes con alto poder adquisitivo, líderes comunitarios del barrio insistían en señalar que el Juan Domingo pobre antecede a estas viviendas y que a pesar del achicamiento del barrio con el pasar de los años, todavía persistía un sentido de comunidad en el Juan Domingo pobre. (Entrevistas Nancy, Pablo, Pablito, José).

de madera que fueron construidas por los trabajadores que se asentaron en el lugar. La transacción se llevaba a cabo de la siguiente manera: los Sevilla alquilaban el solar y las personas construían sus casas preferiblemente de madera. De trasladarse alguna persona a otro lugar, los Sevilla le pagan el costo de la casa para rentarla nuevamente a otra persona o familia. Así que hallarás residentes que son dueños de las casas y los terrenos donde yacen, otros que son dueños de la casa pero alquilan el terreno y otros que alquilan tanto la casa como el terreno. Tendrás zonas donde activamente se cobran estas rentas porque la práctica continúa vigente. Otras, como el sector Tintillo, donde el dueño de los terrenos murió sin dejar herederos provocando dudas sobre la titularidad de los terrenos. Finalmente tienes un sector que por décadas fue poblado por trabajadores que, tal como he mostrado, construían o alquilaban viviendas mientras rentaban el terreno, que posteriormente fue vendido a un desarrollador que amenazó con expropiarlos a todos. Este sector es Trujillo y será motivo de especial atención en esta investigación.

La venta de los terrenos de Trujillo merece analizarse de forma más detallada, lo que haré en el siguiente capítulo. Éste no fue sin embargo el primer terreno que miembros de la familia Sevilla vendieron para fines lucrativos. Inicialmente se construyeron tres urbanizaciones alrededor de la comunidad Juan Domingo y en los últimos años se han construido otras urbanizaciones estableciendo marcadas diferencias entre las clases pobres y las ricas o de una relativa clase media. Esto además dificulta el levantamiento de datos estadísticos para definir las características de la población de esta zona, dada la heterogeneidad del territorio (ver Apéndices, Figura 10). Según el Planificador Carlos Ortiz quien trabaja en la Oficina de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guaynabo, cuando se levantaron los datos del censo en el año 2000 (históricamente regido por el gobierno de los Estados Unidos), no se hizo una separación minuciosa entre territorios en concordancia a su ingreso (o sea, entre ricos y pobres como se acostumbra distinguir en este contexto), sólo se recogieron datos aproximados. Por consiguiente, los resultados oficiales del censo no ofrecen una visión acertada de quienes viven y cuales son las condiciones en las que viven en el barrio. Sin

embargo, en el censo del 2010 tampoco se brindan cifras precisas, ya que Juan Domingo sigue incluido dentro de los datos estadísticos de Pueblo Viejo<sup>91</sup>. La Coordinadora del Centro de Usos Múltiples de Juan Domingo<sup>92</sup> me informó que según datos censales del 2010 y bajo directriz del Municipio de Guaynabo, su oficina le sirve a 17,931 personas, 1,522 residentes de la zona “pobre” y 16,409 de los complejos de vivienda aledaños. Mientras Pablito, presidente de una organización del barrio llamada Juan Domingo Unido, proveyó algunos datos censales, según un estudio que realizó junto a otros líderes de la comunidad. Dice que en los nueve sectores de Juan Domingo viven cerca de 900 familias, para un total de 4,000 personas. El más pequeño de todos es Tintillo con 14 familias, el más extenso San Miguel, seguido por Los Robles y Buen Samaritano.

Las cifras sólo cuentan una versión de la confusión en torno a los límites del barrio. Algo que además se percibe al transitarlo. El proceso de urbanismo en Puerto Rico se hizo de forma desorganizada. Lo que se considera urbano tiene características de ser suburbano, potenciándose entre otras prácticas el uso del automóvil. En Juan Domingo tienes además esa sensación de desconocer donde comienza y termina el barrio, ya que está interrumpido por complejos de vivienda con control de acceso<sup>93</sup>. Estos complejos de vivienda son de distintos tipos: condominios, casas de dos plantas adosadas (townhouses) y casas terreras o de dos plantas que no están distribuidas de forma cuadrículada. Entrás por una calle del barrio y puedes toparte con dos complejos de vivienda privados, seguidos por casas que sí son consideradas parte de la comunidad. Esta dispersión y sensación de tener un barrio arrinconado y fragmentado es importante tenerla en cuenta una vez se intenta re-organizarlo como Comunidad Especial. Como además surge de

---

<sup>91</sup> Según el Negociado del Censo Federal del 2010, 23,816 personas residen en el barrio Pueblo Viejo, de un total de 97,924. Este mismo organismo contabilizó 3,725,789 de personas residentes en Puerto Rico. En el mismo documento se detallan el total de unidades de vivienda por Municipios y barrios. Pueblo viejo cuenta con 10,875, de un total de 42,012 en Guaynabo y una cifra total de 1,636,946 unidades en Puerto Rico. (<http://www.jp.gobierno.pr>)

<sup>92</sup> El Centro de Usos Múltiples es un tipo de centro cívico en el barrio, gestionado por el Municipio de Guaynabo. Supone ser el enlace entre los residentes del barrio y la Municipalidad.

<sup>93</sup> Son urbanizaciones de acceso controlado, comúnmente custodiadas por un guardia de seguridad. No necesariamente corresponde a población de clase alta o media, aunque en este caso se podría establecer una relación (con notables excepciones). Al menos el control de acceso denota que el servicio de seguridad puede ser financiado por vecinos o alguna entidad que lo auspicie (como el Estado en el caso de la vivienda pública).

los testimonios, vivir en el barrio no garantiza sentirse identificado con el entorno, mientras que no residir en él tampoco te desvincula del mismo. Por ejemplo, Pablito vive a dos calles de lo que se considera el límite de Juan Domingo, de hecho, su casa queda ubicada en el Municipio de Bayamón. Aún así, Pablito no sólo se considera afiliado al barrio, sino que es uno de sus líderes más activos. La comunidad es entonces un lugar que expresa pertenencia más allá de vinculaciones oficiales. Queda explorar lo que se produce cuando esas vinculaciones oficiales chocan con el sentido de pertenencia que opera en la escala política y emocional. Esto será explorado en el capítulo 6.

Por otro lado, Juan Domingo cuenta con recursos de transportación que son escasos en la mayor parte del país, hecho que ahonda a la percepción que está ubicado en una zona privilegiada. A lo largo de la Carretera PR-2 hay paradas de autobuses que te permiten transitar hacia Bayamón, Guaynabo y San Juan. También hay una parada del único tren de alta velocidad que existe en la isla, construido a finales de los años 90 y principios del 2000. De más está decir que esto supuso un incremento en el valor de las propiedades de la zona y jugó un papel importante en los planes del Municipio para respaldar su versión de rehabilitación del barrio, lo que analizaré en el siguiente capítulo. Sí puedo adelantar que la alta movilidad, la posición estratégica del barrio para servir de paso, las fronteras difusas y la falta de cohesión espacial, incide en la cualidad ambivalente de su concepción como comunidad y la manera que los actores aprecian sus posiciones cambiantes en torno a su vinculación con esa comunidad.

La otra frontera, esa distinción entre “pobres y ricos”, es una categoría simbólica y socio-económica aceptada en Juan Domingo. Pero cómo se constituyen esas categorías, principalmente la de “pobres”, no lo es. En un estudio realizado por trabajadores sociales de la Universidad de Puerto Rico en el año 1991, declaran que los pobladores de Juan Domingo<sup>94</sup> percibían el desempleo, la falta de título de propiedad y de alcantarillado como sus problemas principales. Además sostenían que la mayoría de los residentes devenían su salario a través de empleos técnicos (Arce y otros, 1991: 282). Esto parece coincidir con la percepción de los vecinos

---

<sup>94</sup> En este estudio no se incluyó el sector Buen Samaritano.

entrevistados que relacionan estos empleos con el advenimiento de residencias costosas aledañas. Con la aparición de estos complejos de vivienda no sólo se crearon empleos en la industria de la construcción sino que se incrementaron los empleos de servicios domésticos, muchos de carácter informal. A falta de unas estadísticas oficiales sobre las fuentes de empleo principal de los residentes de Juan Domingo, en la época temprana de este estudio comparé las percepciones que tenían interlocutores del barrio sobre este fenómeno. Los contrastes fueron interesantes.

Por un lado, mientras todos coinciden que muchos residentes del barrio brindan servicios o forman parte de la economía informal (chiveros<sup>95</sup> plomeros, albañiles, empleadas domésticas, electricistas, jardineros, etc.), no coinciden en la legitimidad o valor de dicha línea de trabajo. Por ejemplo, para la que fue hasta el 2010 la Directora Ejecutiva de la Organización sin fines de lucro Juan Domingo en Acción: *“la mayoría de los empleos son empleos de servicios, carpintería, plomería, muchas de estas personas hacen ese trabajo pero tampoco son, vamos a decir, maestros plomeros que tengan un certificado como maestro plomero o peritos electricistas con un certificado. O sea, que son personas que se dedican a esas tareas, pero que no tienen la preparación para ser certificado... ese tipo de cosas.”* Mientras para Pablito, líder de la organización del barrio Juan Domingo Unido, muchos de los trabajadores forman parte de la economía informal, pero hay otros que están certificados y que tienen sus licencias. De todos modos, según el líder, teniendo licencias o no, *“¿qué mejor que [recibir el servicio de] un mecánico de un barrio?”*. La citada directora recalcó la informalidad de los medios de sustento de muchos residentes, motivando por supuesto la necesidad de mejorar la educación; tarea que justificaría su presencia en el barrio. Mientras Pablito cuestiona la validez de esta premisa argumentando que lo primordial no era si un trabajador formaba parte o no de la economía informal, sino los lazos de reciprocidad y ayuda mutua que se pueden generar en un contexto comunitario.

---

<sup>95</sup> Conocidos en Estados Unidos como “handyman” o “paletas”, en el caso de España, son personas capaces de llevar a cabo distintas tareas en la industria de la construcción. No poseen trabajo fijo y suelen ser contratados por dueños de residencias para realizar trabajos de mejoras manuales puntuales.

Pero la percepción más reconocida fue resaltar el carácter mixto de los residentes y sobre todo, la capacidad que ha tenido el barrio para generar profesionales en distintas ramas. Dos de los principales interlocutores de este estudio, Nancy y José, lo declaran enfáticamente. En el caso de Nancy: *“hay de todo, hay desde desempleados, hay plomeros, carpinteros, ha habido maestros, ha habido de todo, enfermeras. En el barrio, ha habido un ‘boom’<sup>96</sup>... Mucha gente ha estudiado, mucha gente ha terminado el cuarto año y se va a hacer una profesión, una carrera. Pero hay todavía desempleo y necesidad de crear fuentes de empleo, de crear... porque yo creo que la gente se ha movido en Juan Domingo hacia la no dependencia y eso es bueno”*. De acuerdo a José: *“aquí hay distintas personas. Aquí por ejemplo hay profesionales de la salud, hay enfermeros, hay enfermeras, hay profesionales de la criminología, aquí hay gente que tienen sus bachillerato en leyes, registradores de la propiedad, hay personas que bregan con la situación de los ancianos, trabajadores sociales, hay personas que trabajan en construcción, en tiendas por departamento, en jardinería como todo, como en todas las comunidades. Pero también hay gente que tienen sus profesiones, electricistas, es una comunidad mixta”*.

Juan Domingo entendida como comunidad mixta revela más que una descripción del modo de sustento de sus residentes, sino de las tensiones que sugieren las maneras en que se agencia y representa el barrio como colectivo. Esta percepción afecta el lenguaje y el accionar de lo político. Se organiza por así decirlo, un proceso de construcción de subjetividades tanto individuales como comunitarias. Para ponerlo en el contexto de este estudio, Juan Domingo como Comunidad Especial es o debe ser pobre si quiere ser incluida en dicho proyecto. Es una comunidad pobre cuando se preparan propuestas para recibir subvenciones gubernamentales o no gubernamentales. Es una comunidad pobre si se compara la situación de sus residentes con aquellos que viven en los complejos de vivienda privados aledaños. Juan Domingo es una comunidad pobre si se toman en consideración las cifras de ingreso que el gobierno federal de los Estados Unidos

---

<sup>96</sup> “Boom” es un anglicismo empleado en Puerto Rico. Se utiliza coloquialmente para hablar de un estallido, del surgimiento de algún fenómeno o evento.

establecen para fijar los índices de pobreza<sup>97</sup>. La pobreza se resignifica para que incluso represente una motivación cardinal hacia la movilización. Juan Domingo es pobre pero también es mixta. Es una comunidad mixta porque sus residentes son tienen distintas fuentes de ingreso, son heterogéneos, se han educado y se han superado, pero también es pobre porque necesita mayor desarrollo y estrechar lazos con otras comunidades pobres. Por lo tanto, es imprescindible tomar en consideración el contraste entre estas percepciones ambivalentes, lo que se anuncia en el espacio público y lo que se problematiza en lo privado. Como es de suponer, estas categorías serán exploradas en capítulos subsiguientes.

Para finalizar este paseo por el territorio y la demografía barrial, no puedo dejar de mencionar otra población significativa dentro de los contornos de Juan Domingo. Su presencia es parecida al proceso migratorio intra-isla que inundó el barrio a comienzos y mediados del siglo XX. En cambio, aquí me refiero a los migrantes dominicanos, considerados en Puerto Rico como uno de los prototipos del transnacionalismo contemporáneo. En el caso de Puerto Rico es el grupo extranjero más extenso en el país, desplazando por los pasados treinta años a la diáspora cubana (Duany, 2007). Aunque comenzó antes, la migración masiva de trabajadores dominicanos incrementa a partir de la década de 1980 y se consolida en 1990. Muchos han establecido comunidades pujantes en San Juan y su área metropolitana. Estas comunidades operan de manera muy parecida a “aldeas transnacionales”, lugares vinculados a través de fronteras por el flujo continuo de personas, dinero, ideas, prácticas, organizaciones y recursos. Aunque en menor grado, Juan Domingo no es la excepción. Con el pasar de los años migrantes dominicanos fueron ocupando las casas que alquilaban los Sevilla, motivados por los alquileres bajos y oportunidades laborales en la zona.

Estudios sobre esta población en Puerto Rico indican que en general éstos se han incorporado al segmento secundario del mercado laboral en Puerto Rico caracterizado por bajos salarios, pobres condiciones de trabajo, pocas

---

<sup>97</sup> El nivel federal de pobreza o Federal Poverty Level (FPL, por sus siglas en inglés) es determinado por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos y se usa para determinar la elegibilidad financiera para una variedad de programas y beneficios federales y estatales. Se necesita combinar el ingreso y el tamaño de la familia por unidad del hogar para obtener esta cifra. (<http://www.hhs.gov>).

oportunidades de ascenso ocupacional e inestabilidad laboral (ibid, 2007: 415). Ocupan mayoritariamente empleos de servicio como domésticas, conserjes, guardias de seguridad y obreros de la construcción. Es importante notar que la proporción de dominicanos indocumentados en Puerto Rico es hasta seis veces mayor que la de este grupo en los Estados Unidos, lo que se le atribuye a razones geográficas, económicas y culturales. De ahí que su situación sea y se perciba como precaria, contribuyendo además a ser víctimas de discriminación, una que se agrava por su racialización<sup>98</sup>. Por éste y otros motivos se considera que económica y políticamente la población dominicana todavía es marginal a la sociedad puertorriqueña, aunque no de la dominicana. Uno de las razones para sostener esta afirmación es que los migrantes representan un segmento significativo del mercado multimillonario de remesas, así como de las inversiones en pequeños comercios, la construcción y el turismo en la República Dominicana.

Este análisis general coincide con los testimonios recogidos durante mi estancia en el barrio. Fátima, Néstor, entre otros vecinos compartieron sus historias, incluyendo las motivaciones para emigrar, las condiciones de ese proceso y una vez en Puerto Rico, sus esfuerzos por integrarse o su resistencia a hacerlo. Pero más allá de estos relatos, me interesó explorar qué vinculación tuvo esta población, si alguna, con los procesos políticos, desarrollistas y comunitaristas que se tejieron en el barrio. ¿Se vieron representados sus reclamos? Estos reclamos, ¿coincidían con el resto de sus vecinos o eran distintos? ¿Fueron integrados a la identidad colectiva de Juan Domingo o estuvieron subordinados a las de los vecinos de origen puertorriqueño? En términos generales, ¿qué impacto si alguno, tuvo y tiene la presencia dominicana en Juan Domingo y su esfuerzo por potenciar una comunidad de acción? Porque si a algo debemos apuntar es a entender cómo Juan Domingo construye en la práctica esa categoría partiendo del perfil aquí descrito<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> En Puerto Rico a los dominicanos se les refiere como negros, aunque en República Dominicana se auto-referencian como indios. A pesar de su invisibilización, el Puerto Rico el racismo contra la población fenotípicamente negra perdura (Duany, 2007, Goudreau, 2002).

<sup>99</sup> Debido a la densidad de información que manejaré en los capítulos subsiguientes, en este texto me limito a mostrar pinceladas de este análisis. Pero sugiero que este tema debe ser explorado con mayor detenimiento, ya que pone en entredicho las políticas migratorias y de desarrollo, con el derecho, el comunitarismo y la noción de pertenencia y permanencia en un territorio barrial.

Del tránsito entre distintas épocas, procesos socioeconómicos y flujos migratorios se forma el Juan Domingo de la actualidad. De una familia centenaria de agregados que se convirtieron en propietarios, sumado a una población inmigrante del interior de la isla y otra más reciente de otra isla, que terminan consolidando al barrio como uno de trabajadores fluctuantes anclados en terrenos de gran valor; de verse con el tiempo arrinconados, dispersados y en una situación de incertidumbre, surge un Juan Domingo con retos y estrategias muy concretas para superarlos. Pero su heterogeneidad, muchas veces invisibilizada por la tendencia del comunitarismo político de unificar la diferencia, halla maneras de ser canalizada. No son reflexiones que habitan en lo abstracto, sino unas que se materializan en lo empírico. Quiero entonces explorar a Juan Domingo no tan sólo por su componente demográfico sino como una comunidad de acción. Este análisis lo realizaré a partir de dos sucesos: 1) el establecimiento del Tercer Sector como posible herramienta para mejorar las condiciones de vida de los residentes más empobrecidos (década 1970) y 2) la lucha por transformar una escuela pública en un proyecto social alternativo (décadas 1980 y 1990).

### **4.3 Juan Domingo como comunidad de acción**

En numerosas ocasiones Pablito, líder joven del barrio, mencionó un artículo de prensa que le resultaba inquietante, que de hecho le causaba furor. El principal medio de prensa escrita en Puerto Rico realizó por años un perfil de personas destacadas en el país titulado Vidas Únicas. El perfil de un miércoles del año 2007 fue sobre la fundadora de Juan Domingo en Acción, artículo que titularon “La voz de los que carecen”. Fue también un miércoles que Pablito me dijo que pasara por su casa porque había encontrado el artículo. Frente a mí, frente a su hijo y con tono desafiante, lo leyó. En letras destacadas dice el perfil: “Para ayudar a una comunidad desventajada, hay que penetrar en ella y enseñarla a tener voz. Y ella fue el germen de un movimiento por el que la comunidad de Juan Domingo salió

fortalecida y solidaria”. “¿Ella?” preguntó Pablito en tono irónico, “*Ella pudo hacer lo que hizo más rápido que los del barrio por el dinero, por el poder*”.

Al iniciar la conversación con este relato parece que revelo mi posición con respecto a la organización in fines de lucro Juan Domingo en Acción. Sin embargo, lo inicio con esta crítica porque es un contrapunto poco común fuera del barrio. Juan Domingo en Acción, Inc. (JDA) es una organización que ha recibido múltiples premios en el ámbito del Tercer Sector, donde es respetada y reconocida. Fundada en 1970, JDA tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo sostenible de los residentes de la comunidad de Juan Domingo, a través de iniciativas educativas innovadoras. Comenzó teniendo un enfoque hacia la niñez y con el tiempo fueron sumando a los adolescentes para, según la información provista en sus trípticos y en su página de internet, “mejorar el aprovechamiento académico de los niños y jóvenes de la comunidad, reducir la incidencia de deserción escolar, la criminalidad y la violencia doméstica, motivar a las personas a ser ciudadanos productivos y erradicar la pobreza material y espiritual”. Dicen además que enfatizan en “la acción proactiva y utilizan la educación como instrumento de redención personal y comunitaria al implementar una serie de programas como Escuela Abierta, Programa de Educación para Adultos, Aprendo Trabajando y Madres Tutoras. Esas iniciativas han repercutido en la reducción de la deserción escolar, el vandalismo y los actos de conducta delictiva, entre otros logros”.

Nótense el uso de conceptos “espiritual” y “redención personal”. Juan Domingo en Acción comienza como el trabajo misionero de un grupo de feligreses de la Iglesia Católica ubicada dentro de los límites geográficos del barrio y residentes de la zona afluyente de Pueblo Viejo. Este grupo de feligreses eran principalmente mujeres liderados por Nieves<sup>100</sup>, quien fundó la organización. Describe Nieves en el artículo del 2007, ese que Pablito interpretó como controversial, que fue en el 1969 cuando visitó una casucha de madera ubicada en

---

<sup>100</sup> Nieves perteneció a una prominente familia de Caparra. Su esposo fue un reconocido médico de la zona. Se formó en colegios privados de San Juan y luego en Nueva York, donde fue voluntaria de organizaciones católicas que ayudaban a la población pobre. Esta experiencia da origen a su deseo de continuar un trabajo similar en Puerto Rico.

el sector Los Robles de Juan Domingo para brindar catequesis, recibiendo a cinco adultos que al poco tiempo continuaron colaborando en la organización que se gestaba. Dice Nieves, *“¿Cómo van a creer en Dios y a quererlo si no lo conocen y carecen de necesidades básicas? Ellos necesitaban conocer a un padre que velara por ellos. Así se logra un amor auténtico”, expresa la fundadora de este movimiento convertido en corporación: Juan Domingo en Acción (JDA)*”. De este proyecto religioso donde se quiso presentar a Dios, según lo describen, a través de la educación, la preparación y la autogestión, se consolida un proyecto para erradicar la pobreza extrema del barrio.

El artículo y otros testimonios de vecinos y empleados de la organización mencionan a personas, familias y entidades vinculadas a JDA. Se habla de abogados, banqueros, filántropos, o sea, una red de familias y personas con alto poder adquisitivo. Uno de los abogados que donó sus servicios a la organización, las instó según Nieves, a incorporarse. Las reuniones se realizaban en La Casita, una vieja estructura de madera ubicada en uno de los sectores del corredor norte del Barrio, rodeada de otras viviendas similares, esas que los Sevilla alquilaban a los trabajadores. Ahora en ese espacio está ubicada una biblioteca aprovisionada por la corporación, quienes además arreglaron la estructura física. Expandieron servicios de guardería, así como programas de ayuda escolar extendida. Por un tiempo, reclutaron la colaboración de estudiantes de algunos de los colegios privados más prominentes del país para que brindaran servicios de tutorías. El vínculo más sólido es el que establece Juan Domingo en Acción con la Escuela Montessori de Juan Domingo. Se podría incluso afirmar que la Escuela Montessori es producto directo de la labor que JDA puso en marcha años antes. También dicen haber logrado inspirar a residentes del barrio para que continuaran sus estudios formales universitarios. Hablando de los vecinos, Nieves concluye en este citado artículo: *“les ayudamos a tener una voz, cuando la experiencia de ellos era otra”*. Religiosidad, educación, inversión en recursos, un modelo de autogestión patrocinado por auspiciadores en condiciones superiores y la formación de redes poderosas que se atrevan a invertir en el bienestar comunitario, es la narrativa que inserta esta organización en Juan Domingo.

Como sugiere el inicio de esta sección, Pablito tiene otra opinión del modelo que introduce Juan Domingo en Acción entre los residentes del barrio, pero también de cómo se fundó la organización. En una de nuestras primeras conversaciones comentó: *“en el artículo presentan a una [Nieves] que vino a darle una forma a Juan Domingo que realmente no fue así. [Nieves] logró en Juan Domingo lo que la comunidad iba a lograr en más tiempo. Claro, ella viene con unos intereses económicos, esa gente son de Caparra, vienen con mucho dinero, pero cuando ellos llegan ya la comunidad estaba organizada, ya la comunidad trabajaba autogestión, ya la comunidad trabajaba apoderamiento, ya la comunidad estaba solidaria, comprometida, pero no había capacidad de hacer mucho dinero”*. Según Pablito, los cursos de catequesis se realizaban, ya se intentaban atender las necesidades de los residentes, en otras palabras, la Casita existía. Lo que Nieves y su grupo interpretaron como el rescate y la formalización de un espacio para el bienestar común, Pablito lo interpreta como una ocupación, una apropiación de un proyecto de base existente. Ya la Casita no era del barrio, pasó a las manos de una corporación que los relegó al rol de beneficiarios y aprendices. La Casita entonces cambió su función, pero también su valor simbólico una vez su historia es reescrita.

Pero este escenario tiene fisuras. No es tan sencillo como presentar un esquema dual entre tercer sector vis-à-vis movimiento de comunidad de base. Estos espacios coexisten, colaboran y negocian, no sólo en el presente sino desde su inicio. Uno de los testimonios que alude a este hecho lo compartió Pablo, el padre de Pablito. Pablo es uno de los vecinos de Juan Domingo que comenzaron a ocupar la Casita y atestiguaron la transformación del espacio con la llegada de las feligresas afluentes. Rememora este retirado inspector de la construcción, cómo ellos, los vecinos que en aquella época se reunían en el espacio, interpretaron como positivo la colaboración de personas con tantos recursos económicos. Miembros de la comunidad se integraron a las propuestas sugeridas por la junta de Juan Domingo en Acción (JDA). En el caso de Pablo, su trabajo más prominente fue la dirección del campamento de verano que se celebraba en los predios de la Escuela Montessori y que logró integrar en un esfuerzo a los residentes del barrio y de las urbanizaciones vecinas.

Cuenta Pablo: *“una señora rica, Miriam, me preguntó si yo podía hacerme cargo del campamento del barrio. Ella, a través de la Iglesia, había comenzado a reunir niños y había comprado un equipo. Fuimos al carro a buscar el material deportivo y desde ese momento dirigí el campamento”*. El campamento que Pablo dirigió era gratuito, duraba unas tres semanas y aunque se organizaba para los niños del barrio, se le llegó a permitir la entrada a niños de otras lugares. Se involucraban los padres, las madres y otros voluntarios de dentro y fuera del barrio. *“A veces los niños venían sin comer, no sabían cosas básicas, se les tenía que ayudar en todo. Yo llamaba a las madres del barrio y éstas llegaban a la cancha con calderos gigantes y se ponían a cocinar y a vender bacalaítos y otras frituras”*, relata Pablo. Durante el campamento lograron transgredir algunas fronteras entre ricos y pobres. Por ejemplo, algunas actividades se celebraban en los hogares de las familias afluentes. Fue una época que Pablo recuerda con nostalgia y una sensación de satisfacción, a pesar de la forma en que culminó su colaboración en los campamentos.

Pablito describe a su padre como un hombre que aprendió sobre liderazgo en la calle. El campamento que dirigió lo hizo con sus recursos, partiendo de su experiencia y su educación. Basó su trabajo en unos principios básicos, que el campamento fuera inclusivo y gratis para así conseguir una elevada participación de la población infantil de Juan Domingo. Siente que lo logró, aunque no por ello pudo evadir conflictos. El más significativo y que anticipó su salida de la dirección del campamento tuvo precisamente que ver con el manejo de conflictos. Como aficionado al boxeo, un deporte destacado entre las clases populares de Puerto Rico, Pablo decidió incluirlo entre los ofrecimientos del campamento. Pero la incorporación del boxeo no se limitaba a practicar las técnicas de este deporte, sino que diseñó ejercicios para que los niños boxearan si tenían problemas entre ellos. Para Pablo, en vez de hacerlo fuera del cuadrilátero casero, mejor que lo hicieran allí, supervisados por adultos. Con este incidente y otras falsedades que según él se inventaron sobre su carácter, lograron marginarlo del campamento. A partir de ese momento se fortalece la alianza entre un grupo de vecinos, hoy ligados a la Escuela Montessori y a la calle Trujillo y los facilitadores de estos proyectos sociales

dentro del barrio vinculados a Juan Domingo en Acción. Es una alianza potente que se consolida con el proceso de rescate de la Escuela Montessori y que se extiende hasta la actualidad, tan pronto se designa a Juan Domingo como Comunidad Especial. Pablo concluye afirmando: *“a mí me aislaron, porque no me pudieron dominar”*.

Pero Pablo en su relato comparte otras experiencias tempranas en ese encuentro inicial entre vecinos y el grupo liderado por Nieves. Ante el fallecimiento de Nieves, su hija Angélica se convierte en el eslabón principal entre Juan Domingo y los proyectos comunitarios promovidos por agentes ajenos al barrio. Formada en una de las universidades más prestigiosas del mundo, Angélica compartía la pasión de su madre por ayudar a sus vecinos pobres, pero quiso implantar otras ideas en el proyecto tan pronto comenzó a gestarse la organización social. Pablo recuerda que Angélica hablaba de desarrollar cooperativas y la describía como socialista. Pero esas ideas interferían con aquello que Juan Domingo en Acción representaba. El enfoque era distinto y las ideas de Angélica fueron mutando. Pablo lo adjudica a la presión que recibió por poner en marcha un proyecto menos transgresor, que fuera afín a las propuestas de JDA. Más tarde Angélica<sup>101</sup> ocuparía la posición de Directora de la Escuela Montessori de Juan Domingo. La escuela llegó a simbolizar el proyecto social que surgió aquellos años tempranos en la Casita. Tornaré mi atención a explorar el cómo se conjugó este proceso y el impacto que tuvo en la configuración política de la comunidad, transformándola irremediabilmente en un barrio fragmentado.

En el año 2011 la entonces ex gobernadora y gestora del Proyecto de Comunidades Especiales, Sila María Calderón, mencionó en un discurso para conmemorar la figura de Luis Muñoz Marín (ver capítulo 2) la labor de Angélica y la Escuela Montessori de Juan Domingo. En el discurso resalta el experimento novel del currículo de sus estudiantes que hace que asistan entusiasta y creativamente a sus salones de clase. Posiciona a Angélica como educadora que tiene mucho que enseñarle a Puerto Rico. Sospecho que no fue la primera ni la última vez que Sila

---

<sup>101</sup> Actualmente Angélica es asesora de la rama ejecutiva en asuntos educativos, dirige un instituto para formar maestros siguiendo la filosofía Montessori, es profesora de educación en una institución universitaria del país y forma parte de la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico.

María hace referencia a este proyecto educativo y comunitario. La ex mandataria, tal como fue descrita por los residentes de Juan Domingo, forma parte de la red de amistades de Nieves; por lo tanto, era aliada de este grupo prominente de la comunidad previo a la incursión del barrio al proyecto de Comunidades Especiales. Es posible afirmar que el barrio también iba encaminado a convertirse en aliado de su proyecto, lo que será explorado más adelante. Cabe señalar que la atención recibida hacia la Escuela Montessori, al enfoque de su cuerpo administrativo y su innovador currículum no limita los vótores que recibe esta institución escolar. Antes y a la honra de los que se sintieron participantes y aliados de esa lucha, se exalta las condiciones y el proceso que dieron luz al nacimiento de la Escuela. Es aquí que este incipiente proyecto que ahora puede vincularse de forma prominente con la rama del Tercer Sector, se topa con la tradición de protesta de los movimientos de vecinos de comunidades pobres del país.

Ubicada en el corredor norte de Juan Domingo, la ahora Escuela Montessori es una escuela pública donde se imparten cursos primarios o grados elementales (Edad de 5 a 11 años), a la población del barrio que la circunde. Existe otra escuela pública comunitaria ubicada en la zona de San Miguel, al sur del barrio y otra que se encarga de los cursos intermedios (Edad de 12 a 14 años). Para los grados superiores, los adolescentes necesitan trasladarse a otro barrio. La densidad poblacional de la zona es alta y los desplazamientos son posibles, aunque desde el barrio históricamente se ha reivindicado contar con escuelas públicas abiertas. Para quien pueda permitírselo, existe además la oferta de escuelas privadas. Durante la década de 1980 la infraestructura de la hoy Escuela Montessori se deterioró. Maestros, padres y otros actores del barrio vinculados a la Escuela denunciaron este hecho. La matrícula también se redujo, razón que le permitió al Departamento de Educación de Puerto Rico sugerir el cierre de la escuela. Ante el inminente cierre, los vecinos - entre ellos Pablo, Pablito y Nancy, líder del sector Trujillo- se movilizaron para detener el acto. En una de las movilizaciones cerraron los portones de la Escuela con cadenas y candados. La idea era visibilizar su reclamo de no querer una escuela cerrada, pero que sí se mejorara su infraestructura. No entrarían hasta que se produjeran cambios. Sin embargo, esta

idea que se presenta como protesta reivindicativa del derecho a una mejor educación, se complica. La llave para destapar otras versiones tiene que ver precisamente con el portón, la cadena y el candado.

Pablo, Pablito y Nancy contaron una historia similar. Durante la movilización para demandar mejoras en la escuela, se le dio un voto de confianza a Angélica y a figuras relacionadas con Juan Domingo en Acción para que dirigieran el proceso de movilización. Pablito recalcó la participación de los vecinos comprometidos, mientras Nancy recuerda la época como el momento que aprendieron a ser una comunidad organizada siguiendo el ejemplo de Angélica en esta labor que se entendió como el rescate de la escuela. Los residentes movilizados desafiaban al Estado, pero querían, no sólo que se mejorara la infraestructura del recinto, sino administrar la Escuela. Para una organización que llevaba desde la década de 1970 promoviendo una mejor educación en el barrio, sería una oportunidad perfecta para adelantar sus objetivos. Esto es lo que simbolizó el cierre con cadenas y candados, desear el nacimiento de una escuela mejorada y autogestionada por los vecinos. Así sucedió posterior a ser anunciado el cierre de la Escuela. Las cadenas y los candados fueron colocados en el portón principal. Pero un vecino, apoyado por otros padres, fue a la entrada con herramientas y abrió el candado. Este vecino fue José.

José es un líder prominente del barrio que aparecerá de forma recurrente en esta etnografía. Lo conocí antes de comenzar mi incursión al barrio, en el año 2005. De hecho, se podría decir que su versión de las problemáticas del barrio fueron en un principio mi primer encuentro con Juan Domingo. Entonces supe de inmediato lo controversial que era ubicarlo como traidor de una causa justa como se entendía que fue el rescate de la escuela. Pablito, que podría decirse fue un relevo generacional de la figura de José en foros que representaban la totalidad del barrio<sup>102</sup>, lo describió como un error de juicio de parte de José. Quizás, dijo Pablito, *“en ese momento José no entendía lo que era hacer cosas por la comunidad y luego tuvo un despertar de conciencia”*. A pesar que su opinión sobre la Escuela ha

---

<sup>102</sup> Uno de estos foros fue la Alianza de Líderes Comunitarios que se organizó a raíz de la implementación del Proyecto de Comunidades Especiales. Explicaré su relevancia en el próximo capítulo.

cambiado, que no apoya el proyecto como lo hizo en sus inicios, Pablito, siente que en esa lucha estuvo en el lado correcto de la historia. Nancy y varios vecinos ligados al corredor norte de Juan Domingo, especialmente los de la calle Trujillo, declaran una idea similar. Pero entonces, ¿por qué José rompió el candado provocando tanta ira entre sus vecinos?

Según José es cierto que la escuela estaba deteriorada. Sus hijas estudiaban allí, así que él y su esposa Isabel formaron parte de la brigada de padres que exigían las mejoras del plantel escolar. Lo que omiten otros, según José, es que la Escuela se arregló durante el verano previo al estallido de la controversia frente a los medios de comunicación. Fue gracias a unos donativos recibidos del Club Rotario de Caparra, entidad privada ubicada en Pueblo Viejo, que se realizaron unas mejoras verdaderamente autogestionadas. Narró cómo un grupo de personas se implicó en dichas tareas: pintaron los salones de clase, arreglaron la cocina, el área del comedor, las ventanas, se fumigó; en fin, la escuela estuvo en condiciones para ser habilitada por los estudiantes. Por este motivo le sorprendió que otros padres y otras personas no implicadas en ese proceso exigieran que la escuela se mantuviera cerrada. El problema se había solventado. Quizás, cuestiona José, esos vecinos no se habían enterado de las mejoras o tenían otra agenda. Llega la prensa, José rompe el candado y a partir de ese momento fue visto como un paria por los grupos que reivindicaban el rescate de la escuela. Abren la escuela, baja la matrícula de estudiantes y el Departamento de Educación decide cerrarla. Tan pronto la abren ya se había acordado que la escuela sería autónoma, o sea, que se compartiría la administración, el contenido y la implementación de un nuevo currículum con Juan Domingo en Acción y los vecinos que respaldaban ese proyecto corporativo. Fueron los intereses privados los que se apoderaron de la escuela, según José. Así nace la Escuela Montessori.

Comenzar a valorar si en efecto la Escuela Primaria Montessori y la intermedia, que luego se habilitó, cumplen sus funciones o impacta de manera positiva a la comunidad tal como ha sido declarado públicamente, supera los propósitos de este estudio. Pero las críticas muestran las tensiones que existieron y

que persisten<sup>103</sup> alrededor de esta institución educativa. La Escuela inspira una narrativa en torno a la justicia social y quien es considerado o no representante del bien comunitario. Quienes continúan ligados al proyecto educador se les señala como el grupito de la “escuela”. A este grupo se le acusa de fomentar una cultura sectaria basada en la protección de sus intereses. Forman redes sólidas de solidaridad y reciprocidad exclusivos a su proyecto, noción que resisten y resienten sus miembros. La escuela fue y continúa siendo motor de los cambios propuestos por algunos vecinos para continuar con su desarrollo. De algún modo, avala la noción de homogeneidad y la estabilidad del comunitarismo, contrario a una visión que le permita a lo “comunitario” diversificarse. Dentro de Juan Domingo, por supuesto, esto se problematiza porque los vecinos del sur del barrio, José y su familia u otros vecinos no implicados en la escuela, muestran las grietas del proyecto comunitario que representa la Escuela. Pero fuera del área esas grietas no se perciben, son distantes, se diluyen. La escuela se convierte además en un proyecto político que representa una comunidad de vecinos. Por años ese proyecto se ubicó en un lugar privilegiado<sup>104</sup>. Con el privilegio se consolida un modelo hegemónico que luego canaliza Comunidades Especiales. Por lo tanto, no es casualidad que Juan Domingo se haya convertido vaporosamente en comunidad modelo de las Comunidades Especiales incluso antes del proyecto haber sido implantado en el barrio.

Algo que también se desprende de la interacción con residentes de Juan Domingo, tanto dentro como fuera del grupo relacionada a la Escuela Montessori, es la comodidad y familiaridad con la que los vecinos hablan sobre las élites que los rodean. Esto revela otra profunda distinción entre Juan Domingo y otras comunidades pobres del país. Desde luego es singular la presencia del tercer

---

<sup>103</sup> Algunas de las críticas dirigidas a la escuela son: currículum inadecuado que no prepara a los estudiantes para el nivel superior, maestros y personal administrativo no preparado bajo los estándares del Departamento de Educación, políticas anti-sindicalistas de parte de la administración, sectarismo y corrupción.

