

El trabajo en red, a su vez, deviene también urgente en el ámbito educativo, donde se necesita corresponsabilidad y coordinación entre las familias y el resto de agentes educativos para dejar atrás miradas meramente asistencialistas y realizar una clara apuesta por la prevención. La necesidad de prevención aparece, a su vez, como una urgencia en el ámbito de la salud, particularmente la mental y emocional, así como también lo hace un acompañamiento coherente y holístico de personas y familias que sufran cualquier tipo de exclusión social y sanitaria.

La perspectiva de las familias en toda su diversidad y complejidad de tipología, género, opción sexual, origen nacional o cualquier otra variable, a su vez, debería estar presente en todos los ámbitos del gobierno local (servicios sociales, salud, atención a la proximidad, educación, etc.). Ello debe hacerse teniendo en cuenta las capacidades y saberes de los llamados «usuarios» para generar debates abiertos, fomentar su empoderamiento/autonomía personal y familiar y promoviendo siempre los elementos de trabajo comunitario que puedan contribuir a dar respuestas «sobre el terreno» a las necesidades de personas y familias a lo largo de su ciclo vital.

## IV. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCIÓN COMUNITARIA: LÍMITES Y OPORTUNIDADES

Oscar Rebollo y Ernesto Morales

### Introducción

Hace ya bastantes años que venimos trabajando e investigando en el campo de la acción comunitaria. En algunos periodos como ciudadanos activos,<sup>1</sup> en otros momentos como profesionales,<sup>2</sup> y en los últimos años, en tanto que investigadores del IGOP, en procesos de investigación-acción vinculados a experiencias de acción comunitaria; principalmente de la ciudad de Barcelona.<sup>3</sup> Este texto quiere ser una síntesis de algunos de los aprendizajes adquiridos en estos años, especialmente a partir de las aportaciones de la investigación más reciente. Hemos optado por un modelo de síntesis más bien abierto

---

1. Oscar Rebollo participó activamente en el Plan Comunitario de Trinitat Nova en el período 1996-2003.

2. Ernesto Morales fue, en el período 1997-2004, miembro del equipo técnico de FAVIBC para el impulso de los Planes Comunitarios en barrios de vivienda social de Cataluña.

3. Desde el año 2007 el IGOP y el Ayuntamiento de Barcelona mantienen un convenio de colaboración que se ha traducido en la realización de tutorías de apoyo a acciones comunitarias (tanto de Planes Comunitarios como acciones impulsadas desde los servicios sociales), en la realización de cursos de formación destinados a profesionales y ciudadanos, y en la elaboración de diversas investigaciones, seminarios, publicaciones y material didáctico audiovisual. Para la redacción de estas páginas hemos tenido principalmente en cuenta los resultados de tales investigaciones; aunque no exclusivamente. Otros trabajos, realizados para el Consorci D'acció social de la Garrotxa, para la D.G. de Participación Ciudadana de la Generalitat de Cataluña, para el Ayuntamiento de Vidreres y para el Ayuntamiento de Girona, han servido para alimentar las reflexiones de este texto.

o libre, que a la vez que recoge resultados de investigación sobre el terreno, apunta reflexiones que quizás sean útiles para la definición y desarrollo de políticas públicas comunitarias. Este enfoque introduce un sesgo en el análisis que queremos dejar apuntado: en nuestra mirada será predominante, aunque no excluyente, el punto de vista de la acción institucional; en especial la de los gobiernos locales.

En los últimos años se viene insistiendo, al menos en Cataluña y desde la práctica totalidad de actores implicados en el proceso de las políticas sociales (administraciones públicas, entidades y asociaciones del tercer sector, estudiosos, profesionales y consultores, etc.), en la necesidad de dar un mayor protagonismo a *La comunidad*<sup>4</sup> a la hora de hacer frente a los importantes retos que tenemos planteados como sociedad en el plano de la inclusión y la cohesión social. Llama la atención la unanimidad que viene suscitando este discurso entre actores que acostumbran a mantener, en muchas otras cuestiones, posiciones diversas e incluso confrontadas. Seguramente no todos entenderán del mismo modo cómo debe ser ese protagonismo y, sobre todo, qué funciones y qué límites debe tener «la acción de la comunidad». Pero si que se trata de un consenso que muchas veces comparte una misma idea-ilusión de lo que es y lo que puede llegar a hacer «la comunidad». Es por eso que pensamos que conviene empezar estas páginas precisamente por esta reflexión. Si no por un diagnóstico exhaustivo de nuestras estructuras sociales a escala local, sí al menos por llamar la atención sobre la necesidad de no construir las políticas de acción comunitaria sobre mitificaciones de lo que es «la comunidad», y si, en cambio, sobre diagnósticos reales. ¿De verdad puede hacer frente «la comunidad» a todos los requerimientos que recibe? ¿Está preparada para integrar la diversidad de individualidades y grupos que la configuran, a los inmigrantes, los jóvenes sin formación ni perspectivas de empleo, las mujeres víctimas de la violencia de género, las personas con discapacidad, los desempleados de larga duración, los ancianos sin red social de apoyo...? ¿Esta en

