

A vueltas con el desarrollo comunitario: características, reflexiones y retos

José Antonio RUBIO

Técnico del Equipo Comunitario
del Plan Comunitario de Carabanchel Alto

Recibido: 16 enero 2006

Aceptado: 24 febrero 2006

RESUMEN

El siguiente artículo presenta un modelo de trabajo, de organización social, sustentado en la democracia participativa, tanto con la población organizada como con la no organizada, con el fin de mejorar no sólo sus condiciones de vida materiales, sino también su capacidad de elección: su autonomía. Se trata en definitiva de un proceso de desarrollo integral, en el que la regla de oro es que toda persona colectivo o entidad que quiera participar en el proceso pueda hacerlo. La estructura de algunos Planes Comunitarios, puestos en marcha en distintas zonas de España, sirve para ilustrar lo expresado más arriba.

Palabras clave: comunidad, organización social, democracia participativa, recursos, evaluación continuada, desarrollo integral.

Reflecting upon community development: characteristics, reflections and challenges

ABSTRACT

The following article presents a work model of social organization based on participatory democracy, both for the organized population as well as for the population not yet organized, with the goal of improving not only their material living conditions but also their capacity to choose: their autonomy. It presents a definitive process of integrated development in which the golden rule is that everyone, collectively or individually, who wishes may participate in the process. The structure of some Community Plans, put into action in different areas of Spain, is used to illustrate what has been described here.

Key words: community, social organization, participatory democracy, resources, ongoing evaluation, integrated development.

SUMARIO: 1. ¿Qué podríamos entender por desarrollo comunitario? 2. ¿Cómo surgen y se desarrollan los planes comunitarios? 3. ¿Cuáles pueden ser los criterios para evaluar un proceso de desarrollo comunitario? 4. Procesos que se ponen marcha: los peligros y los retos. 5. Para profundizar más.

1. ¿QUÉ PODRÍAMOS ENTENDER POR DESARROLLO COMUNITARIO?

Aquellos procesos de transformación social que buscan mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan un determinado territorio (barrio, distrito, municipio...) a través del empoderamiento de las mismas. Es decir, deben ser las personas que habitan ese territorio, su comunidad, las protagonistas de su propio proceso de desarrollo participando activamente del mismo y de las decisiones sobre qué camino seguir y qué hacer en cada momento. Supone en su esencia un modelo de organización social sustentado en una suerte de democracia participativa, en el cual deben trabajar conjuntamente políticos, técnicos y población (tanto la población organizada en asociaciones y colectivos como la población no organizada).

Para que un proceso de desarrollo comunitario sea posible, se debe tratar no sólo de mejorar materialmente las condiciones de vida de las personas que componen esa comunidad, sino de ampliar las capacidades de elección de cada una de esas personas: su autonomía. Y son muchas las dimensiones sociales y humanas que abordar en un proceso de desarrollo comunitario que tenga por finalidad última el bienestar, la autonomía y la independencia de las personas, a saber; subsistencia (trabajo), abrigo y refugio (vivienda), conocimiento (educación), salud (sanidad, medioambiente), bienestar (servicios sociales), participación (asociaciones, órganos de decisión democrática), ocio (deportes, cultura), etcétera. Como se puede comprobar, todas estas dimensiones pueden encontrar su correlación con servicios y recursos ya existentes en una comunidad, bien públicos o bien privados: servicios de empleo, de salud, educativos, sociales, asociaciones, clubes deportivos, etc. Unos recursos que deben dotarse de una visión global e integral en sus acciones y que deben ser receptivos a las demandas y propuestas de la población si pretenden contribuir a un proceso de desarrollo comunitario. Y si no existen, habrá que crearlos conjuntamente entre todos los actores que componen esa comunidad. Se trata, en definitiva, de un proceso de desarrollo integral.