<sup>104</sup> Esta posición de privilegio y destaque sigue vigente. Por ejemplo, tan reciente como el pasado mes de mayo del 2016, la Escuela Montessori recibe la visita de quien fue candidato primarista a la presidencia de los Estados Unidos por el Partido Demócrata, el Senador Bernie Sanders. Durante su visita a la Escuela se organizó un coloquio con niños, vecinos y líderes de otros proyectos sociales del país que aprovecharon la coyuntura para presentar sus reclamos, sus trabajos de base y para consolidar alianzas con el senador y el movimiento social que llegó a representar.

sector, quizás equiparable a la atención que han recibido otras comunidades pobres del área metropolitana del país<sup>105</sup>. Pero más allá de la presencia de Juan Domingo en Acción y las redes poderosas que esta organización pudo potenciar, los vecinos narraban coloquial y abiertamente historias sobre antiguos gobernantes, sus familiares, sobre banqueros y empresarios reconocidos del país. Revelaban intimidades, secretos, rumores a los que tuvieron acceso como empleados de las viviendas de estas familias, como empleados de los restaurantes a los que éstos acudían o por coincidir en la iglesia y en otros espacios de interacción en la comunidad. Daba la sensación que los vecinos de Juan Domingo reconocían su posición de privilegio al tener acceso a toda esta información. Para muchos era un privilegio vivir en un barrio tan cercano a personas poderosas, pero además era un peligro vivir en una zona de tierras valiosas. Así que esa sensación de pensarse privilegiados y custodios de una información que pocas personas tendrían también, los armaban de argumentos para combatir posibles planes de expulsión. Por lo tanto, la proximidad entre estos dos grupos poblacionales, los pobres y los de Pueblo Viejo (Juan Domingo y urbanizaciones aledañas) permite problematizar aquellas distinciones burdas sobre la marginalidad y la espacialidad del poder<sup>106</sup>. Ese “ellos versus nosotros”, “ricos versus pobres”, está mucho más imbricado que lo que sugeriría un estudio socio-espacial que ignore las relaciones existentes entre ambos grupos y cómo surge esta peculiar versión de resistencia o “comunidad activa” en Juan Domingo.

Se puede afirmar que la idea de comunidad activa en Juan Domingo es una donde se politizan las conexiones establecidas con las élites sociales. La evidencia más concreta es la incursión temprana de Juan Domingo en Acción y su proceso de entrenamiento de residentes de la comunidad. Nieves lo menciona en el famoso artículo de prensa tan criticado por Pablito. Alude a cómo, una vez se rescata y se comienza a administrar la Escuela Montessori, insisten en apoyar a los vecinos del barrio a que iniciaran o concluyeran estudios universitarios. Tanto la trabajadora

---

<sup>105</sup> Hay comunidades pobres que sistemáticamente han recibido atención de grupos de estudiosos y filántropos ligados a universidades y otras instituciones públicas y privadas. La mayoría se ubican en San Juan y luego fueron incluidas en el proyecto de Comunidades Especiales.

<sup>106</sup> En el próximo capítulo esta relación entre espacio, marginalidad y poder será discutido con mayor detenimiento y respaldado por datos etnográficos.

social (Nancy) como la actual directora y varias maestras que laboran en dicha institución son residentes del barrio. Todas las trabajadoras entrevistadas declararon que se formaron y formalizaron sus estudios universitarios contando con el apoyo de Juan Domingo en Acción (JDA). Nancy lo confirma, para ella JDA fue su referente educativo, político y social, donde aprendió sobre movilización y organización comunitaria: *“muchas de esta gente rica que ya eran maestros retirados, que ya tenían otro tipo de experiencia, al reunirse con nosotros nos sirvieron de instructores. Y así nos fuimos preparando, estuvimos tres años preparándonos de diferente forma. A nivel académico, a nivel de currículo, todo lo que tenía que ver con la Escuela lo íbamos trabajando con mucha gente. Ahí entra la directora de la escuela (Angélica), que se convirtió en nuestra primera líder”*. Pero lo que para unos fue referente y fuente de formación, para otros constituyó lo opuesto, representativo de un tipo de accionar colectivo que no debía extenderse y repetirse en el barrio. Esto no fue declarado exclusivamente por José, quien desde temprano cuestionó los intereses y formas de la movilización liderados por la élite vinculada a Juan Domingo en Acción y sus representantes en el vecindario, fue una de las declaraciones insistentes de Pablito, uno de los primeros aliados del proyecto de rescate de la Escuela cuando apenas era un adolescente<sup>107</sup>.

#### **4.4 Desafíos al nuevo orden comunitario incorporado**

Cuando me aproximé al barrio por primera vez en el año 2009, Nieves había fallecido y Angélica no ocupaba el puesto de Directora de la Escuela Montessori, aunque continuaba de cerca apoyando el proyecto educativo. Juan Domingo en Acción (JDA) tenía a cargo guarderías, la biblioteca del barrio que anteriormente se conoció como la Casita y el proyecto de tutorías que se llevaban a cabo en ese local. La Escuela Montessori continuaba bajo la tutela del Departamento de Educación, aunque algunos fondos los obtuvieran por donaciones facilitadas por JDA. Pero con el fallecimiento de Nieves y la desvinculación de otros miembros de

---

<sup>107</sup> Este cambio de opinión será discutido a cabalidad en la última sección del capítulo 6.

la Junta Ejecutiva de dicha organización, hizo falta acudir a expertos del Tercer Sector empresarial para energizar el proyecto y para que fuera administrado adecuadamente dentro del mercado competitivo de ese grupo. Esa labor recayó en Amanda, quien había sido recientemente nombrada Directora Ejecutiva de Juan Domingo en Acción y quien tenía experiencia administrando otras organizaciones sin fines de lucro. Su aproximación a la entidad suponía una modernización de las tareas. Comenta Amanda sobre el escenario actual que en el época de Nieves se podían pedir donaciones sin ser fiscalizados. Pero contrario a esta práctica, las fundaciones hoy te hacen una donación pero te dicen cómo debes gastar los fondos suministrados y te fiscalizan por ello. La contratación de Amanda en ese puesto de directora de la institución sería para fortalecer el ámbito organizacional y potenciar mayores donativos para JDA.

Algo que quizás no esperó la junta de Juan Domingo en Acción (JDA) fue la aproximación que hizo Amanda a otros sectores del barrio no vinculados al grupo de la Escuela Montessori. La intervención de Pablito tuvo que ver en este proceso expansivo de redes de JDA, lo que Amanda describe como la adopción de un cambio de estrategia. Según ambos cuentan, Pablito invita a Amanda para que JDA interactuara en lo que llamaron diversos sub-sistemas sociales del barrio, o sea, con otros grupos comunitarios, voluntarios y donantes que no estuvieran necesariamente ligados a la Escuela Montessori. De esta forma se solventaba 1) la percepción que esta organización era administrada por personas ajenas al barrio y 2) que solamente cubrían las necesidades de la población vinculada a la Escuela Montessori. Tampoco quiere decir que Amanda aceptara que JDA limitaba brindar servicios a pocos sectores del barrio, recalcando que era más efectivo implicar a los vecinos que circundaban su local. Argumentaba además que sus tres empleadas eran o habían sido residentes del barrio. Pero admitió que pocos esfuerzos se habían hecho para implicar líderes barriales y a quienes no representaran a la Escuela Montessori, como serían aquellos que residen en la zona sur del barrio, donde está ubicada otra escuela pública primaria. Cuando regresé en el año 2010 Amanda había sido despedida de JDA.

En cuestión de meses es complejo rastrear las alianzas entre líderes, empleados de entidades y residentes del barrio. Varían con frecuencia y conquistar la confianza de los actores se complica en este contexto. Tanto Amanda, Nancy, Pablito, José y otros interlocutores en momentos parecían colaborar, en otros momentos no. Las razones para los juntes y las escisiones son distintas y a menudo contradictorias entre sí. Durante el trabajo de campo tocaba observar constantemente donde se posaban las alianzas en un determinado presente. Así que ese breve presente en el que Amanda y Pablito parecían colaborar, se esfumó al Pablito entender que desde JDA buscaban acreditarse trabajos impulsados por Juan Domingo Unido (JDU), agrupación que éste dirigía. Pablito reclamaba repetidamente que Juan Domingo en Acción había arrebatado progresivamente sus espacios de encuentro y había opacado el trabajo que continuaron realizando varias generaciones en Juan Domingo. Por otro lado, Nancy llegó a afirmar que Juan Domingo en Acción, bajo la dirección de Amanda, se había desviado de su encomienda inicial al ésta comenzar a repartir los fondos de la organización a otras entidades del barrio. Esto, junto a otras quejas motivadas por sus estilos gerenciales, habrían motivado su despido. Sin duda alguna, Juan Domingo en Acción se habría convertido en esta poderosa entidad aliada de la Escuela Montessori, que debía servir de soporte a lo que esta institución produjera y representara. Si otros deseaban aliarse a ese proyecto, no debían hacerlo a espaldas de la Escuela.

No olvidemos sin embargo, que estas dinámicas no se están generando sólo entre personas ajenas a Juan Domingo y aquellos que residían allí. De entrada es tentador establecer distinciones entre los “autóctonos del barrio y los de fuera”, pero más allá de esas categorías, por años se estuvo afinando una distinción entre los grupos vinculados a la Escuela Montessori y los que no lo estaban. La historia de la fundación de la Escuela había brindado algunas pistas de esta futura dinámica. Por ejemplo, Nieves, fundadora de Juan Domingo en Acción y su hija Angélica, colaboraron en el rescate de la ahora Escuela Montessori junto a Pablo, líder de la Asociación de Padres del barrio. Como ya he relatado, Pablo fue apartado de sus tareas comunitarias por Nieves y su organización sin fines de lucro. Pablito, hijo de

Pablo, alude con frecuencia a este hecho, interpretándolo como una injusticia significativa que debía solventarse. Es un conflicto heredado que motiva animosidad, circunscribe las expectativas en la agenda política e informa acciones colectivas posteriores. Ciertamente, las personas también tienen agencia o se pueden generar situaciones que obliguen a vecinos que tienen desacuerdos a colaborar entre ellos. Pero entre la organización sin fines de lucro Juan Domingo en Acción y el resto de vecinos no vinculados a la Escuela Montessori, esta colaboración resultó ser débil y volátil, tal como queda demostrado por la fugaz relación entre Amanda y Pablito. Contrario a lo expuesto por el programa de Comunidades Especiales, la alianza entre el tercer sector y los líderes u organizaciones de base comunitaria integradas por residentes de los barrios pobres no se generaba en condiciones similares, omitiendo controversias, la competencia por la atención y los recursos financieros y mediáticos. Por el contrario, la alianza con el tercer sector pronunciaba la selectividad y la exclusión.

Posicionarse entonces en actitud desafiante a este orden comunitario en Juan Domingo, liderado por una organización sin fines de lucro atada a la clase dominante del país, así como a sectores educativos avanzados y alternativos, requeriría reorganizar una contra-organización o movimiento que representara a la mayoría de la población barrial. La acción más concreta para conseguir este objetivo fue precisamente la formación de Juan Domingo Unido en el año 2005. Pablito, líder indiscutible de este grupo, relata cómo en esa época acepta una invitación para una reunión con la Junta Directiva de Juan Domingo en Acción (JDA). Durante esa fecha, un auditor esperaba hacer recomendaciones a la Junta de JDA sobre cómo mejorar sus servicios ante la comunidad. Necesitaban por consiguiente, convocar a la comunidad a una reunión. Pablito se encargó de convocar esa reunión, la cual finalmente cooptó para fundar Juan Domingo Unido.<sup>108</sup> En otras palabras, hubo una apropiación por parte de Pablito y otros vecinos para oxigenar y densificar la organización comunitaria. Juan Domingo Unido se convertiría en la organización representativa de todos los sectores del

---

<sup>108</sup> En la última sección el capítulo 6 discutiré en detalle sucesos relacionados a la fundación de Juan Domingo Unido (JDU), concentrándome en el rol de Pablito como líder de esta organización.

barrio. Faltaba concretar el modelo organizativo que seguirían, las causas que respaldarían y las acciones colectivas que emprenderían.

Como dice la hoja informativa que hacen circular, Juan Domingo Unido (JDU) es una organización sin fines de lucro que tiene como objetivo: “lograr la unión y el compromiso de todos los residentes de los diferentes sectores, desarrollar estrategias por la permanencia del barrio y que ayuden a resolver las necesidades comunitarias. Además de promover el bienestar y fomentar una mejor calidad de vida entre residentes”. A mi entender, JDU funciona como el modelo de Junta comunitaria que promueven desde la Oficina de Comunidades Especiales<sup>109</sup> para que fueran implantados en todas las comunidades especiales. Tanto las metas como el formato de su organismo son similares, así como el lenguaje que emplean. Lo que distingue a Juan Domingo Unido de otras juntas de las comunidades especiales es que fue concebida de otro modo. Esto no le asegura ni más éxito ni menor éxito. Lo que sí resalta es lo que el propio Pablito recalca, demostrar que son una organización autónoma, que no le responde a ninguna otra institución y por supuesto, que representa los intereses de las personas del barrio. Ante todo, insistían en no ser confundidos por Juan Domingo en Acción, afirmando que ellos sí representaban a la totalidad de la comunidad.

Juan Domingo Unido tuvo un destacado comienzo una vez aseguran su legitimidad como organización representativa del barrio. Organizaron charlas de temas que recibieron respaldo masivo de todos los sectores, como fue un taller explicativo sobre Titularidad de terrenos, otro sobre la comunidad inmigrante e incluso uno al que asistí sobre la Crisis Económica del país. Este último sin embargo se llevó a cabo el 1 de abril de 2009, después de meses de inactividad. Poca gente asistió. Fue en esa actividad que conversé por primera vez con Marcos, vecino y líder del sector Buen Samaritano. Me interesaba conocerlo a él y las problemáticas de otros sectores de Juan Domingo, pero su respuesta era del tipo “habla con Pablito que él sabe más” o “habla con Pablito que es el portavoz”. Al final conseguí convencerlo y resultó ser un referente a quien acudir para expandir mi conocimiento sobre otras zonas del barrio, pero lo más interesante fue notar el

---

<sup>109</sup> El modelo ha sido discutido en el capítulo 3 de este texto.

tipo de jerarquías que de un modo u otro se producen en organizaciones comunitarias verticales regidas por líderes tan potentes como Pablito.

Antes de marcharme el verano del 2009 Pablito recalcó que Juan Domingo Unido estaba en proceso de reorganización, que volverían a la gesta. Me narró sus planes a corto y largo plazo, prácticamente me expuso su plan de trabajo. Entonces le pregunto, ¿y cuántas personas asistieron a la reunión? “Cinco”, respondió, “*pero vamos bien*”. Cuando regreso un año después Pablito se había retirado, delegando así sus funciones a otros miembros del grupo que no lograron retomar las labores pendientes de la organización. Asuntos personales mantuvieron a Pablito alejado del trabajo comunitario y también de esta etnografía. Juan Domingo Unido continuaba registrada como organización en el Departamento de Estado, se le pagaban los impuestos al Departamento de Hacienda, era en términos oficiales una organización sin fines de lucro, su directiva era la misma, sus planes continuaban intactos; pero poco se hacía. Durante un encuentro en el 2011 Pablito me narró desde su perspectiva lo que cree influyó para que se generara esa pausa indefinida. Además de sus asuntos personales, siente – y en esto coincide con líderes de Juan Domingo y de otros barrios – que tan pronto el Lcdo. Luis Fortuño ganó las elecciones ejecutivas del país, muchos líderes perdieron fuerza política y se desanimaron. Recordemos que Luis Fortuño era líder conservador del Partido Nuevo Progresista (PNP), contrario a Sila María Calderón, la hacedora del Proyecto de Comunidades Especiales, quien era líder del Partido Popular Democrático (PPD). Quien salió particularmente fortalecido de estas elecciones (2008) fue el Alcalde de Guaynabo, Héctor O’Neill, quien es militante del partido de Fortuño (PNP). Una de las decisiones del Alcalde O’Neill fue reocupar el Centro de Usos Múltiples del Barrio Juan Domingo. Este centro, que funciona de cierta forma como un Centro Cívico, se convirtió en el enlace entre el Municipio y la comunidad. También puede entenderse como otra institución que desafía el orden comunitario vinculado al Tercer sector representado por Juan Domingo en Acción. Este proceso de reapertura y reavivamiento de la presencia municipal en el barrio fue dirigido por Ana, la coordinadora de este centro y destacada vecina de Juan Domingo.

“Ana empeoró todo”, declara Pablito. “Con Ana se puede dialogar”, afirma José. Ana no es ajena al barrio, sino que ya llevaba años involucrada en actividades vinculadas a la Iglesia Católica de San Miguel, sector ubicado en la zona sur de Juan Domingo. Tan pronto ocupó la dirección del Centro, propuso hacer reuniones mensuales con los vecinos interesados en comunicar sus preocupaciones. De esta manera se entendía que el Alcalde de la municipalidad deseaba facilitar y enmendar las complicadas relaciones con los residentes de Juan Domingo. Cuesta explicar la seriedad de esta propuesta sin conocer el conflicto de fondo entre Municipio y vecinos, lo que será el enfoque del siguiente capítulo, pero es meritorio comenzar a reconocer aquellos actores que intentaron subsanar las tensiones. De cierta forma, diría que el tejido del trabajo comunitario se densificó y nuevas alianzas, colaboraciones y antagonismos surgieron. Durante el 2010 y el 2011 asistí a varias actividades del Centro. Fue más complicado acompañar a Ana y sus empleados en sus tareas diarias. Apenas me invitaban a los talleres y otras actividades que ofrecían. Su aproximación al barrio decía ser apolítica, a pesar de abiertamente militar en el partido político del Alcalde<sup>110</sup>. Su enfoque era de funcionaria y facilitadora. Desde el Centro no se manejaba un discurso de apoderamiento y autogestión, se limitaban a ofrecer servicios. Esos servicios, desde luego, aparentaban ser negociados con los residentes.

Asistí a una de estas reuniones, José y Marcos estuvieron presentes junto a Ana, otra empleada y otro residente del barrio. Éramos seis personas en la sala de reuniones. Las actividades festivas y los talleres artesanales recibían mayor respaldo. No sorprendía este hecho, según Ana, ya que recobrar la confianza de los residentes era una tarea que apenas comenzaba. José, que también tuvo enfrentamientos con el Municipio, argumentaba que era importante asistir. “*Mantén a tus enemigos cerca*”, “*sé práctico*”, “*dar el beneficio de la duda*”, eran frases que repetía. Además Ana era conocida, algún cambio positivo se podía desprender de su presencia en el Centro. Pablito, en cambio, tuvo una apreciación distinta. Cuenta que en una de las primeras reuniones que Ana organizó se ventilaron unas

---

<sup>110</sup> Vecinos de Juan Domingo aseguran haber visto a Ana y a otras empleadas del Centro repartir material político partidista de cara a las elecciones del 2012, en horas laborables y vistiendo uniformes oficiales.

situaciones de malestar entre vecinos de un sector. Según narró: *“se supone que todo era confidencial y nos enteramos que ella divulgó información de esa reunión. Tiró al medio nombres y todo, que pudo haber causado problemas bien grandes, porque era cuestión de que ‘aquél está tirando cosas’, bochincherías de vecinos pero que era bien delicado y ella por querer estar bien con unos y con otros y estar en el lleva y trae, tiró nombres al medio y lo que se habló en la reunión. Y ahí nosotros le retiramos la confianza”*. Marcos, que también pertenece a Juan Domingo Unido, continuó respaldando las reuniones en el Centro, hasta que un día Ana se enojó con él. Entiendo que en cuestión de días hicieron las paces.

Por otro lado, el grupo de la Escuela Montessori no mantenía relaciones con el Centro del Municipio. Una vez escuché a uno de los vecinos de Trujillo, sector aliado al grupo de la Escuela, gestionar un servicio a través del Centro. Es un error por lo tanto, argumentar que todos los residentes de Trujillo opinan igual que sus líderes, que los miembros de Juan Domingo Unido comparten las críticas de Pablito, que es imposible transitar entre grupos, fronteras entre sectores, posicionamientos entre el pasado y los retos del presente. Una apreciación que comparten vecinos del barrio es que Juan Domingo tiene de sobra lo que le falta a otras comunidades pobres. Juan Domingo está rodeado de recursos y muchos se anclan en la idea que fomentan el bienestar para la comunidad. Casi todos los espacios, no obstante, han sido cubiertos por el manto del Tercer Sector. Fuera funcional o no, llámese Tercer Sector o no, no se puede negar la aceptación que éste ha tenido en la formación de líderes del barrio y su visión del trabajo comunitario.

Juan Domingo en Acción (JDA) asumió su rol como agente vivo del Tercer Sector. Durante el corto tiempo que Amanda ocupó el puesto de Directora de JDA afirmó que esta organización existía para rendir un servicio a la comunidad que son sus clientes, recalcando sin embargo que los donantes eran también sus clientes. Ella necesitaba mantener contentos a ambos grupos: a las grandes fundaciones, al gobierno federal, al gobierno estatal y todos aquellos que respondan con un sí a sus propuestas para solicitar fondos y por supuesto, a los niños que van a tomar tutorías, utilizar el Internet y las otras facilidades de la antigua *Casita*. Mientras que Pablito mostraba satisfacción por su elección de incorporarse como Organización

Sin Fines de Lucro. Sin embargo, le otorgaba un valor más simbólico que material. Insistía en sus limitaciones como colectivo emergente y los esfuerzos que hacían para mantenerse lejos de la concepción de los vecinos que veían a las organizaciones sin fines de lucro como organizaciones con finalidad de lucro y los espacios comunitarios como espacios privados. Su reflexión sobre su propia organización siempre estuvo en contraposición a Juan Domingo en Acción, máxime cuando la organización era controlada por el grupo de la Escuela Montessori.

Es notable que Comunidades Especiales fue un agente más en este conglomerado de organizaciones colectivas barriales. Mantenerla fuera de órbita permite distinguir historias, posicionamientos, prejuicios e inclinaciones dentro del barrio previo a la incursión del programa estatal. Comunidades Especiales buscó transformar la comunidad que ya había construido un modelo de desarrollo y que había experimentado procesos de acción colectiva que provocaron distintas versiones e interpretaciones. Los residentes de Juan Domingo actuaron según estas interpretaciones, encontrándose o alejándose entre ellos, aceptando o modificando su propia versión de acción colectiva. El modelo de comunidad de acción filantrópica se había formado y consolidado dentro del barrio, pero también se había resistido. La resistencia provino de vecinos excluidos del modelo hegemónico representado por la Escuela Montessori, pero también por agentes municipales que perseguían otros intereses. Las motivaciones fueron distintas y los resultados también. Toca entonces prestarle atención a cómo se conjugan estas dinámicas con la incursión del Estado a través del Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales.

## **4.5 Conclusión**

Antes de definirse como comunidad de acción, en Juan Domingo se manejan criterios para definir pertenencias que relacionan a sus vecinos con el lugar y su relación con la historia de ese lugar. Estos criterios no son uniformes, menos en un espacio donde se presentan tantas variantes: vecinos propietarios, vecinos que

viven de alquiler, vecinos de norte y del sur de la isla, los Sevilla, los inmigrantes, los que están de paso, los que desean quedarse. La identidad manejada en el barrio, sin embargo, también se forma en contraposición a los vecindarios ricos que los rodean, incluso, que los ahogan espacialmente. ¿Quién determina los criterios para establecer estas pertenencias: el Estado, el Municipio, funcionarios o vecinos organizados en grupos de acción colectiva en el barrio? Si algo se desprende de esta primera aproximación a Juan Domingo es la incerteza del *comunitarismo*, máxime cuando es político. No puede negarse tampoco la relación entre pertenencia comunitaria y moralidad. La moralidad entra, inescapablemente, a un terreno contestatario.

Mientras en otras zonas del país se levantaron movimientos de base comunitaria contestatarios, ya fuera para reivindicar el derecho a la vivienda, contra el militarismo o las consecuencias ambientales de la industrialización (Ayala y Bernabe 2007: 230-337, Cotto, 2011) en Juan Domingo la ciudadanía se activó, pero como comunidad de acción lo hizo tempranamente dentro de la cultura del Tercer Sector. Por años se fue consolidando un modelo de acción filantrópico, donde la solidez de una organización de base comunitaria se medía a fuerza de conexiones que facilitaban acceso a recursos. Los recursos se definían como productos de la autogestión y el apoderamiento ya que 1) se obtenían aprovechando las redes de apoyo disponibles y 2) una vez conseguidos se valoraba la autonomía para determinar cómo eran invertidos en el proyecto de bienestar social. Juan Domingo en Acción y la Escuela Montessori son epítomes de este proceso. Juan Domingo Unido sólo coqueteó con el proceso, aunque desde su concepción haya cuestionado el modelo. El Centro de Usos Múltiples del Municipio de Guaynabo funcionó de forma distinta porque ellos forman parte del gobierno. Resta explorar cómo encaja la incursión del Estado a través del Proyecto de Apoderamiento y Autogestión de las Comunidades Especiales. Dado el escenario aquí explorado, no es casualidad que Juan Domingo haya sido considerado una comunidad especial modelo.

Dentro del contexto nacional se ha querido presentar al movimiento comunitario de las zonas empobrecidas como uno que tiene orígenes, motivaciones

y metas parecidas. De aquí surge la idea de canalizar sus experiencias de reciprocidad cotidiana en proyectos infraestructurales para así solidificar la producción de sujetos democráticos y desarrollados. Pero no sólo el movimiento vecinal en Puerto Rico no es homogéneo, sino que rara vez comparten una historia de movilización parecida a la de Juan Domingo, que vino con la ayuda y los recursos de una clase dominante. Juan Domingo estuvo adelantado a los tiempos, si definimos el presente como uno inclinado a pensar la comunidad como espacio de redes, conexiones, alianzas, confluencias y la satisfacción de intereses privados bajo el lema del comunitarismo neoliberal. Insisto que es el modelo que llamó la atención de los agentes gubernamentales que promovieron el proyecto de Comunidades Especiales, también de líderes comunitarios que inicialmente consideraron a Juan Domingo como un referente organizativo. Sin embargo, como todo modelo las críticas y los conflictos para retarlo surgieron de quienes se vieron excluidos del mismo, quienes no lo respaldaron desde el principio o incluso de quienes desde “dentro” problematizaron su experiencia. La práctica política que pareció neutralizada, no hizo más que transformarse. La historia no es lineal, otros procesos y actores se suman y pueden potenciar la presencia de una comunidad activa más combativa. Es el derecho a la vivienda el reclamo que aviva este proceso, consiguiendo que una comunidad modelo mostrara más signos de porosidad y desgaste.



## Capítulo 5:

### Vivienda en debate: la accidentada construcción del “Nuevo Juan Domingo”

*“Lo mal quitado no luce”.*  
Elena, vecina de Trujillo, Juan Domingo

#### 5.1 Introducción

La casa que Elena comparte con su esposo Néstor queda ubicada en la esquina que divide las viviendas ocupadas en Trujillo, de aquellas que aún, para el año 2012, no habían sido entregadas a todos sus potenciales dueños. Ambos sentían un gran orgullo por su vivienda. Recuerdan el antes y el después, también el durante. Fue Néstor quien propuso que las casas tuvieran tres habitaciones, siendo la de ellos una de las más cómodas. Su casa está habilitada para personas con discapacidad física. Elena es la razón por la que nadie dudó que esta pareja merecía una de estas viviendas. Sus padecimientos se aceleraron por un accidente automovilístico. El accidente no desaceleró su esfuerzo por trabajar. Antes planchaba ropa para ricos, ahora vendía comida en un puesto ambulante cerca de su hogar. Pagaba sus impuestos, tenía su clientela fija y aquella que casualmente transitaba por la tupida Carretera PR-2. Sin embargo, la labor que le permitía levantarse sosegadamente para sustentarse cesó tan pronto fue obligada por el Municipio de Guaynabo a cerrar su negocio. Eran víctimas de un patrón de persecución, según Elena y Néstor describen. Los marcaron por ser vecinos del sector Trujillo de Juan Domingo, por luchar junto a Comunidades Especiales por sus viviendas, por ganar judicialmente un conflicto y por quedarse dentro de los límites del barrio. Néstor es dominicano y Elena es una puertorriqueña que forma parte de la sucesión Sevilla, una imagen muy viva de la unión entre el viejo y el nuevo Juan Domingo que apenas se reformaba.

En este capítulo se discutirá la accidentada concepción del nuevo Juan Domingo, que dio paso a la accidentada construcción del mismo. No se puede

entender ese proceso sin discutir el modelo socio-económico y de desarrollo urbano que diseñó el Municipio de Guaynabo. Este modelo que representó la solidificación de un patrón de asentamiento que se había gestado desde mediados del siglo XX, consistió en convertir a Guaynabo en una ciudad dormitorio, primordialmente para la clase adinerada del país. La administración de Héctor O'Neill construye entonces una identidad alrededor de este objetivo demográfico, que cumple además unos objetivos sociales, económicos y culturales. La forma en que se fueron atendiendo las necesidades de esa otra población que no encuadraba dentro este modelo, supuso y supone materia de debate. Surge además un interés por parte del Ayuntamiento de contemplar la construcción de complejos de vivienda pública cónsone a su modelo urbano. Sin embargo, los criterios de acceso a estas viviendas, las restricciones de comportamiento dentro de las mismas y la ambivalencia en torno a la titularidad de las propiedades también provocaron debate. Siguiendo la naturaleza del debate, aquí se presentarán los puntos de vista disímiles que respaldaron este modelo, así como aquellos que lo resistieron.

Esta resistencia se fortalece una vez irrumpe el Proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (DICE). Recordemos que para promover la autogestión y el apoderamiento ciudadano, desde DICE se vislumbró mejorar el espacio físico de las comunidades especiales. La infraestructura se convertiría en la evidencia tangible de esta mejora, que incluiría una solidificación de las redes de apoyo y de la organización vecinal. Mientras más eficiente fuera esta organización, mejores serían los resultados. Una comunidad especial organizada es también una comunidad que reconoce las maneras de adelantar una causa común, incluyendo la fiscalización a las agencias que intervendrían en este proceso de mejoramiento. Así se crea una relación entre las estructuras materiales tangibles que el Estado construiría y un proceso de democracia participativa. Este proceso confronta práctica gubernamental y práctica política, sólo que lo gubernamental en este caso excede los ámbitos del ejecutivo estatal e incluye una tensión que se genera con el poder municipal. La causa de esta tensión entre ramas gubernamentales y sectores de la ciudadanía está fundada en la interpretación de las partes en conflicto en torno

a lo que comprende la vivienda pública y el derecho a permanecer en la comunidad Juan Domingo.

Que la vivienda sea el eje de discusión nos demanda abarcar dos asuntos, uno discutido y el otro por discutir. El primer asunto es la autodefinición de Juan Domingo como comunidad de acción. Esa acción colectiva, tal como mostré en el capítulo anterior, se generó potenciando redes especiales que posibilitaran la conquista de reclamos. Es importante notar que a partir del rescate de la Escuela Montessori, acrecentó un sentido de optimismo entre aquellos residentes que se identificaron con esa causa. Una victoria social, como lograr abrir y administrar la escuela, provocó en sus líderes el deseo de expandir sus proyectos comunitarios. Nancy es la lideresa que elocuentemente recurre a este propósito originario. Para ella, iniciar un proyecto educativo de avanzada debía continuar con la rehabilitación de las viviendas, de la infraestructura pluvial, eléctrica y subsiguientemente, abrir otros centros de servicios en el barrio administrados por la comunidad. Nancy lo describe como un sueño al que los vecinos asociados con la Escuela Montessori (la mayoría concentrados en el sector Trujillo) se atrevieron a apostar. Potenciando entonces sus redes especiales, a mediados de la década de 1990 consiguieron fondos públicos<sup>111</sup> para la mejora de sus viviendas. Estos fondos serían administrados por el Municipio de Guaynabo<sup>112</sup>. Culminando la década, una serie de eventos puestos en marcha por un heredero Sevilla, tío de Elena, provocó otro accidente en el panorama. Se resquebrajaron así las alianzas entre el Municipio de Guaynabo y algunos residentes del Barrio Juan Domingo, se polarizó el barrio entre vecinos de un sector y de otros, se abrió una grieta que Comunidades Especiales intentó cubrir con aquellas herramientas ya discutidas en el tercer capítulo: la autogestión y el apoderamiento tecnificado.

---

<sup>111</sup> Para agosto de 1998 se aprobó la primera asignación de fondos (\$2,000,000) dos millones de dólares bajo la Resolución Conjunta Número 357 y en octubre de 1998 bajo la Resolución Conjunta Núm. 585 de (\$1,000,000) un millón de dólares adicionales para la construcción de mejoras y rehabilitación de viviendas en su sitio para los vecinos de la calle Trujillo, del sector Juan Domingo en Guaynabo.

<sup>112</sup> Según los vecinos de Trujillo, la comunicación con el Municipio de Guaynabo era positiva. Por este motivo y confiando que así se agilizaría el proceso de mejoramiento, hicieron una petición a la Cámara y al Senado para que los fondos adquiridos pasaran directamente al Municipio de Guaynabo.

El segundo asunto que emana al convertirse la vivienda en la causa principal de organización comunitaria, primero para potenciar mejoras infraestructurales, luego – como explicaré en este capítulo – para defender su derecho a permanecer en el vecindario, es precisamente la historia de movilización en Puerto Rico para defender el derecho a la vivienda digna. En el segundo capítulo se mencionó la situación paupérrima de la población que fue tímidamente mejorada con las políticas nuevotratistas, primero gestionadas por el gobierno federal de los Estados Unidos y luego por el gobierno popular de Luis Muñoz Marín amparado en los recursos del joven Estado Libre Asociado. La ola migratoria del interior de la isla hacia la zona metropolitana se intentó resolver promoviendo el control de la natalidad y la emigración hacia los Estados Unidos. Aún así miles de puertorriqueños vivían en condiciones de pobreza, las barriadas o arrabales urbanos estaban atestados de aquellos trabajadores que la industrialización no pudo acoger, mientras extensiones de terreno no ocupados por la actividad agrícola yacían vacíos alrededor del país. Una de las respuestas gubernamentales para atender la crisis de vivienda fue la construcción de vivienda pública o caseríos, pero estos esfuerzos también fueron insuficientes y provocaron problemas adicionales que se extienden hasta el presente (Safa,1974, Dinzey-Flores, 2013). Consecuentemente, durante el final de la década de 1960, gran parte de la década de 1970 y los comienzos de la siguiente, estallaron movimientos de rescate de terrenos en múltiples zonas del país. En estos *rescates*, conocidos de forma peyorativa como *invasiones*, convergían actores de sectores populares para construir viviendas ante la escasez de éstas y el alto coste de las nuevas urbanizaciones que se construían a lo largo del territorio insular<sup>113</sup>.

El movimiento de rescate de terrenos fue una de las maneras en que se evidenció el agotamiento del modelo de desarrollo urbano e industrial que discutí en el segundo capítulo: la Operación Manos a la Obra. Los patrones de asentamiento que produjo y aceleró esta apuesta industrial por modernizar al país, incrementó la

---

<sup>113</sup> La socióloga Liliana Cotto apunta que las motivaciones de este movimiento fueron diversas. Menciona que en el movimiento convergieron quienes no tenían vivienda, con aquellos que la perdieron por no poder pagarla, los que rechazaron la opción del caserío, incluso aquellos que querían regresar de Estados Unidos (2006:11).

desigualdad social y la segregación de clases (Safa, 1974). En este contexto, el movimiento de rescate de terrenos se asocia con otras movilizaciones contestatarias, como lo fueron aquellos esfuerzos en contra de la militarización y la Guerra de Vietnam, contra la contaminación ambiental como consecuencia de la industrialización, a favor de los derechos sindicales, estudiantiles, de las mujeres, así como aquellos asociados al estatus del país (Ayala y Bernabe, 2007: 223). Aunque el movimiento social de los rescates fue protagonizado por una población desplazada y pobre, logró asociarse con otros movimientos progresistas de la época. Entre 1968 y 1976, alrededor de 80,000 personas participaban en estos rescates. Organizaciones independentistas y grupos religiosos influenciados por la “teología de la liberación” apoyaron estos esfuerzos (ibid:231). Resumiendo lo que es considerado una aportación fundamental de este movimiento social, la socióloga urbana Liliana Cotto señala que éste generó prácticas, discursos y estrategias que luego aparecieron en las luchas de las décadas siguientes. Se logró cuestionar la política partidista, legitimar al pobre sin vivienda, la búsqueda de autonomía, la formación de alianzas y organismos regionales, así como la creación de una identidad de clase vinculada a la clase obrera (2006:125). Para la autora esto constituyó el surgimiento de un contrapoder real que además alertó la presencia de la noción de sociedad civil como categoría de práctica política.

Traigo a la plataforma de discusión esta contribución del movimiento de rescate no sólo porque en él se abarcó la problemática de la vivienda, ni porque haya sido una expresión puesta en marcha por sectores pobres, sino porque marcaron un precedente del cómo generar una nueva forma de hacer política en el país. Esta es una de las potentes conclusiones de Cotto (2006); cómo desde una relación antagónica con el gobierno, pero que también pudo ser del capital, se construyeron formas de hacer política, creando además contenidos culturales y simbólicos que tienen vigencia en el presente. En el caso que compete, es necesario explorar si esta tradición de movilización comunitaria tuvo impacto o influencia en las movilizaciones actuales en torno a la vivienda o si por el contrario, se potenciaron otras prácticas para hacer política. Aquí hago referencia a movilizaciones de residentes de comunidades pobres contra amenazas de

desalojos y expropiaciones. El lugar desde donde se movilizaron la mayor cantidad de sectores barriales fue en Guaynabo. Uno de los barrios líderes en este proceso de organización política vecinal fue Juan Domingo. Una política gubernamental que se convirtió en aliada de estos barrios en peligro de expropiación fue Comunidades Especiales. ¿Por qué el modelo de desarrollo comunitario de autogestión y apoderamiento pudo servirle a los residentes de Juan Domingo? ¿Cuál fue su atractivo? En este capítulo abordaré esta temática, prestándole atención a la relación que surgió entre los vecinos movilizados y el derecho, la construcción de la identidad colectiva en torno a la vivienda y finalmente, su fractura tan pronto se alejan los interlocutores del Estado y comienza el proceso real de autogestión y apoderamiento.

## 5.2 Ciudad dormitorio y la vivienda de interés social

“*Guaynabo es tierra de oro*”, profesa una nota periodística publicada el 12 de mayo de 2003<sup>114</sup> en el principal rotativo de Puerto Rico. Esta aseveración, sin embargo, no resultaba reveladora. Guaynabo es el municipio del país donde más caro se venden las viviendas por el alto valor del terreno. Ya lo he declarado antes, de forma consistente este Municipio registra el nivel más alto de ingreso per cápita en el país. Esta nota periodística que inicia con esta aceptada aseveración, documenta además la pugna por el desarrollo que para el 2003 se había acrecentado entre la Municipalidad y varias comunidades pobres. “*Yo tengo que poner a los pobres a vivir como ricos*”, dijo el alcalde Héctor O’Neill en el mencionado artículo. ¿Qué significa para los pobres vivir como ricos?

Guaynabo, como el resto de los municipios que comprenden la zona metropolitana del país<sup>115</sup>, creció como resultado de la expansión urbana a partir de

---

<sup>114</sup> (Rodríguez S.,2003) Pugna por el desarrollo de Guaynabo, *El Nuevo Día*.

<sup>115</sup> Guaynabo forma parte de todas las clasificaciones vinculadas a la zona metropolitana de Puerto Rico, 1) Área Estadística Metropolitana de San Juan-Caguas-Guaynabo, 2) Área metropolitana geográfica-simbólica. La primera es una zona estadística estipulada por la Oficina de Administración y Presupuesto y comprende 41 municipios, de un total de 78 municipios. Según el censo del 2010, más de 2 millones de personas residían en esta zona. Se espera que esa cantidad se reduzca

mediados de siglo XX. Sólo entre el 1950 y el 1960, Guaynabo tuvo un crecimiento poblacional de un 33.0% (Municipio de Guaynabo, 2010:14). La zona de más alta demanda habitacional es el barrio Pueblo Viejo, donde además se concentran áreas no habitables: la base militar Fuerte Buchanan y el Frente Portuario Municipal. Para el 2010 se entiende que la demanda por terrenos en el área ha agotado paulatinamente los bolsillos urbanos que quedan en el barrio. Recordemos que en este barrio se encuentra ubicado Juan Domingo. Fue un poco antes del 1950 que se construyó la primera urbanización de carácter privado en San Juan, a pocos kilómetros de Guaynabo. Con esta urbanización, la cual asiló a familias de ingresos moderados, fue que se comenzó el desarrollo mecanizado de la vivienda. En Guaynabo las primeras urbanizaciones de este tipo fueron Garden Hills, Muñoz Rivera, Ponce de León y Parkville (ibid: 13). Aunque comenzaron siendo construidas para la creciente clase media surgida en tiempos de posguerra (a partir de 1950), ahora son urbanizaciones de alto coste. Esta transformación es lo que constituyó el plan urbano Municipal: convertir a Guaynabo en “ciudad dormitorio” para una población de clase media y alta.