4. El debate teórico-conceptual sobre qué entender por comunidad es muy amplio. En el texto se utiliza el concepto en un sentido *intuitivo*, apelando al imaginario que acostumbran a compartir los operadores de la acción comunitaria y que nos remite a la idea de «actores que se encuentran en un territorio delimitado», en cierto modo asimilable a «barrio», o a «territorio».

disposición de ser proveedora de servicios de ocio, culturales o asistenciales? ¿Tiene los resortes adecuados para aparecer como un ente suficientemente articulado, organizado o incluso suficientemente representativo de los intereses y las demandas de aquellas personas que, de entrada, simplemente viven cerca unas de otras? ¿Puede ser en verdad, como a veces se piense y se le pide, un recurso estratégico para las escuelas, o para los centros de salud?

### Una nueva época marcada por las fragmentaciones sociales

En las últimas décadas, las transformaciones sociales han afectado de forma radical al conjunto del entramado social e institucional de las sociedades humanas, ahora ya sí, globalmente. Que los tiempos que corren son otros es un punto de partida común en los principales análisis sociales que se realizan. Algunos autores vienen hablando de la segunda modernidad o modernidad reflexiva (Giddens, Beck, Lash, 1997), de la sociedad del riesgo (Beck, 1998), o de la sociedad líquida (Bauman, 2002). Nos referimos a nuestra época con términos como el de globalización (Giddens, 2000), período neoliberal (Navarro, 2000) o como la era de la información y de la sociedad red (Castells, 2006). No se trata, en todos estos casos, de lecturas de la realidad social contradictorias entre sí. Si bien cada autor busca poner luz sobre aquellos aspectos del cambio social que considera centrales, lo que nos vienen a decir estas obras señeras de la sociología contemporánea es que en el siglo XXI emerge una era de incertidumbres ante un cambio que nadie parece poder controlar, ni casi entender; y que muy pocos se atreverían a vaticinar como la antesala de una nueva era de esplendor y oportunidades.

Las consecuencias sociales del *cambio de época* han provocado una metamorfosis de la cuestión social (Castel, 1997) que ha dado lugar a sociedades dualizadas, con estructuras sociales fuertemente fragmentadas (Galbraith, 1992; Castel, 1997; Tezanos, 2001), con una concepción de los tiempos y ritmos sociolaborales que hacen difícil articular compromisos y construir confianza (Sennett, 2000), y por lo tanto vínculos sociales duraderos.

Los referentes tradicionales sobre los que se construyeron las identidades, los vínculos y las organizaciones sociales propias de los treinta años gloriosos del estado del bienestar en Europa (1945-

1975), llevan mucho tiempo debilitándose (¿Hace más de treinta años de esos treinta años!). Nos referimos fundamentalmente al empleo, generador de identidades profesionales y de clase, pero no únicamente: también al territorio, en la medida en que este era una extensión hacia fuera de la empresa de esas mismas identidades de clase (los barrios obreros), o a ciertas instituciones como la iglesia católica, la familia o la escuela, reproductoras sociales de unas identidades bastante homogéneas. Hoy esos referentes están fuertemente debilitados o sometidos a importantes transformaciones; y no emergen claramente otros nuevos, capaces de generar nuevos procesos de identificación, acción y organización colectiva. O sí que emergen, pero no parece que se consoliden.