Y debe ser un proceso de desarrollo integral porque no se debe perder nunca de vista que una problemática social detectada en una comunidad suele ser fruto de una concatenación de causas. Un buen ejemplo lo constituyen fenómenos asociados al consumo de alcohol y drogas entre los jóvenes, que pueden ser el efecto de diversas causas interrelacionadas entre sí: fracaso escolar, desempleo, falta de lugares de encuentro y de ocio alternativos, familias desestructuradas y/o con escasos recursos, falta de expectativas entre la juventud, etcétera. Solucionar una problemática como la descrita obliga a trabajar desde las raíces del problema, en su prevención, y en sus consecuencias, obligando a movilizar numerosos recursos que deben coordinarse entre sí.

Para que todos los recursos y servicios puedan estar coordinados y puedan ser gestionados de forma democrática, es necesario crear una estructura u «organigrama» que articule a los distintos actores del territorio: políticos, técni-

cos y población. Las distintas visiones e intereses deben poder confluir a la hora de dar soluciones globales e integrales, de imaginar entre todos que futuro quieren para su barrio (pueblo, distrito, etc) y cómo trabajar conjuntamente para lograrlo. Para ello se suelen constituir **órganos de participación** y de toma de decisiones democráticas y **órganos de coordinación técnica** entre los recursos y servicios encargados de implementar las medidas y actuaciones decididas en los órganos de participación. En este sentido no hay recetas mágicas y cada proceso de desarrollo comunitario debe dotarse de las estructuras que mejor se adapten a su realidad social y cultural concreta. La única regla de oro es que toda aquella persona, colectivo o entidad que quiera participar del proceso pueda hacerlo.

La estructura de los Planes Comunitarios puede servirnos para ilustrar lo expresado en el párrafo anterior. Los planes comunitarios, de los cuales hay diversos ejemplos en España (Trinitat Nova en Barcelona, Carabanchel Alto en Madrid, Barrio de Vite en Santiago de Compostela, etc), responden a esa lógica organizativa. Cuando hay una implicación constante de las instituciones públicas se suelen crear Comisiones de Seguimiento conjuntas entre las entidades sociales impulsoras y las administraciones colaboradoras para seguir y evaluar la marcha de los acuerdos alcanzados. Tal es el caso de Trinitat Nova, donde la Comisión de Seguimiento está compuesta por responsables de la Generalitat de Catalunya y la Diputación de Barcelona y por dirigentes de la Asociación de Vecinos de Trinitat Nova, entidad promotora del Plan Comunitario. En otros casos, aquellos donde la implicación de las administraciones es puntual, referida a determinados proyectos y actuaciones pero no al conjunto del Plan Comunitario, se suelen crear Asociaciones Comunitarias o Coordinadoras encargadas de impulsar la totalidad del programa comunitario y que están integradas por todas las entidades sociales y personas comprometidas con su desarrollo. Es en estos órganos donde se fijan las grandes orientaciones, se priorizan las actuaciones y se evalúa la marcha del proceso de desarrollo comunitario. Sin embargo, no debemos olvidar que para que realmente sea un proceso verdaderamente participativo desde la base social, es necesario crear otros espacios de participación que permitan recoger las demandas y propuestas del conjunto de la ciudadanía. Estos espacios pueden ser cualesquiera que posibiliten la participación: talleres, asambleas, encuentros, grupos y comisiones de trabajo, etcétera.

Factor fundamental es la coordinación de los servicios y recursos implicados con la marcha del Plan Comunitario. El órgano que se encarga de estas funciones suele recibir el nombre de Comité Técnico y puede estar compuesto por técnicos de los servicios públicos de sanidad, educación, empleo, servicios sociales... y por técnicos de asociaciones, ONG's, fundaciones... Pero este órgano no se encarga sólo de coordinar profesionales y recursos, si no que también asesora y eleva propuestas a los órganos de participación y de toma de decisiones.

Para asegurar la participación de la ciudadanía, de los vecinos y las vecinas, y la coordinación entre los distintos órganos participativos y técnicos, se suele crear una figura técnica específica encargada de la dinamización del conjunto

del proceso y que pasa a conformar lo que denominamos como **Equipo Comunitario**.