El plan es arriesgado, ya que se fueron sacrificando otras posibilidades para ir generando ingresos municipales. La expansión urbana no se limitó a los principales municipios circundantes a San Juan, la capital de Puerto Rico. Pero ninguno de estos municipios invirtió en este modelo de expansión urbana enfocada en la construcción de viviendas como lo hizo Guaynabo<sup>116</sup>. Esto además debe entenderse en conjunto con otras decisiones que tomó el Estado con respecto al modelo urbano que se implantaría en Puerto Rico. Por ejemplo, se eliminaron vías de tren y se minimizó el transporte público. La entrada en masa del automóvil, sustituto indiscutible de otros medios de transporte, contribuyó a la reducción de

---

considerablemente en el censo del 2020. La segunda categoría la denomino área metropolitana geográfica-simbólica y comprende los municipios de Guaynabo, Bayamón, Carolina y Caguas, municipios que circundan a la capital San Juan, que por supuesto forma parte de este grupo. No son sólo algunos de los municipios más poblados del país, sino que cargan un valor simbólico que diferencia a la población que reside en esa zona del resto, llamada de forma peyorativa “la isla”, especialmente si se refiere a poblaciones ubicadas en el centro del país.

<sup>116</sup> Se puede hablar también de dos Guaynabo, el del norte y el del sur. El del norte es el más poblado, el del sur se asocia con las antiguas zonas agrícolas. La inversión en infraestructura se ha concentrado en el norte. Juan Domingo está ubicado en el norte.

distancias entre las nuevas construcciones y las áreas previamente desarrolladas. Como se ha de sospechar, este proceso creó otros problemas socioeconómicos y ambientales. Es así como el mapa metropolitano en Puerto Rico es más suburbano que urbano. Se reducen los espacios públicos, la actividad de transitar a pie y la accesibilidad de servicios; por ende, la vivienda responde a este interés privatizador. Las urbanizaciones no sólo se construyen de forma horizontal, sino que se cierra la circulación de la población no vinculada a la zona residencial. Con el tiempo se establece como norma este cierre de accesos que limitan los desplazamientos. En este mapa geográfico guaynabeño y en general, en las zonas urbanas del territorio insular, comienzan a predominar las urbanizaciones con control de acceso (gated communities).

Recientemente, la socióloga Zaire Zenit Dinzey-Flores (2013), publicó un estudio sobre este fenómeno urbano en Puerto Rico, enfocándose tanto en urbanizaciones privadas con control de acceso diseñadas para la población de clase media y alta, como en caseríos públicos que a partir del 1993 comenzaron a aislarse del resto de la población<sup>117</sup>. Específicamente, la socióloga se concentra en estudiar y comparar cuatro complejos de vivienda con estas características en la ciudad de Ponce<sup>118</sup>. Todos representaban física y simbólicamente ideas, creencias y prácticas que consolidaban su pertenencia a clases sociales definidas y también, a diferenciaciones raciales. Según la autora, las verjas que separan a los complejos de vivienda del espacio público, permiten rastrear cómo se distribuye el poder. Desde luego hay diferencias marcadas entre los distintos tipos de complejos de vivienda. Los habitantes de los complejos de vivienda que albergan a la clase media o adinerada determinan quienes pueden entrar o salir de su enclave habitacional. Los guardias de seguridad protegen sus intereses, constituyendo así en una fuerza del control que los residentes poseen. Los residentes desembolsan mensualmente el disfrute de este privilegio. Esto contrasta con aquellos habitantes

---

<sup>117</sup> En el año 1993 el gobierno estatal dirigido por el Dr. Pedro Rosselló, comenzó una serie de medidas que se llamó "Mano dura contra el crimen", con el propósito de disminuir el tráfico de drogas y el crimen asociado al mismo. Entre las medidas que se implantaron estuvo la instalación de verjas alrededor de residenciales públicos (caseríos), así como medidas de vigilancia. Este es el contraste que estudia Dinzey-Flores (2013).

<sup>118</sup> Ponce es la segunda ciudad de envergadura (económica y demográficamente) en el país y la principal de la zona sur.

de las viviendas públicas que son criminalizados y vigilados. Las rejas que los dividen del resto de la población buscan acentuar su estigma y despojarlos de poder. Los guardias simbolizan la pérdida de control y poder. Como señala Teresa Caldeira en su estudio similar en Brazil (1999), en muchos lugares el pobre aún carga con un *estigma territorial* que ejemplifica los significados espaciales de su cultura o los significados culturales de su espacio.

En el caso de Guaynabo, Carlos A. Suárez-Carrasquillo (2009) elaboró su tesis doctoral analizando este tipo de asentamientos a lo largo del Municipio y cómo era mercadeado por los administradores de la ciudad. Según Suárez Carrasquillo la política pública en Guaynabo favorecía la construcción de urbanizaciones con control de acceso para aumentar el perfil de la ciudad mientras se atraía capital. Esto forma parte de un proceso donde se decide quien vive en la ciudad y el tipo de servicios que el Municipio ofrecería a sus residentes escogidos. Argumenta el investigador que durante este proceso la administración municipal se ha planteado crear un nuevo tipo de identidad. Esta identidad se basa en producir servicios eficientes, proyectos de embellecimientos, la construcción de grandes obras de infraestructura e incluso, el uso del inglés como idioma oficial para nombrar las agencias de su institución<sup>119</sup>. Todo esto sirve para crear una marca particular que se asociaría con el elitismo. Esta imagen le es vendida a la ciudadanía que está interesada en “comprar” el producto, el estilo de vida que Guaynabo ofrece.

Para Suárez-Carrasquillo, la producción de esta marca no es un proceso neutral u orgánico. La compra de una casa no es una decisión inocente, sino que la rodea una serie de elementos que forma parte de la lógica del capital en conjunción con las políticas ciudadanas. En Guaynabo se justifica la promoción de este tipo de complejos de vivienda cerrados para 1) atraer un perfil parecido de residentes, o sea, homogeneizar a la población, 2) para contrarrestar el alza de la criminalidad brindando vigilancia y seguridad y 3) por el prestigio que se adquiere facilitando el aumento del valor de las propiedades. El autor menciona que a pesar que en otros lugares que promueven este tipo de complejos residenciales el gobierno se retira

---

<sup>119</sup> Por ejemplo, el Municipio es conocido como Guaynabo City y la Policía Municipal como el Guaynabo City Police.

para dar paso a la privatización de gran parte de los servicios, no se puede indicar que éste sea el caso de Guaynabo. Un artículo de la revista *Caribbean Business* (Santiago, 2012) llega a describir esta implicación gubernamental del municipio en los servicios a sus ciudadanos y la creación de una estructura administrativa bien organizada, como la fórmula mágica del Alcalde Héctor O'Neill. O'Neill, que lidera el Municipio de Guaynabo desde el año 1993, perfeccionó la fórmula. Para Suárez, estos servicios administrativos brindados a los residentes de la ciudad son un continuismo del clientelismo. El ciudadano, apunta Suárez, es visto como un cliente. Esto es cierto si se hace referencia a los ciudadanos que encajan dentro del modelo de la Municipalidad. Tan pronto se presentan grietas y retos a este modelo, comienzan las omisiones y las prácticas para identificar adversarios y comenzar la política conflictiva que va en concordancia a esa situación.

Suárez Carrasquillo por último concluye que la literatura sobre estos complejos residenciales de control de acceso en Guaynabo no revelan si existe o no oposición a la construcción de los mismos. Intuye que son ampliamente aceptados por la ciudadanía, con la excepción de aquellos residentes de las comunidades que se ven en peligro de ser expropiados o desalojados de sus viviendas como resultado de esta política basada en la alta renta del terreno. En Guaynabo algunas de estas comunidades que se levantaron en oposición a desarrollos concretos promovidos por el Municipio fueron Mainé (ya desaparecida), Los Filtros y Juan Domingo. Para el investigador son estos conflictos los que revelan el impacto del modelo publicitario de Guaynabo y la propagación de urbanizaciones de control de acceso para personas de clase media o alta. La maquinaria municipal ha sido empleada para articular este modelo. La más contundente de todas las herramientas con las que un municipio poderoso como Guaynabo contaba y aún cuenta, es la Ley de los Municipios Autónomos de Puerto Rico del año 1991. Así lo declara O'Neill en la entrevista de tono propagandístico que le hicieron en la revista *Caribbean Business* (Santiago, 2012): "antes de la Ley de Municipios Autónomos (LMA) la Junta de Planificación del gobierno central ejercía control y responsabilidad sobre todos los proyectos de desarrollo municipal. Hoy realizamos todo, los

proyectos son presentados ante la Junta Municipal, los aprobamos y decidimos sobre el uso de terrenos” (mi traducción del inglés).

Como vimos en el capítulo 2, durante las décadas de 1950 y 1960 Puerto Rico se transformó socioeconómicamente, mientras fortalecía las agencias gubernamentales centralizadoras. Se pensó que de este modo la transición entre una sociedad agraria a una industrial lograría ser más coherente y eficiente. Durante años el gobierno municipal de Puerto Rico ha tenido que adaptarse a este tipo de administración centralizada, pues el municipio se inserta dentro del Estado y se halla bajo la influencia de la supremacía de éste (Villafañe, 2000). De aquí surgen los reclamos por una mayor autonomía municipal. El reclamo fundamental de los municipios autónomos es poder controlar sus políticas, evitando el retraso burocrático provocado por el gobierno central. En general, lo que se pretendía con la Reforma Municipal es un traspaso de funciones, o sea, dar paso a la descentralización de poderes. Cuando la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el 31 de agosto de 1991, le permitió a los gobiernos municipales adquirir un mayor grado de autonomía fiscal y un gobierno propio para que pudieran atender las responsabilidades que hasta el momento ejercía el gobierno central. Por otro lado, esta ley establecía tres objetivos fundamentales: proveer mecanismos para que los municipios pudieran alcanzar una mayor autonomía, descentralizar los servicios que se ofrecen a los ciudadanos y reducir la burocracia. Estos objetivos dependerían de la capacidad económica y administrativa del municipio.

Entre los municipios autónomos de Puerto Rico, Guaynabo tiene junto a un puñado, el rango más alto (5 en una escala del 1 a 5) lo que concede poderes más sólidos y la administración de mayores recursos. Tal como concluye Santiago Santos (1999) en su tesis “existe una relación directa entre población, generación de ingresos y cumplimiento de los requerimientos que establece la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado, ya que a mayor población, mayor número de las fuentes de ingresos que se utilizan; también mayor es el grado de autonomía que han adquirido los municipios”. Ya que los municipios tendrían que generar ingresos propios, evidentemente “la capacidad de los municipios pequeños

para generar ingresos es poca o casi ninguna” (Villafañe, 2000:138). Guaynabo no es un municipio pequeño. Como hemos visto, su plan para adquirir ingresos se basó enormemente en los impuestos que generan la construcción y el mantenimiento de viviendas destinadas a la clase adinerada.

Por otro lado, la Ley de Municipios Autónomos abre un debate en torno al poder, la gobernanza y la democracia. En principio, fortalecer el poder decisonal de los municipios en temas de desarrollo acercaría dichas decisiones a la ciudadanía, porque las decisiones son tomadas por funcionarios que no están lejos de los hechos. Además, se asume que estos funcionarios sienten un apego especial por la población impactada por sus decisiones porque comparten con ellos un origen en común. Un alto funcionario de la Oficina de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guaynabo compartió esta impresión en una de las entrevistas que le realicé. Recalcó que no sólo él y otros funcionarios, sino que el Alcalde provenían de Guaynabo. Esa conexión, según él, no la tendrían desde la administración central. Incluso el Gobernador Luis Fortuño, quien ejerció este rol durante el cuatrienio 2009-2012, afirmó en un discurso que los alcaldes deben verse como los principales líderes comunitarios del país<sup>120</sup>. En una sociedad que interpreta las elecciones como la mayor expresión democrática, no sorprende que los alcaldes y alcaldesas se perciban como la rama del gobierno más cercana a la ciudadanía.

Pero más allá de las motivaciones afectivas que acercaría a funcionarios y conciudadanos, la Ley de Municipios Autónomos establece un mecanismo para permitir la participación de la llamada sociedad civil. Ésta se materializaría a través de los siguientes medios: vistas públicas y juntas comunitarias. Representantes del cada barrio podrían asistir a reuniones oficiales, así como participar de las vistas públicas de los proyectos. Sin embargo, tal como lo corroboró el funcionario entrevistado, el Alcalde es quien tiene la potestad de elegir los miembros de la Junta Comunitaria<sup>121</sup>. La percepción general del planificador es que los vehículos

---

<sup>120</sup> Estos comentarios fueron criticados por líderes comunitarios, particularmente aquellos que están en conflicto con sus respectivos alcaldes y alcaldesas.

<sup>121</sup> En el Municipio de Guaynabo, a pesar de su magnitud, se han constituido tres juntas que están organizadas por sectores y tienen siete u ocho miembros. La junta que alberga a los residentes de

de participación existen, pero “hay insuficiente interés de parte de la ciudadanía”. La percepción de los ciudadanos es otra, el hecho que estos representantes fueran elegidos por el Municipio, motiva que esta herramienta de participación sea cuestionada.

Como he mencionado, la Ley de Municipios Autónomos (LMA) le permite a los municipios mayor autonomía con respecto a su desarrollo socio-económico y le otorga autonomía fiscal para desarrollar sus planes urbanos y sociales. Pero además bajo esta ley se le confirió el poder de expropiación a los municipios, sujetos a la Ley de Expropiación. Precisamente, ésta ha sido una de las medidas más cuestionadas de la LMA. La Ley de Expropiación requiere que la propiedad privada sólo puede ser tomada para un “uso público”. Sin embargo, “uso público” es un concepto que no se ha definido concretamente, lo que le facilita a los municipios expropiar porque cualquier “fin público” es válido. Esto, junto al hecho que podían contar con acceso a fondos federales para construir vivienda pública y crear alianzas con el sector privado (alianzas público-privadas), fue interpretado como una manera de vulnerabilizar a la población en desventaja socioeconómica que residía en la ciudad.

Cuando Héctor O’Neill afirma en ese citado artículo de prensa del 2003 que debe *“poner a los pobres a vivir como ricos”*, se refiere a las expropiaciones diseñadas para construir viviendas de interés social en algunas zonas de la ciudad. Las casas que se construirían serían financiadas por el Municipio, quien además permanecería como el dueño de las propiedades. Los planes del Municipio se fueron filtrando entre las comunidades que serían impactadas, más a través del rumor que a través de un anuncio oficial. Ya para el 2003 no sólo los residentes se habían enterado de los planes municipales, sino que un numeroso grupo había formalizado su oposición. Fueron varias las objeciones. Por un lado resultó problemático la poca transparencia del proceso. Nunca se anunció oficialmente y la información se transmitía informal y arbitrariamente. Segundo, los criterios para obtener una vivienda excluían a una cantidad indeterminada de vecinos. Esto se

---

Juan Domingo es compartida por los otros sectores del barrio de Pueblo Viejo, además del barrio Los Frailes, el Pueblo y Santa Rosa. Las vistas públicas se publican en la página de Internet del Municipio y en la prensa escrita.

intuía una vez los residentes movilizados tuvieron acceso al manual que elaboró el Municipio, detallando los criterios para obtener una vivienda. En el manual se explica que sólo cualificarían aquellas personas de ingresos moderados, excluyendo además a las personas que vivieran solas y fueran menores de sesenta y dos años, así como a las personas que no eran ciudadanas de Estados Unidos<sup>122</sup>.

Por último, era preocupante que si una persona no aceptaba la tasación de la propiedad hecha por el Municipio, no sería elegible para obtener una vivienda en el proyecto de interés social. Tal como afirma la licenciada Myrta Morales (2007), esto último resulta problemático porque las viviendas estarían sujetas a una hipoteca por la cantidad de dinero adeudada al restar el valor de la propiedad expropiada al valor mucho más alto de las nuevas viviendas. Si una persona no aceptaba la tasación hecha por el Municipio, no sería elegible para obtener una vivienda de interés social. Mientras que las casas de aquellos residentes que no quisieran participar del proyecto serían de todos modos expropiadas forzosamente. José, quien vive junto a su esposa Isabel en el sector Progreso, me mencionó que la tasación de su vivienda principal fue de \$10,000 dólares. La casa de esta pareja es de dos niveles, construida en cemento, cuenta con patio, varias habitaciones. Esta tasación resultaba ser inverosímil. El problema, tal como afirma José, es que la tasación de la casa tenía que ser la que los funcionarios de la Alcaldía realizaban, no la que hicieras por tu cuenta para verificar dicha tasación. Costaba hallar mecanismos para retar la propuesta del Municipio.

El proyecto de viviendas de interés social diseñado por el Municipio de Guaynabo se dividía en varias fases. En la primera el Municipio adquiriría la titularidad del terreno donde se construirían las casas. Durante el proceso de construcción se reacomodarían a las familias en casas de alquiler. Las personas que cualificaban firmarían un convenio con el Municipio. Las nuevas viviendas tendrían un valor de \$80,000.00 dólares. Si la familia no podía pagar ninguna cantidad por la nueva casa, más allá del dinero adjudicado por la antigua estructura, el Municipio no le cobraría. En una entrevista publicada en la prensa en el año

---

<sup>122</sup> Este requisito afectaría a muchos inmigrantes de la República Dominicana que contaban con el permiso de residencia en el país, pero no la ciudadanía. Nótese que las personas nacidas en Puerto Rico son ciudadanas de los Estados Unidos.

2001<sup>123</sup>, O'Neill explica: "por cada año que la familia residiera en la vivienda otorgada, el Municipio le acreditaría \$3000. Si por ejemplo a los 10 años la familia decide vender la residencia en \$80,000 tiene que devolver al Municipio la cantidad de \$30,000 que es la diferencia no amortizada de los \$60,000 subsidiados. Si por el contrario, la vivienda se vendiera a un precio sobre \$80,000 entonces la familia tendría que compensar al Municipio además una suma igual al 35% de la ganancia". Todo esto fundaba el temor en los residentes que las nuevas viviendas no serían realmente de su propiedad. Residir en ellas también implicaba aceptar normas de conducta y otras prohibiciones que trastocarían sus estilos de vida<sup>124</sup>.

En el caso de Juan Domingo, ya el Municipio había obtenido fondos para desarrollar un plan de mejoras en el sector Trujillo, gracias al cabildeo realizado por Nancy, vecinos y aliados vinculados a la Escuela Montessori. Mientras se esperaba por la materialización de estos esfuerzos, uno de los dueños de los terrenos del sector, Ismael Sevilla, vendió los solares a un desarrollador privado. Ismael, tío de Elena, aprovechó la muerte de su hermana, la madre de Elena, para vender los terrenos. Ya antes había aumentado el alquiler de éstos y se había negado a hacer mejoras que los vecinos reclamaban y según Elena, "*campeaba por el barrio como si fuera el dueño*". Ismael formaba parte de la Sucesión Sevilla que no residía en el barrio y no compartía el acuerdo al que la familia había llegado con los residentes de la comunidad. Como consecuencia de esta venta, los vecinos de Trujillo se encontraron a merced de los planes de este desarrollador privado. Durante este tiempo el Alcalde Héctor O'Neill aseguraba que el Municipio de Guaynabo había adquirido los terrenos que le pertenecían a este desarrollador y que en él construirían los nuevos complejos de vivienda de interés social. Sucesos posteriores que explicaré en la siguiente sección, ponen en duda esta declaración del líder del Ayuntamiento.

---

<sup>123</sup> Vera, M. (2001, 22 de agosto). "Alcalde Guaynabo ofrece su versión". *El Vocero*.

<sup>124</sup> La Lcda. Myrta Morales describe cómo en la comunidad especial Los Filtros, barrio sujeto al plan de viviendas de interés público similar al de Juan Domingo, los vecinos temían ser "encerrados en cajones" que alterarían su estilo de vida. Describe cómo ese estilo de vida en el barrio estaba muy atado a la tierra, donde crían animales y cosechan frutos y vegetales. Estas prácticas les permitían establecer redes de apoyo e intercambio, así como proteger la vegetación de la comunidad (2007:5).

Por los motivos antes descritos, los vecinos de Juan Domingo estuvieron escépticos a aceptar sin cuestionamientos este complejo de vivienda de interés social. Los fondos asignados para las mejoras en Trujillo ahora serían desviados para la construcción de estas viviendas. Pero no sólo se afectarían las familias de esa zona, Progreso y Los Robles también se incluyeron en los planes de expropiación.<sup>125</sup> Del 2001 al 2004 fueron años confusos para los vecinos de Juan Domingo. En el 2001 residentes de Trujillo comienzan a recibir las cartas de expropiación, para el 2004 y tras distintos procesos jurídicos y políticos que explicaré en la siguiente sección, los vecinos aún se sentían a merced de las expropiaciones forzosas anunciadas desde el Municipio. Ese plan que se propuso para “poner a vivir a los pobres como ricos”, no representaba la justicia social que desde Juan Domingo se reclamaba. Sin embargo ya conocemos lo que a escala nacional se comenzó a tejer en el año 2001 y en breve conoceremos lo que, junto a destacados líderes y vecinos de Juan Domingo y otros barrios guaynabeños, se logró articular en el 2004. Todo bajo el cobijo del apoderamiento y la autogestión promovido por la Ley #1 del Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales.

### **5.3 El derecho y la lucha por la vivienda**

Más de un vecino tenía guardado en algún cajón de su hogar un archivo personal sobre la lucha colectiva: trozos de noticias, fotos, ponencias, cartas. Resaltó siempre una carta con el siguiente formato: encabezado oficial del Municipio de Guaynabo, entrega “a la mano”, descripción de la residencia y los planes de expropiación, lamento del Municipio por los inconvenientes que esto supondría, fin de la misiva. Una segunda carta reafirmaba este plan de acción, añadiendo una descripción más detallada de la vivienda y los resultados de la tasación realizada por el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales (CRIM). Ambas cartas, con pocos días de diferencia, se entregaron durante el mes

---

<sup>125</sup> En el sector Progreso el asunto se le complicaba al Municipio porque la mayoría de los residentes son propietarios del terreno y de sus viviendas, las cuales además están en condiciones adecuadas.

de julio de 2001 a todos los residentes de Trujillo. Al siguiente mes ya se ordenaba en la Cámara de Representantes de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico una investigación sobre la expropiación de residencias en el Sector Trujillo de Juan Domingo. En noviembre de ese año los trabajos de la Comisión de Desarrollo Socioeconómico y Planificación, comisión encargada de esta investigación, comenzó sus labores. Esta fue sólo una de varias investigaciones legislativas que involucraron de alguna forma a Juan Domingo.

Cuando incursioné por primera vez el barrio, noté que esos llamados “bolsillos de pobreza” aún existían: casas de madera, techos de planchas de zinc, callejones sin salida, patios en común, pequeños caminos donde no cabe un camión de recogido de basura, ni automóviles, plantas sembradas en latas de aluminio. Andar por esas zonas en el sector Los Robles o en Camino Viejo, por mencionar dos ejemplos, me transportaba a ese año 2001 cuando los residentes de Trujillo comenzaron a recibir las cartas de expropiación. A unas familias le ofrecieron \$8,000, \$10,000, \$12,000 dólares. A una familia le ofrecieron \$16,000, a otra \$26,000. Según Isabel, a una casa le asignaron valor “cero”. Sus casas tenían poco valor, pero estaban ubicadas en terrenos valiosos. ¿Qué podían hacer si no cualificaban para el proyecto de viviendas? ¿Dónde residirían? Al principio de su idilio, con la incertidumbre a cuestas, el Alcalde O’Neill no les ofrecía una residencia en Juan Domingo. Quienes cualificaran podrían mudarse cuanto antes a otro barrio donde se construyó el primer proyecto de este tipo. Este proyecto se llamó Ribera de Honduras y fue inaugurado en el año 2002. Un total de dieciocho (18) familias de Trujillo aceptaron estas viviendas. El resto permaneció en Juan Domingo y se juntaron a otros residentes de su barrio y a residentes de otros barrios de Guaynabo para mostrar su desaprobación. Posteriormente se unen a estos esfuerzos residentes de Caguas, otro poderoso municipio autónomo famoso por su desarrollo urbano y por promover la democracia participativa. Parecía una misión extraña oponerse a los planes desarrollados desde estos municipios que precisamente alardeaban por el nivel de sofisticación de sus políticas públicas. Al grupo de vecinos que se propuso desenmascarar esos planes se les llamó la Coalición de Comunidades Unidas en Contra del Atropello y las Expropiaciones (CCUCA).

Más que una defensa por la vivienda digna y el derecho a permanecer en sus barrios de origen, CCUCA evidencia una forma de hacer política que identifica un adversario poco común. No me refiero a los desarrolladores privados que compran terrenos valiosos para especular, ni a los líderes municipales que protegen los intereses del Capital. Con CCUCA se comienza a cuestionar aquello que se hacía en nombre del “bien público” y el “interés común”. En este caso, los adversarios principales son precisamente los representantes de dos poderosos Municipios Autónomos de Puerto Rico, de partidos políticos contrarios, cuyas opiniones y decisiones influyen en la política pública del país. ¿Cómo replantear el conflicto de las viviendas si la construcción de éstas estaban enmarcadas en un discurso de justicia social? Tal como mencioné en la sección anterior, los municipios autónomos además contaban con una estructura jurídica, cuya fortaleza radicaba precisamente en su carácter ambiguo. Como explica la Lcda. Myrta Morales (2007), la Ley de los Municipios Autónomos confirió el poder de expropiación a los municipios en el 1991. Esta ley requiere que la propiedad privada sólo puede ser tomada para un uso público. Sin embargo, no se define qué constituye específicamente un uso público, prestándose a distintas interpretaciones. La vía jurídica resultaba desesperanzadora si se pretendía frenar el proyecto propuesto por el Municipio de Guaynabo. Sin embargo, el derecho terminó siendo un elemento transformador, junto a las protestas que le dieron visibilidad a los reclamos de estos vecinos.

Así como sucedió con el movimiento de rescates de la década de 1970 y 1980, donde vecinos que defendían la permanencia en aquellas comunidades ubicadas en terrenos litigados por entidades públicas y privadas, los residentes afectados por las políticas actuales de los municipios autónomos hicieron alianza con representantes del derecho. La más fructífera de estas alianzas resultó ser entre CCUCA y la Clínica de Asistencia Legal de la Universidad de Puerto Rico. Esta Clínica inauguró en el transcurso del año 2002 una sección de desarrollo comunitario. Una sección similar ya existía en la Escuela de Arquitectura del mismo recinto, quienes también se sumaron al grupo de profesionales identificados con los reclamos de las comunidades en peligro de expropiación. En el caso de la Clínica

de Asistencia Legal, la colaboración no se limitó a una consultoría sino que desembocó en una acción en conjunto por cambiar el contenido de una ley. En específico, se planteó realizar una enmienda a la ley #1 del Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales.

Para entender esta acción es necesario explicar las diferencias entre Juan Domingo y las otras comunidades que hasta ese momento formaron parte de la desaparecida CCUCA. También es fundamental distinguir el momento en que Juan Domingo es considerado parte de Comunidades Especiales<sup>126</sup>. Hasta ahora sabemos que la preocupación principal de los vecinos de Trujillo y de otros sectores del barrio era evitar ser expropiados por el Municipio de Guaynabo. Para ellos el proyecto de viviendas propuesto por el Alcalde O'Neill no era de fiar. Aquí el Municipio de Guaynabo y los funcionarios de su departamento de vivienda emergen como adversarios. Esto ya contrastaba con la petición por reabrir la Escuela Montessori, tal como lo afirma Nancy en una de nuestras conversaciones: *“cuando yo la comparo con la lucha de la Escuela nosotros no teníamos como un enemigo físico, un enemigo identificado, nosotros teníamos una necesidad, una necesidad de Escuela y el gobierno en su totalidad que no nos podía resolver. Con relación a la lucha del proyecto de la comunidad tú tienes una barrera identificada que se llama Municipio de Guaynabo que ha entorpecido varios proyectos”*.

Sin embargo, la aparición de un adversario no asegura que se pueda hacer una lectura dicotómica de la situación política. Ciertamente el proyecto de viviendas del Municipio de Guaynabo fue cuestionado por numerosos vecinos, pero también otros confiaron en el líder del Ayuntamiento y terminaron aceptando la propuesta del Alcalde<sup>127</sup>. Pero lo que aparentaba ser una victoria que auguraba una sentencia

---

<sup>126</sup> Tal como expliqué en el capítulo 3, para formar parte del proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (DICE) bastaba con ser nominados por los representantes de los municipios del país o que los residentes de una comunidad presentaran una solicitud independiente a las recomendaciones de los alcaldes. Serían los funcionarios de DICE quienes evaluarían estas solicitudes y determinarían quienes serían aceptados al programa gubernamental.

<sup>127</sup> El sábado 18 de mayo de 2002 se publica en el periódico Primera Hora una noticia titulada “Entregan 18 viviendas a las familias más necesitadas” sobre la entrega de casas a las familias que aceptaron residir en el primer proyecto de interés social del Municipio de Guaynabo (Justicia Doll, 2002). Nueve de las casas entregadas para esa fecha fueron destinadas a familias de Juan Domingo. Un año más tarde, el 12 de mayo de 2003, se publica en El Nuevo Día una noticia titulada “Sinónimo de prosperidad el desalojo” (Rodríguez Cotto, 2003). Aquí se entrevistan familias que

negativa a los adversarios del Municipio, dio un giro tan pronto O'Neill decide retirarse del barrio Juan Domingo. En otras palabras, O'Neill decide no realizar el proyecto de viviendas de interés social en los terrenos de Trujillo. No obstante continúan los planes, mínimo la sospecha de estos planes, en otras áreas del barrio. Continúan además los planes de construir otros complejos de vivienda de interés social en barrios activos en la organización CCUCA. De estos barrios, Los Filtros y Juan Domingo son aceptados en el Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (DICE). Lejos de ser pasivas, ambos barrios se constituyeron además en comunidades modelos, activas y mediáticas.

Las diferencias entre los reclamos de Los Filtros y Juan Domingo comienzan a distinguirse tan pronto el Alcalde O'Neill se retira del barrio más conflictivo, Juan Domingo (Llorens Vélez, 2002). Pero mientras en los Filtros continúan buscando soluciones a su posible expropiación, en Juan Domingo se complica su problema. El desarrollador privado de apellido Cacho, dueño legítimo de los terrenos donde se encuentra el sector Trujillo, decide desahuciar a estos vecinos para construir casas costosas<sup>128</sup>. La respuesta desde el Municipio de Guaynabo fue de resignación, incluso resentimiento. Si los vecinos no estuvieron dispuestos a aceptar su proyecto de viviendas, poco podían hacer desde el Ayuntamiento para solucionarles esta reavivada amenaza. La amenaza fue psicológica, según describen los vecinos. A veces se levantaban con el ruido de un tractor haciendo labores de limpieza a nombre de la Compañía privada. Abuso e intimidación, así describen los vecinos el idilio. Los aliados a su conflicto comienzan a difuminarse.

---

residen en el nuevo complejo de viviendas municipal, Ribera de Honduras. Una de las entrevistadas dice "Yo quería mudarme de Juan Domingo porque mi casa era muy mala, además yo no podía seguir sacando días de mi trabajo para ir a protestar o a las vistas públicas en contra de la expropiación". Nancy, lideresa de Trujillo, recalca durante nuestras conversaciones que el Alcalde le robó familias o que simplemente, quienes se mudaron del barrio eran empleados del Municipio. Fue una situación que dividió al barrio y unas personas decidieron favorecer al Alcalde.

<sup>128</sup> La confusión prevalecía en esta época y podría intuirse que fue parte de una estrategia de control y poder. Los vecinos sospechaban que se construirían en los terrenos donde yacían sus casas un complejo de viviendas que no podrían costear. Esto se confirma en una misiva del 9 de mayo de 2002 escrita por el desarrollador Cacho al Alcalde Héctor O'Neill. En ella reiteraba que se estaban iniciando gestiones judiciales para desahuciar a los ocupantes de la vivienda en el barrio. Solicitan del Municipio el endoso de un proyecto residencial donde el costo básico por unidad comenzaría en \$350,000.00.

Pero la solución se materializa en mayo de 2002 cuando el gobierno central de la gobernadora Sila María Calderón decide expropiar a la Compañía constructora dirigida por el Ing. Cacho. Esta decisión invalidaba las órdenes de desahucio puestas en marcha por esta empresa. ¿Qué razones tuvo la gobernadora para respaldar a los vecinos amenazados en el sector Trujillo de Juan Domingo? En varias noticias de la época se confirma que el interés por resolver este conflicto era personal. Sila vivió cerca de Juan Domingo por diez años, tuvo un vínculo especial con personas implicadas a la Escuela Montessori y por consiguiente, al sector Trujillo. Sus directrices fueron claras, los vecinos de Juan Domingo debían quedarse en su comunidad y tener acceso a los recursos del Estado para poder realizar su propio proyecto de viviendas, obteniendo al mismo tiempo títulos de propiedad. De entrada parecía ser una solución clientelista que otras comunidades podrían cuestionar. Sin embargo, para la gobernadora se trataba de un ejemplo de justicia social cónsone al discurso de apoderamiento y autogestión que estimulaba su gobierno. Desde Juan Domingo, el apoderamiento lo ejercieron luchando contra la compañía privada y el Alcalde de un poderoso Municipio Autónomo, la capacidad para autogestionarse la probaron administrando la Escuela Montessori. Ahora el sector Trujillo de Juan Domingo merecía construir una nueva comunidad (ver Apéndices, Figura 11).

Mencionar a Sila María Calderón en el sector Trujillo de Juan Domingo era invocar una figura querida, cercana e incluso venerada. Los vecinos podían tener conflictos entre ellos, rencillas, diferencias de criterio en torno a las formas de convivencia o de organización vecinal, pero todos coincidían que Sila fue su redentora. Muchos guardaban fotos de sus encuentros con la ex mandataria. Incluso aquellos críticos con el desempeño del proyecto de Comunidades Especiales en su barrio mantenían cierto respeto y agradecimiento por la intervención del gobierno ejecutivo. Trujillo podía ser o no una Comunidad Especial, pero fue el barrio salvado por Sila en mayo de 2002. Si lo que se propuso en ese momento no se materializó como debía, no fue por culpa de Sila ni de sus allegados cuando ésta administraba el país. La percepción aceptada por la mayoría es que los problemas surgen una vez Sila desocupa la posición política de mayor

rango en el territorio insular. Esta percepción sin embargo se debilita a medida que sales del radio vinculado con Trujillo y la Escuela Montessori. Otros vecinos se identificaron con la lucha contra la expropiación y con las gestiones que facilitó el gobierno central a través de Comunidades Especiales, pero le otorgaban un significado distinto a estas experiencias<sup>129</sup>.

En más de una ocasión me recordaron que Juan Domingo no es sólo Trujillo. Trujillo no podía opacar la realidad que viven los vecinos del otro Juan Domingo. El otro Juan Domingo, ese que se transita apenas a pocos metros de la cambiada Trujillo entre un lado y el otro de la Carretera PR-2, también se implicó en la lucha por el derecho a la vivienda. Una de las voces más estridentes fue la de José, de la calle Progreso y su familia. Desde el inicio del conflicto, José formó parte de la coalición de ciudadanos CCUCA. Luego lidera las tareas de movilización a nombre de su calle. Posteriormente se le identifica a él como Juan Domingo, mientras Nancy representaba a los vecinos de Trujillo. El barrio aparentaba estar escindido. La confusión que esto provoca permanece hasta el presente. Pero si en Trujillo las órdenes de desahucio cesan tan pronto el gobierno central decide expropiar a la Compañía constructora privada, ¿qué garantías tenían aquellos vecinos opuestos al proyecto de viviendas promovido por el Municipio de Guaynabo de no ser expropiados? No tenían asegurado la aparición de mecenas que respaldaran sus reclamos. No intervendría de la misma manera el gobierno central, al menos no deseaban arriesgarse a que ese fuera el caso. Si el Alcalde de Guaynabo continuaba con su plan original de extender sus proyectos de vivienda de interés social a otras partes del barrio, seguramente un tribunal no lo detendría. La conclusión de quienes continuaban implicados en CCUCA y sus asesores jurídicos fue cambiar las leyes para detener la expropiación. Pero, ¿cuál de todas?

La Lcda. Myrta Morales (2007, 2012) explica en detalles cómo su equipo de estudiantes y profesionales del derecho de la Clínica de Asistencia Legal de la Universidad de Puerto Rico se aliaron a los líderes comunitarios de CCUCA para detener las expropiaciones forzosas propuestas por los Municipios Autónomos. Ante la dificultad que conllevaría enmendar la Ley de Municipios Autónomos (1991),

---

<sup>129</sup> Esta diversidad en opiniones será discutida con mayor cuidado en el siguiente capítulo.

deciden prestarle atención a la Ley de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (2001). Fortalecer dicha ley favorecería además el proceso de autogestión y apoderamiento comunitario. ¿De qué serviría ser una Comunidad Especial si estás sujeto a ser desplazado de tu vecindario? Si una de las críticas lanzadas al proyecto de desarrollo era la posibilidad que éste se hubiera convertido en un revestimiento del clientelismo a nombre de la autogestión y el apoderamiento, cualquier esfuerzo para fortalecer mecanismos democráticos participativos probaría lo contrario. Esta iniciativa, a pesar de ser concebida por actores no vinculados a la agencia gubernamental, parecía ideal para conseguir este objetivo.

Comienza entonces el proceso de enmendar la Ley de Comunidades Especiales para otorgarle mayor poder frente a las expropiaciones a las que potencialmente estarían sujetas algunas comunidades especiales. Se diseñó una enmienda a la ley que le otorgaría mayor participación a los residentes de las comunidades a través del mecanismo de Resolución Conjunta<sup>130</sup>. Surge entonces la valiente idea de añadir a la Resolución un requisito adicional. Se trató de una consulta comunitaria donde el setenta y cinco por ciento (75%) de los residentes de las comunidades debían aprobar las expropiaciones propuestas. Se fortalecería así el mecanismo de democracia participativa del que tanto se había alardeado en la ley de desarrollo. No fue fácil determinar si añadir este elemento de consulta a la enmienda sería una decisión política viable. Se corría el riesgo que ninguna medida fuera aprobada. Inicia entonces un proceso que Morales (2012) llama cabildeo participativo. Líderes y lideresas de las comunidades participaron activamente del proceso de cabildeo sin limitarse a ser espectadores de las audiencias donde se discutiría la enmienda. Para Morales, en materia de derecho no es suficiente con convencer a los profesionales de ese gremio a prestar sus servicios a los residentes

---

<sup>130</sup> Se intentaría añadir la Resolución Conjunta de la Asamblea Legislativa con firma del gobernador, para autorizar una expropiación. Este requisito le proveería un foro público a la comunidad para expresar su posición ante la Asamblea Legislativa. Estos últimos, junto al gobernador o gobernadora, decidirían finalmente si aprobarían la expropiación. De este modo no recaía el poder sólo en los Municipios Autónomos (Morales, 2007).

de comunidades marginales. La implicación de estos últimos es lo que hace del proceso uno democrático<sup>131</sup>.

A pesar de la dura oposición de la Federación de Alcaldes y la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico, quienes no sólo agrupan a los alcaldes de los principales partidos del país sino que ejercen una influencia importante sobre los legisladores de distrito<sup>132</sup>, la enmienda a la Ley #1 del Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales fue aprobada el 27 de agosto de 2004. Esta enmienda es conocida como la Ley #232. Desde luego, la Oficina de Comunidades Especiales respaldó la ley 232. Sin su consentimiento no se habría aprobado. Los líderes promotores del proceso, agrupados mayormente en CCUCA, decidieron formar la Alianza de Líderes Comunitarios (ALC). Uno de los objetivos de esta agrupación fue difundir el alcance de la ley de Comunidades Especiales y la enmienda recién aprobada, así como facilitar la labor de fiscalización hacia los legisladores, alcaldes y funcionarios de las agencias pertinentes para que los intereses de los residentes de las comunidades especiales no se vieran afectados. La Alianza intentaba consolidarse como una red autónoma representativa de los residentes de las comunidades especiales. La ley #232 les otorgaba legitimidad, ya que evidenciaba el poder de negociación adquirido por los sectores pobres de la población si se organizaban de forma colectiva.