Los cambios en el trabajo han dado paso a una era en la que la precariedad laboral es la norma y el papel social del empleo está en crisis (Miguélez, Prieto, 1999). Referente tradicional, en las sociedades del pleno empleo, de identidades, vínculos y organizaciones, ahora ha dejado de serlo; al menos para los sectores más débiles y mayoritarios del mercado de trabajo. ¿Cómo pueden construirse vínculos e identidades colectivas, organizaciones o redes de reciprocidad, entre trabajadores y trabajadoras que pasan juntos muy poco tiempo, que cambian con frecuencia de empresa, de oficio y de sector de actividad, que alternan períodos de ocupación con otros de desempleo? Así que el empleo ha dejado de ser, para muchísima gente, el eje sobre el que hacer pivotar los mecanismos y las estrategias de inclusión social.

Mientras el papel social del empleo está en crisis, los cambios en la morfología de las ciudades en estas últimas décadas también han tenido claras consecuencias sobre las relaciones sociales y las formas de articulación de la convivencia urbana (Soja, 2004; Sassen, 2010). Se han dispersado funciones urbanas; se han reconstruido (remodelado) territorios, vaciándolos y rellenándolos de personas y actividades; y todos estos cambios urbanos se han traducido en vidas más aisladas, en ruptura de los vínculos tradicionales de vecindad, en disminución de oportunidades de contacto e intercambios en la cotidianidad, y en el consiguiente debilitamiento de muchas de las formas organizativas tradicionales, basadas en intereses e identidades comunes en el territorio.

La población es también hoy mucho más diversa, por supuesto en orígenes geográficos, colores de la piel, lenguas y culturas; pero

la diversidad no se queda ahí. Afecta a las formas de vida urbana, muy especialmente a los usos diversos, y muchas veces conflictivos, del espacio público en función de horarios, estilos de vida, edades, necesidades sociales y oportunidades. Dicha diversidad se traduce en fragmentación cuando da lugar a exclusiones y segmentaciones sociales, laborales y políticas, y a dificultades para identificar lo común y recrearlo a través de formas organizativas del tipo que sea.

No olvidemos los importantísimos cambios en las estructuras familiares que, en la dirección de menos extensión y menos estabilidad, también nos remiten a una vida de vínculos más frágiles, y más amenazada por el aislamiento.

Así mismo, la debilidad de los actores sociales tradicionales, y el surgimiento de una gran pluralidad de agrupaciones, colectivos, redes, plataformas y asociaciones de todo tipo, deben ser vistas como un claro indicador de las fragmentaciones sociales que venimos comentando, con cada vez menos organizaciones que representen a muchos, y en cambio muchas que representan a pocos; ya sean personas, intereses o problemas.

Todas estas tendencias de cambio han dado paso a unas sociedades en las que las personas vivimos *desvinculadas* unas de otras, más aisladas, a la vez que más amenazas por riesgos diversos.

### El sentido de la acción comunitaria

¿Qué puede aportar la acción comunitaria ante este diagnóstico que acabamos de relatar? ¿Qué sentido tiene apostar por este tipo de estrategias, qué condiciones se precisan y qué resultados es posible esperar? En definitiva, acción comunitaria ¿para qué?

La acción comunitaria se da en una gran diversidad de ámbitos de intervención (el territorio, ciertas instituciones, las asociaciones...). No podemos encasillarla asociándola a un único tipo de objetivo y de políticas (salud, desarrollo económico, educación, inclusión social, regeneración urbana y otras, pueden tener ese enfoque), o de campos profesionales (trabajadores sociales, educadores, profesionales de la salud, psicólogos sociales, agentes de desarrollo local, algunos sociólogos... trabajan de forma comunitaria). Se trata pues, claramente, de un campo diverso, interdisciplinar e interprofesional (Ucar y Llena, 2006).

Con todo, esa diversidad no debería asociarse a dispersión o falta de un sentido común. Las características básicas de la acción comunitaria nos remiten a cuestiones como: problemas comunitarios o necesidades como punto de partida, proceso de cambio, proceso colectivo, proceso educativo, carácter endógeno e integrado, fortalecimiento, organización, confianza y participación, principalmente (Fragoso, 2009: 122-123; Montero, 2003: 59-93).

En nuestro trabajo las aportaciones realizadas por diversos profesionales y operadores de la acción comunitaria nos han llevado a sintetizar el sentido de la acción comunitaria en la idea de «trabajar colectivamente objetivos colectivos». El principio operativo fundamental de esta idea es el de organización; una organización con intencionalidad, la de hacer frente colectivamente a problemas, necesidades o intereses colectivos.