2. ¿CÓMO SURGEN Y SE DESARROLLAN LOS PLANES COMUNITARIOS?

Dependiendo de quién sea el actor que los pone en marcha, pueden surgir a iniciativa de un grupo de personas comprometidas con los problemas de su barrio o municipio, a iniciativa de una entidad o grupo de entidades sociales, a iniciativa de un grupo de técnicos (ej: de un Centro de Salud) o a iniciativa de la administración local (como es el caso del municipio de Carmona en Sevilla).

Una vez expresada colectivamente esta inquietud y conformado el grupo promotor, éste suele contactar con el resto de los actores sociales y de la población de ese territorio para tratar de implicarles en el proyecto común. Pero esto no se hace improvisando, suele seguirse una metodología estructurada en diversas fases.

Si se quiere implicar a la ciudadanía y a los diferentes actores sociales ubicados en el territorio, debe realizarse un diagnóstico de la realidad social de esa comunidad donde se pueda expresar colectivamente cuáles son las necesidades, cuáles los problemas, cuales son las demandas y cuáles las propuestas. Este diagnóstico comunitario debe ser lo más participativo posible para que la gente se sienta implicada desde un comienzo con el proceso de desarrollo comunitario. Posteriormente todo este trabajo de investigación se devolverá a la comunidad en talleres o encuentros para que todo el mundo comparta la misma información y pueda reflexionar, aportar y proponer en torno al diagnóstico realizado.

Con el diagnóstico se pretende dar voz a los vecinos y las vecinas y ser el punto de partida desde el que comenzar a planificar participativamente y democráticamente el proyecto comunitario. De los resultados obtenidos en el diagnóstico se deben identificar colectivamente las problemáticas prioritarias sobre las que actuar (que suelen traducirse en áreas de intervención, a saber; educación, empleo, urbanismo, medioambiente, juventud...), la estructura organizativa y la metodología a seguir, los actores encargados de ejecutar cada acción, y cómo canalizar y promover la participación de la ciudadanía. En definitiva, establecer una planificación o programación comunitaria.

Tras la puesta en marcha del plan comunitario, éste debe ser evaluado continuamente por parte de los órganos técnicos y de participación para corregir errores y adaptarlo a los posibles cambios que se puedan producir en el entorno en que se desenvuelve. Es muy importante planificar a medio-largo plazo, pues todo proyecto de transformación social precisa de un tiempo razonable que permita cambiar sustancialmente la situación de partida y consolidar esos cambios. Una vez pasado ese plazo, que se podría estimar en unos tres-cuatro años para la ejecución del programa comunitario (aunque algunos cambios sociales precisan

de mucho más tiempo para su consolidación) se debe realizar un nuevo diagnóstico que refleje la nueva situación social generada por el proceso de desarrollo comunitario y qué programación es la más adecuada de cara a los siguientes años.

3. ¿CUÁLES PODRÍAN SER LOS CRITERIOS PARA EVALUAR UN PROCESO DE DESARROLLO COMUNITARIO?

A pesar de que hemos mencionado que se debe realizar una evaluación continua, es conveniente «parar» cada cierto tiempo para reflexionar en profundidad sobre el trabajo que se está desarrollando. Un momento idóneo para realizar una evaluación en profundidad lo constituye la fase de re-diagnóstico una vez completada la programación comunitaria fijada para un periodo de 3-4 años. El nuevo diagnóstico nos permitirá contrastar la situación actual con la situación de partida y consultar a la ciudadanía la percepción que tiene del proceso de desarrollo comunitario.

A nuestro modesto entender, se debería evaluar en base a dos criterios básicos:

- El grado en que ha aumentado la autonomía de las personas y de la comunidad en su conjunto.
- La coherencia entre los objetivos fijados y la metodología seguida.