Desde Juan Domingo no fueron espectadores pasivos de este proceso. Sin embargo, no fueron representantes del sector más movilizad o quienes se implicaron en esta organización ciudadana colectiva. En otras palabras, no fueron los vecinos de Trujillo quienes continuaron implicados en la Alianza de Líderes Comunitarios (ALC), sino José, de la calle Progreso y Pablito, que terminó uniéndose años más

---

<sup>131</sup> Morales establece una diferencia entre la abogacía en servicio del interés común y una que aspire a incluir activamente a los “clientes” en un proceso legislativo, como es el caso del “cabildo participativo”. Este tipo de cabildo lo define como uno que le concede el rol protagónico a las personas que directamente se verían afectadas por una pieza legislativa. Estos son además participantes activos en la concepción del proyecto, aunque sean los profesionales del derecho quienes traduzcan las preocupaciones e ideas de los ciudadanos en un lenguaje legal. Para Morales, el proceso de cabildo participativo ubica a ambos grupos, abogados y ciudadanía, en una posición más equilibrada. Son las voces de la ciudadanía las primeras en ser escuchadas y atendidas, provocando entonces un interés de éstos en participar en procesos democráticos más allá de las elecciones (2012: 8-9).

<sup>132</sup> Estos son los legisladores que representan distritos electorales, contrario a los legisladores por acumulación que representan a ciudadanos de todas las regiones del país.

tarde. Estas diferencias en estrategias y lecturas en torno a la movilización vecinal y el rol del liderato comunitario merece estudiarse con detenimiento. De momento es importante recalcar que en esta lucha por alejar aquellas amenazas de desahucio y expropiación, se establecieron relaciones con propulsores del derecho participativo. De esta relación además se consolida una vía para negociar con el Estado activando nuevas estrategias para acceder a la justicia y se legitima una identidad colectiva reconocida que representa a un nuevo sujeto político comunitario. Esto sucede de forma contingente, incluso por accidente, demostrando que las posiciones éticas se generan y se materializan en la práctica política.

A medida que nos alejamos de los primeros años del proyecto de Comunidades Especiales y los resultados que generó la lucha por el derecho a la vivienda, se presentan retos a esta identidad política comunitaria. El debate en torno a la vivienda de las Comunidades Especiales continuó, mientras los avances de la Ley #232 se pusieron a prueba. No tuvo que llegar un gobierno del partido de la oposición para que esto sucediera. Tan pronto inicia el cuatrienio del 2005, las asociaciones de alcaldes intentan derrocar la enmienda que dificultaba las expropiaciones<sup>133</sup>. El líder de estos esfuerzos fue el Alcalde de Guaynabo Héctor O'Neill, quien además lideraba la Federación de Alcaldes de Puerto Rico. Comienza al mismo tiempo un proceso fiscalizador del proyecto de Comunidades Especiales, tal como mencioné en el capítulo 3.

Este proceso fiscalizador continúa en el año 2010, fecha en la que el partido opositor dominaba tanto la rama legislativa como la ejecutiva. Durante unas vistas investigativas realizadas por el Senado de Puerto Rico<sup>134</sup>, el Alcalde Héctor O'Neill presenta una incisiva ponencia donde declara los motivos para cuestionar la gestión del programa de Comunidades Especiales y la Ley #232. Entre ellos O'Neill cuestiona los criterios que utilizó el gobierno central para seleccionar las

---

<sup>133</sup> Bajo la administración del Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá, gobernador del Partido Popular Democrático (PPD) entre el 2005-2008, casi se logra derrocar la Ley 232 del 2004. Al igual que sucedió más tarde bajo la administración de Luis Fortuño (2009-2012), líderes de las comunidades especiales se movilizaron para frenar este intento. Los titulares de las siguientes noticias resumen este conflicto: "Comunidades piden reunión con Aníbal" (Rivera Santos M., 2005) y "Disculpa oficial por el proyecto de expropiación" (Hernández Cabiya Y., 2005).

<sup>134</sup> Vistas de la Comisión de Urbanismo e Infraestructura del Senado de Puerto Rico en el año 2010.

Comunidades Especiales ubicadas en su Municipio y el retraso burocrático que conllevaría la implementación de consulta requerida en la Ley #232. Según O'Neill "con esta ley se restringe o limita la autonomía que gozaban los municipios autónomos antes de ésta y vulnera la facultad de expropiación forzosa de los municipios, lastimando hasta la más íntima fibra de los principios elementales de la separación de poderes sobre la cual se basa nuestro sistema de gobierno"<sup>135</sup>.

Tanto Nancy como Carlos, el líder comunitario de Los Filtros, depusieron para defender la posición del movimiento comunitario de Guaynabo, desafiando las palabras de O'Neill. Pero fue durante una de mis múltiples conversaciones con José que éste resume la posición del liderato comunitario que se formó y luchó por la aprobación de la Ley #232. Dice José *"los políticos llevan un mensaje contrario al beneficio de la Ley de comunidades especiales. A los políticos no les conviene eso. Ahora mismo el Alcalde de Guaynabo dice que no puede hacer proyectos en las comunidades porque no puede expropiar por ser una comunidad especial. Falso. El alcalde tiene el derecho en ley a expropiar, no importa si es una comunidad especial, lo que pasa es que las comunidades especiales consiguieron una protección que es la 232. Para que un alcalde entre a una Comunidad Especial a expropiar, no importa el alcalde que sea, tiene que presentarle ahora un proyecto a la gente de esa comunidad y proponerle el proyecto a la comunidad. Si la comunidad rechaza el proyecto, el proyecto no va, pero si la comunidad avala el proyecto y ve que el proyecto le conviene y le vota a favor, el alcalde puede hacer el proyecto. Ahora, no es como él quiere, hacer un proyecto a su idea, para no cualificar al que le dé la gana. Ahí está la participación ciudadana que dice la Ley de Municipios Autónomos, que él no le está dando a la ciudadanía. Comunidades especiales le enseñó a la gente a reclamar ese derecho y ese derecho que tiene de exigir la participación ciudadana. Los alcaldes quieren hacer pero no dan participación ciudadana. No dan derecho a que la comunidad se planifique sus proyectos"*.

---

<sup>135</sup> Ponencia sobre la R. Del S. 10 (comunidades especiales), presentada por Héctor O'Neill Alcalde del Municipio de Guaynabo, 26 de febrero de 2010.

No obstante, desde el Municipio de Guaynabo se fomenta la idea que 1) la democracia representativa permite delegar en los líderes elegidos la planificación de proyectos, teniendo éstos los mejores intereses de la ciudadanía, 2) que los mecanismos de participación existían bajo la Ley de Municipios Autónomos (aunque ésta no incluyera consulta alguna y delegara en los funcionarios municipales la elección de los representantes del barrio) y 3) que en la toma de decisiones vinculadas al proyecto de Comunidades Especiales se privilegiaron los intereses de personas ajenas a los barrios en cuestión. Según O'Neill: "la consulta comunitaria es el mecanismo que utilizan intereses ajenos al bienestar de nuestras comunidades para impedir que se lleven a cabo los proyectos de vivienda que hacen justicia social a nuestras comunidades humildes" (O'Neill, 2010: 11). Más adelante menciona nuevamente la posibilidad que "grupos ajenos" manipulen las consultas para beneficiar intereses creados por entes externos a las comunidades. ¿Qué evidencia presentó el Alcalde O'Neill para respaldar esta apreciación? ¿Qué eventos aparentan concederle autoridad al Alcalde O'Neill para presentar su programa de vivienda de interés social como uno más justo y exitoso que el proyecto de Comunidades Especiales?

Como es de esperarse, para responder estas preguntas corresponde prestarle atención a lo que devino en Juan Domingo una vez se formaliza su posición como Comunidad Especial y se aprueba la construcción de la Nueva Trujillo. Toca revelar si este proyecto comunitario ideado desde Trujillo se materializó tal como había sido anticipado, si tuvo efectos en otros sectores del barrio, si las agencias gubernamentales terminaron siendo realmente facilitadoras del proceso por construir la Comunidad Especial de la Nueva Trujillo en el protegido Juan Domingo. Las acusaciones hechas por el Alcalde O'Neill auguran una experiencia distinta. Pero lejos de intentar simplificar la respuesta, conviene analizar el proceso de construcción desde el punto de vista de los vecinos que participaron del proceso y cómo ante las dificultades reinterpretan su rol como una comunidad modelo símbolo de una lucha y de una manera de hacer política basada en la creación de alianzas.

## 5.4 Un accidente especial llamado Nueva Trujillo

*“Cuando tú eres un gobierno que no tiene mala intención ni maldad y tienes ganas de actuar con bondad, tienes ganas de servir y hacer justicia social, tienes ganas de enmendar, de crear, de rehabilitar, tú no estás poniendo tantos obstáculos”.*

Nancy, Líder de Trujillo

Cuando incursiono por primera vez en el sector Trujillo de Juan Domingo, cables de electricidad clandestinos colgaban entre las viviendas, una fase completa de las viviendas seguía incompleta, en la otra pululaban vecinos curiosos y tensos. Era el verano del año 2009. Meses antes un puñado de vecinos decidieron ocupar sus viviendas asignadas en la “Nueva Trujillo”. Lo describieron como un acto de desobediencia civil, un desafío a una injusta amenaza, una acción del colectivo que representaba a la comunidad especial apoderada que era sombra de sus disputas ganadas. ¿Qué sucedió? Para septiembre del año 2002 se realiza la radicación del proceso de expropiación al sector de la Calle Trujillo por parte del Departamento de la Vivienda del gobierno estatal. A todos los propietarios se les hace entrega del documento de Compraventa y/o Expropiación forzosa, el cual garantizó la construcción del Proyecto de Vivienda de La Nueva Trujillo, gestionado por Comunidades Especiales, en el barrio Juan Domingo. Los vecinos participan del diseño de sus propias viviendas junto al equipo técnico vinculado al Taller de Diseño Comunitario de la Universidad de Puerto Rico. Por lo tanto, el diseño de las viviendas se realizó tomando en cuenta las necesidades consensuadas por los vecinos (ver Apéndices, Figuras 12 y 13). En el año 2003 comienza el proceso de realojos de las familias y la etapa de demolición. Cinco años después lo único novedoso de la Nueva Trujillo es que nuevamente se hallaban en sus calles antiguos y nuevos vecinos para afrontar una renovada lucha comunitaria por la defensa de sus viviendas y la culminación de un proceso de construcción accidentado.

Los esfuerzos por permanecer en el barrio, junto al respaldo de un proyecto de desarrollo integral gubernamental que buscaba la revitalización del movimiento comunitario comenzando por el diseño de mejoras a su infraestructura, convirtió la

construcción de viviendas en el motivo principal de discusión entre vecinos. El hecho que éste constituyera su propósito de reunión y accionar colectivo, fue opacando otras preocupaciones sociales. No sorprende que éste fuera el caso; si existía una amenaza inminente a que cambiara el tejido demográfico del barrio, la vivienda se convertiría en tema prioritario. Además, se trataba de asegurar una propiedad en la zona que ocuparon de forma precaria e inestable y por la que estuvieron luchando por años. La construcción de las viviendas fue la indiscutible prioridad, pero aún así, se hallaron maneras de ubicar el accidentado proceso de mejora infraestructural dentro de un modelo de desarrollo socio-cultural, tal como lo proponía el proyecto de Comunidades Especiales. Este modelo buscaba relacionar el nuevo espacio construido con el abordaje educacional que se inculcaba en la Escuela Montessori, para posicionarse como un ejemplo comunitario que valía la pena ser respaldado y financiado. Sin embargo, este modelo, que se circunscribía a Trujillo, resultó ser criticado por otros vecinos y por supuesto, por representantes del Municipio de Guaynabo.

Desde la óptica de un nutrido grupo de residentes de Juan Domingo, el Municipio de Guaynabo continuó asumiendo un rol antagónico, pero no pasivo. Este antagonismo se recrudece en las postrimerías de la decisión del Tribunal que le concede los recursos financieros para el mejoramiento de Trujillo al Departamento de Vivienda Estatal y por consiguiente, al proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales (DICE). La falta de pasividad la demuestra tan pronto adquieren solares en el Sector Los Robles de Juan Domingo para construir viviendas de interés social. A este proyecto se le asignó el nombre de Balcones de Sevilla y consistiría en un total de 25 viviendas estilo “townhouses”<sup>136</sup>. Así es, entre el año 2003 y el año 2008, dos proyectos residenciales rivales se

---

<sup>136</sup> Los “townhouses” o casas adosadas, son viviendas de dos o tres plantas de tamaño moderado, construidas en hilera, compartiendo paredes en común. De ser casas construidas para ricos en varias ciudades, se han convertido en viviendas asequibles para aquellos que no pueden costear una residencia independiente. Los proyectos de vivienda de interés social desarrollados por el Municipio de Guaynabo también contemplaban la construcción de apartamentos estilo “walk up”, como fue en el caso de la comunidad Los Filtros. Los “walk up” se asemejan a los townhouses, ya que son edificios sin ascensor de dos a cuatro niveles. Además los residentes de los townhouses también compartirían zonas del patio el estacionamiento. Sin embargo los walk up, al ser apartamentos, son unidades de vivienda más pequeñas.

construirían a pocos metros de distancia. Este proceso de construcción revelaría los límites y las posibilidades de la práctica gubernamental y la cultura de gestión del Estado en Puerto Rico. En cierto modo se confrontó el modelo de apoderamiento y autogestión con la autonomía municipal imbuida en el discurso de calidad y eficiencia. En medio de la ejecución de ambos proyectos, se encuentran los vecinos obligados a asumir posiciones a favor o en contra de dichos esfuerzos gubernamentales. Estas posiciones se producirían en concordancia a los criterios que su experiencia en este conflicto local y su cultura política les permitiera discernir. Si de simplificar se trata, para el 2008 los resultados prácticos indicaron que el Municipio de Guaynabo fue más eficiente en la construcción de viviendas que las Comunidades Especiales del gobierno estatal.

Cuando le pregunté por primera vez a Nancy, líder de Trujillo, ¿quién falló? ¿Por qué les ha tomado cinco años mudarse a sus viviendas? ¿Por qué algunas viviendas siguen incompletas? ¿De quién es la responsabilidad? Su respuesta llana y directa fue: *“de todos, de todos, de todos. Negligencia de todos, irresponsabilidad de todos, mal manejo de todos, es una cosa increíble como se trabaja en este país. Pero nosotros hemos durado todos estos años. Aunque vivíamos fuera estábamos bien pendiente de nuestro proyecto”*. Vecinos de otros sectores insisten en lo contrario, declarando que los residentes de Trujillo se sobreconfiaron y le adjudican este comportamiento al manejo de sus previas victorias. Contar con el respaldo del gobierno central resultaba tranquilizador. Contrario a estos reclamos, hallé una noticia publicada en junio de 2004<sup>137</sup> donde vecinos de Trujillo le reclamaban a las agencias gubernamentales que agilizaran el proceso de construcción. El tono, sin embargo, era menos desafiante y contestatario. Incluso la reportera que redacta la noticia lo llama un “reclamo tibio”, donde los residentes se enfocan en la ansiedad que provoca el retraso del proyecto, pero se muestran comprensivos ante la burocracia que persistía ralentizando su mudanza.

Progresivamente, el protagonismo que representantes de Trujillo tuvieron en movimientos comunitarios de interés nacional se fue debilitando. Esto responde

---

<sup>137</sup> (Figueroa M., 2004, 5 de Junio) “En Juan Domingo no acaban de ver el camino para regresar a su comunidad”. *Primera Hora*. p12.

además a lo que Nancy reconoce fue su estrategia de autogestión y apoderamiento. Para Nancy era necesario fortalecer su sector para que éste sirviera de ejemplo a los demás; una tarea que resultaba cada vez más complicada. Ese modelo de “comunidad ejemplar” del que tanto insiste Nancy se produce en las postrimerías de una considerable fractura. Como mencioné antes, varias familias de Trujillo optaron por aceptar la oferta del Municipio de Guaynabo y terminaron mudándose del barrio. De las cincuenta y dos casas diseñadas, diez permanecían sin dueños. Consecuentemente, la Junta Comunitaria de Trujillo decide publicar una convocatoria para que toda persona interesada en adquirir una vivienda la solicitara. En principio, esto se realizaría para las personas de otros sectores de Juan Domingo que cualificaran. Contrario a los estrictos requisitos del Municipio de Guaynabo, en Trujillo se apeló a la flexibilidad y la justicia social. No excluirían a los inmigrantes dominicanos, ni a las madres solteras. Priorizarían, sin embargo, a las familias jóvenes con niños menores de 12 años. Nancy y otros miembros de esta junta explican que les pareció coherente vincular el proyecto de residencias con la Escuela Montessori, institución que justo para el 2003 había visto reducida su matrícula. Querían una población juvenil que solidificara el proyecto educativo. Sin embargo esta decisión se tomó en el año 2003 y las llaves de las casas se entregan atípicamente en el 2008, poco antes de las elecciones nacionales. Los niños del 2003 no eran tan niños en el 2008, 2009, 2010.

Lo atípico de esta entrega de casas tuvo que ver con el proyecto de viviendas de interés social que paralelamente construía el Municipio de Guaynabo en Juan Domingo. Entre el 2005 y el 2008, el municipio expropió a varias familias del sector Los Robles, construye las casas y las entrega a sus nuevos dueños. La entrega de estas viviendas se realiza finalizando el mes de octubre de 2008. Las elecciones de la nueva administración gubernamental se realizaría a principios de noviembre. Es importante recordar que estas viviendas se ajustaban al plan que anteriormente había sido derrocado en Trujillo. Una de las diferencias entre ambos proyectos es que los vecinos de Balcones de Sevilla, este nuevo complejo de viviendas construido por el Municipio de Guaynabo, no pagaban ninguna mensualidad, aunque sí los costes de servicios básicos (agua, electricidad, entre

otros). Estos costes aumentarían ya que ahora sus viviendas formaban parte de una urbanización. La otra diferencia importante explicada en la sección anterior es que aquellos vecinos a quienes se les asignara la ocupación de las veinte (20)<sup>138</sup> viviendas de Balcones de Sevilla no contaban con títulos de propiedad de la misma. Si no cumplían con los requisitos impuestos por el Municipio, tendrían que marcharse.

Entrar a Balcones resultaba complicado ya que estaba protegido por un portón eléctrico, contrario a Trujillo y al resto de sectores del barrio que no contaban con este tipo de control de acceso. Tuve la oportunidad de recorrerlo en varias ocasiones y conversar con algunos de sus residentes, pero siempre de la mano de algún vecino, líder reconocido u obteniendo una cita previa para realizar una entrevista. José lo llamaba un “caserío bonito”<sup>139</sup> y Pablito cuestionaba a quienes afirmaban que mudarse a un complejo de vivienda de ese tipo conllevaba mejorar la calidad de vida. Para Pablito, en este tipo de vivienda no se potencian relaciones comunitarias<sup>140</sup>. Específicamente afirma: *“para bien o para mal ahora empiezan a cambiar los estilos de vida, de esa interacción única que se dan en las comunidades, que cuando entras a otro nivel, como esos complejos de*

---

<sup>138</sup> El diseño original de Balcones de Sevilla comprendía un total de 25 viviendas. Sin embargo, en uno de los solares se terminó construyendo un aparcamiento, reduciendo el total de viviendas a 20. Desde el Municipio solamente se indicó que un aparcamiento en esa zona era necesario para descongestionar la Carretera PR-2, atestada de comercios. Vecinos de Juan Domingo cuestionaron esta sorpresiva decisión, entreviendo que la construcción del aparcamiento se debía a un intercambio de favores entre el Municipio y los dueños de los comercios de la zona.

<sup>139</sup> Recordemos que un caserío es un complejo de vivienda subvencionados con fondos públicos que alberga a personas de escasos recursos. Aquí José hacía referencia a la condición vulnerable de sus residentes por no contar con títulos de propiedad, a pesar de estar en un complejo de vivienda distinto a un caserío y que por consiguiente, no cargaba con un “estigma de pobreza” similar.

<sup>140</sup> Esta percepción recuerda un antiguo debate que se suscitó en Puerto Rico en la década de 1960, cuando las barriadas pobres en la zona metropolitana fueron demolidas para crear complejos de viviendas públicos llamados *caseríos*. Como mencioné antes, estos son complejos de viviendas donde el residente no paga alquiler por la vivienda pero nunca puede ser propietario de la misma y tiene que cumplir con unos requisitos para permanecer ahí. La antropóloga Helen Safa (1974) analiza este proceso y argumenta que los procesos de relocalización no sólo cambian las condiciones materiales de los pobres, sino que terminan reformulando los términos simbólicos de las interacciones internas de este grupo. Estos cambios de percepción escalaron al nivel de la sociedad, con los pobres afrontando dos opciones: obtener acceso a una localidad urbana de ingresos moderados o perder el control sobre tu propiedad e incrementar la dependencia en el gobierno. En otras palabras, esta población tenía la opción de moverse “adelante” hacia la esfera privada o “atrás” hacia la esfera pública. El registro de Safa evidencia que lo privado era visto de forma optimista, aunque potenciara, según la autora, un proceso de “despolitización” y debilitamiento de los lazos comunales construidos años antes.

*urbanización, la gente ya no se habla, la gente se mira ya diferente, ya no hay hermandad entre residentes de la comunidad como antes. Aquel podía ir a la casa del otro y comerse un plato de arroz. Ahora es tú allá y yo acá. Y que pasa, en Balcones de Sevilla por ejemplo, esos estilos están en proceso de evolución pero negativamente hablando. ¿Por qué? Porque ahora todos los que allí residen se creen más que nadie”.*

Esta lectura de Pablito es severa y podría analizarse con mayor detenimiento. Faltaría contrastarla con la experiencia de otros vecinos de Juan Domingo, tanto los que residen en Balcones como fuera del complejo urbanístico. Mis visitas puntuales a Balcones apenas consiguieron reforzar la noción que sus residentes eran leales al Municipio de Guaynabo. Esta lealtad se generaba en distintos niveles y entre distintos residentes, incluida una empleada de Juan Domingo en Acción, organización sin fines de lucro históricamente cercana a los residentes de Trujillo. Esta empleada fue una de las residentes del barrio que consiguió una vivienda en Balcones, pero cuya presencia en ese lugar no la posicionaba necesariamente en contra de sus vecinos en Trujillo. Sin embargo, como otros vecinos, prefería no ser crítica de la obra del Alcalde O’Neill. Para ella, ambos proyectos de vivienda surgen de y representan a dos instituciones distintas. No existía un claro vínculo entre Balcones y Trujillo, sólo razones para contrastar ambos proyectos. Néstor, vecino de Trujillo, de forma elocuente afirma lo contrario. Néstor, quien sufrió la amenaza de expropiación en Trujillo, quien participó en las protestas, luego en el diseño de su vivienda y afrontó las dificultades que supuso la construcción de Trujillo, explica que sí hay un vínculo importante entre Trujillo y Balcones de Sevilla, aunque poca gente lo reconozca. Para Néstor: *“si no fuera por la lucha que hicimos, no se habría construido Balcones. Yo vi los planos de ese proyecto y solamente iban a entregar las casas con calentadores, pero el Alcalde para ‘echarnos fiero’<sup>141</sup> le añadió estufa, nevera, lavadora (...). A mí me alegra que tengan sus viviendas, porque nosotros queremos que todo el barrio mejore.*

---

<sup>141</sup> En Puerto Rico “echar fiero” significa jactarse o burlarse de una persona que no tiene lo que tú posees.

*Aunque internamente no lo vean así, yo estoy tranquilo porque yo sé que es así, porque mucha gente se está beneficiando de la lucha de nosotros*<sup>142</sup>.

Así que el ejercicio de polarizar o de reducir la experiencia de los vecinos es fútil, si no se toman en cuenta las complejidades que en ese contexto se generan, ni se contrastan a través del tiempo. Con esto no descarto la apreciación de Pablito y el cambio de actitud que supone para algunos mudarse de una maltrecha estructura de madera y techos de zinc a una vivienda equipada protegida por un muro de cemento. Pero lo que considero justo rescatar es su preocupación por los derechos de los residentes de Balcones. ¿Valía la pena renunciar a la posibilidad de obtener titulación de la propiedad, a cambiar patrones de socialización, ceder ante los requisitos impuestos desde el Municipio, por una vivienda en Balcones de Sevilla? Curiosamente, Pablito respondió con la contradicción palpable en la cotidianidad de Juan Domingo: sí y no. Para él, ante la inminencia de la construcción del proyecto, era mejor si quienes ocupaban las residencias eran vecinos que realmente no contaban con medios para obtener otra vivienda. Eso sumado a la rapidez con la que el Municipio de Guaynabo construyó una fracción del proyecto que había aspirado a construir, contrastaba con el debilitamiento político que supuso la falta de entrega de las viviendas de Comunidades Especiales en el sector Trujillo. Para Pablito: *“el retraso en Trujillo nos hizo daño, le hizo daño a todos los que nos opusimos a los planes del Municipio”*.

Retornando al estado del proyecto de Trujillo en octubre del 2008, a pocos días de ser entregadas pública y celebratoriamente las viviendas de Balcones de Sevilla, los residentes de Trujillo reciben, callada y discretamente, las llaves de sus viviendas. Aún no se habían celebrado las elecciones del 2008, las que tal como se había anticipado, ganó el Partido Nuevo Progresista (PNP), opositor del partido político que promovió el proyecto de Comunidades Especiales. La urgencia de hacer oficial el traspaso de las viviendas de Trujillo fue evidente durante la inauguración de Balcones Sevilla, cuando el Alcalde O'Neill anuncia que tenía intención de tomar las viviendas para que fuera el Municipio quien las administrara. Nancy lo afirma, José e Isabel lo corroboran, todos interpretaron estas

declaraciones como una amenaza. Con todo y la Ley #232 aprobada y las victorias jurídicas de antaño, el cambio de gobierno colocaba a los vecinos de Trujillo en una posición vulnerable. Nancy relata: *“nosotros estábamos reuniéndonos y decidimos que íbamos a invadir y que nos íbamos a meter en las casas antes de las elecciones; con títulos, sin títulos, con agua, sin agua, con luz, sin luz, como fuera”*.

Así lo hicieron con la ayuda del Departamento de la Vivienda Estatal, que agilizó varios procesos para hacer de la mudanza una relativamente legal. Se inaugura el proyecto, aún sin finalizar la última etapa de construcción y se le entregan las llaves de las casas a aquellos vecinos aprobados por la Junta comunitaria y el Departamento de la Vivienda. Sin embargo, funcionarios gubernamentales le advirtieron a los vecinos de Trujillo que las casas aún no tenían permisos de usos. Estos permisos se consiguen revisando que todos los suministros básicos estuvieran conectados legalmente. Tendrían que esperar por su aprobación posterior a las elecciones. No lo hicieron. Con la ocupación irregular, los vecinos de Trujillo añadieron una capa adicional a su tensa y conflictiva relación con el Municipio de Guaynabo. Sin embargo, los vecinos ya no contaban con el respaldo del gobierno estatal y sus agencias, particularmente la ahora debilitada Oficina de Comunidades Especiales. La penalización no se hizo esperar. A pocos meses de la ocupación de las viviendas, los vecinos que desafiaron el procedimiento requerido, fueron multados por agencias gubernamentales<sup>143</sup>. En medio de la controversia Nancy afirma: *“el municipio, el nuevo departamento [de vivienda] que está ahora, el cambio de gobierno, el gobierno, las agencias, todo el mundo nos penaliza porque nos mudamos sin permiso. Lo que ninguno de ellos puede entender es que nosotros nos mudamos para defender un techo que nos ha costado más de diez o doce años de lucha. ¿Entiendes? Y eso es bien difícil”*.

---

<sup>143</sup> A cada familia que ocupó las viviendas de Trujillo se les multó por \$1,800 dólares, ascendiendo a un total de \$32,000.00. Las multas se impusieron por éstos haber conectado ilegalmente el suministro de agua y el de electricidad. Los vecinos que fueron multados reconocen que lo que hicieron fue ilegal, pero cuestionaron que no se responsabilizara a las agencias que no agilizaron los permisos, ni al Municipio de Guaynabo que presentaba obstáculos. Declaraban además que entre las agencias gubernamentales circulaba la responsabilidad, ya que una agencia no se comprometía a ceder sin que la otra lo hiciera primero. Esto lo interpretaban como un acto de mala fe y también como un problema burocrático característico del Estado.

Durante esta controversia se continúa evidenciando la débil relación entre los vecinos de Trujillo y el Municipio de Guaynabo. También es notable la ausencia de la Oficina de Comunidades Especiales (OCE) en el pleito. Desde el barrio la percepción más latente es que la OCE 1) ya había cumplido su propósito de ceder las casas, 2) los nuevos dirigentes de la agencia no debían considerarse necesariamente como aliados. Más aún, es notable que los vecinos reconocían que acudir a la OCE no conllevaría agilizar trámites. Sería más ventajoso ir directamente a la fuente, a aquellos departamentos del Estado que tenían injerencia en sus asuntos y podían además tomar las decisiones. Aquel temor de perder poder de negociación una vez retornara el Partido Nuevo Progresista (PNP) a dirigir el país, aventajando la posición del Municipio, probó tener fundamento. El problema de Trujillo, como representantes de una Comunidad Especial modelo, es que ciertamente en el proceso de construcción, distribución y manejo de su proyecto de viviendas hubo irregularidades. Estas irregularidades no se limitaron al Estado y su lento proceso de construcción y concesión de permisos de usos, también se reflejaron en decisiones que tomó la Junta Comunitaria del Sector Trujillo. En otras palabras, no se puede desvincular la práctica gubernamental de la política local y personal reproducida en los contornos del barrio.

Para explicar estas irregularidades que abonan al malestar de vecinos de Juan Domingo no vinculados a Trujillo e irremediablemente le otorgan al Municipio de Guaynabo motivos para cuestionar la legitimidad del proyecto de Comunidades Especiales en Trujillo, retorno al modelo de ocupación de viviendas ideados en el controversial sector. Como mencioné antes, para el año 2003 varias familias de la antigua Trujillo aceptaron viviendas de interés social construidas por el Municipio de Guaynabo. Una vez se diseñó el proyecto residencial de Comunidades Especiales en Trujillo, sobran, según Nancy, diez (10) casas. La Junta Comunitaria decide priorizar solicitudes de personas jóvenes con niños en edad escolar. Debían ser familias que hubieran vivido mínimo 10 años en el barrio y que cumplieran el requisito de ser de bajos recursos. Un total de 86 personas solicitaron las viviendas. Finalmente se decide otorgarle las viviendas a personas (familias o individuos) que no necesariamente habían residido en el barrio y/o que tenían una relación

consanguínea con personas prominentes de Trujillo. Nancy afirma que de haber sabido que el proyecto de construcción tardaría tantos años en completarse, habría tomado una decisión distinta. Dice comprender el malestar de aquellos residentes de Juan Domingo que también merecen una vivienda digna. Pero le adjudica al modelo que diseñaron el perfil de las personas que llegaron a ocupar las viviendas sobrantes. Tomar la decisión de revocar el compromiso realizado en el 2003, resultaría, según Nancy, en hacerle un daño a las personas y comportarse de forma deshonrosa e injusta como el Municipio.

Dado los vicios y retrasos en la construcción de la Nueva Trujillo, desde el Municipio de Guaynabo se impugna la designación de varias casas a personas que según el Alcalde, no cumplían con requisitos básicos para ocupar las viviendas. Impugnar a aquellos residentes que para el 2008 se habían mudado al sector de Trujillo, a pesar de ser multados, resultaba difícil ya fuera por consideraciones legales o políticas. Además desde el Municipio de Guaynabo se acepta que muchas familias merecían una vivienda. El problema era justificar que personas adultas que previo a la demolición y construcción de las nuevas viviendas residían en la misma estructura, tuvieran ahora una vivienda para cada uno. Otro hecho difícil de justificar fue que jóvenes sin familia, pero vinculados a líderes prominentes del barrio también adquirieran una vivienda<sup>144</sup>. Estos argumentos le sirvieron al Municipio para desprestigiar y deslegitimizar todo el proyecto de Comunidades Especiales. Este fue el discurso prevaleciente a partir del 2008 hasta el 2012, fecha en la que marchó del barrio oficialmente. Para esa fecha, todas las viviendas estaban construidas y finalizadas, pero no todas estaban ocupadas. El deterioro se materializa y con él la rigidez y la parálisis política se cristaliza.

Ante estos hechos, las reacciones de los vecinos de Trujillo fueron heterogéneas. Algunos, como Néstor y Elena, se mantenían optimistas, declarando que ya la comunidad había aprendido a resurgir ante las adversidades. Otros como

---

<sup>144</sup> Una de las ocasiones en que se constató públicamente este señalamiento fue durante la investigación de la Comisión de Urbanismo e Infraestructura del Senado de Puerto Rico en el año 2010. Durante su presentación, el Alcalde O'Neill declara que en Trujillo: "1) Hay 12 casas otorgadas entre los 3 líderes de la comunidad. 2) Hay casas que fueron otorgadas a personas que no pertenecían ni vivían en dicha comunidad, 3) Hay familias que viviendo originalmente en una sola casa se le otorgaron 3 casas". Destaca además la irregularidad con que se otorgaron los títulos de propiedad, sin que las estructuras contaran con los debidos permisos de uso. (O'Neill, 2010).

Fátima, mujer dominicana que llevaba cerca de veinte años residiendo en el barrio, no estaban convencidos que éste fuera el caso. Habitualmente Fátima declaraba su inconformidad con las viviendas construidas y con el arreglo financiero que esto supuso. No entendía que los residentes de Balcones de Sevilla no pagaran mensualidad, mientras ellos en Trujillo tenían que pagar poco más de cien dólares. Recordaba los duros años de espera por su nueva vivienda y la decepción que sintió cuando comenzó a hallar fallos en la construcción. No obstante estas quejas, Fátima reconocía los obstáculos que el Municipio de Guaynabo había arrojado, así que sus críticas no se transformaban automáticamente en un respaldo hacia el Alcalde O'Neill y sus allegados. Todo lo contrario, si por alguien se derretía y rememoraba como personaje significativo en su vida, fue por Sila María Calderón. Como mencioné antes, Fátima era una de tantos vecinos que profesaban su admiración e indiscutible lealtad hacia la ex mandataria. Esa admiración se diluía a medida que el proyecto de desarrollo se vinculaba con rostros cercanos, o sea, organizadores comunitarios ahora ausentes y la líder de su barrio.

Los vicios de construcción y las casas no ocupadas en Trujillo terminan simbolizando el decaimiento de un proceso que buscó estrechar la organización comunitaria, la autogestión y el llamado apoderamiento ciudadano, con un Estado que se había declarado facilitador y no clientelista (ver Apéndices, Figuras 14 y 15). Paulatinamente, esta cualidad del Estado se cuestiona, así como el tipo de organización vecinal y lideratos comunitarios que produjo y protegió el proyecto de desarrollo. La reciprocidad generalizada que se esperaba producir a través de la construcción de viviendas terminó estimulando a los ciudadanos a actuar como individuos privados que velan por sus intereses, lo que provocó mayor segregación comunal. Desde luego esto se gestaba en un contexto comunitario y potenciando discursos colectivistas, pero a medida que se impugnaron casos concretos de ciudadanos específicos, se fue diluyendo este frente común. Un frente, que como la lectura de acontecimientos demuestra, fue fragmentándose con el paso del tiempo. Un Juan Domingo se reduce a la Trujillo, un sector Trujillo se convierte en una incompleta "Nueva Trujillo", mientras lo incompleto es síntoma de un interminable accidente político.

## 5.5 Conclusión

En la actualidad numerosos estudios auscultan la forma en que la acumulación del capital estructura el espacio geográfico, destacando la importancia del desarrollo inmobiliario en las zonas urbanas de los estados globalizados. Ya sea la huida hacia el suburbio o la reocupación del centro ciudadano para atender los intereses del consumidor, los territorios urbanos muestran un grado creciente de transformación socio-espacial. Algunas de estas transformaciones, como las que conciernen los complejos residenciales, son resistidas. En este capítulo se ha explorado con detenimiento el accidentado encuentro de políticas públicas, planes privados e intereses comunitarios para materializar mejoras infraestructurales y de vivienda en el barrio Juan Domingo, antes y después de convertirse en una Comunidad Especial. Guaynabo, una prominente ciudad de la zona metropolitana de Puerto Rico, ha servido históricamente como “dormitorio” para una porción sustancial de la población pudiente del país. ¿Cómo transformar la infraestructura de aquellos “bolsillos de pobreza” existentes para que estuvieran a la par de sus compueblanos? Para los líderes administrativos del Municipio de Guaynabo la solución se hallaba en su modelo de vivienda de interés social. Para un grupo nutrido de ciudadanos, esta solución desenmascaraba motivaciones distintas al bienestar social que promovían.

En este capítulo abordé esta temática, prestándole atención a los eventos que impactaron al barrio Juan Domingo y destacadamente, a su sector Trujillo. Comencé explicando el modelo de ciudad dormitorio diseñado e implantado por el Municipio de Guaynabo y cómo promocionó expropiaciones indeseadas. Luego expliqué las prácticas políticas que emergieron para resistir estas amenazas de desplazamiento, que incluyeron la creación de coaliciones, movilizaciones de protesta, cabildeo participativo y desobediencia civil. Me enfoqué en la fructífera relación que se generó entre los vecinos movilizados y los representantes del derecho participativo, relación que se afianza con la entrada oficial del programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales. En este tiempo se debate si era más factible transformar la política pública de los Municipios Autónomos, rama

gubernamental que suele ser vista como la más cercana a la ciudadanía, o por el contrario, si era más productivo enfocarse en los recursos jurídicos que recién se les presentaban a las comunidades pobres del país adscritas al programa de Comunidades Especiales. La municipalidad, en el contexto de Puerto Rico, resultó ser un ámbito más escabroso. Una inclusión más prominente de la ciudadanía en la toma decisional fue considerada por los líderes municipales como un intento por retrasar sus conquistas y quitarles poder.

Por lo tanto, se cuestionó el modelo de desarrollo urbano que consideró las viviendas de interés social exclusivistas como una manera de mantener “la marca Guaynabo City” accesible a ciudadanos de bajos recursos. Se interpretó a este modelo como un modo de enriquecer las arcas del Municipio, mientras se cambiaban las condiciones de vida de una población y se desplazaban a quienes no merecían participar en dicho modelo. Se cuestionaron los mecanismos de participación ciudadana que proponían desde el Municipio, tildándolos de insuficientes y sujetos a consideraciones político- partidistas. Como afirmé antes, todas estas objeciones solidificaron la relación entre un crecido grupo de líderes comunitarios y promotores del derecho que emplearon estrategias para fomentar la formación de un sujeto político. A escala nacional, este sujeto político 1) establece una identidad colectiva particular legitimada y 2) diversifica las estrategias de negociación para lograr el acceso a la justicia. La instrumentalización de la Ley #1 de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de un modo no previsto por quienes la diseñaron, probó ser fundamental en este proceso.