Resulta especialmente interesante, para fundamentar la acción comunitaria como estrategia y contenido de una política pública, la idea de vincularla a necesidades, que son diversas y atañen a actores también diversos:

- A necesidades individuales que no se pueden cubrir individualmente, por ejemplo la necesidad de formar parte de alguna cosa más allá de nuestra individualidad, de disponer de referentes colectivos que nos ayuden a construir nuestra propia identidad.
- A la necesidad colectiva que tenemos de vivir juntos si queremos resolver ciertos problemas que no encuentran solución de forma individual, ni compitiendo en vez de colaborando.
- Muchos procesos demuestran como la acción comunitaria también puede resolver problemas a las asociaciones, al dotarlas de un proyecto y, sobretudo, de una metodología de acción.
- Finalmente, también puede responder a importantes necesidades institucionales, lo que nos lleva directamente a vincular acción comunitaria con políticas públicas.

### Acción comunitaria y políticas locales

En efecto, tanto el conjunto de los cambios sociales recién apuntados, como las necesidades sociales e institucionales reconocidas por los distintos operadores con los que venimos trabajando, se han

traducido en auténticos retos para las políticas locales; al menos desde cuatro puntos de vista:

- a) El reto de identificar intereses generales o comunes. Aún operando a pequeñas escalas, de barrio por ejemplo, el crecimiento de la diversidad y de las fragmentaciones sociales entre esta población que comparte territorio se traduce en demandas y reivindicaciones diversas, incluso contradictorias. Existen dificultades en identificar las condiciones sociales que son efectivamente compartidas y que deberían hacer emerger intereses comunes.
- b) El reto de encontrar interlocutores sociales suficientemente eficaces y representativos en el territorio, capaces de contribuir a la gestión y resolución del conflicto urbano por las vías tradicionales de negociación.
- c) La necesidad de hacer frente a «nuevos problemas», o a «nuevos formatos» de problemas tradicionales (sostenibilidad, convivencia, inclusión, educación, rehabilitación y remodelación de zonas urbanas deprimidas, intervenciones integrales en barrios, etc.) que requieren de la implicación de los «afectados», que deben comprometerse a ser parte activa de la solución de los problemas que les afectan; o que «deberían llegar allí donde la administración no llega».
- d) El reto, muy presente hoy en día, de encontrar formas de trabajo *intra e inter* institucionales que permitan integrar recursos y promover sinergias que hagan más eficaces y eficientes los dispositivos de las políticas públicas (el reto de la transversalidad).

Se consolida así el argumento de que la acción comunitaria tiene sentido como estrategia de trabajo que ha de permitir dar respuesta a necesidades, tanto sociales como institucionales, a través de poner en práctica formas de hacer colaborativas. ¿Qué han hecho en esta dirección nuestros gobiernos locales?

### Instrumentos y estrategias para promover procesos y acciones comunitarias desde los gobiernos locales

Ya hemos visto que la acción comunitaria es un campo muy diverso, interdisciplinar e interprofesional, así que no resulta fácil asociarlo a

una única política pública. Por más que los gobiernos y sus administraciones puedan contar con departamentos, direcciones o equipos que llevan ese nombre, lo cierto que es que también existe acción comunitaria en lugares en los que esta no es nombrada como tal, o sí que lo es, pero de un modo más instrumental o metodológico y no para dar nombre a la política pública que se despliega. De hecho, los gobiernos locales han seguido al menos cinco tipos de actuaciones, distintas pero interrelacionadas, basadas en estrategias de acción comunitaria.

- La acción comunitaria desde los servicios sociales de base (Trabajo Comunitario).
- Los planes de barrio: comunitarios, integrales, etc.
- Algunas políticas sectoriales (educativas, de juventud, de inmigración...).
- El apoyo a proyectos asociativos.
- Los equipamientos de proximidad.