Evaluar si ha aumentado la autonomía de las personas y de la comunidad debería abordarse desde dos aspectos clave: las **condiciones de vida** y los **aspectos relacionales o de poder**. Aumentar la autonomía de las personas supone ampliar sus capacidades de elegir en un sentido u otro que hacer con sus vidas, sin condicionantes materiales, económicos, sociales o culturales que les generen dependencia y vulnerabilidad. Es por ello que una labor básica de todo proceso de desarrollo comunitario es facilitar la mejora en aspectos sanitarios, educativos, urbanísticos, medioambientales, culturales o de acceso a un empleo, a una vivienda digna y/o a unos servicios sociales adecuados a la realidad específica de esa comunidad. Pero otra labor quizá más importante y que diferencia sustancialmente a los procesos de desarrollo comunitario de otros proyectos de desarrollo y de políticas de bienestar social, consiste en la transformación de las relaciones existentes entre los distintos actores sociales. Una transformación que debe sustentarse en la cogestión y la planificación conjunta y democrática entre administraciones, entidades sociales y población (o más sencillamente expresado: entre políticos, técnicos y vecinos) de las políticas y actuaciones destinadas a un determinado territorio. En la práctica esto supone un cambio en las tradicionales relaciones de «arriba hacia abajo», donde la población es mera receptora y usuaria de programas y servicios diseñados por políticos y técnicos sin tener en cuenta su opinión, por otro tipo de relaciones de «abajo hacia arriba» donde la población es co-protagonista del diseño y de la co-gestión de su propio modelo de desarrollo.

También es importante contrastar si se está consolidando una cultura de cooperación entre asociaciones (de vecinos, culturales, deportivas, de acción social,

AMPAs, de mujeres, de jóvenes...) y servicios públicos que permita superar las acciones sectoriales por otro tipo de acciones más interrelacionadas y coordinadas hacia un proyecto común de barrio (distrito o municipio).

Pero en esencia, cuando se podrá afirmar que un proyecto de desarrollo comunitario se está consolidando será cuando el «ciudadano de a pie», especialmente el más desfavorecido o vulnerable, adquiera la suficiente autoestima y habilidad como para ser capaz de plantear con toda naturalidad ante políticos y técnicos cuales son sus demandas y cuales son sus propuestas así cómo de participar activamente del diseño, ejecución y evaluación de los proyectos a implementar. En definitiva, cuando se perciba un proceso real de empoderamiento de las personas, es decir, cuando se perciba un aumento de las capacidades para decidir a nivel personal y a nivel colectivo (auto-organización comunitaria).

La coherencia entre metodología y objetivos es básica en procesos como el descrito: el método debe ser en todo momento participativo y democrático, utilizando todas las técnicas y herramientas a nuestra disposición para promover la participación ciudadana y difundiendo la información generada de forma totalmente transparente e igual para todos los actores. Si en un proceso que pretende transformar las relaciones de poder existentes y facilitar la participación de la población en la construcción de su propio desarrollo personal y colectivo no se está consiguiendo alcanzar ambos objetivos, es muy probable que la metodología que se esté utilizando no sea la adecuada. Es decir, si hay voluntad real de llevar a buen puerto tal aventura y no se alcanzan los fines propuestos, algo tiene que estar fallando en nuestro método de trabajo.

4. PROCESOS QUE SE PONEN EN MARCHA: LOS PELIGROS Y LOS RETOS

Son diversos los procesos que abre cualquier proyecto de desarrollo comunitario y que podríamos sintetizar en:

- **Proceso Educativo:** las nuevas relaciones a establecer entre los distintos actores, la forma de comunicarse entre ellos, de participar y trabajar conjuntamente, requiere de un proceso de aprendizaje individual y colectivo que se irá construyendo desde la práctica. Esta práctica debe acabar generando una cultura propia del proyecto de desarrollo comunitario. Una nueva cultura que certifique la consolidación del proceso de transformación social.
- **Proceso Transformador:** el proceso transformador debe interpretarse desde dos dimensiones, la sustantiva, qué se hace, y la relacional, para quién. El qué se hace definirá esa nueva forma de abordar las cuestiones relacionadas con la mejora de las condiciones de vida de las personas, huyendo del asistencialismo y del paternalismo que caracteriza a la mayoría de las políticas tradicionales que dicen buscar el «bienestar social». El para quién definirá claramente la orientación ideológica de nuestro proyec-

to de desarrollo comunitario, centrado en el empoderamiento de la población y en la transformación de las relaciones de poder.