Sin embargo, en el contexto local-barrial, comienzan a mostrar las fracturas de 1) esta identidad colectiva comunitaria y 2) la práctica gubernamental de un Estado que dice no ser clientelista sino facilitador de un proceso de mejoramiento, apoderamiento y autogestión. La primera, esa identidad colectiva formada por un grueso de líderes representantes de valores comunitarios y metodologías democráticas, merece estudiarse con mayor detenimiento, aunque ya son evidentes las fracturas de esta colectividad en Juan Domingo incluso antes de la entrada del Proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales. La segunda, ese conjunto de estrategias y prácticas para presentar a un Estado colaborativo, justo,

participativo y eficiente, resultó ser errático, contradictorio y débil en su ejecución. Errático porque tanto en la adjudicación de permisos como en el proceso de construcción se cometieron errores que inevitablemente retrasaron la culminación del proyecto infraestructural y contribuyeron al desprestigio del mismo. Contradictorio porque lo que debía ser un proceso que adelantara la justicia y la participación de la ciudadanía terminó sirviendo como instrumento para beneficiar a personas particulares. Débil porque el proyecto estuvo sujeto a los vaivenes político-partidistas, un hecho que no se le escapó a la ciudadanía. De no haber sido así, de haber despertado la confianza absoluta de la población a la que quiso proteger, ningún vecino de Trujillo se habría mudado ilegal y peligrosamente a su supuesta legal y segura vivienda. No hay discurso de apoderamiento y autogestión que sustituya levantar el nivel de conciencia sobre el poder que, a pesar de las transformaciones discursivas, continúa teniendo el Estado y los intereses ambivalentes que protege. Si algo muestra el proceso de construcción del “Nuevo Juan Domingo” es lo complejo que resulta descifrar las fuentes de estas ambivalencias cuando operan desde unas inercias sistematizadas. Por un lado siendo un sistema altamente politizado y por otro, uno que a pesar de adoptar lenguajes democráticos, no opera de esta manera.

*“Lo mal quitado no luce”*, dijo Elena recordando el momento en que su tío vendió los terrenos de Trujillo. Pero ¿qué puede afirmarse de aquellas viviendas conferidas desde un proceso poco lúcido? Para Elena y Néstor a pesar de todas las dificultades afrontadas, las viviendas resaltan la memoria de una lucha y las relaciones que esta lucha potenció. También representan las oportunidades que otros ciudadanos no implicados en su proceso disfrutaron. Pero lejos de simbolizar un proyecto acabado, se insistía en acelerar la llegada de un futuro donde las viviendas no fueran protagonistas de su narrativa. Lo que el futuro representaría vendría informado precisamente por la experiencia de probar que las viviendas, el cemento, la infraestructura construida no constituía la comunidad. En principio, hacia esta dirección se encaminó el proyecto de desarrollo, hacia el fortalecimiento de una organización comunitaria y por ende, de un sentido de comunidad solidaria e implicada en el bienestar común. Si de esto se trataba la experiencia desarrollista,

toca prestarle atención al diverso legado que este proceso dejó en Juan Domingo, narrado desde el punto de vista de sus líderes y sus vecinos.

## Capítulo 6:

### Líderes comunitarios y la formación de un sujeto político en

#### Juan Domingo

*“El líder será más democrático mientras más y mejor conozca el pueblo sus derechos democráticos. A la inversa, el líder tenderá a olvidarse de la democracia si el pueblo o grupo ignora o le son indiferentes sus propios derechos democráticos”.*

DivEdCo, Libro Liderato, 1969

### 6.1. Introducción

Por lo visto, existen tipos y estilos de liderato. Las políticas del Nuevo Trato de mediados del siglo XX lo afirmaron, Comunidades Especiales también. Para estas políticas públicas era fundamental consolidar la formación de líderes comunitarios. De este modo respaldan la premisa que no existe organización comunitaria sin dirigentes que capaciten, persuadan, inspiren, influyan y motiven a otros para trabajar organizadamente en la consecución de sus metas. Incluso, el éxito o fracaso de un proyecto se mediría en relación a la labor de los líderes. Los líderes serían el agente de cambio. El proceso de capacitación de éstos sería continuo. Por lo tanto, la formación de líderes comunitarios bajo estas políticas sería producto de un proceso tecnificado. Se diseñó así un denso material educativo para difundir estas tecnificadas formas de conocimiento que buscaban inspirar modos de accionar.

No me deja de sorprender la facilidad con la que se distinguen estos estilos. Cuando apenas iniciaba mi trabajo de campo en Juan Domingo, conversé con un planificador que tuvo un alto cargo en la Oficina de Comunidades Especiales cuando esta agencia inició sus funciones. Yo sabía que mi entrada al campo parecía tardía, que se suscitaba en tiempos neurálgicos, cuando el proyecto de desarrollo gubernamental estaba de retirada. Comunidades Especiales continuaba

vivo, pero pocas personas narraban detalles sobre su encuentro temprano con organizadores comunitarios de la agencia, o comentaban detalladamente sobre los talleres de capacitación a los que se vieron expuestos. No se identificaban con un estilo u otro de liderato. No les correspondía. Más bien deseaban continuar defendiendo su derecho a permanecer en el barrio, a consolidar alianzas con líderes de otros barrios o en el caso de Trujillo, a fiscalizar la construcción de sus viviendas. Entonces, recoger el testimonio de una persona que dominara el lenguaje de la política pública resultaba enriquecedor para entender lo que en el barrio sucedía desde esta perspectiva. Recuerdo que tan pronto le narré algunos de los conflictos que hallé en el barrio, los interpretó de una manera concisa. El problema, según el planificador, es que *“en Juan Domingo surgieron líderes autocráticos, si éstos fueran democráticos muchos conflictos se habrían evitado”*.

No pretendí ocupar el resto de mi tiempo en Juan Domingo intentando calificar si un líder era autocrático o democrático. Tampoco si era permisivo, otro de los varios estilos que distinguen a los líderes según la agencia gubernamental<sup>145</sup>. El autocrático es aquel que determina las políticas sin pedir opinión, ni facilita la participación de otros vecinos. Trata además de captar todo el trabajo, imponiendo su voluntad. Cuando falta, nadie es capaz de continuar su trabajo. Mientras el democrático es capaz de compartir opiniones y responsabilidades con el grupo, facilitando la participación. En cuanto al permisivo, su labor no resulta eficiente por brindar excesiva libertad a los participantes del grupo. No solicita cooperación, ni brinda instrucciones concretas. Según Comunidades Especiales, cada líder o lideresa vinculado a su proyecto de desarrollo debía aspirar a ser democrático. Esta versión de la democracia debía reflejarse en la sociedad a la que impactaba. En otras palabras, mientras más democrático probara ser el liderato de la Comunidad Especial, más democrática sería la comunidad representada. En cierta forma lo contrario también sería cierto, los residentes de la comunidad demostrarían sus cualidades democráticas si escogían el liderato adecuado, o sea, el liderato

---

<sup>145</sup> La Oficina para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión u Oficina de Comunidades Especiales produjo una gran cantidad de material para sus talleres formativos. Entre ellos se destacó un folleto dirigido hacia la producción de líderes comunitarios y cómo debían manejar conflictos. En éste se detalla las funciones del líder y cuales eran sus cualidades adecuadas.

reflejaría las cualidades existentes en la comunidad especial. Pero tras años analizando el material producido por la agencia y su interacción específica con el barrio estudiado, lo primero resulta más aproximado a lo propuesto por la Oficina de Comunidades Especiales. Formar, nutrir y encaminar adecuadamente al liderato comunitario constituía el mandato principal de la agencia gubernamental y la manera de inspirar las transformaciones sociales necesarias en cada Comunidad Especial.

Ahora bien, la formación del liderato comunitario iría encaminada hacia el alcance de la autonomía comunitaria. Por esta razón el contenido de los talleres preparados desde la agencia no sólo detallaban los estilos posibles y adecuados de liderato, sino que pretendían otorgarle herramientas a los líderes para manejar sus correspondientes organizaciones vecinales. Algunos de estos talleres se enfocaban en el manejo de conflictos, en la planificación estratégica e incluso, en cómo formar una organización sin fines de lucro. Este último resultaría ser el escalón máximo de organización al que aspirarían las comunidades especiales. Algunos de estos talleres fueron implementados por funcionarios de la agencia, otros por colaboradores de instituciones académicas<sup>146</sup>. Con el paso de los años, los talleres comenzaron a incorporar testimonios de destacados líderes comunitarios del país. Esta incorporación tendría el propósito de revelar el impacto real del proyecto y evidenciaría el relevo de responsabilidad al que aspiraba la agencia. Ahora bien, este relevo no se materializaría en la gestión técnica y administrativa de la agencia. En otras palabras, el liderato comunitario no ocuparía puestos administrativos en la oficina gubernamental. Podrían convertirse en portavoces de sus causas, pero no en empleados reclutados por la agencia.

¿En qué consistía entonces la autonomía comunitaria? Como vimos en el capítulo anterior, la punta de lanza sería otorgarle a los líderes las herramientas para identificar un proyecto y/o causa que los estimulara a organizarse. La que recibiría una atención directa del Estado sería la consecución de un proyecto

---

<sup>146</sup> Una de las colaboraciones más destacadas surgió directamente con la Escuela de Derecho Eugenio María de Hostos, institución fundada por detractores del sistema colonialista del país, donde se propuso un currículo progresista del derecho destinado al bienestar de las comunidades. La Escuela fue cerrada en el 2013 al afrontar dificultades económicas.

infraestructural. La organización vecinal participaría de la fase de planificación, no así de la construcción. Esta fase estaría a cargo de las compañías contratadas por el gobierno o serían realizadas directamente por las agencias gubernamentales que por ley brindan el servicio pertinente<sup>147</sup>. Una vez completada esta fase, la organización vecinal retoma la responsabilidad de gestionar y mantener estas obras infraestructurales. La autonomía comunitaria estaría entonces ligada a la capacidad de la organización vecinal en completar con éxito este ciclo. De surgir iniciativas adicionales, dependería de la solidez de la organización comunitaria, de las alianzas que fueran capaces de cultivar y por supuesto, de su liderato democrático.

Una vez los fondos financieros comienzan a escasear y el rastro de incompetencia de contratistas encargados de la construcción de proyectos infraestructurales se comienza a evidenciar, las premisas de este modelo tambalean. Para solventar las fisuras, el penúltimo Coordinador de la Oficina de Comunidades Especiales, el Lcdo. José Giovanni Ojeda, propuso “graduar” o “retirar” a las comunidades que hubieran completado el ciclo descrito anteriormente. No se justificaba, según él, que las comunidades continuaran siendo consideradas “especiales” si éstas eran, precisamente, autónomas, si manejaban sus conflictos, si gestionaban sus proyectos, si producían sus propias iniciativas de cambio. No tendrían que invertirse recursos directos de la agencia gubernamental si se había logrado probar el éxito del programa. Removerlas de un listado oficial representaría que los objetivos de erradicar la pobreza ya se habrían cumplido, que la comunidad estaba poblada por ciudadanos apoderados y autogestionados. Esta iniciativa del Coordinador surge en el contexto de crisis fiscal, cuando se reduce notablemente la plantilla laboral de la Oficina de Comunidades Especiales (OCE) y otros recursos económicos de la agencia. Darle seguimiento al trabajo de cientos de juntas comunitarias parecía una tarea imposible. Además, si simbólicamente estos sectores barriales representaban la presencia de pobreza y escasez de recursos, ¿no sería más satisfactorio dejar de formar parte del estigma que infligía el ser considerado una comunidad especial de bajos recursos?

---

<sup>147</sup> Como en el caso de mejoras en el sistema pluvial o alcantarillados, una labor realizada por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados que hasta la fecha continúa siendo una agencia pública.

La sugerencia del Coordinador Ojeda no prosperó, pero trajo a colación nuevamente una interesante discusión en torno a elementos tan básicos como la definición de una comunidad especial, si esta definición había evolucionado a lo largo de los años, así como la transformación de los recursos y el alcance de la agencia gubernamental. Luego de una década, para algunos líderes y vecinos ligados al proyecto, las comunidades especiales se habían convertido en comunidades solidarias que tanteaban con constituir un movimiento social. De alguna manera, se habían invertido los modos de organizar dicho movimiento. En este caso, las organizaciones vecinales de base despuntan con la llegada del Estado; mínimo se facilita la comunicación entre ellas. De esta comunicación surgen coaliciones. De estas coaliciones se destaca la Alianza de Líderes Comunitarios (ALC), que como ya he reseñado en el capítulo anterior, entra al ruedo político para producir y negociar política pública como la ley #232. Es precisamente la ley #232, esa aguerrida enmienda que dificulta la expropiación forzosa de vecindarios vinculados al proyecto, la que le otorga otro significado a las comunidades especiales. ¿Quién desearía desligarse del proyecto si pertenecer a él significa mantener una privilegiada protección que otras comunidades pobres no disfrutaban? Ergo, la perpetuidad de las comunidades especiales continúa.

Estos hechos, ¿significan que el proyecto de comunidades especiales politizó a los ciudadanos? ¿Acaso su enfoque en cultivar y fortalecer un liderato fue efectivo y debe considerarse su mayor aportación? ¿Merece la agencia y su modelo de desarrollo adjudicarse el fortalecimiento de este liderato y lo que éste logró? ¿Constituye este liderato una nueva clase política? O por el contrario, ¿fue la politización de esos líderes un resultado no previsto por la agencia gubernamental? Incluso, ¿puede considerarse lo que logró el liderato comunitario producto de un proceso de politización o fue neutralizado por el modelo de autogestión y apoderamiento inculcado por el Estado? ¿Acaso se ha limitado la potencialidad de acción colectiva de las comunidades especiales precisamente por ser vecindarios seleccionados por el Estado? Cuesta hallar respuestas definitivas a estas preguntas punteras reconociendo que, a pesar de las numerosas veces que compartí con líderes comunitarios de otras comunidades especiales, este estudio se limitó a

observar y recoger testimonios intensivos en Juan Domingo. Sin embargo, como ya se ha establecido a lo largo de este documento, Juan Domingo es un caudal fértil de lideratos. Quizás un funcionario de la agencia los describiría por sus estilos, yo me fijaré precisamente y según sus respectivos puntos de vista, en cómo ellos definen su versión de lo político.

Por consiguiente, en este capítulo retomaré sucesos descritos en el capítulo anterior pero enfocándome en cómo son narrados e interpretados por líderes prominentes de Juan Domingo. Ya establecí que Juan Domingo se autodefine como una comunidad de acción. Que la lucha por rescatar y administrar la Escuela Montessori sumado a la lucha contra la expropiación de Trujillo y sectores adyacentes, atrajo la atención de la ex mandataria del país Sila María Calderón, hacedora del proyecto de Comunidades Especiales. Que Juan Domingo fue proclamado una comunidad especial modelo por la capacidad de sus líderes, particularmente del sector Trujillo, en crear alianzas extra comunitarias para lograr sus objetivos. Pero también se ha estipulado que existen tensiones entre diversos líderes. Que la pobre ejecución de la compañía constructora encargada de construir la Nueva Trujillo, desestabilizó lo que aparentaba ser una relación positiva con el Estado. Que el Municipio de Guaynabo se presentaba como un agente político adicional de confrontación y negociación. Que esa negociación lo llegó a ubicar principalmente como antagonista en la historia reivindicativa del barrio. Pero que no se debería descartar la posibilidad de sumar al Municipio como un potencial aliado. Definitivamente, en Juan Domingo se reprodujeron diversas maneras de entender y ejercer lo político, de definir la emergente y apoderada identidad colectiva del “líder comunitario” y de interpretar el modelo de desarrollo integral que propuso el Estado.

En las secciones subsiguientes me concentraré en los testimonios de Nancy, José y Pablito, quienes ya han aparecido de forma prominente a lo largo de este estudio. Estos tres líderes representan tres maneras de manejar y ejecutar el lenguaje de lo político en Juan Domingo. Separar sus modelos de reivindicación no significa que no existan coincidencias y colaboraciones entre ellos. Tampoco reducir la narrativa a los tres significa que sean los únicos vecinos del barrio que pueden

considerarse interlocutores del mismo; ni que su rol como portavoces del barrio se haya reproducido con la misma intensidad durante todos estos años. Precisamente son las oscilaciones de sus presencias y acciones lo que deseo destacar, así como la distinción de sus voces. Al ser vecinos del mismo barrio, ¿cómo pueden haber producido maneras distintas de entender lo político? Por lo tanto, en esas secciones presentaré lo que entiendo son las formas de reivindicación de estos líderes y me aventuro a explorar cuáles fueron sus motivaciones para desarrollarlas, respaldarlas o transformarlas. Desde luego, le prestaré mayor atención a cómo dialoga este destacado “sujeto político” con el nuevo estatus del barrio, o sea, su condición como comunidad especial. Para ello es fundamental entender la experiencia de estos líderes con la agencia gubernamental, así como con otros vecinos de Juan Domingo.

## **6.2 Nancy y la construcción de una comunidad ejemplar privilegiada**

*“Porque la historia tú te la llevas en el alma para siempre. Y yo puedo ir donde sea y cuando me preguntan de la historia de una cosa yo la tengo tan clara y tan viva. Que la llevo en ese orden, que la sé, que tal vez uno borra detalles mínimos pero la historia, las luchas, las marchas, las vigilias, los arrestos, todo, todo lo que hemos vivido, todo, lo bueno, lo menos bueno y lo doloroso lo tenemos ahí en la vida de nosotros”.*

*Y una vez tú conoces mi historia me tienes que respetar porque yo no te voy a permitir menos. Todavía estamos armando esa historia.” Nancy*

¿Será cierto que existe un ethos entre líderes? Oradores, seguros y tenaces se me ocurren como calificativos. Nancy asumía la veracidad de su discurso proyectando autoridad sobre su propia historia. Su historia además estaba ligada a otras dos historias: la Escuela Montessori y la calle Trujillo. Ya conocemos eventos que conforman la relevancia de ambas historias en la constitución de Juan Domingo como comunidad de acción y comunidad especial ejemplar. Pero desconocemos el grado de pulsación que domina estos entendidos. Hay una lógica latente que incluso ha logrado sobrellevar las más temidas dificultades que hubieran provocado

desmotivación, desmovilización, entrega y sumisión. Pero en este caso, esta lógica inspira un tipo de movilización política que permanece latente posiblemente porque interconecta autoridad moral, justicia social, privilegios, selectividad y poder. Nancy no muestra timidez en proclamarse representante de la lógica comunitaria que forma estos vínculos. Argumento que son estos vínculos los que representan los valores infundados por el proyecto de Comunidades Especiales.

Cuando la conocí Nancy rondaba los cincuenta años. Vivía sola en la casa que ocupaba semi-ilegalmente en su barrio de crianza. Trujillo en ese momento era un cúmulo de viviendas nuevas entregadas a toda prisa en una ceremonia improvisada. Toda una hilera de casas permanecían bajo construcción. De la compañía constructora obtenían agua y electricidad. Por obtener estos servicios de esta forma recibieron una multa del gobierno. Conocí a Nancy en medio de este problema. El problema de mi primer encuentro con Nancy es que sucedió de la mano de Pablito, otro líder barrial. Pablito y Nancy tenían una relación problemática. Supe desde muy temprano que sería necesario cultivar estas relaciones de forma independiente. Supuse entonces que la primera impresión de Nancy fue de desconfianza. Con suerte logré coordinar una entrevista. Con suerte esta entrevista devino en múltiples conversaciones. Con suerte gané su confianza.

Al narrar lo que supone ser una historia tan cargada y personal como la lucha por rescatar la Escuela Montessori y la construcción de las viviendas en Trujillo, Nancy no desaprovecha la oportunidad para reclutarte a respaldar su causa. Transmite una inamovible seguridad en esa capacidad de convencimiento. Para Nancy es su arma política. No se trata de discriminar o menospreciar posibles aliados. Se trata de enamorar con la historia de resiliencia de una comunidad ejemplar. Ya fueras un agente gubernamental o privado, representante de partidos políticos de cualquier ideología, académico, laico, investigador, religioso, Nancy espera contar con tu respaldo. La historia que narra, como sabemos, no deja de contar con adversarios. Estos adversarios, como el Alcalde del Municipio de Guaynabo, los presenta como obstáculos innecesarios a su proyecto de transformación vecinal. No descarta, sin embargo, que en algún momento pueda convencer a sus detractores. Su sentido de justicia eleva moralmente su historia,

de ahí yace ese convencimiento. No se trata de consensuar a partir de la diversidad, sino de atraer aliados para reproducir un proyecto que ella entiende es funcional y moralmente superior. La historia sirve para apoyar el proyecto del presente porque, como me afirmó en una conversación: *“fueron esas raíces las que nos han hecho a nosotros lo que somos hoy en día”*.

Por ende, cuando le pregunto a Nancy, ¿quiénes son tus mayores aliados? Sin titubear responde: *“nuestros vecinos”*. A los vecinos que se refería no eran aquellos que habitan las otras zonas empobrecidas del barrio Juan Domingo. Nancy se refería a los adinerados, a los mecenas de la Escuela Montessori, a los profesionales implicados en la Organización Sin Fines de Lucro Juan Domingo en Acción, aquellos que pudieran influenciar política pública y que atrajeran artistas para facilitar la recolecta de fondos o para visibilizar su proyecto de transformación vecinal<sup>148</sup>. Crear estas alianzas los ubica en una posición privilegiada. Mimetizar el éxito de la escuela significaba celebrar la potenciación, ganancia e instrumentación de estos privilegios que alcanzaban las relaciones establecidas con la rama ejecutiva del país. Según Nancy, por más de veinte años recibieron el respaldo de los gobernantes de Puerto Rico. Pero como afirma: *“aún así teniendo el privilegio de tener a todos los gobernadores y la gobernadora con nosotros, mira todo lo que hemos pasado. Anibal Acevedo Vilá creo que fue la escuela que más visitó, Sila vivía prácticamente en Juan Domingo. El día de Reyes de nosotros, del proyecto, fue Sila quien lo celebró y se pasó el día entero ahí con nosotros. Y así está esta muchacha, la primera dama, Lucela Vega [esposa del gobernador Luis Fortuño], está bien entusiasmada con nosotros. Hemos sido privilegiados pero aún así tenemos dilemas sin resolver. Imagínate como estarán otras comunidades que no tienen esos privilegios que tenemos nosotros”*.

Por lo tanto, no se trata de afirmar que Trujillo es invencible. Si algo queda demostrado es que las conexiones políticas en el país son insuficientes para adelantar causas o proteger intereses. Pero lo curioso de Nancy es que no duda

---

<sup>148</sup> Una de las actividades más vistosas que recordó una vecina entrevistada fue cuando un programa televisivo de variedades llamado “Break de la Esperanza”, los escogió para filmar allí su segmento “Operación Rescate”. En dicha actividad el elenco del programa desarrolló talleres artísticos y difundió la historia de lucha del barrio que pronto culminaría en la construcción de esperadas viviendas. (Fernández Barreto C., 2003).

por un segundo declarar que son esas conexiones con familias adineradas y en puestos públicos estratégicos, lo que ha facilitado o permitido que tanto la Escuela como el proyecto de viviendas de Trujillo se materializaran. Ahora bien, existen diferencias entre ambos, siendo el primero el que le abriera las puertas al segundo; siendo el segundo el que mancillara la reputación del primero. Las dos realidades existen, parecen contradecirse pero necesitan complementarse, mínimo, es necesario aceptarlas. Nancy entendía ambas realidades. Por un lado el reconocer la posición privilegiada alcanzada por el grupo que ella representa en comparación a otros, por otro reconocer que esa posición de privilegio no impidió el mal manejo de fondos ni los graves errores en la construcción de su proyecto de viviendas. Pero lo que me llama la atención es que aún aceptando esos contenciosos resultados, Nancy valida y respalda su modo de actuar, su manera de entender el campo político.

La Escuela Montessori fue la escuela de politización de Nancy. Angélica fue su maestra y Nieves su protectora. El objetivo de este proyecto fue lograr mantener un espacio en el barrio que brindara un servicio social, pero que también produjera su propio material educativo. Para ello debían conseguir autonomía de currículo e independencia fiscal. También debían sistematizar las donaciones y gestionar la institución. La Escuela consigue todas las anteriores y más, logra permanecer en el sistema de educación público del país, pero no se ve obligada a ser regida por todas las normativas de ese sistema<sup>149</sup>. Logra tanta autonomía que es un comité formado por sus empleados quienes deciden a quienes desean contratar. Muchos de los empleados contratados son residentes del barrio. Algunas de las credenciales de estos empleados han sido cuestionadas, pero ciertamente, residentes de Juan Domingo ocupan distintos cargos en la Escuela. En principio, el

---

<sup>149</sup> Como ya se habrá podido intuir, la Escuela Montessori merece un estudio exhaustivo aparte. Su reapertura desencadenó una intensa negociación que alteró dinámicas curriculares y laborales en la institución. Sabemos que su currículo ha sido laureado, pero también se han registrado controversias. En una noticia publicada el 10 de junio de 2011 en *El Nuevo Día*, se presentan hallazgos de una auditoría realizada por la Oficina de la Contralora de Puerto Rico revelando un patrón de irregularidades en el uso de fondos estatales y federales para el reclutamiento del personal. A pesar de la evidencia presentada, el Secretario de Educación de aquella época, Jesús Rivera Sánchez, es citado defendiendo las contrataciones realizadas por la Escuela. Otras controversias registradas han tenido que ver por la falta de credenciales de la Directora y pugnas con miembros de sindicatos de maestros.

rescate de la escuela los inspiró a prepararse profesionalmente. En el caso de Nancy, su inversión educativa estuvo dirigida hacia el trabajo social. Nancy es la trabajadora social de la Escuela, teniendo cerca de cuatrocientos estudiantes a su cargo. Por lo tanto, a sus roles de lideresa y vecina toca añadirle el de trabajadora social.

Mientras más la narrativa se acerca a la Escuela Montessori, más se me dificultaba extraer de Nancy su experiencia como líder comunitaria dentro del programa de Comunidades Especiales. Por consideraciones éticas, prefería potenciar mis encuentros con Nancy en el barrio, en su casa, en aquellos espacios relacionados a la lucha que dirigía por acabar el proceso de construcción y entrega de viviendas, así como la lucha por conseguir servicios básicos que le negaban al barrio.<sup>150</sup> Sin embargo, las fronteras entre la Escuela Montessori y la Calle Trujillo de Juan Domingo eran cada vez más difusas. Una invitación a una actividad del barrio solía ser una invitación a una actividad escolar. La Calle Trujillo cobraba vida una vez terminaba esa jornada escolar, pero esa jornada escolar también incluía los fines de semana. Por esta razón Nancy recalca que su rol como trabajadora social no se diferenciaba a su rol como lideresa ni al de vecina. Todos los roles ocupaban el mismo espacio, lo que sin extrañar le provocaba otras dificultades. Mientras el Departamento de Educación no entendía las horas adicionales que Nancy ocupaba atendiendo situaciones familiares de los estudiantes fuera del horario escolar, tampoco era fácil que los vecinos descartaran la autoridad que su posición como trabajadora social producía. Reflexionando sobre esta labor dual Nancy comenta: *“yo estoy aquí y lo tengo que hacer. Tengo que cumplir porque es mi trabajo, así que me tengo que dividir como en mil. Pero a la misma vez el trabajo/escuela nos enseñó a trabajar en colectivo. Quiere decir que yo también concientizo a todo el mundo, todo el que trabaja aquí tiene que ser trabajador social como yo”*.

---

<sup>150</sup> Uno de los servicios negados por el Municipio de Guaynabo al sector de Trujillo fue el recogido de basura. Esta negación se sostiene durante la “toma u ocupación ilegal” de las viviendas en Trujillo (2008-2009). De esta manera el Municipio no reconoce a los vecinos del sector, pero también pone en peligro la salud de toda persona que transitara por la zona. Los residentes deciden contratar a una empresa privada para que brindaran este esencial servicio. También se encargan de realizar labores de limpieza en los predios comunes.

Esta conexión entre su labor como trabajadora social, lideresa y educadora de líderes, reforzaba su visión de transformación comunitaria enfocándose exclusivamente en el mejoramiento de su calle y aquellas personas ligadas al proyecto educativo de la Escuela Montessori. De cierta forma, elevar moralmente su proyecto social (escuela y comunidad), aisló a Nancy y a los vecinos que la respaldaban de otros actores del barrio. Para ella fue una elección urgente, luego estratégica. Urgente por considerar que no todos los vecinos y las autoridades gubernamentales respaldaban con la misma intensidad ese proyecto social. Estratégico porque una vez probaran el éxito de ese proyecto, otros vecinos de Juan Domingo y de otras comunidades aprenderían de su proceso. De esta manera Nancy lo resume: *“cualquier necesidad que tenga la comunidad se trabaja desde la escuela, cualquier necesidad que tenga la escuela la llevamos a la comunidad. Así que la comunidad defiende la escuela, la escuela defiende a la comunidad. Hay un lazo bien grande y un lazo real entre escuela y comunidad. Hay muchas ocasiones en que se habla de eso pero no existe realmente, pero cuando existe la diferencia es bien grande. La diferencia entre el éxito de una cosa y la otra se basa en la participación y en el respeto recíproco entre ambas partes. Eso ha sido bien importante para nosotros”*.

Quienes entendieron esta relación íntima entre escuela y comunidad fueron los primeros organizadores comunitarios del proyecto de Comunidades Especiales. Recordemos la razón principal que atrajo a los empleados gubernamentales a Juan Domingo. Su primer encuentro fue intervenir en la pugna entre los vecinos de la Calle Trujillo que estaban amenazados a ser expropiados por el Municipio de Guaynabo. Aunque otros vecinos también se verían amenazados por planes municipales, su situación no resultaba tan apremiante como en Trujillo. Según Nancy, por esta razón se declara en un principio a Trujillo como Comunidad Especial representativa de Juan Domingo. Así lo explica: *“que por nosotros ser la calle Trujillo per sé que tenía esta lucha, declaran Comunidad Especial solamente a la calle Trujillo y no se declaró al barrio completo. Eso tuvo otros ‘issues’ en la comunidad porque la gente empezó a sentir como que aquí nos están ayudando pero acá no nos están ayudando y somos el mismo barrio. Pero nada, eso después*

*lo hablamos y luego se nombró a todo el barrio*". Esta declaración contrasta enormemente con lo que afirman vecinos de otros sectores. Aunque reconocen que Trujillo atrajo el proyecto gubernamental, insisten que desde el principio todo el barrio participaba del proyecto. Esta versión de los hechos la discutiré en la próxima sección. De momento es significativo constatar la posición de Nancy y la estrechez que consistentemente mantuvo su sector con la Oficina de Comunidades Especiales. Tanto así, que las visitas al barrio de algunas organizadoras comunitarias se limitaban a la Escuela Montessori.

Por otro lado, es aún más significativo notar cómo años después Nancy resignifica la relevancia de su incorporación al proyecto de desarrollo integral propulsado por el gobierno de Sila María Calderón. Precisamente fue durante nuestra discusión sobre la lucha que líderes de otros sectores sostenían con el gobierno para ser – sin lugar a dudas- considerados parte de la Comunidad Especial Juan Domingo<sup>151</sup>, Nancy comenta: *“yo te diría que esa gente tenía un rollo con todo eso pero como nosotros no le dimos importancia a la ley, que si éramos o no éramos. Todavía se está luchado con eso porque aparecen en algunos lados que están todos incluidos y en otros aparecen que no. A nosotros realmente ni nos interesaba porque nosotros estábamos tan firmes en lo que íbamos a hacer con la escuela, con ley o sin la ley, como quiera íbamos para adelante, hasta lograr nuestro objetivo*". Aquí Nancy mostraba su distanciamiento de las causas que movilizaban a otras personas en Juan Domingo. Este distanciamiento no puede reducirse a indiferencia, pero tampoco descartarse como muestra de desapego a otras preocupaciones entre vecinos de Juan Domingo. Pero antes de explorar la relación que Nancy y su grupo tuvo con el liderato de otros sectores del barrio, es interesante notar la segunda parte de esta cita.

Para Nancy el proyecto social de la Escuela Montessori y posteriormente, la culminación de las viviendas de la Nueva Trujillo trascendía en importancia a la intervención gubernamental que supuso ser el proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales. La Ley #1 que dio vida legislativa y operacional al proyecto de desarrollo facilitó el logro de un objetivo que ya tenía trazado este

---

<sup>151</sup> En las siguientes secciones discutiré en detalles estos hechos.

sector del barrio Juan Domingo. Tampoco se puede caracterizar la intervención gubernamental como un instrumento que no caló ideas en el discurso que manejaban los actores del barrio. Pero es notable cómo Nancy declara que Comunidades Especiales entra para reforzar lo que ya existía. En todo caso, otras comunidades podrían aprender de su éxito. Trujillo se hallaba a un nivel superior si se comparaba con otras comunidades especiales y por supuesto, con otros sectores del barrio que no habían logrado organizarse de forma eficiente o que no habían desarrollado proyectos sociales independientes a lo que el Municipio o el Estado ofrecía.

También es importante matizar que Nancy desarrolla este discurso después de haber confrontado problemas con la construcción de las viviendas gestionadas por Oficina de Comunidades Especiales. En cierto modo, la experiencia de ser Comunidad Especial se insertaba en un esquema constituido por etapas muy distintas. La primera etapa es el encuentro con la gobernadora Sila María Calderón (2001-2004) donde se cabildea por evitar la expropiación, culminando con la significativa victoria en el Tribunal de Primera Instancia del Centro Judicial de Bayamón que le permitió al gobierno central retener los terrenos de Trujillo para posteriormente concederle poder decisonal a los residentes en el desarrollo de sus viviendas (2002). El proyecto de desarrollo se encontraba en su momento más fructífero, los organizadores comunitarios visitaban con regularidad a las comunidades, también eran accesibles los recursos de formación y otras iniciativas educativas que pretendían fortalecer las organizaciones vecinales. La segunda etapa supuso el letargo en la construcción de las viviendas, que coincide con los cambios de gobierno ejecutivo y legislativo, (2005-2008 y del 2009-2012) pero no el municipal. Ya en esta etapa se había reducido considerablemente el entusiasmo por el proyecto de Comunidades Especiales.

Es durante este proceso que los vecinos de Trujillo liderados por Nancy entienden la importancia de desasociarse de la agencia gubernamental. No se trataba de negar su vínculo, ni omitir la historia que permitió la construcción de las viviendas y la protección legislativa contra las expropiaciones forzosas, pero ya se había quebrado la imagen que tenían de este programa intervencionista. Más bien,

en el caso de Nancy, ella sabía con quienes debía tratar para proteger a la Nueva Trujillo. Por un lado debía mantener relación directa con funcionarios del Departamento de la Vivienda Estatal, por otro, debía cultivar relaciones con amigos o aliados de los gobiernos de turno. Por ejemplo, cuando gana la gobernación el Partido Nuevo Progresista (PNP) en el 2008, otorgándole ventaja política al Municipio de Guaynabo, Nancy establece relaciones con la Oficina de Calidad de Vida, una nueva oficina de atención ciudadana del gobierno ejecutivo que se ubicaba en la Fortaleza (la casa del gobernador y su familia). Los servicios de esta oficina no estaban muy claros, pero se presentaba como un recurso para resolver dilemas y necesidades de las comunidades que solicitaran sus servicios. Por el interés que suele provocar la Escuela Montessori, Nancy conoce de esta nueva oficina y potencia esta conexión. Para Nancy se trataba de sembrar un semillero de aliados donde fuera posible plantarlos.

Tampoco quiere decir que Nancy se desvinculó por completo de otros esfuerzos que juntaban a líderes de distintas comunidades especiales, pero su colaboración se limitaba a frenar aquellas amenazas emitidas directamente a las comunidades especiales o pobres de Guaynabo. Este fue el caso de la investigación en el 2010 del Senado de Puerto Rico dirigida por el Presidente de la Comisión de Urbanismo e Infraestructura, que cuestionaba el uso de fondos de la Oficina de Comunidades Especiales. Uno de los deponentes fue el Alcalde de Guaynabo, Héctor O'Neill, quien pidió excluir a Guaynabo de ejercer la ley #1 y pidió además la derogación de la Ley #232, que limita el poder de expropiación de los municipios autónomos en terrenos donde existen comunidades especiales. Dos de los líderes que depusieron representando a las comunidades especiales fueron también de Guaynabo. Uno fue el líder de Los Filtros, destacada comunidad especial de Guaynabo cuyo líder es el portavoz más conocido de la Alianza de Líderes Comunitarios (ALC) y la otra Nancy. Adoptando su rol de líder, vecina, pero también de trabajadora social, Nancy califica los resultados positivos de la Ley #1 sin descartar que elementos de su ejecución podían mejorarse. Insistió que el valor más significativo del proyecto gubernamental fue su impacto socioemocional, precisamente un elemento que no puede medirse. Declarando este impacto en

Trujillo, Nancy dice y cito de su ponencia: *“somos ejemplo de ser una comunidad totalmente transformada. Una comunidad que creó consciencia sobre sus situaciones y sus necesidades, tomó las riendas en sus manos, y manejamos nuestras necesidades y buscamos soluciones posibles por nosotros mismos. Esto ha sido el mejor impacto que ha producido esta Ley no solo en mi comunidad, sino en muchas otras”* (M.N., 2010).

Recuerdo que esta vista senatorial se tornó tensa cuando Nancy fue confrontada con la versión del Alcalde de Guaynabo sobre la forma sospechosa en que se entregaron las viviendas en Trujillo. Nancy parcamente defendió las decisiones tomadas desde la junta comunitaria que representa, señalando que ciertamente se entregaron diversas unidades de viviendas a personas que solían residir en la misma residencia. Pero lo que se intentó fue solventar un problema de hacinamiento. Descartó, sin embargo, que este es el asunto fundamental que debía tratarse. Su discurso se centró en defender la importancia del programa de Comunidades Especiales enlistando sus aportaciones que incluían la obtención de titularidad de sus propiedades, la participación en la toma de decisiones con todo lo relacionado a la construcción de sus viviendas y la extensión de ese conocimiento de participación que los ha estimulado a mantener prácticas colectivistas en la toma de decisiones que les atañen. Pero también resalta el valor de lo aprendido por el programa para mejorar el estatus social, la salud mental y emocional, sintiéndose incluidos en una sociedad a la que deben mayor productividad para aliviar la carga económica del gobierno.

Este discurso público en clara defensa del programa de Comunidades Especiales parece contrastar con aquellas posturas de Nancy que destacan más lo que propiamente produjo su sector previo a la llegada del proyecto. Oculta también las feroces críticas que ha hecho en privado a la gestión de la agencia en el proceso de construcción de viviendas (ver capítulo 5). Pero esto no sólo aduce a las versiones contradictorias que habitan en la forma en la que Nancy entiende su relación con el proyecto de Comunidades Especiales, sino que demuestra su uso estratégico del discurso político público. En unos contextos es importante mostrar la autonomía de su sector, desligándose tanto del resto del barrio como de la

agencia gubernamental. En otros es fundamental mantenerse en el radar de la agencia, constituyendo una de las voces prominentes que salga en su defensa. Pero incluso, los actores que hasta ese momento se habían visto excluidos de una potencial colaboración precisamente por ser percibidos como el obstáculo de justicia social según Nancy, recibieron una invitación para colaborar. Dirigiéndose a los senadores Nancy concluye: *“estoy en la mejor disposición de trabajar mano a mano con todos ustedes, incluyendo al Municipio de Guaynabo, es hora de sanar viejas historias que no aportan nada positivo al desarrollo socio económico de mi comunidad, siempre mantendré mi velar por el respeto a los derechos de mi gente”*. (‘Nancy’ M., 2010).

Esta fue la única ocasión que compartí con Nancy mientras asumía un rol de liderato fuera del barrio. Cuando llegué a Juan Domingo veía a otros líderes ocupando ese rol representativo. Pronto aprendí que este fenómeno parecía cíclico, que se producía una alternancia entre quienes ocuparían estas posiciones de representatividad. Como es de esperar, la esfera pública esconde lo que en privado se reproduce. A veces lo que motiva la alternancia son discrepancias internas, otras veces las razones son independientes a interacciones entre líderes, sino a cómo son percibidos en el exterior. Otras veces sencillamente lo que limita la participación son asuntos personales. En esta ocasión y dada la renuencia de otros líderes de Juan Domingo de cooperar en esta vista senatorial por motivos personales, un líder prominente de otra comunidad especial declara que la verdadera líder de Juan Domingo era Nancy. Es cierto, en ese momento lo fue, pero también es cierto que en otro momento la percepción podría ser distinta. Es cierto que para la mayoría de los vecinos de Trujillo Nancy era su lideresa o su alcaldesa, como un día la llamó Néstor; pero también es cierto que asignarle ese rol en el resto de Juan Domingo sería un calificativo inadecuado.