No se trata de acciones claramente diferenciadas siempre unas de otras, por lo que a veces se hace difícil establecer fronteras claras. Nos encontramos con equipamientos de proximidad que potencian proyectos asociativos, o con planes sectoriales (juventud, educación, integración de inmigrantes u otros) que forman parte, o se suman, a proyectos integrales de reforma en barrios desfavorecidos, etc. Pensamos que se trata de una clasificación que tiene interés en la medida en que permite dibujar lo que podríamos llamar *El Menú* de opciones estratégicas para llevar a cabo políticas de acción comunitaria desde los gobiernos locales; al menos el que hasta ahora se ha podido *cocinar* desde los ayuntamientos. Los dos primeros tipos de acciones, la acción comunitaria desde los servicios sociales de base, y los planes comunitarios, recibirán un tratamiento específico y más detallado más adelante. Ahora nos limitaremos a apuntar o presentar los otros tres tipos.

En la última década se ha asistido en muchos municipios catalanes a un despliegue importante de programas vinculados a políticas sectoriales que incorporaban una propuesta metodológica de base comunitaria. Nos referimos a propuestas como las de los llamados PLIS (Plans Locals d'Inclusió Social), al Pla de Barris, a

los PEC (Projectes Educatius de Ciutat), o los Plans d'Entorn, por ejemplo. Unos en el marco de la lucha contra la pobreza, otros en el ámbito de la regeneración urbana de los barrios degradados, otros como proyectos del ámbito educativo, o para la integración de los inmigrantes; el caso es que todos estos planes han incorporado en sus propuestas de despliegue la necesidad de trabajar *participativamente* con la *comunidad*, realizando talleres, creando comisiones de trabajo y de seguimiento, grupos de impulso, redes de actores, asociaciones, etc. El análisis de tales experiencias apunta hacia la dificultad o el reto de su articulación en el territorio, para que no aparezcan solapados y duplicando espacios y requerimientos en términos de participación comunitaria. Distintos planes situados en un mismo territorio, con propuestas de arquitectura participativa muy similares, pero cada uno con su tema, llegan a *competir* entre ellos, convocando a la misma gente, que además es poca y se ve abocada a ser hiperparticipativa.

El apoyo a las asociaciones, principalmente a través de subvenciones y cesión de locales y otras infraestructuras, forma parte de la agenda clásica de los ayuntamientos democráticos. Se trata sin duda, o podría tratarse, de una estrategia claramente de desarrollo comunitario, si dicho apoyo se concentrara en los proyectos asociativos, más que en las asociaciones como tales. Lo que queremos decir es que subvencionar, del modo que sea, a las asociaciones, no tiene porque traducirse en dinámicas de fortalecimiento comunitario; eso dependerá de los proyectos asociativos (temas, objetivos, formas de hacer y relacionarse, democracia interna, etc.) que haya detrás de estas asociaciones.

Finalmente, también es necesario señalar la importancia estratégica que pueden llegar a tener los equipamientos de proximidad, en especial los centros cívicos, en el impulso de dinámicas de fortalecimiento comunitario (Ajuntament de Girona, 2007) a través de dinámicas de co-gestión y coproducción de servicios y actividades, o de la propia gestión cívica del equipamiento. No obstante, no siempre es así, y muchas veces los centros cívicos u otros equipamientos se limitan a ser continente de actividades que, independientemente de su interés, se ofrecen más desde lógicas de «satisfacción al cliente» que de «fortalecimiento de la comunidad».

## La acción comunitaria desde los servicios sociales

El auge de la atención de casos ha supuesto para muchos equipos de servicios sociales el debilitamiento, cuando no el total abandono, de la tradición del trabajo comunitario dentro de los servicios sociales. Una trabajadora de servicios sociales nos comentaba que «lo del trabajo comunitario me suena de cuando estudié»; como algo que se reconoce que forma parte de la tradición, pero no de la práctica actual. Pero no se puede afirmar que los servicios sociales de base estén totalmente fuera de juego por lo que a acción comunitaria se refiere. Aunque es cierto que los encajes entre atención de casos y acción comunitaria no son fáciles. Muchas veces el éxito depende del plus de «militancia profesional» (dedicación más allá de la jornada o de los encargos institucionales formales) que los equipos de servicios sociales de base estén dispuestos a aportar.