- **Proceso Comunitario:** es un proceso comunitario porque supone que la «dirección» del mismo recae en múltiples liderazgos y porque supone asumir responsabilidades compartidas entre todos los actores que componen una comunidad.
- **Proceso Ciudadanista:** porque su finalidad última es facilitar la participación activa de la ciudadanía en la definición del proyecto futuro que esperan para sí y porque abre procesos innovadores de implicación de los ciudadanos en la gestión de las políticas y los servicios públicos.

Los peligros que enfrentan los proyectos de desarrollo comunitario serán todos aquellos que impidan o dificulten poner en marcha los procesos anteriormente descritos. Y básicamente será un déficit de participación el germen de la inmensa mayoría de los problemas que dificultarán alcanzar los objetivos de un proyecto comunitario. Sin la participación de la población no habrá proceso educativo ni se producirá el empoderamiento de la población. Pero además, el proyecto comunitario corre el riesgo de pervertirse si la participación se reduce a unas cuantas actividades dirigidas y organizadas por técnicos a las cuales las personas asisten como si fueran simples clientes o usuarios de las mismas. Se estaría cayendo en el modelo asistencialista y paternalista del que se pretende huir.

Y esa perversión puede ser fruto de no «pararse» a reflexionar en torno a lo que se está haciendo, de no «rediagnosticar» y conectar con las verdaderas problemáticas y necesidades de las personas. Es normal que la gente desconecte y no se implique de las cosas con las que no se identifica, y los técnicos y los grupos impulsores de un proyecto comunitario pueden caer en una dinámica de trabajo que partió de un diagnóstico inicial que ya no se adecua a la realidad. Esa dinámica supone dejarse llevar por lo que ya se está haciendo, algo muy humano, y no percibir que se pueda no estar conectando con las inquietudes de la gente.

Otro peligro considerado fundamental a la hora de construir un proceso de desarrollo comunitario lo constituye la fractura que existe entre el asociacionismo tradicional y el nuevo movimiento asociativo. Las inquietudes e intereses que mueven a unos y a otros son en muchos casos distintos, al igual que sus prácticas y formas de hacer. Ello lleva en no pocos casos a enfrentamientos y rivalidades, y lo que es peor, a una falta de entendimiento y comprensión mutua que impide la comunicación. Este hecho, por razones obvias, puede obstaculizar, hasta bloquear, la construcción de un proyecto comunitario que englobe a todos los actores sociales que están ubicados y actuando sobre un mismo territorio. Baste un ejemplo, seguramente sería muy difícil conseguir el entendimiento entre una asociación de vecinos constituida casi en exclusividad por históricos dirigentes, en su mayoría varones mayores de 50 años, y una asociación de jóvenes mujeres feministas. Sus valores, intereses y prácticas pueden llegar a no tener ningún punto de conexión.

La falta de implicación de los políticos y las administraciones, como por ejemplo los Ayuntamientos y Juntas Municipales, entre otros, puede debilitar y dejar morir una iniciativa de desarrollo comunitario pues sin los recursos de los que dispone la administración pública es muy difícil mantener en el tiempo un proyecto comunitario.

Otro factor a tener en cuenta es la participación de los técnicos. Ésta puede no darse al generarse resistencias y reticencias hacia una nueva forma de trabajar que rompe con el rol habitual del técnico, o puede darse pero sin un reconocimiento de este tipo de trabajo comunitario por parte de las administraciones o de los servicios públicos y privados a los que pertenecen, convirtiéndose en un trabajo voluntario que sacar adelante en los ratos libres de los técnicos. Éste hecho genera inestabilidad en cualquier proceso de desarrollo comunitario, pues se dependerá básicamente del nivel de compromiso de los técnicos, de sus disponibilidades de tiempo y de su precariedad o no en el puesto de trabajo.