Si algo fue consolidándose a partir de la entrada del proyecto de Comunidades Especiales fue la falta de colaboración entre Nancy y otros actores del barrio que no estuvieran ligados directamente a Trujillo y a la Escuela

Montessori<sup>152</sup>. No se trata de marcar una conveniente frontera entre sectores, ya que hay actores que fluyen y confluyen entre espacios. Pero sí observé que a partir de la construcción de las viviendas gestionadas por el proyecto de desarrollo, se acrecentó el distanciamiento que ya anticipaba el rescate de la Escuela Montessori. Lo que deseo destacar fue la percepción de Nancy en torno a este hecho. Si percibía o no un aislamiento de su sector con el resto de Juan Domingo y si de hacerlo, cuáles eran las causas que ella identificaba contribuyeron a que esto se materializara; si era necesario remediarlo y cómo habría de hacerse. Estas preguntas eran incómodas porque era más sencillo comentar anécdotas y análisis sobre la lucha que embarcó el sector contra el Municipio de Guaynabo que abordar uno de los asuntos que debilitaba aquello que Nancy intentaba proyectar fuera del barrio, que la suya era una comunidad unida. Más aún, resultaba complicado abordar un tema personal e inacabado, un ámbito que destapa el componente afectivo de la práctica política. Es desde esta sensación incómoda y nostálgica que Nancy declara lo siguiente: *“hay relaciones que se rompieron para siempre, o sea, que ha sido hasta triste y ha sido doloroso todo este tipo de lucha porque cuando tú luchas contra el gobierno, contra las agencias, a ti te duele que te marginen y que te violen tus derechos. Pero cuando tú luchas con la gente de tu barrio, que es la gente que tú quieres, es la gente con quien tú te criaste, eso tiene un dolor que no se sana. ¿Entiendes? Es un dolor que llega bien hondo. Personalmente eso es lo más que yo he sufrido. Para mí esto ha sido lo más difícil”*. ¿Cuáles son las relaciones que Nancy lamenta haber quebrado durante la lucha por construir las viviendas en Trujillo?

---

<sup>152</sup> Esta falta de colaboración no se limitaba a los vecinos que no residían en Trujillo, sino que se extendía a otros residentes que se rehusaban a participar en actividades vinculadas al Trujillo cercano a la Escuela Montessori. Una de estas vecinas era Fátima, quien tal como fue mencionado en el capítulo anterior, había cuestionado el proceso y el resultado de la construcción de las viviendas. Fátima se dedicó por años a la limpieza de viviendas en las urbanizaciones aledañas a Juan Domingo. Estuvo vinculada también a la lucha contra la expropiación, logrando finalmente permanecer en el barrio. Uno de sus hijos también residía en la calle que Pablito llamaba el “nuevo Santo Domingo”, aludiendo a la cantidad de dominicanos que vivían en ese sector. Disputas entre su hijo y Nancy provocaron que Fátima declarara su desavenencia a los estilos empleados por la líder de su comunidad y asumiera un tipo de ostracismo simbólico, limitando sus actividades dentro de Trujillo.

Salvo algunos casos esporádicos y específicos, Nancy evadía mencionar las pugnas directas con aquellas personas que no sólo residían en la comunidad sino que ocupaban posiciones de liderazgo. Sin embargo, no se puede perder de perspectiva que tanto ella como el resto de informantes sabían que mi interés era rescatar distintos testimonios, o sea, reconocían mi comunicación con personas con quienes posiblemente tenían riñas o desacuerdos. Un grupo que de entrada fue fácil distinguir como parte de esas relaciones quebradas fueron aquellos vecinos de Trujillo que abandonaron el barrio para aceptar viviendas ofrecidas por el Alcalde de Guaynabo. Pero aún en este caso su lectura de estos eventos responsabilizaba al Municipio y las estrategias que empleó para dividir a la comunidad. Otro grupo problemático para Nancy fueron aquellos que no se solidarizaron abiertamente con la lucha que libraban contra la expropiación, ausentándose de eventos cruciales o como es de esperarse, respaldando las posiciones del Municipio. Tampoco se puede descartar que la lucha en esta época fue tensa y que las tácticas empleadas por el Municipio acentuaban la exclusión de Trujillo, devaluando y persiguiendo su causa. El hecho que los vecinos afectados estrecharan lazos entre ellos mientras desconfiaban de otros no sorprende. Ni sorprende que una vez construida la Nueva Trujillo sin el restablecimiento de las relaciones con el Municipio provocara que estos lazos se estrecharan aún más.

Pero si hay un tema donde Nancy pausa y muestra una vulnerabilidad que no es común ver en ella es cuando menciona la ruptura con aquellas personas de Juan Domingo que quisieron pero no pudieron optar por una vivienda en Trujillo, a pesar de ser elegibles. Nancy reconoce que si en algo falló fue en acelerar la asignación de viviendas sin contar a personas del barrio que mínimo, merecían ser consideradas. En esto no puede culpabilizar ni al Municipio ni a la agencia gubernamental, especialmente cuando una de las razones que le permitió a Nancy defender el programa de Comunidades Especiales es el poder decisonal que la agencia les concedió<sup>153</sup>. Fue la confianza en su propio modelo de desarrollo, ese

---

<sup>153</sup> El poder decisonal de los residentes de las comunidades especiales es uno de los elementos claves defendidos desde la agencia gubernamental que ejecutó el proyecto de desarrollo. Sin embargo, otros líderes de Juan Domingo afirman que el poder decisonal en Juan Domingo se le dio a la líder de Trujillo de forma excesiva. Fue ella y su junta quienes decidieron quienes ocuparían las

proyecto ligado a la Escuela Montessori, a Juan Domingo en Acción, a la construcción de una comunidad especial ejemplar, el que marcó su juicio decisonal y el que defiende hasta el presente. Es también la herramienta que utiliza para superar el conflicto, por un lado asegurando que a pesar de los errores, su modelo de transformación social tiene sentido. Solamente necesita tiempo para que rinda frutos.

Un día después de escucharse recordar su historia y notar, supongo, que su narración era en primera persona, Nancy reflexiona: *“cuando te digo yo tengo esto, yo me siento que los parí a todos, yo me siento la madre de todos. Pero en realidad hemos trabajado juntos por muchas cosas. Cada vez que te hablo de mí, te hablo de todos. Y por eso camino con ellos por dondequiera y yo quiero que todo el mundo sienta lo que yo siento, ese respeto, esa lucha, esto es mío, esto nadie me lo quita. Y eso se hace caminando y luchando y cogiendo sol de verdad, no en la casa, no aislados”*. Es esta la lógica que define a Nancy y que le sirve de escudo tanto dentro como fuera del barrio. Confía en su proyecto de reivindicación y transformación social integral, así como en el uso adecuado de las alianzas que ha sido capaz de potenciar. Pero también confía plenamente en su capacidad de lideresa. Habla de sus vecinos como “su gente”, a quienes lleva hacia la cordura y la conciencia, a quienes prepara para que sean líderes cuando ella no esté. Por este motivo se concentró en la generación joven, porque su legado tendrá sentido en el futuro que logrará superar las vicisitudes del pasado. Donde no hay continuidad entre historia y presente no hay legado. El legado es la historia rescatada en el presente. En cuanto aquellas personas que no comparten, no comprenden, no participan de la ilusión de su legado, Nancy tiende a proyectarse optimista: *“cuando pase el tiempo volveremos a tomar café juntos. Algunos jamás volveremos a tomar café, pero nada, son las cosas que se dan en estos proyectos de comunidad”*.

---

viviendas y dónde. Esta información no pude corroborarla en la agencia. Mientras que Nancy y vecinos próximos aseguraban que tomaron decisiones por el bienestar de la comunidad.

### 6.3 José y la búsqueda de alianzas fuera del barrio

*“¿Quién iba a pensar que yo, una persona que no estudié, iba a estar metido en el Capitolio de tú a tú con un representante, con un senador, con los políticos que dirigen el país, con desarrolladores, con ingenieros, con arquitectos hablando de un proyecto de mi comunidad? Nunca eso se ha da[d]o aquí. El alcalde hacía lo que iba a hacer y lo traía. Entonces, si el pueblo tiene esa facultad, al político no le conviene porque no tiene por donde dominarlo. Ya sabemos protestar por todo, nos rebelamos cuando hay una cosa en nuestra comunidad que no nos gusta y lo llevamos al foro que sea y protestamos y luchamos y sabemos conseguir lo que queremos”. José*

¿Es posible referirse a una persona como líder cuando su activismo parece haber cesado? ¿Qué define a un líder entonces, su capacidad de narrar críticamente su historia, su reflexión en torno a los acontecimientos actuales, si inspira o no respeto o si llega a influenciar a otros vecinos en la toma de decisiones o resolución de conflictos? ¿Puedes ser considerado líder sin una organización fija que te siga o elija? Si la coyuntura de una lucha ha mermado o eventos personales te impiden movilizarte como antes, ¿dejas de ser líder comunitario? ¿Acaso ser considerado líder trasciende las acciones fugitivas de una organización inactiva? ¿Quién legitima el rol de líder, actores dentro de la comunidad, ajenos a ella o ambos? ¿Cómo la agencia gubernamental del proyecto de desarrollo comunitario resolvió estas interrogantes, precisamente si intentaban incentivar en las comunidades seleccionadas la producción de líderes activos? José fue el primer actor de Juan Domingo que conocí ocupando una posición de liderato con proyección nacional, ya que era uno de los miembros más activos de la Alianza de Líderes Comunitarios (ALC). Sucedió en el 2005, época de auge de esta organización comunitaria que recién había logrado enmendar la Ley #232. Cuando me reencontré con él en el año 2009, José describía su activismo con la Alianza como parte de su pasado. Pero este distanciamiento no se produjo por falta de interés en las tareas políticas pendientes de esta organización, ni en los dilemas que afrontaban en su barrio. Aún sobrellevando la carga de su cotidianidad doméstica, José proyectaba inmersión en asuntos en los que se sentía incapaz de

participar de forma prominente. A pesar de su huerfanidad colectivista, José actuaba como líder.

El concepto de líder o lideresa parecía elusivo en Juan Domingo. José no es el único caso de un ciudadano politizado por las circunstancias que afrontó y que no representa a alguna colectividad. En todo caso, es informalmente visto como el líder del sector Progreso. Conocí varios vecinos que se movilizaron para algunas actividades del barrio auspiciadas por comunidades especiales o que simpatizaban con la causa contra la expropiación de los vecinos del norte de Juan Domingo, pero que en la actualidad no desempeñaban ninguna tarea relacionada a estos asuntos. Algunos ocupaban posiciones de liderato en sus respectivas congregaciones religiosas, en las escuelas de sus hijos o en los espacios recreativos de la comunidad. Mientras otros se limitaban a señalar que su implicación dependería si percibían algún incumplimiento de las agencias gubernamentales en el suministro de servicios o si se enteraban de nuevas amenazas de expropiación. Como me dijo Sandra, vecina del sector Buen Samaritano: *“mientras O’Neill esté quieto, yo estaré quieta”*. Se podría argumentar que esta actitud o manera de entender la movilización comunitaria es la prevaleciente en el barrio, incluso después de la aparición de Comunidades Especiales.

Nancy y el grupo que representa ofrecerían el contraste a este fenómeno. Su liderato iba impulsado por su afán de construir un proyecto comunitario coherente e integral, según sus criterios, que transformara la conducta de los ciudadanos. Como hemos visto, este proyecto comunitario se construiría junto a la colaboración de personas ajenas al barrio, centrándose en beneficiar a los residentes de Trujillo. Son esas cualidades las que le son atractivas a los hacedores del proyecto de desarrollo de comunidades especiales y facilitan la legitimación del liderazgo de Nancy sobre otros. Claro está, Trujillo instrumentalizó lo que la agencia ofrecía. El vínculo de ambos estuvo anclado en un proceso de politización que duró años. En otras palabras, parecería que Trujillo ganó en buena lid la confianza que la agencia depositó en ellos. Pero esto es pasarle brocha a un proceso mucho más complejo, siendo José quien proveyera mucho de los matices que esta premisa oculta.

La relación de José con el proyecto de Comunidades Especiales no deja de ser contradictoria. Si le preguntabas sobre el impacto del proyecto, su primer instinto se asemeja a los discursos que emitía en la Alianza, que propagaba una incuestionable defensa de la Ley #1. Así queda registrado en una de nuestras primeras conversaciones: *“la idea de Sila era evitar que la gente estuviera dependiendo de los políticos. La idea del proyecto de comunidades especiales es enseñarte a tú conseguir los proyectos de tu comunidad, dejar de ser parásito, dejar el paternalismo. Entonces aprendimos a cómo presentar un proyecto, aprendimos a cómo hacer una conferencia de prensa, que no lo sabía to’ el mundo, aprendimos a cómo convocar una reunión, cómo hacer una convocatoria, todo eso lo tenemos gracias a las enseñanzas que se nos dio a través de los talleres de capacitación de comunidades especiales”*. Pero justo en la misma conversación, mientras reflexionaba sobre la cancelación de talleres de capacitación para los líderes de las comunidades especiales, José responde: *“eso era muy bueno, pero lo quitó el gobierno. Parece que no les convenía porque la gente se despertaba del letargo que tenían. Porque uno aprendía a reclamar y a luchar. Y cuando tú tienes a un pueblo sometido, a ti no te conviene que el pueblo aprenda a defenderse y a rebelarse”*.

Esta última premisa comienza a ilustrar no sólo algunas de las contradicciones que José sentía por el proyecto de desarrollo, sino que brinda pistas sobre el proceso de politización que este líder experimentó. José conocía muy bien el contenido de la ley que dio vida al proyecto, manejaba su discurso y apoyó el proceso de formación de líderes. Pero también distinguía entre el discurso y la ejecución de la agencia, entre los funcionarios y el grupo destacado de líderes que apenas se organizaba. Eran actores distintos y con el tiempo esta distinción se ampliaba. Sus aliados indiscutibles eran los líderes, los que aprendieron *“a defenderse y a rebelarse”*. Su lenguaje en torno al proyecto era distinto al de Nancy, por ejemplo. Aunque ambos hablaban de instrumentalizar los ofrecimientos del proyecto, José se inclinaba hacia la posibilidad de acentuar un movimiento comunitario de interés nacional. Comunidades Especiales facilitaba que ese liderato comunitario se conociera y se organizara. Pero lo valioso era el trabajo que

surgía a partir de esos encuentros, un trabajo que debía ser autónomo e independiente a los funcionarios del Estado. Se trataba de potenciar precisamente la formación de un movimiento de ciudadanos en posición de negociar por sus intereses y que tuviera renuencia en la esfera pública. Esta distinción es importante porque no se trataba de construir redes basadas en privilegios, sino de acentuar un frente común por el bien de este nuevo “sujeto político” que debía distanciarse de los intereses de las clases adineradas.

Indiscutiblemente fue su activismo en la Alianza de Líderes Comunitarios lo que politizó a José y afianzó su manera de entender la función y relevancia de este movimiento comunitario. José no fue el único líder de Juan Domingo que participó en este esfuerzo colectivista, pero sí fue uno de los líderes que cabildeó intensamente por la Ley #232 y que recorrió la isla para dar a conocer los resultados, para inspirar y respaldar al resto de organizaciones vecinales que se reproducían en el país. Narra con nostalgia las aportaciones de la Alianza, su amistad con el resto del liderato implicado y la comunicación establecida con profesionales solidarios. Después de múltiples encuentros aprendí a distinguir que cuando hacía referencia a lo positivo del proyecto de desarrollo gubernamental, se refería a la Alianza. Esta fue su escuela de formación política, pero también la institución que legitimó su rol como líder comunitario de Juan Domingo. Tornar la mirada hacia Juan Domingo era percibir el debilitamiento del proyecto. En la inmediatez de su localidad era imposible ignorar los límites y los retos de las comunidades especiales.

Decir que la Alianza politizó a José es decir que desde su experiencia en ella José adoptó un lenguaje político donde potenciar redes extra comunitarias reforzando la solidaridad entre ciudadanos de comunidades pobres, fue considerado un esfuerzo vital para crear política pública. Pero lo cierto es que fue su implicación temprana en la lucha contra la expropiación ideada por el Municipio de Guaynabo lo que convirtió a José en un líder. En sus palabras: *“fue la cuestión de verme que yo iba a ser desplazado de mi casa. ¿Cómo va a ser posible que uno esté luchando toda una vida por tener una casa y que una vez prosperas y lo consigues y llegas a la vejez, te la quieran quitar?”*. Esta causa no es ajena a otros

actores de Juan Domingo, pero difiere de la respuesta que Nancy brindó, por ejemplo. En el caso de Nancy, la expropiación estropeaba un proyecto de mejoramiento de viviendas ya negociado por su sector del barrio, que iría asociado al proyecto social educativo emprendido años antes cuando rescataron la Escuela Montessori. Recordemos que José no se siente vinculado al proyecto de la Escuela, incluso, ha sido registrado en la historia popular de este evento como persona antagónica que rompió la huelga organizada por quienes ahora asumen posiciones de liderato en la Escuela (ver capítulo 4). ¿Cómo logra realizar la transición desde persona non-grata a líder comunitario?

Aquí es cuando resulta problemático adoptar como única la historia oficial expandida por los grupos vinculados a la Escuela Montessori, el proceso de rescate de la Escuela y su exitosa transformación. En todo caso, José reta este discurso hegemónico y predominante fuera de Juan Domingo. Entre vecinos de Progreso y otros sectores del barrio, el liderato de José y su conocimiento sobre Juan Domingo, su historia y los retos de su población no han sido cuestionados como otra versión podría sugerir. José llegó a Juan Domingo en el 1955 cuando tenía siete años. Contrae matrimonio con Isabel, quien forma parte de la Sucesión Sevilla. La calle Progreso forma parte de esa Sucesión por parte de la madre de Isabel, quien además fue conocida como curandera<sup>154</sup> del barrio. José se dedicó a distintos oficios relacionados con la construcción y los negocios de comida. Su esposa Isabel fue estilista. Tanto el terreno de su casa, como ésta y otras estructuras están a nombre del matrimonio. Todo el sector Progreso está segregado, así que no tiene problemas de titularidad en comparación a otros. El matrimonio tuvo dos hijas y un hijo que aún reside en el barrio. Una de sus hijas, enfermera de profesión, fue una de las deponentes en la vistas públicas de la Cámara de Representantes lideradas por la Representante Alida Arizmendi en el 2002 para investigar el Proyecto de

---

<sup>154</sup> En Puerto Rico el catolicismo se sincretizó con otras prácticas religiosas de grupos africanos. En Juan Domingo prominentes miembros de la familia Sevilla se identificaban como creyentes de la santería. En el caso de la madre de Isabel, sus creencias no se identificaban con la santería sino con un catolicismo sincretizado con prácticas de curanderismo. Conocía de plantas y remedios medicinales que sugerían una conexión especial con la divinidad. No la conocí, pero los testimonios de su hija y otros familiares y vecinos afirman que sus dotes de curandera le otorgaron confianza y protagonismo en el barrio. Su madre era respetada porque los vecinos acudían a ella para ser sanados, pero también acudían políticos y personas de clases sociales adineradas.

Expropiación de las residencias en el Barrio Juan Domingo. Su ponencia desmontó la narrativa creada por el Municipio para justificar la expropiación, enfatizando las condiciones adecuadas de las residencias en la calle Progreso, la titularidad del terreno con el que contaban los dueños de las residencias, la falta de transparencia y participación en el proceso propuesto por el Municipio y la falta de deseo de abandonar la comunidad que por generaciones habían ocupado. Mudarse, señala la hija de José, sería robarles la identidad como grupo y conllevaría a destruir las reglas, valores y lazos de empatía que habían establecido y que les permitía unirlos como familia (Cruz, 2002). Es precisamente esa relación de familiaridad a la que constantemente José alude. Sus vecinos conformaban su familia extendida.

Si una imagen prevalece cuando se intenta defender la permanencia de personas en su barrio es porque en ese lugar han logrado crear un sentido de pertenencia. Se ha defendido además la “cultura comunitaria” de estos barrios, donde se crean redes de reciprocidad que quebrarían aquellas urbanizaciones cerradas que pretendían construirse. En el caso de Juan Domingo también se hace referencia a la apertura de sus casas, a los patios que albergan negocios informales, animales domésticos o para el consumo y un verdor que no fue diseñado por urbanistas. Parece una imagen que romantiza lo que constituye un barrio de recursos limitados pero rico en redes de ayuda mutua y en valores como la solidaridad y la hospitalidad. La casa de José e Isabel es epítome de esta imagen. Tiene dos niveles, pero por razones de salud, tuvieron que habilitar por años la primera planta que consistía en una marquesina, una habitación y un baño, más tarde improvisaron una cocina. Después de una operación de rodillas, Isabel permanecía en una silla de ruedas. Por este motivo habitaban en esta zona de la estructura. Por este motivo además, José cesó su participación activa en la Alianza de Líderes Comunitarios.

No sé si fue esta apertura accidental lo que facilitó el intercambio de información desde la casa de José e Isabel. Así como las gallinas de su patio que se paseaban de patio en patio, los vecinos y familiares entraban y salían, saludaban, narraban sus historias, tomaban café. Para mí desde luego fue un punto de encuentro fluido que superó incluso aquellos espacios que se suponía

ocuparan este rol. Pero también estuve consciente de sus limitaciones. Desde la casa de José y otras de las estructuras que están a su nombre, se puede contemplar Trujillo. Solamente los divide una verja construida en cemento y tela metálica<sup>155</sup>. Cuesta creer que en una época las divisiones entre sectores no eran tan marcadas. Que podías transitar por ejemplo, entre Trujillo, Progreso, Los Robles, sin tener la impresión que tu paso era interrumpido por una estructura, una verja, una animosidad que te traería problemas. Mi transitar entre varios sectores parecía un juego de escondite. No quiere decir que los vecinos desconocían mi relación con otros. Desde el inicio expliqué mis intenciones en el barrio y la importancia de recoger testimonios diversos, pero con el tiempo aprendí que no era lo mismo reconocer que yo cruzaba esas fronteras para entrevistar, que avistarme estableciendo conexiones cotidianas. El único espacio donde logré olvidar estas tensiones fue en la calle Progreso de José.

En todo caso, José no representaba a Juan Domingo fuera del barrio, tampoco ocupaba una posición oficial en una organización vecinal existente. José sí quiso aprovechar la apertura del Centro de Usos Múltiples para mantenerse activo en asuntos del barrio, mínimo para compartir preocupaciones con Ana, la empleada que servía de enlace entre el Municipio y la comunidad. Pablito también lo había hecho, pero con resultados negativos. Según este último, tuvo que retirar la confianza a Ana por no saber tratar un asunto confidencial. En pocos meses, era notable que las personas se declaraban confianza mutua, luego la retiraban, colaboraban y dejaban de colaborar. Por lo visto, esta dinámica no era ajena a la historia de movilización en Juan Domingo, ni siquiera durante su época más neurálgica. Un ejemplo de esto es la turbulenta relación entre Nancy y José. En varias ocasiones, José recordaba el momento en que colaboraba directamente con Nancy. Tan pronto se enteró de la expropiación de Trujillo, supo que esos sucesos también le afectarían. Así que formó parte del Comité de Trujillo y comenzó a movilizar a los residentes de su calle. Sin embargo un día Nancy le retiró la

---

<sup>155</sup> Esta tela metálica abunda en las construcciones en Puerto Rico. Permiten dividir espacios sin obstaculizar por completo la vista. La verja construida distinguía los límites de Progreso y Trujillo, pero el muro construido no era lo suficiente pronunciado como para bloquear completamente la vista.

confianza. Trujillo debía ser independiente al resto de calles, cada sector debía tener su propio comité.

Con la llegada de Comunidades Especiales esta separación se agravó. Al preguntarle a José cómo la agencia gestionó su entrada al barrio, responde: *“lo que pasa es que no se supo llevar. Cuando llegó el ‘boom’ fuimos egoístas y no llevamos el mensaje a la comunidad, no compartimos el bizcocho”*. ¿A qué mensaje se refería? A lo que implicaba ser una comunidad especial. Ni lo hicieron las organizadoras comunitarias asignadas por la agencia, ni los líderes que en ese momento estaban movilizados para adoptar el proyecto e instrumentalizarlo en su lucha contra los planes de expropiación del Municipio de Guaynabo. Reflexiona José: *“Comunidades Especiales se concentró solamente en este proyecto (señalando Trujillo), aunque toda la comunidad estaba en riesgo. Cuando impactó esto de Comunidades Especiales nos quedamos en una sola área, no quisimos llevarlo a toda el área para que nos beneficiara a todos. Por eso en Juan Domingo siempre ha habido esa discordia, porque no participamos todos. Los beneficios fueron para unos y otros no”*. La agencia tampoco supo gestionar estas divisiones. Según José, una vez Nancy lo expulsa del Comité de Trujillo se terminó el contacto entre organizadoras comunitarias y su sector, pero no así la relación entre él y lo que José entendía era la fuerza política de Comunidades Especiales. En otras palabras, su implicación con la agencia no se fundaba en colaboraciones dentro del barrio, sino fuera del mismo, a través de la Alianza de Líderes Comunitarios.

Como mencioné en el capítulo anterior, la Alianza de Líderes Comunitarios aprovecha la coyuntura de la Ley #1 que creó las Comunidades Especiales para organizar al liderato comunitario del país. Según funcionarios de la agencia, Comunidades Especiales es responsable del surgimiento de este colectivo<sup>156</sup>. Pero según los líderes implicados en la fundación de este grupo, fueron ellos y ellas quienes decidieron solidificar su posición de negociación frente al Estado, organizando entonces un colectivo que los representara. José se implicó en esta

---

<sup>156</sup> Una de mis primeras entrevistas se la realicé a la Directora de la División de Organización Comunitaria de la Oficina de Comunidades Especiales. Durante la entrevista afirmó que fue su División la que animó a los líderes comunitarios a organizarse. Versiones de líderes de la Alianza contradicen esta afirmación.

iniciativa desde el inicio, aún mientras su propia posición como líder en Juan Domingo se debilitaba. Este supuesto debilitamiento surgía en relación al grupo del barrio que mantuvo el vínculo más estrecho con la agencia, o sea, el sector Trujillo. Conviven entonces lideratos y versiones de cómo se ejerció la política de desarrollo en el barrio. Todo el liderato prominente y mediático de Juan Domingo coincidía en su crítica fundamental hacia las tácticas del Municipio que pretendió desplazar a un número indeterminado de vecinos para imponer un plan de viviendas, pero ese consenso entre líderes se fragmentaba tan pronto se indagaba en las prácticas concretas de la agencia. A medida que pasaba el tiempo, estas prácticas fueron jerarquizando las relaciones entre sectores y agencia, hasta que se convirtió en motivo de demanda el reconocimiento igualitario de todos los sectores de Juan Domingo en el programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales. Una vez aprobada la Ley #232, este reconocimiento era indispensable para evitar posibles desalojos.

Mientras tanto, José continuó comunicando su propia versión de barrio reivindicativo, compartiendo las virtudes de la Ley #1 y la importancia de mantener a un liderato comunitario organizado y autónomo. Su discurso resaltaba la sensación productiva y positiva que generó el trabajo con la Alianza de Líderes Comunitarios. Identificarse con la Alianza era hacerlo con un grupo de líderes como él que se movilizaban a escala nacional para informar, inspirar e idear estrategias que beneficiaran a las comunidades pobres. Sin embargo, el trabajo organizativo en el contexto barrial resultaba más complejo, considerando las historias de conflictos reseñadas. Aunque en menor escala, esto se asemeja a la imagen que proyectaba Trujillo fuera del barrio. Junto a la Escuela Montessori, Juan Domingo en Acción y la lucha contra el desalojo, Trujillo representó un Juan Domingo apoderado y autogestionado. Lo que ocultó ese discurso es que ese Juan Domingo se limitó a un espacio social y geográfico determinado. Es cierto que los movimientos no están compuestos por la totalidad de una población a la que dicen defender, ni los líderes representan a la totalidad de población que dicen representar. Pero aquellas enseñanzas en torno a la democracia que el programa de Comunidades Especiales pretendió inculcar, chocan en la práctica con una realidad menos parlamentaria,

inclusiva y estructurada. ¿Qué son los líderes sin una junta comunitaria? ¿Qué es la junta comunitaria sin la comunidad?

Es en esta coyuntura que un joven líder criado en el barrio, pero que oficialmente reside a las afueras del mismo, se inserta en el panorama político comunitario con la meta de solventar esta disyuntiva. Así como a escala nacional se gestaron varios esfuerzos por hacer “juntas de juntas”<sup>157</sup>, este líder pretendió unificar a Juan Domingo fundando una organización donde los nueve sectores del barrio estuvieran representados. Esta organización estaría compuesta por líderes ya vinculados a luchas pasadas, así como aquellos vecinos interesados en articular nuevos reclamos y potenciar nuevas redes de ayuda mutua. Pero desde luego, esta organización pretendió ser la interlocutora de Juan Domingo ante otras organizaciones comunitarias, así como ante las agencias gubernamentales incluyendo por supuesto la Oficina de las Comunidades Especiales de Puerto Rico (OCEPR). ¿Cuál fue su primera encomienda? Precisamente ubicarse dentro de aquellos debates políticos, de intereses y reivindicativos generados en el barrio, ganando legitimación ante los ojos de vecinos heterogéneos. En otras palabras, su primera encomienda fue justificar la necesidad de existir y recibir el respaldo de actores dentro del barrio que no se sintieran identificados con o participantes de aquellos proyectos dirigidos por el sector hegemónico en Juan Domingo. Es así como de una reunión dentro de la Escuela Montessori, nace Juan Domingo Unido (JDU). La iniciativa organizativa fue propuesta por su joven líder, Pablito.

---

<sup>157</sup> Luego de finalizado el Foro Social de Puerto Rico en noviembre de 2006, se organizaron entre líderes de Juntas comunitarias vinculadas a Comunidades Especiales. La diferencia es que estos encuentros los organizaban los líderes y no los empleados de la agencia gubernamental. Fue una época que aparentaba mostrar un avivamiento del movimiento comunitario en el país. La cumbre de este movimiento se demuestra el mes de mayo del 2008 cuando organizan un “Junta de Juntas comunitarias”. En los meses previos estuvieron reorganizando el liderato realizando asambleas en todo el país. Más tarde, en el año 2010, se logró reactivar el liderato comunitario para evitar cambios en la Ley #1 y la Ley #232 que se propusieron representantes legislativos. Muchos de los encuentros entre líderes que se realizaron posteriormente han sido convocados por la Oficina de Comunidades Especiales durante la Semana del Líder Comunitario o desde el Centro para Puerto Rico, fundación que inaugura la ex gobernadora Sila María Calderón en el año 2010.

## 6.4 Pablito y los esfuerzos por generar nuevas estrategias

Mi primer encuentro con Juan Domingo fue precisamente fuera de él, en una sala de actividades ubicada en la ciudad de San Juan. Asistí a una actividad auspiciada por la Coalición de Líderes Comunitarios de San Juan, una de las varias organizaciones que se consolidaron con la llegada del Proyecto de Comunidades Especiales. Fui invitada por Pablito, el líder de la organización comunitaria Juan Domingo Unido (JDU). Este día la Coalición homenajearía a varios líderes “que hacen la diferencia” en Puerto Rico. El premio principal sería concedido a Pablo, el padre de Pablito. En el escenario se proyectaba una foto de Adolfina Villanueva, líder comunitaria de un pueblo costero que murió a manos de policías en la década de 1980 mientras defendía su vivienda de un desalojo forzoso. Era el año 2009 y el tema del desalojo continuaba vigente, pero ahora se proyectaba una de las imágenes más reivindicativas de esta lucha para decorar un escenario de una actividad que también era auspiciada por el programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales. ¿Significaba el uso de esta imagen que Comunidades Especiales adoptaba un discurso reivindicativo y militante? Yo apenas comenzaba mi trabajo de campo y quería darle cabida a las preguntas más simples y más aventureras. Pretendía prepararme para los posibles escenarios que hallaría una vez visitara el barrio escogido.

Durante el homenaje a Pablo se proyectaron imágenes de su labor en la Asociación de Padres de Juan Domingo, un grupo de vecinos del barrio que estuvo vinculado con Juan Domingo en Acción. Su liderato fue prominente en el llamado rescate de la Escuela Montessori y en proyectos recreativos que pretendían mantener activos de una manera provechosa a los niños y jóvenes del barrio. Como reseñé en el capítulo 4, Pablo fue retirado de sus responsabilidades al recibir críticas de aquellos líderes hoy vinculados con la Escuela Montessori. Pero antes, Pablo logró inculcarle su versión de trabajo comunitario a su hijo Pablito. Ambos, sin embargo, no estuvieron enteramente ligados a los esfuerzos tempranos de Trujillo por evitar la expropiación que planificaba el Municipio de Guaynabo hacia el año 2001. Tampoco cuando éstos, junto a José y otros líderes afines a este

reclamo, formaron la Coalición de Comunidades Unidas en Contra del Atropello y las Expropiaciones (CCUCA) y posteriormente la Alianza de Líderes Comunitarios (ALC). Tampoco su presencia fue destacada durante los años dorados de Comunidades Especiales, cuando el proyecto sirvió de instrumento para defender la permanencia en el barrio de aquellos vecinos opuestos al plan municipal. En el caso de Pablo, se puede intuir que los efectos de su “exilio forzado” en el ámbito de la organización comunitaria hicieron mella años después. En el caso de Pablito su inmersión al campo político barrial estalla una vez confronta ese legado obstruido de su padre precisamente mientras sus hijos se educan en la Escuela Montessori. Si existen pases de antorcha metafóricos, éste sería uno de ellos.

Si la relación entre Pablito y su padre revela la raíz de su interés por asumir un rol de liderato en Juan Domingo, tiene sentido identificar el suceso que consolidó esta posición. El proceso de politización de Pablito inicia desde niño, pero se traslada a una plataforma pública en el año 2005, cuando funda la organización Juan Domingo Unido (JDU). El nombre de la organización vecinal sugiere su objetivo: unir los distintos sectores de la comunidad para buscar el beneficio de todos. Pero es el momento y la forma en que se gesta la conciliación de este colectivo el que revela además otro objetivo importante. Recordemos que Juan Domingo Unido se forma para entorpecer o minimizar el monopolio relacionado a la organización barrial conseguido por la organización sin fines de lucro Juan Domingo en Acción. Con Juan Domingo Unido se comienza a retar el lazo entre esta organización del Tercer Sector con aquella narrativa reivindicativa que permeaba en los sectores vinculados a la movilización por la Escuela Montessori en contra del desalojo de vecinos vulnerables en el norte de Juan Domingo y por supuesto, la construcción de la Nueva Trujillo. Por un lado busca visibilizar reclamos de vecinos que hasta ahora no se habían sentido interpelados por el discurso predominante dentro y fuera del barrio. Pero también pretendió refrescar el liderato y expandir las estrategias de un accionar político.

Juan Domingo Unido nace de una reunión convocada por la junta ejecutiva que administra la organización sin fines de lucro Juan Domingo en Acción (JDA). Según Pablito, JDA llevaba meses intentando convocar una reunión con vecinos de

Juan Domingo ya que una de las organizaciones que le brindaban fondos se lo requería. Sin embargo, tras varios intentos fallidos, acuden a Pablito para que fuera él quien convocara a los vecinos. Después de indagar sobre los objetivos de esta asamblea, Pablito acepta la encomienda motivado por otra agenda. Pablito rememora: *“yo lo que hago es que convoco al liderato y les digo que vamos a tener una reunión para reorganizar la comunidad, cosa que no es lo que tenía en agenda Juan Domingo en Acción”*. Así es como en medio de la reunión, una vez los vecinos habían expresado su disgusto con el manejo de fondos a nombre de la comunidad, Pablito revela que su intención era reorganizar el barrio. Según el joven líder: *“la gente de Juan Domingo en Acción se quedaron boquiabiertos, no podían hacer otra cosa que avalar mi posición sorpresiva. La verdad del asunto es que ellos se vieron maniatados porque las juntas anteriores que representaban a Juan Domingo en Acción realmente dividieron a la comunidad. Así que no había otra que dejar que esta gente se organizara. De ahí nace Juan Domingo Unido”*.

¿Qué implicaciones tendría este intento de reorganizar la comunidad en abierta oposición a la gestión de una conocida y validada organización del Tercer Sector? Para Pablito toda la imagen de barrio apoderado y autogestionado que difundía Juan Domingo en Acción y la Escuela Montessori, ocultaba relaciones de competencia e injusticias dentro de los confines del barrio. Mientras Juan Domingo en Acción acaparaba la obtención de recursos financieros magnificando una labor que no realizaban a cabalidad, la Escuela Montessori limitaba su impacto a grupos selectos. Quedaban excluidas de ambas entidades la mayor cantidad de vecinos. Por lo tanto, ese sentido de combatividad y unión que se proyectaba fuera del barrio era una ficción. Juan Domingo Unido nace para subsanar esa realidad siempre y cuando mantuvieran su carácter autónomo. En lo personal, Pablito decide matricular a sus hijos en la Escuela Elemental ubicada en el sur del barrio. Su vínculo con la Escuela Montessori se quiebra oficialmente, pero no así con Juan Domingo en Acción. Cuando esta organización contrata a Amanda, la nueva Directora Ejecutiva a quien ya conocimos en el capítulo 4, Pablito aprovecha el cambio para abordar a la nueva empleada. Con esta movida pretende eliminar el monopolio que según el líder tenían los representantes de la Escuela Montessori

sobre la utilización de fondos y el contenido de proyectos de esta organización del Tercer Sector. De este modo quiso descentralizar sus recursos, dispersándolos hacia otros sectores del barrio, incluyendo la otra Escuela Elemental de Juan Domingo. Si Juan Domingo en Acción difundía sus logros como una sólida organización que impactaba positivamente a Juan Domingo, entonces ese impacto debía extenderse también a otros sectores.

Este era el escenario en el año 2009, cuando inicié mi trabajo de campo. Recién se intentaban producir proyectos recreativos conjuntando esfuerzos entre Juan Domingo en Acción (JDA) y Juan Domingo Unido (JDU). Mientras tanto, la nueva Directora Ejecutiva de JDA se distanciaba del conflicto que acontecía entre el Municipio de Guaynabo y Trujillo. Abogaba por la neutralidad y resentía que ese pasado y presente conflictivo entre Trujillo y los representantes prominentes de la Municipalidad le traía problemas a la organización que administraba. Entendía que su rol se limitaba a facilitar los servicios educativos de su entidad. Un año después, en el 2010, regreso al campo y se confirma este estado en el resquebrajamiento de las relaciones entre las distintas entidades, incluyendo los proyectos que se supone estarían impactando a otros sectores del barrio. Finalmente, cuando regresé en el 2012, la Directora Ejecutiva había perdido su empleo. Juan Domingo en Acción volvía a representar los intereses irrefutables de la Escuela Montessori, mientras sus recursos financieros se disminuían una vez se incrementan las políticas de austeridad<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Puerto Rico ha experimentado una recesión desde el 2006. La mayoría de las medidas implementadas por los distintos gobiernos a partir de esa fecha han sido para reducir los gastos, el tamaño del gobierno, aumentar despidos y los beneficios de su plantilla laboral. El gobernador del PPD Aníbal Acevedo Vilá (2005-2008) impuso un impuesto sobre la venta, mientras Luis Fortuño (2009-2012), implementó la Ley 7 que despidió a 20,000 empleados del gobierno de Puerto Rico. (Quiñones y Seda, 2016). Fortuño también aceleró la privatización de corporaciones públicas, proponiendo Alianzas Público-Privadas. Mientras el Tercer sector, que depende además de fondos gubernamentales y de las donaciones que proveen empleados de distintas empresas, vieron sus ingresos disminuir. Una reducción del tamaño del Estado no suponía necesariamente crecimiento del Tercer sector. Las organizaciones sin fines de lucro competían por fondos que se reducían. También cabildeaban ante el Comité Ejecutivo de Reforma Contributiva para aumentar la donación máxima permitida para aportaciones caritativas. Para esto presentaron datos de un estudio realizado por el Centro para la Nueva Economía (CNE), organización no gubernamental de investigación, donde argumentaban que un aumento sustancial en los donativos de los individuos a estas organizaciones a través de mejores incentivos contributivos, rendiría más beneficios al Estado que el ingreso dejado de percibir por el Departamento de Hacienda. (El Nuevo Día, junio 2010).