El estudio de la acción comunitaria en los servicios sociales de base en Barcelona, nos muestra como esta comprende actividades de calados muy diversos (Morales y Rebollo: 2010a): acciones informativas y de sensibilización co-producidas con actores del territorio; apoyo a grupos y colectivos de usuarios de servicios sociales para que asuman mayores grados de autonomía, fomentando la conciencia de grupo y las capacidades personales que les permitan desarrollar proyectos y actividades para respuesta a sus necesidades o a las de colectivos en una situación similar; acciones de soporte a iniciativas de las entidades vecinales para facilitar la integración de determinados colectivos y/o fortalecer la cohesión comunitaria; o la implicación en planes comunitarios y otros espacios de coordinación con entidades y servicios públicos, como comités técnicos u otros, con el objetivo de impulsar iniciativas que puedan ser transformadoras de la calidad de vida de los habitantes a partir de su implicación y corresponsabilidad.

Se trata de formas de acción comunitaria que tienen una traslación organizativa, pues su impulso se produce a través de la creación en redes de actores, o la participación en redes ya existentes —más frecuentemente—, en las que los equipos de base de los servicios sociales se encuentran con entidades y asociaciones vecinales, con diversos tipos de equipamientos de proximidad, y con otros servicios públicos, fundamentalmente centros de salud y escuelas.

Los temas que más se trabajan son los que tienen que ver con la convivencia, el voluntariado de acción social y la salud; seguidos de la educación/formación y la inmigración/interculturalidad. Llama la atención la poca presencia de iniciativas directamente enfocadas a la promoción económica y el empleo, sobre todo en el momento actual de crisis.

El análisis cualitativo pone de manifiesto algunas oportunidades para los equipos de servicios sociales de base, asociadas a su participación en acciones comunitarias, en especial las que se derivan de la orientación que tienen estas acciones hacia la participación de la ciudadanía, la colaboración que se produce entre actores diversos y el trabajo en red propios de la acción comunitaria, y también al hecho de partir de diagnósticos compartidos y consensuados. Por su parte, las amenazas detectadas nos hablan de aspectos organizativos, de liderazgos mal entendidos, de dificultades para que la información circule de forma eficaz y de las dificultades para establecer claramente roles y compromisos entre actores que son diversos. Mirando *hacia dentro* de los propios servicios sociales, se señalan también algunas debilidades que tienen que ver con encargos poco claros y cierta apelación al voluntarismo, con falta de formación específica, y con las dificultades para consolidar relaciones en equipos con fuerte rotación de profesionales.

En consonancia con lo expuesto hasta ahora, las estrategias de mejora que señalan los y las profesionales apuntan a diversos aspectos, como la necesidad de precisar mejor los roles a asumir por los diferentes actores, de profundizar más en las metodologías de trabajo colaborativo y en red, de evaluar, o de innovar en aspectos organizativos.

## Los Planes de Desarrollo Comunitario

Los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC)<sup>5</sup> se ponen en marcha en diferentes barrios de Cataluña a partir de la segunda mitad de los años noventa. Aunque con origen diverso, a veces promovidos

5. En sus inicios también fueron llamados Planes de Dinamización Comunitaria.

por la administración, a veces impulsados por asociaciones vecinales u ONG,<sup>6</sup> tienen formalmente el objetivo de integrar los esfuerzos y sinergias de los habitantes de los barrios, los grupos organizados y asociaciones, y los servicios públicos de dichos territorios.

El despliegue de los planes en el territorio ha sido diverso en cuanto a ritmos de asentamiento y a la comprensión de su sentido y finalidad por parte de sus protagonistas e impulsores. La definición del papel de la ciudadanía, de las administraciones y de los servicios públicos en los mismos no ha sido ni es fácil. En cierto modo es aún un tema por resolver. Lo cierto es que, bajo la misma denominación de PDC, podríamos encontrar procesos muy diversos, eso sí, con un denominador común: una línea de cofinanciación, entre ayuntamientos y Generalitat de Cataluña, para el impulso de proyectos fundamentados en la participación vecinal y asociativa, con la participación de los servicios públicos en mayor o menor medida dependiendo de los casos,<sup>7</sup> y con el soporte técnico de profesionales que impulsan la dinamización de las relaciones que hacen posible ese trabajo conjunto.

Pese a esa enorme variedad de prácticas, los casi 15 años de Planes Comunitarios, con sus éxitos y sus fracasos, permiten sistematizar algunos elementos de diagnóstico, y también de aprendizajes con vistas a definir ciertas condiciones que son consideradas básicas por muchos actores y estudiosos de los procesos.