En cuanto a **los grandes retos** que afrontar desde procesos de desarrollo comunitario, considero que básicamente son dos:

- Convertirse en una herramienta eficaz que facilite la integración de la creciente diversidad cultural y la convivencia en nuestros barrios.
- Tratar de integrar la dimensión económica en el proyecto común, es decir, dar el salto a trabajar también con el tejido productivo y no sólo con el tejido social.

En lugares como Carabanchel, Madrid, donde la población de origen extranjero supone ya casi un 20% del total de la población y donde también hay población gitana, la metodología y la estructura que generan los planes comunitarios hace que sí puedan convertirse en instrumentos eficaces para **facilitar la convivencia intercultural**. Al menos creo que ese es el principal reto que debemos afrontar las personas que trabajamos y participamos en el Plan Comunitario de Carabanchel Alto: trabajar por la integración y la convivencia de las distintas formas de ser, pensar y sentir presentes en el barrio desde la perspectiva del desarrollo comunitario.

Para ilustrar esta idea sobre las potencialidades que poseen los proyectos comunitarios para integrar la diversidad cultural, respondamos a las siguientes preguntas: ¿Pueden los procesos de desarrollo comunitario facilitar la convivencia intercultural? *Sí*. ¿Por qué?:

- Porque promueven la participación de todos los colectivos sociales y culturales.
- Porque establecen canales de comunicación y cooperación entre los diferentes colectivos sociales y culturales, las organizaciones sociales y las instituciones gracias a la *organización comunitaria*.
- Porque facilitan una visión compartida de la realidad, construida gracias a la aportación de los distintos colectivos sociales y culturales en el *diagnóstico comunitario*.

- Porque permiten diseñar el barrio futuro con el que sueñan todos los colectivos y el modelo de convivencia que desean gracias a la *planificación o programación comunitaria*.

De la lectura de este artículo es evidente que hasta el momento sólo se ha hecho referencia al tejido social y sin embargo, el tejido productivo, que también es un actor importante de cualquier comunidad, no ha sido mencionado. Hay numerosas experiencias donde se ha implicado o tratado de implicar a las empresas y a los empresarios del barrio o del distrito con desigual fortuna. Siendo difícil, no debemos renunciar a buscar fórmulas que permitan **integrar en un proyecto común lo económico y lo social**.

Hasta aquí este breve recorrido a través de las características del desarrollo comunitario y más concretamente de los planes comunitarios, las reflexiones surgidas en torno a las experiencias existentes y los retos que afrontar en el futuro más inmediato. Si este artículo despierta en el lector cierta inquietud por conocer más del tema, a continuación se ofrece una selección de artículos que poder consultar.

5. PARA PROFUNDIZAR MÁS

BLANCO, I., y REBOLLO, O.

- 2002 El Plan Comunitario y Social de Trinitat Nova (Barcelona): un referente de la planificación participativa local, Ismael Blanco y Óscar Rebollo, en *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ismael Blanco y Ricard Goma (coords.), Editorial Ariel, Barcelona.

MARCHIONI, M., y TORRICOS, A.

- 2005 A propósito de Planes y Procesos Comunitarios. Revista *El Viejo Topo* n° 209-210, Barcelona.

MARCHIONI, Marco

- 2001 *Comunidad, Participación y Desarrollo: teoría y metodología de la intervención comunitaria*, Editorial Popular, Madrid.

MARTÍN, MONTAÑÉS y GUTIÉRREZ

- 2002 La planificación comunitaria: teorías y experiencias, Martín, Montañés y Gutiérrez, en *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ismael Blanco y Ricard Goma (coords.), Editorial Ariel, Barcelona.

REBOLLO, Óscar

- 2004 Procesos Comunitarios de Transformación Social, Revista *El Viejo Topo* n° 192, Barcelona.

RUBIO, José A.

- 2003 Barrio de Vite: tejiendo futuro y solidaridad, Revista *El Viejo Topo* n° 187, Barcelona.