Paralelamente es posible registrar estas fluctuaciones en la posición de Pablito con respecto a cómo organizar su organización vecinal y su propia trayectoria como líder. Costaba seguir el ritmo a estas transiciones, quizás porque el terreno que intenta politizarse está también sujeto a las contingencias. Si una alianza momentánea con Juan Domingo en Acción (JDA) no rindió frutos, tampoco lo hizo con el Centro de Usos Múltiples, oficina que sirve de enlace entre el Municipio de Guaynabo y el barrio. Ana, administradora de este espacio y vecina de Juan Domingo, programó reuniones mensuales con residentes del barrio para escuchar sus reclamos. Pablito quiso potenciar esa oportunidad para generar una relación más cercana con el Municipio, pero me confesó que posteriormente le retiró su confianza a Ana por dudar del carácter confidencial de estas reuniones. También su presencia ante la Alianza de Líderes Comunitarios disminuyó. Pablito criticaba la falta de radicalización de las propuestas de los líderes de este grupo, aludiendo a que se trató de una organización de redes comunitarias dominado por gente mayor que respondían a los modos e intereses de otra generación.

Esto no quiere decir que Pablito no valorara la inclusión de Juan Domingo en el proyecto de desarrollo gubernamental. De hecho, después de la mencionada reunión donde Pablito procura reorganizar a Juan Domingo creando una nueva organización, le siguieron pasos firmes para conseguir este objetivo. Uno de los más significativos fue asegurar que todo el barrio fuera considerado una Comunidad Especial para que sin titubear, todos los sectores de Juan Domingo gozaran de la protección de la Ley #232. Se había extendido un rumor que solamente Trujillo constataba como Comunidad Especial cuando la administración de Aníbal Acevedo Vilá, sucesor de Sila María Calderón, hizo la primera reestructuración de la agencia. Se le tuvo que presentar evidencia a la nueva Coordinadora, Julia Torres (2005-2008), quien había cuestionado la inclusión de los nuevos sectores del barrio. ¿Acaso la exclusión de sectores respondía a un cabildeo secreto de Trujillo para monopolizar los beneficios del proyecto o la omisión fue producto de un error? ¿Cómo era posible que una Comunidad Especial considerada modelo aún para el año 2005-2006 tuviera que demostrar su inclusión al proyecto, los límites que la conformaban y mostrar evidencia que vecinos de todos los sectores conocían del

proyecto y habían participado de sus iniciativas? Juan Domingo Unido entonces, en su época inicial, busca también registrar su legitimación ante la agencia que suponía ocupar el rol de aliada para el activismo comunitario. El proceso no fue tan sencillo como se había previsto.<sup>159</sup>

Todo el intento de solidificar la relación entre Juan Domingo Unido y el proyecto de Comunidades Especiales no abandonó el ejercicio crítico de su líder. Así como sucedía en Juan Domingo, para Pablito muchas de las comunidades especiales proyectaban logros que no se sostenían con el tiempo. Si se construyeron en ellas centros comunitarios o centros tecnológicos, muchos eran inoperantes o mostraban fallos en su infraestructura. La accidentada construcción de la nueva Trujillo ilustra este hecho por sí solo. Aunque coincide con José que el mejor legado de comunidades especiales fue la movilización liderada por los portavoces de la Alianza de Líderes Comunitarios (ALC) para crear la Ley #232, critica que esta agrupación no pudo dar pasos más allá de este proceso de cabildeo. Para ilustrar esta crítica, Pablito hace referencia al colapso gubernamental que impuso despidos masivos en distintas agencias del Estado<sup>160</sup>. Una de las oficinas afectadas fue la Oficina de Comunidades. En esta época se temió no sólo por el cierre de la Oficina, sino por la eliminación del proyecto. Según Pablito, en este momento el liderato debió exigir la toma de la institución, o sea,

---

<sup>159</sup> Una de las trabas que este proceso afrontó fue el cuestionamiento de la legitimidad del liderato de Pablito. A pesar de haber nacido en Juan Domingo, Pablito residía a las afueras, en una urbanización que colinda con el extremo oeste del barrio. Según la Coordinadora Julia Torres los líderes de la comunidad especial debían residir en el barrio. Esto parecía ser un problema si la intención era registrar a Juan Domingo Unido como la junta comunitaria legítima que representaría a la totalidad del barrio ante la agencia, una vez se comprobó que Trujillo se representaba a sí misma. Se tendría que reemplazar la posición de liderato de Pablito con la de un residente *bona fide*. Finalmente se pudo registrar la organización con Pablito como líder. Pero estos cuestionamientos no se limitaban a la agencia. A Pablito también se le criticó que su tratamiento de los asuntos barriales surgen cuando ya estuvo en proceso la accidentada construcción de Trujillo y cuando se había cabildeado por la aprobación de la Ley #232. Su implicación se interpretaba como tardía y prepotente. Como una vez señaló Nancy: “*Pablito salió de la nada y ahora se cree el dueño del barrio*”.

<sup>160</sup> Como mencioné antes, con la entrada del gobierno de Fortuño en el 2009, líder ejecutivo del Partido Nuevo Progresista y aliado al Partido Republicano de Estados Unidos, se implanta la Ley 7 declarando un Estado de Emergencia Fiscal que provocó despidos masivos en el gobierno. Una de las agencias gubernamentales más afectadas fue la Oficina de Comunidades Especiales (OCE). De los 148 empleados se despidieron 132, la mayoría contratados como organizadores comunitarios. Ante los despidos se movilizaron líderes comunitarios para solidarizarse con los empleados que perdieron su puesto.

demandar que fueran los líderes quienes gestionaran la agencia. ¿Qué mejor manera existía para fundamentar su autonomía? ¿Acaso administrar todo el proyecto no demostraba que habían sido verdaderamente transformados en ciudadanos apoderados? ¿Por qué descartar la toma de una institución si de esta forma demostraban que los residentes de las comunidades eran los protagonistas del proyecto desarrollista?

Conversar con Pablito requería realizar estas salidas y entradas al barrio, o sea, entender sus planteamientos que cubrían reclamos locales y nacionales. El líder repensaba una posibilidad de incluir nuevos discursos que afectaran a ambos entornos, pero también quedaba encerrado en un callejón sin salida una vez estos esfuerzos no rendían los frutos esperados. Los lideratos se empuñan en contextos y temporalidades específicas. El de Pablito no fue distinto. Como mencioné antes, sus relaciones con los interlocutores de distintas instituciones del tercer sector, gubernamentales e incluso comunitarias, fluctuaban. Contrario a Nancy, a Pablito le incomodaba el concepto de alianzas si esto sugería aceptar negociaciones con políticos de carrera o si no se aseguraba la autonomía decisional de los vecinos de las comunidades pobres. Un día discutiendo este tema, Pablito me afirma: *“aquí aliados ya no hay, aquí esto es voto y nosotros es lucha. Así que ya sabes, yo te soy bien sincero, y siempre cuando tengo reuniones en la Alianza, estoy reunido con la gente de la Coalición o donde quiera que esté en comunidades siempre mi línea va con que exista o no exista Comunidades Especiales, sea el Alcalde que sea el que esté al frente, la lucha de nosotros por la permanencia de nuestro barrio, en nuestras comunidades nunca puede parar. Tú sabes, siempre tenemos que estar con la guardia en alto. En esta gente no se puede confiar. ¿Quién puede confiar en un político? Nadie”*.

Pero la fluctuación que probó ser detrimento para su organización fue la inconsistencia de su presencia por motivos personales y/o políticos. Juan Domingo Unido (JDU) requería de la presencia y el activismo de Pablito. Ciertamente la organización no se reducía a él, me consta que otros vecinos conformaban o se identificaban con las causas que JDU defendía; desde ayudar a un residente a construir su vivienda, hasta asegurarse que todos los sectores de Juan Domingo

fueran indiscutiblemente considerados parte de Comunidades Especiales. Desde la organización de talleres sobre titularidad de terrenos o sobre la economía del país, hasta fomentar eventos recreativos inclusivos ocupando espacio público inutilizado por los residentes. Pero cuesta pensar en todas estas iniciativas sin la omnipresencia de Pablito, tal como sucedía con Nancy en Trujillo. Por ejemplo, como expliqué en el capítulo 4, cuando inicié conversaciones con Marcos, otro líder de Juan Domingo Unido vecino del sector Buen Samaritano, éste solía remitirme a Pablito. Tomó tiempo sustraer de él testimonios independientes a la presencia de Pablito y con ello, que cobraran vida los reclamos y las miradas propias de otros ciudadanos. Ninguna conversación pudo probar más esta dependencia de Juan Domingo Unido (JDU) a la presencia de Pablito que el vacío suscitado cuando éste se aleja del activismo comunitario tanto local como nacionalmente.

Este distanciamiento sucedió poco después de marcharme del barrio en el año 2009. Cuando regreso en el verano del 2010 no pude contactarlo<sup>161</sup>. Mi reencuentro con él se suscita en marzo del 2011. Su primera afirmación durante este reencuentro fue: *“Juan Domingo Unido existe. Se ha seguido inscribiendo. De hecho, yo tengo los papeles para llevarlos al Departamento de Estado, para llevarlos a Hacienda<sup>162</sup>. Como agente jurídico, así es que se le llama a eso, Juan Domingo como Organización sin fines de lucro existe, pero como allá en el barrio no. Bueno, la gente sabe que está esa organización pero yo te diría que hace como un año o más, un año y medio o algo así no nos reunimos, no hablamos nada. Yo*

---

<sup>161</sup> Una de las razones que además interfirió en la comunicación con Pablito tiene que ver con su relación adversaria con Nancy y sus dudas en torno a mi rol como investigadora. Tan pronto mi relación con Nancy y los vecinos de Trujillo se establece, Pablito lo interpretó como una manera en que Nancy ejercería mayor control sobre el contenido de mi trabajo. Esto advino en intentos de mi parte para aclarar mi posición y para proteger el contenido de las declaraciones de todos mis informantes. Pero su desconfianza también me brindó información. Entendí la profundidad de las políticas personalistas que dinamizaban sensibilidades en el barrio. También cómo históricamente personas ligadas a proyectos sociales, artísticos o recreativos, incluyendo los medios de comunicación, solían brindarle protagonismo a Trujillo. Aunque mi impacto fue liviano comparado con otros recursos, Pablito interpretó mi presencia como una manera de validar su narrativa y que fuera ésta la que cobrara prominencia. Yo me sumaba a los actores que representaban otras entidades o instituciones con quienes quiso colaborar. Luego entendió mi rol y pudimos restablecer comunicación hasta el presente.

<sup>162</sup> Departamento de Hacienda del Gobierno de Puerto Rico, encargado de la recolección de impuestos.

*creo que todo esto desde que empezó Fortuño”*<sup>163</sup>. Mantener a Juan Domingo Unido (JDU) registrado como organización comunitaria simbolizaba mantener un sueño latiendo, pero también legitimaba aquello inculcado por Comunidades Especiales. Vivas o no, operantes o no, estas organizaciones comunitarias continuaban validando una manera de entender la participación, la autogestión y el apoderamiento de sus vecindarios. Me pregunto cuántas juntas comunitarias de comunidades especiales convertidas en organizaciones sin fines de lucro habían desembocado en una realidad similar. Cuántas cabezas de barrios y de juntas sostenían la ilusión que algún día lograrían reactivar a los residentes de las comunidades que pretendían representar. Finalmente, por qué les resultaba necesario continuar existiendo como “sin fines de lucro” para que su organización comunitaria fuera legitimada.

En cuanto a Pablito, quien hasta ese momento se había dedicado a varios oficios, el más reciente siendo la jardinería, decidió en el 2012 iniciar su bachillerato (licenciatura) en la Universidad Central de Bayamón. Allí se concentraría en formalizar sus estudios en Educación Física. Dice que su inspiración fueron sus tres hijos, pero para mí no fue difícil concluir que se propuso continuar el legado de su padre. Quizás era en ese ámbito, en el recreativo, donde podía reorientar sus esfuerzos. Para estos fines no sólo se preparaba académicamente, sino que junto a su esposa, fundó equipos de volibol con niños y niñas del barrio. Esta fue su manera de aspirar a la construcción del barrio que quería, un barrio muy ligado al Juan Domingo que recordaba de esta manera: *“yo recuerdo cuando el viejo mío empezaba a recoger muchachos en Las Flores, una guagua”*<sup>164</sup> *que papi tenía, para irnos a jugar al parque de Tintillo. Yo te estoy hablando que yo tenía unos diez u once años, o sea, yo estaba bastante grande. Iba a las Flores, iba a Sevilla, iba a Trujillo. Los que no cabían en la guagua, había otra guagua de un señor que le llamaban Flaco y allí estaban subiendo los jóvenes, los padres, aquel que estaba caminando por allí y todo el mundo caía en el parque Jani, la gente del Fondo bajaba al parque de Tintillo, la gente del Polvorín, de San Miguel, bajaba al parque*

---

<sup>163</sup> Luis Fortuño, gobernador de Puerto Rico por el Partido Nuevo Progresista (PNP) del 2009-2012.

<sup>164</sup> Autobús o furgoneta.

*de Tintillo. Allí se daban unas dinámicas súper brutales. Yo creo que eso era dos y tres veces a la semana. Después ese era el trabajo de papi por la parte comunitaria. También de las iglesias, tanto las protestantes como la Católica. En las guaguas se iban recogiendo a los muchachos pa' llevarlos y jugar baloncesto o jugar volibol o jugar lo que fuera. Bueno, era una dinámica súper brutal. No había regionalismo, no había esta 'comemierdería'<sup>165</sup>, no habían estas fricciones". Tampoco existía un barrio abatido por la memoria de un proyecto de desarrollo que pretendió servir de agente transformador.*

Desde luego, Pablito reconoce a Comunidades Especiales como agente, pero no necesariamente transformador. El valor de ese proyecto acrecentaría si sus protagonistas lo dirigían, si los líderes tomaban una institución asediada por las luchas partidistas. Quizás con los líderes al mando se terminarían las construcciones incompletas, se responsabilizarían a los funcionarios que operaron de forma inadecuada, se presentaría una manera distinta de hacer política que le hiciera frente a la rama municipal, a la legislativa y al ejecutivo si fuera necesario. Pero Pablito concluía que ya era tarde, que la gente estaba desanimada, que aquello que pudo ser ya no será, no si lo dirige la agencia de Comunidades Especiales y los líderes que insisten en vincularse a ella.

Concluye de esta manera opinando sobre el proyecto: *"mi base de trabajo comunitario no nace de Comunidades Especiales. Primero, Juan Domingo Unido no pertenece a Comunidades Especiales y segundo, yo creo que nosotros hemos cogido como uno o dos talleres. Me acuerdo que una vez fuimos a uno y a mitad de taller nos levantamos y nos fuimos porque era una porquería para hablar allí de "empoderamiento" y blablabla. Y es que era algo que nosotros ya estábamos haciendo (...). Todo se fue en hablar de más, todo se fue en vamos a buscar cantidad y no calidad, vamos a reunir estos grupos, vamos a tirar una foto y que se vea que aquí hay mucha gente. Pero fuera de ahí, a mi entender y bueno, yo utilizo el ejemplo de mi barrio, no se estaba construyendo nada desde Comunidades Especiales. Para un grupo sí, pero no para todo Juan Domingo. Ahora tienes el*

---

<sup>165</sup> Altanería.

*barrio encontrado entre la misma gente del barrio*". Y entre los líderes, no olvidemos el desencuentro entre líderes comunitarios.

## 6.5 Conclusión

*"En Juan Domingo hay buenos líderes, pero tenemos ese problema, ninguno quiere llegar a consenso con otros".*  
José

El 1 de marzo se ha convertido en la fecha anual que celebra las aportaciones del liderato comunitario en Puerto Rico. No es una fecha casual, coincide con la aprobación de la Ley #1 del 2001 que puso en marcha el programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales. Quienes aprenderían con este programa a vehicular el apoderamiento y la autogestión, serían los líderes de las comunidades seleccionadas. Lo que además haría de su formación una especial serían las organizaciones vecinales que éstos conformaran. Estos líderes se encargarían además de idear junto a los miembros de estas organizaciones proyectos autogestionados para el bienestar de la comunidad. Probarían su madurez si dichas organizaciones creaban alianzas con sectores públicos y/o privados para desarrollar estos proyectos. También si "evolucionaban" para convertirse en una organización sin fines de lucro o mínimo, una que operara de esa manera. Esta tesis no abandona la idea que el desarrollo proyectado de este experimento gubernamental apostaba por la suma de ciudadanos implicados en mejorar la totalidad de una comunidad. Pero le daba un sentido de orientación y dirección al cómo debía legitimarse esa implicación ciudadana.

En este capítulo he discutido las posiciones y experiencias de Nancy, José y Pablito como líderes comunitarios prominentes de Juan Domingo. Distinguir estas tres voces no significa que hayan sido o sean las únicas que representen al liderato del barrio, pero sí presentan modelos distintos de cómo entender lo político, la comunidad apoderada, la organización colectiva y la relación con el Estado. Lo

distintivo de sus experiencias tampoco significa que estuvieran enfrentadas en todo momento. Los tres líderes mostraron apatías hacia los poderes del gobierno municipal y se opusieron ferozmente a los planes de expropiación. También fueron críticos hacia la campaña pública que desprestigiaba a la ciudadanía pobre, haciendo una lectura menos estigmatizada de los residentes de las comunidades desventajadas. Ubicaban en ellos y ellas, los pobres, las desventajadas, capacidad para mejorar su calidad de vida. Pero exactamente, ¿qué mejorar y cómo? ¿Qué mejorar y para quién? ¿Qué mejorar y cuáles serían los efectos de ese mejoramiento? Aquí comienzan a ramificarse las respuestas.

La llegada del Proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales produjo mayores contactos con funcionarios del Estado y potenció espacios para la negociación e injerencia en procesos públicos. Sin embargo, también este encuentro supuso un incremento en la política personalista. Testimonios de vecinos y de los propios líderes demostraron cómo paulatinamente se fueron reduciendo las conversaciones entre los interlocutores de la agencia gubernamental y los representantes del barrio. La estructura estándar de la oficina desarrollista patrocinó este modo de operar. Se suponía que en un principio los organizadores comunitarios formarían líderes y asesorarían a los vecinos para hacer un uso adecuado de los recursos que proveía el Estado y los recursos disponibles fuera del mismo. Este proceso de formación no podía extenderse infinitamente, así que por consideraciones prácticas se confiaba en el éxito del mismo. Los líderes formados debían ser autónomos, proactivos y democráticos. La frecuencia de encuentros y solidez de sus organizaciones reflejarían si en efecto lo habían conseguido. Pero por lo visto, esa evaluación se le asignaba a los mismos funcionarios que establecían contactos directos con los líderes. También se podría afirmar que éstos y sus comunidades serían evaluados por aquello que resonara en la opinión pública. Acaparar o dominar ambos ámbitos (la relación directa con funcionarios gubernamentales y con los medios informativos), resultaba indispensable. En otras palabras, parecía más importante construir convenientes redes de apoyo y proyectar una imagen de bienestar ante los medios, que retar la propia lógica del proyecto de desarrollo.

Al analizar la trayectoria de los líderes comunitarios de Juan Domingo es notable que para todos su gesta política estuvo informada por sucesos anteriores a la llegada del Proyecto de Comunidades Especiales. Nancy y Pablito recalcaron que sus proyectos de reivindicación iban más allá de lo que facilitara o no la agencia de desarrollo. Ambos identificaron la misma fuente de politización: el Rescate de la Escuela Montessori y la labor social que desató ese movimiento. A pesar de estas coincidencias, ambos líderes instrumentalizaron de forma distinta las aportaciones de Comunidades Especiales. Nancy declaró un problemático y sensitivo respaldo a la mayoría de aspectos de la Agencia, mientras Pablito descartó la mayoría de sus aportaciones, salvo episodios concretos donde la Agencia facilitó encuentros con otros líderes y proveyó protecciones legales que dificultarían planes contrarios al deseo de la mayoría de vecinos de las Comunidades Especiales. Esta misma aportación es la que rescata, valora y enfatiza José. Pese a sus críticas, fue de los tres líderes quien le adjudicó al proyecto un tipo de crecimiento personal que elevó su autoestima. En cierta forma, reconoce que Comunidades Especiales le brindó herramientas para apoderarse y exponerse a experiencias no previstas. Pero nuevamente, estas experiencias estuvieron ligadas al proceso de cabildeo de la Ley #232 y a otras funciones relacionadas a su cargo como portavoz de la Alianza de Líderes Comunitarios. Aunque estos esfuerzos fueron derivados del impacto que tuvo la Ley de Comunidades Especiales, surgieron de forma autónoma, no como consecuencia directa de la agencia y del trabajo de sus funcionarios.

José habrá reconocido en su narrativa un respaldo personal a elementos del programa, pero quien representa el ideal propuesto por Comunidades Especiales es Nancy y la labor que dirigió en Trujillo. Un liderato influyente, que organice un proyecto comunitario integral (infraestructural y social), que plantee transformar la conducta de los vecinos alrededor de unas metas en común, representa la consecución del objetivo de la Ley #1. Es sin embargo, el discurso y el establecimiento de alianzas con sectores privilegiados y la organización comunitaria vista desde la lógica que busca reproducir el tercer sector, lo que demuestra la sintonía de Nancy con elementos básicos del programa de desarrollo. Nancy aventaja a otros líderes de su barrio porque Comunidades Especiales refuerza su

versión de lo que entiende conlleva generar una transformación que mejore las condiciones de vida de la comunidad. Junta elementos de luchas contestatarias que incluyen la protesta y la desobediencia civil, con decisiones que limitan el disfrute de servicios al sector de la población que acepte incondicionalmente los parámetros establecidos. Parámetros que fueron consensuados desde una aproximación dudosamente democrática, ya que los testimonios de vecinos demuestran que el poder fue cercándose alrededor de personas prominentes.

Si el modelo de Nancy en Trujillo representa la propuesta ideada por Comunidades Especiales, mientras la experiencia del liderato de José representa elementos del proyecto que no se pudieron predecir, con el liderato de Pablito se refuerzan los límites de un modelo que pone a competir a las organizaciones comunitarias con aquellas instituciones del Tercer Sector que ya operan en el mercado de servicios sociales. Tan pronto se establece como prioridad entrar en esta operación competitiva, se debilitan otras acciones que fortalecerían el tejido reivindicativo del barrio. Juan Domingo Unido nace para solventar la ausencia de una movilización comunitaria inclusiva, propositiva y proactiva. Sin embargo, su esfuerzo se desvía hacia la lucha por legitimar su rol como organización representativa del barrio, perdiendo en el proceso convocatoria, recursos y la facilidad para concretar proyectos planificados.

Con la aparición y el desgaste de Juan Domingo Unido queda demostrada la desestructuración del tejido reivindicativo del barrio. Esta desestructuración, sumado a los encuentros y desencuentros entre líderes y la volatilidad de sus alianzas, sugiere que a menudo, los actores políticos ejercen sus acciones de reivindicación de forma fugitiva. Resulta difícil estudiar organizaciones comunitarias de estas características, unas que giran alrededor de sus líderes, unos líderes que giran –con desconfianza y convicción– entre ellos mismos y cómo no, por el bien de su comunidad (ver Apéndices, Figuras 16,17,18).

## Capítulo 7: Conclusión

*“Todavía esto está vivo, está sangrando”.*  
Néstor, Vecino de Trujillo, Juan Domingo

No todos los pobres viven en las Comunidades Especiales de Puerto Rico, ni todos los residentes de las Comunidades Especiales son pobres. La pobreza ha sido un concepto combatido. De hecho, múltiples conceptos atisbados en este trabajo van inundados de significados que son combatidos, apropiados, transformados. Las políticas públicas, en su llamado a ser expansibles e inclusivas, participan de estos combates al tecnificar aquellos conceptos que explican lo que pretenden subsanar y la manera de hacerlo. Pero la realidad social es incapaz de responder con fidelidad a lo escrito en ley, a lo definido por los denominados expertos. Si este estudio se hubiera limitado a explorar el impacto de la Ley #1 de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales en un determinado barrio, solamente tendría que entender dos ejes: 1) la relación entre el Estado y la ciudadanía en el proceso de gestarse el desarrollo infraestructural gestionado por el programa y 2) el quehacer de las juntas comunitarias establecidas bajo esta ley. Sin embargo, estos ejes son insuficientes por numerosas razones.

Los proyectos de desarrollo no se llevan a cabo en espacios ahistóricos, homogéneos, carentes de dinámicas, prácticas y conflictos. Son además ejecutados de manera desigual por un Estado que facilita la reproducción de esa desigualdad. Unas regiones, por ejemplo, reciben mayores recursos o logran hallar los contactos necesarios para crear proyectos que han sido calificados como adecuados. Pero no es un algoritmo el que determina qué recursos obtienen unas regiones versus otras, son decisiones políticas que responden a procesos y relaciones que van más allá de un plan. Ante la envergadura de este esfuerzo desarrollista, registrar estas decisiones políticas en todas sus escalas resultaría imposible. Pero mi impresión una vez terminé el trabajo de campo es que tan sólo cuestionar la lógica de este proyecto, lo imbricado que estuvo con aquellos procesos políticos y económicos innombrados, aportaba a una línea investigativa poco desarrollada en Puerto Rico.

En política pública y gobernabilidad, nada se produce al margen de lo político y lo económico. Es precisamente ésta la pregunta principal que busqué responder, cómo los procesos político-económicos están simultáneamente implicados y obviados en el proceso de producir ciudadanos activos-apoderados. Para responder esta pregunta me planteé dos ámbitos de análisis, las prácticas gubernamentales y las prácticas políticas, considerando que el Estado, tal como había sido descrito por el proyecto de desarrollo bajo escrutinio, debía transformar su relación con la ciudadanía. Las prácticas gubernamentales serían esos ejercicios de gobernanza que arropados por el discurso comunitarista, mostraban una lógica neoliberal a pesar del esfuerzo por alejarse de esos términos. Aunque los hacedores de la Ley #1 y quienes la ejecutaron en sus inicios presentaron una definición crítica del concepto de pobreza y enfatizaron que no se produciría su erradicación si no se atajaba la desigualdad social, a grandes rasgos poco hizo el Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Especiales por cambiar las estructuras de reproducción sociales y económicas. Poco hizo en general la administración que le dio vida a este programa para transformar las estructuras capitalistas y coloniales que abonan a la continuidad y el agravamiento de la desigualdad social que buscó combatir. Estructuras solidificadas precisamente por el fundador de su colectividad política, Luis Muñoz Marín, al promover una modernización entregada a los intereses del capital estadounidense.

Con lo anterior no pretendo afirmar que quienes se vieron impactados por el programa no experimentaron mejoras en sus condiciones materiales de vida, pero como acabo de mencionar, desde una escala nacional no se intentó retar o dismantelar el sistema que produce desigualdad, más bien se intentó reeducar a la ciudadanía para sacarle provecho a los recursos que este sistema dice proveer. A pesar de presentar una propuesta de desarrollo con elementos progresistas, una que abrió espacios de negociación entre Estado y ciudadanía para que estos últimos participaran democráticamente en la producción de su propio bienestar, la visión de la ex mandataria Sila María Calderón guarda similitudes con el famoso “pick yourself up by your bootstraps”, tan presente en la cultura dominante estadounidense. Detrás de esta frase, que alaba la voluntad por ser

autosuficientes, hay una presunción que la pobreza surge por deficiencias o limitaciones individuales superables con incentivos, servicios o ayudas gubernamentales y no gubernamentales. En este caso, más allá de los recursos financieros puestos a disposición de la población impactada por el programa y que fueron canalizados en proyectos de infraestructura, la ayuda gubernamental correspondió a todo el proceso de formación y capacitación de líderes comunitarios, los nuevos ciudadanos activos apoderados.

Si a mediados del siglo XX atestiguamos con el ex gobernador Luis Muñoz Marín el abandono de su propuesta “socialista” por una apertura a la lógica imperante del capital imperial, con Sila María Calderón aprendimos que un avivamiento de esta época sin atender la estructura económica del país no provoca cambios, menos si van embalsamados por el comunitarismo neoliberal. Aún en las postrimerías de este texto no deseo lanzar este concepto de forma trivial. Que Comunidades Especiales sea considerado o no neoliberal es un asunto que puede debatirse. Contiene elementos mixtos, entre ellos, una sólida presencia del Estado que supera por mucho a las instituciones privadas y por supuesto, el diseño de una ruta de retirada de ese mismo Estado que responsabiliza a la ciudadanía de su propio bienestar. Pero mucho del proceder de la agencia gubernamental encargada de gestionar el programa, la Oficina de Comunidades Especiales, no fue distinto al modo en que operan otras agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El ámbito donde esto se demuestra con mayor contundencia fue el infraestructural, uno de los pilares de este programa. La única diferencia con otras dependencias del Estado es que aquí la ciudadanía tendría una mayor participación en la toma de decisiones relacionadas con sus respectivos proyectos. Sin embargo, el proceso de selección de los individuos o compañías contratadas y cómo se fiscalizaban sus obras, continuó siendo una tarea de los funcionarios gubernamentales. Si algo más demuestra la forma en que fue ejecutado en sus comienzos este aspecto del proyecto, fue cómo se acentuaron las esferas del privilegio al priorizarse aquellas obras destinadas a las Comunidades Especiales.

Las esferas de privilegio reveladas en esta especie de “fast track” o vía rápida en la consecución de los proyectos infraestructurales, fue justificado moralmente. Priorizar las obras en las Comunidades Especiales significaba priorizar la erradicación de la pobreza en Puerto Rico. Pero esto, además de potenciar fallos y fragilizar el sistema de elección de los técnicos encargados y la evaluación de su trabajo, demostró la falta de transformación del Estado, considerando que uno de los principios de la Ley #1 era ensayar una forma de gobernar menos clientelista, piramidal y rígida. Recordemos que el Estado debía acoger los postulados de la nueva gerencia pública, donde se gobernaría para facilitar la prestación de servicios, no para brindarlos directamente. Aquí, tal como demuestra el caso de Juan Domingo, brindó sus servicios como muchos servicios suelen ser brindados, a base de subastas y contratos, extensiones, renovaciones, cambios de contrato, vicios y fallas en las entregas. Si éste fuera el único ámbito del Proyecto de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales, sería sensible concluir que este esfuerzo desarrollista reprodujo las prácticas gubernamentales tradicionales, tan así, que la percepción de la ciudadanía que dialoga en este estudio es precisamente esa: el Estado como un accidentado proveedor de servicios incompletos.

Combatir estos accidentes en el modo de gobernar cuando el asunto a reclamar atendía un derecho redistributivo como la vivienda, resultó ser el campo que politizó a la ciudadanía en Juan Domingo y en otras Comunidades Especiales. Entramos así al segundo ámbito de este trabajo investigativo, las prácticas políticas. Cuando procesos de injusticia coinciden con la formación de clases a través de políticas de desplazamiento y con los fallos de las autoridades gubernamentales, la movilización es una posibilidad. En el caso estudiado, la movilización contra las amenazas de expropiación propulsadas por el Municipio de Guaynabo antecedieron la llegada del proyecto de desarrollo estatal. Como se ha reseñado, se puede argumentar que Comunidades Especiales llega a Juan Domingo para solucionar esta disputa civil entre el Municipio y los residentes del barrio. No cabe duda que esta encomienda se consigue al frenarse la expropiación y sustituirse por el

proyecto de construcción de la Nueva Trujillo. No obstante, son los aliados del derecho quienes a través de un esfuerzo de cabildeo participativo, consiguen una victoria que afecta a un territorio más amplio. Me refiero a la enmienda conocida como la Ley #232, que desautoriza aquellos proyectos de expropiación propuestos en las Comunidades Especiales, si éstos no han sido aprobados por el 75% de la ciudadanía que se afectaría. No es un proyecto que alcance a todas las comunidades vulnerables, pero sí uno que marcó un precedente relevante en el campo de la justicia social comunitaria.

La justicia social sin embargo, es interpretada de forma distinta entre los residentes de las Comunidades Especiales. Sólo en Juan Domingo se brindaron múltiples respuestas y se organizaron distintas acciones para respaldarlas. La mayoría de estas versiones acentúan el derecho a permanecer en el territorio barrial. Otros expanden este derecho al reclamo por lograr mejoras en las condiciones de sus viviendas, en las calles y otros elementos relacionados a la infraestructura. Hay quienes expandieron aún más esta definición y arrojaron reclamos por el mejoramiento de los servicios de transporte, educativos, ambientales, de salud y de seguridad. Mientras otros vecinos se limitaron a demandar de los funcionarios municipales y del gobierno central la ejecución eficiente de sus obligaciones. Adquirir una nueva vivienda no constituía una prioridad o todo lo contrario, como sucedió con varios vecinos de Trujillo al inicio del conflicto contra el Municipio de Guaynabo, mudarse del barrio hacia una nueva vivienda resultó ser una solución viable para satisfacer sus reclamos por un mejoramiento en sus condiciones de vida. Aunque en este estudio me concentro en analizar los testimonios de aquellos actores del barrio que en efecto, entendieron que la justicia social abarcaba luchar por permanecer en el barrio y mejorar las condiciones de vida sociales y económicas, es necesario reconocer que presentarlos como únicos o como representativos de la totalidad de una población es peligroso.

Recalco lo que parece ser una obviedad, porque la lógica del comunitarismo suele enfatizar el consenso y la cohesión social. Precisamente una encomienda del

proyecto gubernamental fue facilitar este consenso y esta cohesión social instruyendo a la ciudadanía a operar de forma democrática. La Comunidad Especial, a través de la herramienta democrática aprendida, debía evadir o solucionar conflictos recuperando de esta forma aquellas virtudes de solidaridad inherentes en ellas. No se trataba de potenciar al ciudadano atomizado, egoísta y aislado, sino estimular que los ciudadanos redescubrieran las afinidades que les permitirían relacionarse con sus vecinos, aludiendo a las virtudes que teóricamente todos poseían. Vivir en comunidad vislumbraría aceptar la existencia de esas poderosas y naturales virtudes, mientras se minimizaba o fagocitaba la diferencia. Traducir esto a la práctica política coherente con el proyecto de ley, requeriría escoger representantes verosímiles que supieran transmitir los reclamos consensuados por la mayoría. Sin embargo, como vimos en Juan Domingo, no fue un ejercicio de “pureza democrática” lo que legitimó a los líderes y su lenguaje político, sino procesos históricos de conflictividad donde colisionaron ideologías, estrategias y distintos modelos de acción colectiva.

En el Juan Domingo post-comunidad especial, a medida que incrementa la presencia gubernamental, se desestructura el tejido reivindicativo del barrio. Específicamente, tan pronto se selecciona a un sector del barrio como beneficiario primordial de los recursos del proyecto adjudicándole además un rol de modelo, languidecen otras formas de concebir y promover el bienestar de la comunidad. Después de registrar encuentros y desencuentros entre líderes y vecinos de Juan Domingo, de ver tornar sus respectivos análisis sobre su realidad social y proyectos de transformación en acusaciones y rencillas personalistas, supe que no se trata sólo de seguir minuciosamente el estado de estas relaciones, sino de ser capaz de interpretar la lógica que las produce y las legitima. Cada actor social fue capaz de defender su posición, por más cambiante que ésta fuera. Si esto implicó una desestructuración del tejido reivindicativo y el fracaso de la política del consenso, estábamos ante el afloramiento de varias subjetividades políticas.

Como mencioné antes, en Juan Domingo la ciudadanía se activó para frenar una amenaza de expropiación consignada por el Municipio de Guaynabo,

radicalizando y diversificando los métodos de movilización. Pero tal como ha sido descrito en el texto, precedentes contestatarios llegaron a dominar el imaginario reivindicativo en un prominente sector del barrio, en su manera de organizar su comunidad y estructurar mecanismos para transformarla. Me refiero al Rescate de la Escuela Montessori y el advenimiento de una organización sin fines de lucro que reprodujo una cultura política ligada al Tercer Sector. Por años se fue consolidando un modelo de acción filantrópico, donde la solidez de una organización de base comunitaria se medía a base de conexiones que facilitaban acceso a los recursos deseados. Los recursos se definían como productos de la autogestión y el apoderamiento ya que 1) se obtenían aprovechando las redes de apoyo disponibles y 2) una vez conseguidos se valoraba la autonomía para determinar cómo eran invertidos en el proyecto de bienestar social. Espacialmente, donde se concreta este modelo es en el sector Trujillo.

Si la generación de alianzas contra la pobreza entre vecinos y representantes de instituciones públicas o privadas formaba parte del modelo de Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales, no es casualidad que el sector Trujillo de Juan Domingo se convirtiera instantáneamente en comunidad modelo, incluso antes de la implantación del proyecto. Como fue reiteradamente discutido, la agencia gubernamental respalda las formas de organización vecinal y los proyectos de desarrollo promovidos desde Trujillo por sus residentes y sus aliados. Pero salvo contadas excepciones, ignoraron a sus críticos quienes aludían a la intensificación de la competencia por la adquisición de recursos, a la falta de apertura organizacional y del acceso a los servicios gestados por este grupo. Comunidades Especiales no tan sólo respalda, sino refuerza este modelo de organización vecinal, donde la comunidad es tratada como una corporación. Como consecuencia, una vez los funcionarios de la agencia implementan su proyecto de desarrollo en Juan Domingo, establecen orden, pero desatan el conflicto, promueven los valores de igualdad y justicia, pero consolidan las jerarquías, incluyen a ciudadanos que serían desplazados por las autoridades municipales y sus fuerzas gentrificadoras, pero excluyen a otras voces disidentes. Estos efectos contradictorios resultan más reveladores que el intento por encubrirlos.

Sin temor a exageraciones, incentivar las alianzas entre las organizaciones vecinales y las organizaciones del Tercer Sector en Juan Domingo resultó en la solidificación de las políticas de privilegio y las lógicas de clase. No sólo el Tercer Sector representó limitar los servicios del bienestar social, mientras se trasladaba la responsabilidad del Estado a agentes privados, sino que recrudesció la interpretación de la política como un acto para fomentar redes especiales. Por ejemplo, un llamado recurrente en Puerto Rico, así como en muchos países que ejercen la democracia representativa, es a superar el bipartidismo político. Comunidades Especiales no fue la excepción. A pesar de ser instituido por el Partido Popular Democrático, insistió en presentar un plan operacional abierto, donde se visibilizaran las alianzas con representantes de distintas ideologías y afiliaciones político-partidistas. Sería más significativo forjar alianzas con personas adecuadas que tuvieran acceso a recursos y ejercer influencias poderosas. Una Comunidad Especial que es capaz de defender esta lógica es el sector Trujillo de Juan Domingo. Las alianzas forjadas por su liderato superan las afiliaciones político partidistas, pero despuntan hacia las de la clase privilegiada. El capital social constituye la naturalización de esta percepción, donde la ética de la lealtad naturaliza el privilegio.

Si la política del consenso resulta problemática, lo mismo sucedió con esta política del privilegio. Una manera para justificarla fue retomando los conceptos claves del proyecto desarrollista y aludir a su efecto transformador. La autogestión y el apoderamiento estuvieron cargados de significados. Tan pronto un sector, un barrio, un territorio produce, difunde y practica este discurso, se dedujo que otros también se rehabilitarían. Una Comunidad Especial desarrollaría a otras que desearan emularlas. Quizás el Estado no estaría presente para proveer mejoras infraestructurales significativas, pero otros podrían reproducir el modelo de organización vecinal propuesto, iniciando sus juntas comunitarias, formando sus propias organizaciones sin fines de lucro. Si en algo podía contribuir las redes fortalecidas de líderes comunitarios era en la promoción de esta lógica de acción. Esa sería la aportación principal del proyecto, crear un semillero de ciudadanos capaces de organizarse de acuerdo al esquema de desarrollo provisto, uno que no

resultaba enteramente nuevo, que recogía elementos sembrados durante la época de fundación del nuevo Puerto Rico.

Al transitar este encuentro entre práctica gubernamental y práctica política en el barrio Juan Domingo, fueron notables los efectos no previstos de esta intervención desarrollista. Los programas de desarrollo son fragmentos de la realidad, inducen una serie de efectos en el “mundo real”. La multiplicidad del poder, las distintas maneras en que las prácticas posicionan a las personas, produce discrepancias y contradicciones. La práctica política es perpetuamente dinámica y en aquellas instancias donde una intervención gubernamental parece despolitizar a la ciudadanía, surgen diversas respuestas que generan lo contrario, más política. Fue necesario un conflicto de envergadura como la lucha contra el desplazamiento de vecinos vulnerables, para generar transformación social. Sin embargo, resultó más complicado objetar o contradecir la lógica del Tercer Sector que ubicarse en contra de la política de desplazamiento. Incluso, actores que abiertamente se posicionaron en contra de la esfera de privilegios que este tipo de institución facilitaba, terminaron potenciándolas. Quizás el esquema neoliberal del proyecto no logró concretarse y fue difícil presenciar un Estado que abandonara prácticas clientelistas, pero hay elementos que sí se depositaron hasta en el más rebelde de sus receptores.

Cuando visité a Juan Domingo por primera vez, transité una comunidad accidentada, formada de viviendas incompletas y expectativas truncadas. Juan Domingo sangraba. Ser una Comunidad Especial supuso entrar en un territorio inundado de contradicciones. Para algunos actores representaba ser pro-gobierno o anti-gobierno, pro-partido político o anti-la lógica partidista. Para la mayoría, esos que respiraron muy de cerca el proyecto, llegó a constituir un territorio donde fueron capaces de superar algunas adversidades, mientras se agudizaron otras; eso sí, adquiriendo las herramientas para negociar sus reclamos en foros que antes no sabían lograrían alcanzar. Hay quienes se limitaron a mostrar su casa de cemento, construida donde antes recorría una quebrada. La mayoría indicó que ser una Comunidad Especial era ser pro-bienestar propio y compartido. Mejorar y permanecer o simplemente permanecer en su barrio de crianza, fue un significado

especial que tuvo este proyecto en Juan Domingo. Ninguna aproximación a esta realidad debe borrar esta diversidad. Ninguna política pública debe olvidar que sus entradas y salidas dejan algunas venas abiertas y encendidas.

## Bibliografía

Abrams, P. (1988). Notes on the Difficulty of Studying the State. *Journal of Historical Sociology*. 1 (1): 58-89.

Álvarez Alice, N. y otros (1991). *Perfil socio-educativo y percepción e impacto de los proyectos Juan Domingo en Acción y la Nueva Escuela Inc, Guaynabo Puerto Rico*. Tesis no publicada. San Juan: Universidad de Puerto Rico

Ayala, C. y Bernabe, R. (2007). *Puerto Rico in the American Century: A History since 1898*. Chapel Hill: University of North Carolina Press

Bretón Solo de Zaldívar, V. (2005). "Los paradigmas de la nueva ruralidad a debate: El proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador." *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. 78: 7-30

Caldeira, T.P.R. (1999). "Fortified Enclaves: The New Urban Segregation. En *Theorizing the City: the New Urban Anthropology Reader*. Ed. Setha Low. New Jersey: Rutgers University Press

Calderón, S.M. (Febrero, 2011) "Diez propuestas para Puerto Rico", Tributo a Luis Muñoz Marín, Natalicio Luis Muñoz Marín. Recuperado el 30 de abril de 2011 en <http://www.scribd.com/doc/49309303/Sila-m-Calderon-Discurso-Natalicio-Lmm-Diez-Propuestas-Para-Puerto-Rico>

Catalá Oliveras, F.A. (2007). "Desenvolvimiento económico de Puerto Rico: dependencia de senda y encapsulamiento ceremonial". *Revista de Ciencias Sociales*, 17: 58-77

Catalá Oliveras, F.A. (2013) *Promesa rota: una mirada institucionalista a partir de Tugwell*. San Juan: Ediciones Callejón.

Centro para Puerto Rico. [Centroparapuertorico.net](http://centroparapuertorico.net)

Challinor, E.P. (2008) *Bargaining in the Development Market-Place: Insights from Cape Verde*. Berlín: LIT Verlag Münster

Cobián, M. (2001, 21 de Agosto). Reciben en Juan Domingo cartas de expropiación. *Primera Hora*

Colón Reyes, L. (2003). *El País Posible: Modelo de Apoderamiento y Autogestión para las Comunidades Especiales de Puerto Rico*. Oficina para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión. Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Documento mimeografiado.

Colón Reyes, L. (2005). *Pobreza en Puerto Rico: Radiografía del Proyecto Americano*. San Juan: Luna Nueva.

Colón Reyes, L. (2007). "La tarea inconclusa: Pobreza y desigualdad social en el siglo XXI". *Revista de Ciencias Sociales* 17: 78-117

Cornwall, A. y Brock, K. (2005). Beyond Buzzwords: 'Poverty Reduction', 'Participation' and 'Empowerment' in Development Policy. *United Nations Research Institute for Social Development Programme*. Number 10: 1-23.

Cotto Morales, L. (2011) *Desalambrar: Orígenes de los rescates de terreno en Puerto Rico y su pertinencia en los movimientos sociales contemporáneos*. San Juan: Editorial Tal Cual.

Cotto Morales, L. (2008). "Las transgresiones de los movimientos sociales y los movimientos comunitarios y el enrevesado camino de la transformación social democrática: una interpretación sociológica." Conferencia Magistral *Coloquio Anual Ni una vida más para la toga*. Escuela de Derecho Eugenio María de Hostos, Mayagüez, Puerto Rico

Cruz, M. (Febrero, 2002). Ponencia presentada ante la Comisión de Desarrollo Socioeconómico y Planificación. Dirigida a Hon. Álida Arizmendi. Cámara de Representantes de Puerto Rico. (Texto no publicado).

De Jesús Dávila, A.Y. (2010). *La autogestión y el apoderamiento comunitario, ¿vías para enfrentar la pobreza?: Estudio de caso de la experiencia de implementación de la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales comunidad Las Cuatrocientas, Canóvanas, Puerto Rico*. Tesis doctoral en Trabajo Social. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Dietz, J.L. (1989). *Historia económica de Puerto Rico*. San Juan: Ediciones Huracán.

Dinzey-Flores, Z.Z. (2013). *Locked In, Locket Out: Gated Communities in a Puerto Rican City*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press

División de Educación a la Comunidad, Departamento de Instrucción Pública (1969). *Liderato #29*. San Juan, Puerto Rico.

Duany, J. (2007) "La migración dominicana hacia Puerto Rico: una perspectiva transnacional". *En Globalización y localidad: espacios, actores, moviidades e identidades*, M. Estrada Iguíniz y P. Labazée (eds). México: Publicaciones de la Casa Chata. 397-428

El Nuevo Día (2010, 17 de Junio). Piden auxilio contributivo para el Tercer Sector. Recuperado el 5 de julio de 2010 en <http://www.elnuevodia.com>

El Nuevo Día (2011, 10 de Junio). Graves señalamientos contra escuela de Guaynabo. Recuperado el 11 de junio de 2011 en <http://www.elnuevodia.com>

Estremera, R. (2007). *Encuentro entre voces vivas: autogestión comunitaria en la Península de Cantera*. Tesis doctoral Trabajo Social. Río Piedras: Universidad de Puerto Rico

Ferguson, B.R. (2011). "Restudying Cañamelar of The People of Puerto Rico". *Identities: Global Studies in the Culture and Power*. 18: 234-243

Ferguson, J. (2009). "The Uses of Neoliberalism". *Antipode*. 41 (1): 166-184

Frazer, E. (1999). *The Problems of Communitarian Politics: Unity and Conflict*. Oxford: Oxford University Press

Fernández Barreto, C. (2003, 5 de Agosto). Un 'break' comunitario. *El Nuevo Día*. p62.

Figueroa, M. (2004, 5 de Junio). En Juan Domingo no acaban de ver el camino para regresar a su comunidad. *Primera Hora*. p12.

Fine, B. (2007). "Social Capital" *Development in Practice*. 17 (4): 566-574

García Rodríguez, A. (Marzo, 1991). *Un análisis de política pública: el caso de la División de la Educación a la Comunidad*. Universidad de Puerto Rico, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela Graduada de Administración Pública

Gledhill, J. (2005). "Citizenship and the Social Geography of Deep Neoliberalization". *Anthropologica*, 47 (1): 81-100

Gledhill, J. (2005b). "Disappearing the Poor? A Critique of the New Wisdoms of Social Democracy in an Age of Globalization". En Marc Edelman y Angelique Haugerud (eds), *The Anthropology of Development and Globalization: From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. 382-390.

González de la Rocha, M., Jelin, E., Perlman, J., Roberts, B.R., Safa, H. y Ward, P.M. (2004). From the marginality of the 1960s to the "new poverty" of today: A LARR research forum. *Latin American Research Review*, 39(1), 183-203.

Hernández Cabiya, Y. (2005, 25 de Febrero). Disculpa oficial por el proyecto de expropiación. *El Nuevo Día*.

Irizarry Mora, E. (2010). *Economía de Puerto Rico*. San Juan: McGraw Hill Interamericana

Jensen, S. (2004). "Claiming community: Local Politics on the Cape Flats, South Africa." *Critique of Anthropology*. 24 (2): 179-207

Juan Domingo en Acción. *Misión, visión y meta*. Recuperado de [www.jdapr.com](http://www.jdapr.com)

Juan Domingo Unido. *Objetivos*. (Texto mimeografiado).

Justicia Doll, S. (2002, 18 de mayo). Entregan 18 viviendas a las familias más necesitadas. *Primera Hora*. p10.

Kliksberg, B. y Rivera, M. (2007), *El capital social movilizado contra la pobreza: la experiencia del proyecto de comunidades especiales en Puerto Rico*, Buenos Aires: Clacso

Látimer, S. (2007, 12 de Diciembre). La voz de los que carecen. *El Nuevo Día*. pp30-31

Lazar, S. (2012). Citizenship Quality: A New Agenda for Development? *Journal of Civil Society*. 8 (4): 333-350

Leal, P.A. (2007). "Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era." *Development in Practice*. 17 (4): 539-548

Ley 372 del 14 de mayo de 1949 que creó la División de Educación a la Comunidad (DivEdCo). Senado de Puerto Rico.

Ley 81 del 30 de agosto de 1991. Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Ley 1 del 1 de marzo de 2001 para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico. Estado Libre Asociado de Puerto Rico Recuperado en febrero de 2008 en: <http://www.comunidadesespeciales.gobierno.pr/db/ley1.pdf>

Ley 232 del 27 de agosto de 2004 para enmendar la Ley 1 de 1 de marzo de 2001 y el art 9.003 de la Ley de Municipios Autónomos de 1991. Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Llorens Vélez, E. (2002, 22 de Marzo). O'Neill abandona construcción de viviendas en Juan Domingo. *El Star*. p5.

M.N. (Agosto, 2010). Ponencia sobre la R. Del S.10. *Impacto de la Ley de Comunidades Especiales en el Desarrollo Socioeconómico de Puerto Rico*. Dirigida a Hon. Larry N. Seilhamer Rodríguez, Presidente de la Comisión de Urbanismo e Infraestructura, Senado de Puerto Rico. (Texto no publicado).

Marqués, R. (1967). *Tu casa y la mía*. División de Educación a la Comunidad, Departamento de Instrucción Pública. San Juan, Puerto Rico.

Marsh Kennerley, C. (2009). *Negociaciones culturales: los intelectuales y el proyecto pedagógico del estado muñocista*. San Juan: Ediciones Callejón

Marion Young, I. (1986). The Ideal of Community and the Politics of Difference. *Social Theory and Practice* 12 (1): 1-26

Meléndez Burgos, M. (2007). *Líderes comunitarios de comunidades especiales de Puerto Rico: aproximación a los procesos de comunicación y poder entre éstos y la prensa del país*. Tesis Maestría en Artes, Escuela de Comunicación: Universidad de Puerto Rico

Morales-Cruz, M. (2007). "Community Lawyering in Puerto Rico: Promoting Empowerment and Self-Help". *International Journal of Clinical Legal Education*, 83-94.

Morales-Cruz, M. (2012). "¡Los Filtros Luchan! A Case Study of Lawyering and Participatory Democracy: Participatory Lobbying as a Strategy for Working with Marginalized Communities. *Oñati Socio-Legal Series*. 2(1): 1-32

Murray Li, T. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press

Narotzky, S. (2007). "The Project in the Model: Reciprocity, Social Capital, and the Politics of Ethnographic Realism. *Current Anthropology*. 48 (3): 403-424

Narotzky, S. (2010). Reciprocidad y capital social: modelos teóricos, políticas de desarrollo, economías alternativas. Una perspectiva antropológica. En Víctor Bretón (ed) *Saturno devora a sus hijos: miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona: Icaria

Nuijten, M. (2013). "The perversity of the 'Citizenship Game': Slum-upgrading in the urban periphery of Recife, Brazil". *Critique of Anthropology*. 33 (8): 8-25.

Oficina del Censo, Junta de Planificación <http://www.jp.gobierno.pr>

Oficina de Comunidades Especiales. *Desarrollo Comunitario III*. División de capacitación y educación a la comunidad. (Texto mimeografiado).

Oficina de Comunidades Especiales. *Liderazgo y Manejo de Conflictos*. (Texto mimeografiado).

Oficina de Ordenación Territorial (1999). *Plan de Ordenación Territorial*. Municipio Autónomo de Guaynabo, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Volumen 1.

Oficina de Ordenación Territorial (2010) Revisión Integral Plan de Ordenación Territorial, Memorial. Municipio Autónomo de Guaynabo, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Volumen 1.

Oficina de Ordenación Territorial (2010) Revisión Integral Plan de Ordenación Territorial, Programa de Acción. Municipio Autónomo de Guaynabo, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Volumen 2.

O'Neill, H. (Agosto, 2010). Ponencia sobre la R. del S.10. Dirigida a Hon. Larry N. Seilhamer Rodríguez, Presidente de la Comisión de Urbanismo e Infraestructura, Senado de Puerto Rico. (Texto no publicado).

Ortiz Camacho, J. (2009). *Lo especial en mi comunidad: acción colectiva, gobernabilidad y responsabilidad social en un barrio multisectorial de Puerto Rico*. MA Tesina, Universidad de Barcelona.

Ortiz Camacho, J. (2013). La 'Nueva Comunidad': Gobernanza y sostenibilidad social en un barrio pobre de Puerto Rico. En Susana Narotzky (ed), *Economías cotidianas, economías sociales, economías sostenibles*. Barcelona: Icaria

Pabón, C. (2015). *Mínima política: textos breves y fragmentos sobre la crisis contemporánea*. San Juan: La secta de los perros

Pizarro, D. (2004). "Perspectivas analíticas para las políticas públicas hacia las comunidades especiales en Puerto Rico". *Revista Análisis*. 5 (1) : 1-10

Quiñones, A. T. y Seda-Irizarry, I.J. (2016). Wealth Extraction, Governmental Servitude, and Social Disintegration in Colonial Puerto Rico. *New Politics* 25 (4): 91-98

Rivera Grajales, M. L. (2013, Septiembre). Perfil de las comunidades especiales. Simposio de Infraestructura Sanitaria. Universidad Metropolitana 19 de septiembre de 2013. Recuperado el 14 de febrero de 2014 <http://www.suagm.edu/umet>

Rivera Santos, M., (2005, 15 de Febrero). Comunidades piden reunión con Aníbal. *El Vocero*.

Rodríguez Cotto, S. (2003, 12 de Mayo). Pugna por el desarrollo de Guaynabo. *El Nuevo Día*

Rodríguez Cotto, S. (2003, 12 de Mayo). Sinónimo de prosperidad el desalojo. *El Nuevo Día*

Rodríguez Ortiz, A.J. (2007). *La inteligencia emocional de los organizadores de desarrollo comunitario que se desempeñan en el Programa de Comunidades*

*Especiales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. Tesis de Maestría en Administración Pública. Universidad de Puerto Rico.

Rose, N. (1992). "Political Power Beyond the State: Problematics of Government." *British Journal of Sociology*. 43 (2): 175-205

Rose, N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press

Safa, H. (1974) *The Urban Poor of Puerto Rico: A Study in Development and Inequality*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Santana Rabell, L. (2002). "Implementación de las políticas sociales: una perspectiva gerencial". En Francisco E. Martínez y Francisco A. Catalá (eds) *Ensayos sobre la pobreza en Puerto Rico*. San Juan: Publicaciones Puertorriqueñas.

Santana Rabell, L., M. Negrón Portillo, P.N. Ríos González y otros, (2014). *Reforma Gubernamental, nuevo modelo organizativo para Puerto Rico*. San Juan: Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado

Santiago, J. (2012) "Welcome to Guaynabo City". *Caribbean Business*. 40 (24). Recuperado el 2 de Julio de 2012. En [www.caribbeanbusinesspr.com](http://www.caribbeanbusinesspr.com)

Santiago Santos, J. (1999). *La viabilidad de la ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. Tesis de Maestría en Artes Administración de Empresas. Río Piedras: Universidad de Puerto Rico

Silverman, S. (2012). "Introduction: The Puerto Rico Project: Reflections Sixty Years Later." *Identities: Global Studies in Culture and Power*. 18 (3): 179-184

Smith, G. (1999). *Confronting the Present: Towards a Politically Engaged Anthropology*. Oxford: Oxford International Publisher Ltd

Smith, G. (2010) "Hegemonía y superpoblación: límites conceptuales en la antropología de los movimientos políticos". En Víctor Bretón (ed) *Saturno devora a sus hijos: miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona: Icaria

Smith, Gavin (2011) "Selective Hegemony and Beyond Populations with 'No Productive Function: A Framework of Inquiry". *Identities*. 18 (1): 2-38

Suárez Carrasquillo, C.A. (2009). *City Marketing and Gated Communities: A Case Study of Guaynabo, Puerto Rico*. Tesis doctoral. Departamento Ciencias Políticas, University of Massachusetts- Amherst.

Sulbrandt, J.M. (2005). Relaciones inter-organizacionales y el programa de comunidades especiales de Puerto Rico: una experiencia de gobierno conjunto. Recuperado el 30 de abril de 2009 en <http://www.clad.org.ve>

Stewart, J., ed. (1956). *The People of Puerto Rico: A Study in Social Anthropology*. Champaign-Urbana: University of Illinois Press.

US Department of Health and Human Services <http://www.hhs.gov>

Vázquez Hernández, V. (Julio, 1986). *El desarrollo de comunidad en Puerto Rico: la División de Educación de la Comunidad 1949-60*. Universidad de Puerto Rico, Departamento de Psicología, Maestría en Artes con Especialización en Psicología

Vera, M. (2001, 22 de Agosto). Alcalde de Guaynabo ofrece su versión. *El Nuevo Día*.

Villafañe Riera, V. (2000). *Los municipios autónomos de Puerto Rico: ¿realidad o utopía?* Tesis Maestría en Artes Administración Pública. Río Piedras: Universidad de Puerto Rico

Wale, F.G. y Isales, C. (1967). El Significado del Desarrollo de la Comunidad: un informe de la División de Educación de la Comunidad. Departamento de Instrucción Pública, San Juan, Puerto Rico

Wolin, S.S. (1994). "Fugitive Democracy". *Constellations: A Journal of Critical and Democratic Theory*. 1(1): 11-25.

Wolf, E.R. (2001). *Pathways of Power: Building an Anthropology of the Modern World*. Berkeley: University of California Press

Woolcock, M. (1998) "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework" *Theory and Society*, 27 (2): 151-208

Woost, M.D. (1997). "Alternative Vocabularios of Development? 'Community' and 'Participation' in Development Discourse in Sri Lanka." In R.D Grillo and R.L. Stirrat eds, *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*. Oxford: Berg.

## Apéndices

### Figuras



Figura 1: Mapa de Puerto Rico y sus islas. Modificado de “2016 Google Earth”.

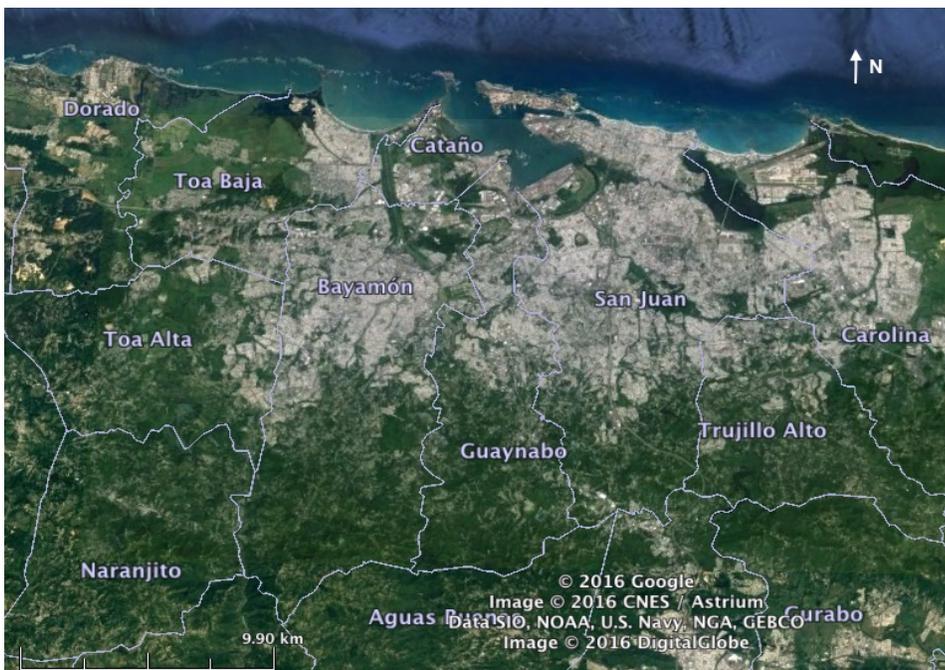


Figura 2: Municipio de Guaynabo y la Zona Metropolitana de Puerto Rico. Modificado de “2016 Google Earth”.

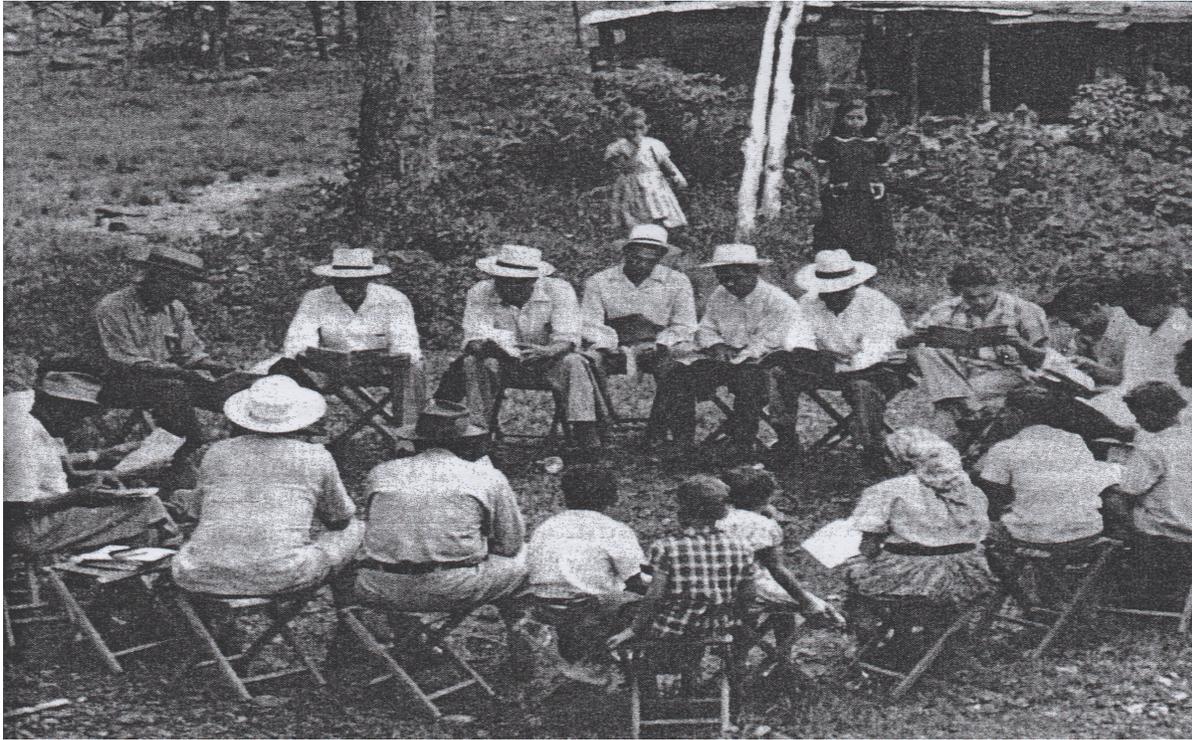


Figura 3: Reunión de vecinos DivEdCo [Wale, F. e Isales, C. (1967) *El significado del Desarrollo de la Comunidad*, San Juan: Departamento de Instrucción Pública, p.36]



Figura 4: Reunión Líderes Comunitarios DICE. Recuperado de <http://noticiassurpr.blogspot.com.es/2013/06/fin-de-semana-deportivo-y-familiar-en.html>

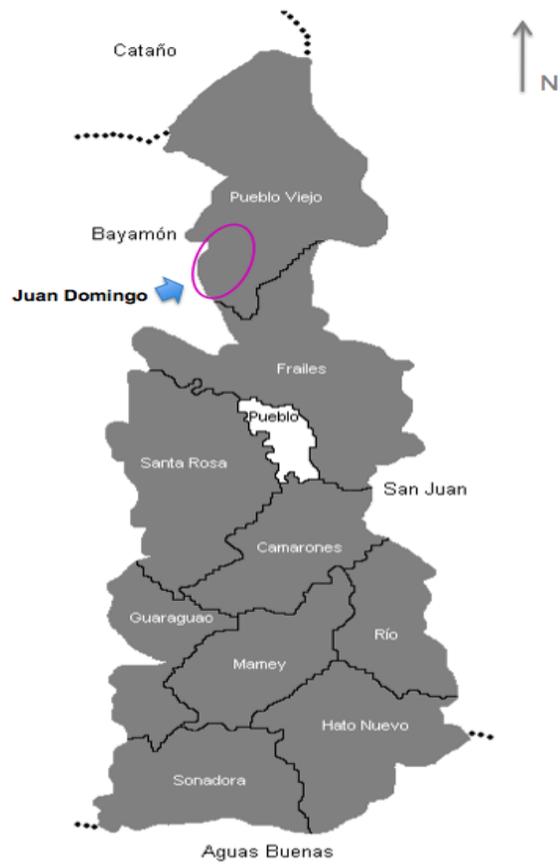


Figura 5: Ubicación de Juan Domingo dentro de los límites del Barrio Pueblo Viejo



Figura 6: Vista panorámica de la zona norte de Juan Domingo. [Autoría: Janialy Ortiz]



Figuras 7 y 8: Crecimiento poblacional y desarrollo urbano en Juan Domingo (de 1937 al 1973) Fotos aéreas suministrada por la Oficina de Fotogrametría, Autoridad de Carreteras y Transportación, Estado Libre Asociado de Puerto Rico

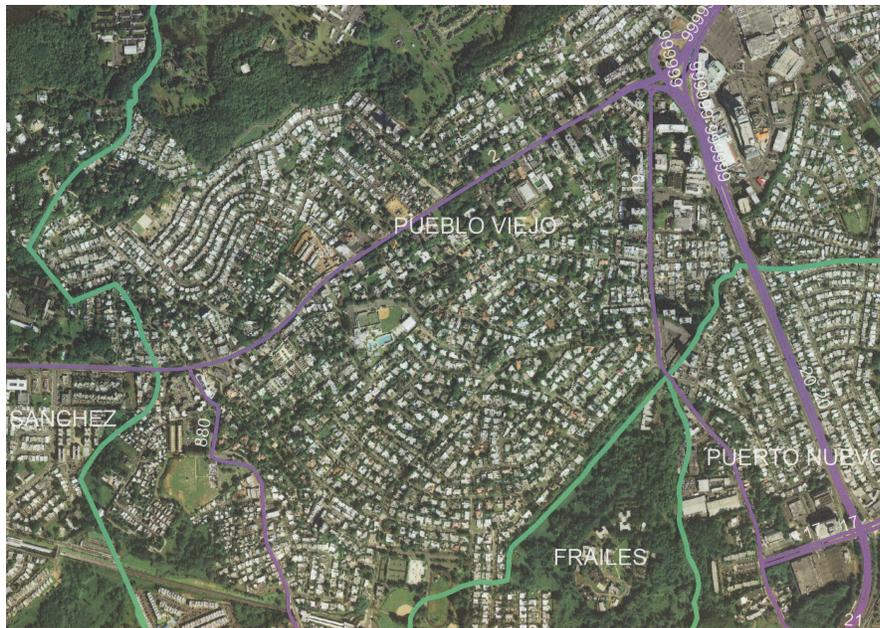


Figura 9: Foto aérea zona Juan Domingo (2007) Autoridad de Carreteras y Transportación, Estado Libre Asociado de Puerto Rico



Figura 10: Áreas consideradas parte de Juan Domingo teñidas de azul cielo. Censo 2010. Escala 1:3,000, (Negociado del Censo Federal, 2011).

Más de 70 familias del sector Trujillo del barrio Juan Domingo recibieron cartas de expropiación del municipio firmadas por el alcalde de Guaynabo, Héctor O'Neill.

Residentes del barrio se sienten engañados

Recibe en Juan Domingo cartas de expropiación

MARIANA COBIÁN  
PRIMERA HORA

hace 56 años en la cocina de la casa de su abuela en el barrio Juan Domingo, en Guaynabo. Desde entonces ha vivido en dicha comunidad, donde también vivieron sus abuelos, su bisabuela y sus padres. Sin embargo, una carta del Municipio de Guaynabo amenaza con sacarla del lugar que administró hasta su nacimiento.

el área es una urbanización de casas de sobre \$190 mil, cantidad prohibitiva para ellos. Además, la comunidad está indignada porque

visitado agencia y pedido que se nos construya y garantice un techo seguro. Al pasar el tiempo, se aprobaron los fondos destinados a mejorar las viviendas. Queremos que se haga una investigación formal de dónde están esos fondos", indicó

partavoz de la comunidad quien también luchó para rescatar la escuela Juan Ponce de León, de Juan Domingo, la cual también se ha unido a la lucha de los vecinos.

La comunidad está indignada porque la Legislatura había aprobado \$4 millones para la rehabilitación de sus viviendas, no para expropiarlos.

EL NUEVO DIA / miércoles, 22 de mayo de 2002

Prevalecen los vecinos de Juan Domingo

Por Marga Parés Arroyo

Los vecinos de la Calle Trujillo en el barrio Juan Domingo celebraron ayer en grande el no tener que abandonar sus hogares, luego de que la secretaria de la vivienda, Ileana Echegoyen, les confirmara que el Gobierno Central va a expropiar los terrenos.

"Nos quedamos aquí. Muchacha, hemos llorado hasta de la emoción al esperarnos", expresó con júbilo

"Nos", portavoz de la comunidad de Juan Domingo, a **El Nuevo Día** minutos después de salir de la reunión con Echegoyen temprano en la mañana de ayer.

De hecho, Echegoyen se personó en la noche de ayer a la calle Trujillo para notificarnos personalmente a los vecinos de la comunidad de la decisión del gobierno de mantener a las 71 familias en el área.

Allí, los vecinos la recibieron con un festín, comida y la alegría en sus rostros, por tener la certeza de que, tras dar una dura batalla, no tendrán que abandonar el lugar donde llevan viviendo durante largos años.

"Se decidió que se va a expropiar el área para hacer un proyecto que responda a las necesidades de la comunidad", destacó Echegoyen, sobre el resultado de la reunión, una que catalogó como positiva para ambas partes.

SEGUN EXPLICO, la decisión de que la agencia procediera a expropiar el terreno, bajó por órdenes de la propia gobernadora, Sila María Calderón.

"La Gobernadora me llamó y me pidió que se expropiara el terreno y que la comunidad se mantuviera allí", manifestó Echegoyen.

Según la funcionaria, luego de tomar dicha decisión, le presentarán próximamente una moción informativa al Tribunal de Primera Instancia, del Centro Judicial de Bayamón, para paralizar el proceso de desahucio.

Luego, se comenzará a diseñar un plan de trabajo, iniciando con un estudio socioeconómico que identifique el tipo de ayuda que necesitan las 71 familias que residen en la calle Trujillo del barrio Juan Domingo.

Este estudio debe estar listo entre el viernes de esta semana y el lunes de la semana entrante, aseguró Echegoyen.

Una vez esté listo el estudio, el arquitecto Edwin Quires, quien lleva trabajando con la comunidad de Juan Domingo por los últimos ocho años, trabajará en un plan maestro del área a expropiarse, recibiendo el insumo de la comunidad.

Mientras tanto, el Departamento de la Vivienda adquirirá el terreno en cuestión, que actualmente es propiedad de la empresa desarrolladora New Partnership S.R.L., según el valor de tasación de los terrenos.

"ESTAMOS BIEN contentos con la decisión que nos comunicaron esta mañana (ayer) de que el Gobierno Central va a comprar el terreno", dijo, por su parte, portavoz de la comunidad, que está completando un grado universitario en trabajo social.

"De la misma forma que reprimos La Nueva Escuela", ahora nos vamos a organizar para construir una comunidad digna, con la participación de todos", agregó

EL NUEVO DIA / miércoles, 22 de mayo de 2002

4 panorama

Mete mano el Gobierno central

Vecinos se quedan en Juan Domingo

MARIANA COBIÁN  
PRIMERA HORA

DE FIESTA Juan Domingo. Con lágrimas de emoción, abrazos y besos salieron los portavoces de la calle Trujillo del barrio Juan Domingo de la reunión que sostuvieron ayer con la secretaria de la Vivienda, Ileana Echegoyen. La reunión de menos de una hora cumplió el deseo de estos que los 71 vecinos permanezcan en su comunidad.

Echegoyen dijo que expropiarán los terrenos al grupo New Partnership S.R.L. y se restituirá la comunidad de inmediato" el estudio de títulos de propiedad.

"La Gobernadora me ha llamado durante estos dos días y me ha pedido y manifestado un interés extremo de ella en que esta situación de Juan Domingo se resolviera... Ella tiene un vínculo especial con la comunidad porque vivió muy cerca por varios años y recuerda que tenía relación con los protagonistas de la comunidad", expresó Echegoyen a PRIMERA HORA al finalizar la reunión.

Echegoyen aclaró que ahora el proceso municipal que detuvo al alcalde guaynabense, que vamos a permanecer allí es lo más importante", señaló con ojos humedecidos una de las portavoces de la comunidad.

De inmediato, las representantes comunitarias se dedicaron a llamar por teléfono a la gente de Juan Domingo para darles la buena noticia y organizaron una fiesta por la noche, en la que los representantes del Gobierno les dieron oficialmente la buena noticia a los residentes.

Por su parte, la representante popular Alda Arizmen- di estaba "celebrando" por la decisión y aclaró que mantien-

PRIMERA HORA / Heriberto Castro

EL NUEVO DIA / miércoles, 22 de mayo de 2002

Figura 11: De la Amenaza al Festejo, Trujillo, Juan Domingo 2001-2002, [Noticias suministradas por varios vecinos].

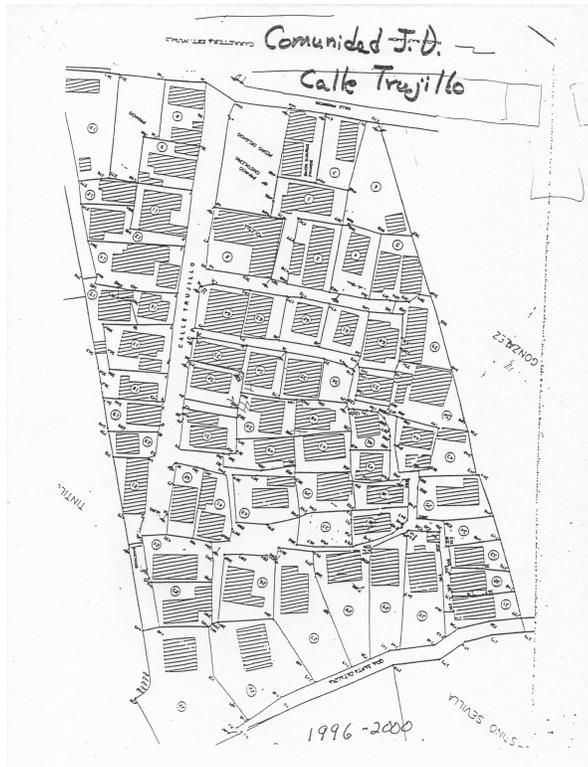


Figura 12: Asentamientos en Trujillo previo a la Construcción de la “Nueva Trujillo” [Suministrado por vecinos de Trujillo].



Figura 13: Plano de la Comunidad Especial Juan Domingo, “Nueva Trujillo” [Suministrado por vecinos de Trujillo].



Figura 14: Viviendas no entregadas en la “Nueva Trujillo”, Juan Domingo (2010)  
[Autoría: Janialy Ortiz]



Figura 15: Viviendas no entregadas en la “Nueva Trujillo”, Juan Domingo (2012)  
[Autoría: Janialy Ortiz]



Figuras 16,17,18: Juan Domingo como comunidad de acción. [Autoría: Janialy Ortiz]



## Tablas

**Tabla 1. Similitudes entre DivEdCo y DICE**

Objetivos	Otorgarle a las comunidades de escasos recursos las herramientas para su autogestión y apoderamiento inherentes en ellas y así resolver sus problemas por acción de la comunidad misma.
Ideología	Énfasis en la construcción de una nueva cultura democrática. El discurso político sería esencialmente didáctico e incorpora los reclamos del subalterno, subrayando que para la justicia social la participación ciudadana era clave. Revitalización de los “buenos valores” o “buena personalidad” de los residentes de las comunidades.
Aspectos Técnicos	Énfasis en incentivar la organización social de los residentes con la ayuda de promotores del Estado (organizadores de grupos o comunitarios, líderes comunitarios). Mejorar mínimo una necesidad infraestructural de la comunidad. Los residentes de las comunidades beneficiadas del proyecto de infraestructura se harían cargo de su mantenimiento.
Impacto	Ambos son descritos como proyectos de vanguardia que adoptaron propuestas “progresistas” de movimientos más radicales, pero omitiendo la discusión sobre el <i>status</i> del país y con ello, el cambio de estructuras políticas y económicas que causan más desigualdad. Ambos son descritos como proyectos políticos que producirían una base electoral, siendo más efectivo en la experiencia de DivEdCo. Ambos son proyectos que incorporan a las clases populares a través de estructuras de base vecinales.

**Tabla 2. Diferencias entre DivEdCo y DICE**

	DivEdCo	DICE
Objetivos	Proveer a la cultura popular con el instrumento de una educación básica.	Erradicar la pobreza Transformar el rol del Estado
Ideología	Aunque se enfatizó en la imagen del campesinado, fue un intento de filtrar el proceso de industrialización (Operación Manos a la Obra) a través de la educación y la cultura.  Abiertamente populista.	El proyecto económico más concreto de DICE es el fortalecimiento del Tercer Sector (organizaciones in fines de lucro, microempresas) como vía de desarrollo.  A nivel discursivo, intentó alejarse de las prácticas clientelistas.
Aspectos Técnicos	Establecía criterios más flexibles para el acceso al	Solo las denominadas Comunidades Especiales

Impacto	<p>programa.</p> <p>Las mejoras en la infraestructura eran predominantemente realizadas bajo un programa de auto-ayuda, donde se contaba con el trabajo físico (mano de obra gratis) de los residentes.</p>	<p>disfrutarían los deberes y beneficios del programa.</p> <p>Los residentes participaban en el diseño del proyecto infraestructural, pero el trabajo de construcción o de mejoras lo realizaba el Estado o sus sub-contratados, generando mayores beneficios para las empresas privadas.</p>
	<p>Como parte de la Revolución pacífica y la Operación Serenidad, buscó desligar lo puertorriqueño del independentismo y la discusión sobre la descolonización del país.</p>	<p>A pesar de incluir una plataforma cultural, no se preocupaba por mostrar una nueva relación entre identidad, progreso y comunidad. Su lectura aceptaba la ya establecida ideología hegemónica cultivada durante la era populista de LMM.</p>





UNIVERSITAT DE  
BARCELONA