---

6. En el caso de Barcelona, sobre el año 1996, se iniciarían de forma paralela los Planes Comunitarios de Trinitat Nova y de el Casc Antic (PICA). El primero bajo liderazgo de la asociación de vecinos, con la voluntad de iniciar un proceso comunitario que involucrase a los vecinos en el diseño de barrio que debía ser remodelado, al encontrarse afectado por aluminosis. El segundo, impulsado desde un espacio de coordinación con un importante liderazgo de entidades gestoras de proyectos y servicios, y con una importante dimensión técnica y de gestión de proyectos y poca participación vecinal. A partir del año 1997, con financiación del 0'52 del IRPF y de la Generalitat de Cataluña, la FAVIBC (Federación de Asociaciones de vecinos de vivienda social del Cataluña) comenzaría a impulsarlos en más de 20 barrios del ámbito catalán bajo el nombre de Planes de Dinamización Comunitaria, y con el soporte de algunas administraciones locales.

7. Mientras en determinados barrios, se consolidaban espacios de coordinación de los servicios públicos con la pretensión de fortalecer el trabajo conjunto con los vecinos, en otros la organización del PDC no iba más allá de la constitución de una mesa de entidades que intentaba dar respuesta a las necesidades sociales identificadas a partir de proyectos financiados en el marco del PDC.

Nuestro trabajo más reciente sobre los PDC de la ciudad de Barcelona (Morales y Rebollo, 2010b) confirma algunas tendencias que hace tiempo que se vienen consolidando, en algunos casos desde los propios orígenes de este tipo de proyectos. Así, se dibuja un panorama marcado, en primer lugar, por la enorme diversidad ya apuntada: de proyectos, de objetivos, de formas de funcionar, en relación al papel de los diversos actores, etc. Una diversidad que hace difícil identificar elementos comunes y compartidos, más allá de los aspectos puramente formales ya apuntados (financiación y arquitectura institucional principalmente). Se pueden añadir otros elementos de diagnóstico de los PDC, como la debilidad, precariedad y «aislamiento profesional» con el que trabajan muchos técnicos comunitarios;<sup>8</sup> el excesivo voluntarismo alrededor de la implicación de los servicios públicos; los frenos que muchas veces provienen de las propias entidades impulsoras, resistentes a la renovación interna, tanto de personas como de proyecto; las dificultades para mantener viva la participación de la ciudadanía; o la tendencia a convertirse en estructuras de prestación de servicios, más que de empoderamiento ciudadano; etc.

Finalmente queremos apuntar algunos aprendizajes que nos parecen especialmente relevantes y que ubicamos en dos dimensiones diferentes: los PDC como *política pública* y los PDC como *propuesta metodológica* para la mejora y/o transformación social urbana desde la participación y la corresponsabilidad del territorio.<sup>9</sup>

Apostar por la construcción de una política pública de impulso/ extensión en el territorio de PDC, otorga a las administraciones un papel clave que va más allá de la financiación. La idea central es que

---

8. Los técnicos comunitarios (que en algunas ocasiones son equipos comunitarios, formados por más de un persona), son los profesionales contratados con la finalidad de dinamizar las relaciones entre actores implicados o a implicar en un PDC, facilitando y promoviendo de esta forma, su organización, la construcción de objetivos compartidos, la reflexión para la acción, etc.

9. En este ocasión hacemos uso del termino no solo en su dimensión física, sino también en su dimensión simbólica compartida, en lo referente a las relaciones entre los actores que inciden de forma directa en su cotidianidad: vecinos y vecinas, tejido asociativo profesionales y servicios públicos y administraciones que tienen competencias sobre los mismos.



la administración es un actor más (por mucho que pueda ser *especial*) que también debe aprender a relacionarse con los demás actores en un proceso de construcción conjunta de bienestar colectivo. Se trata, por tanto, de que la política pública no se agote con la financiación de actividades o servicios y vaya acompañada de otros compromisos: con los valores de transparencia y democracia que han de regir este tipo de procesos para que sea posible construir relaciones de confianza; contribuyendo a la concienciación de que los recursos en uso son públicos, y por lo tanto deben ser administrados desde la participación de personas y grupos para contribuir a la mejora del bien común; promoviendo activamente dinámicas de transversalidad y conexión con otras políticas, con otras administraciones y con los distintos recursos que operan en el territorio, especialmente en lo que tiene que ver con los encargos profesionales de los servicios públicos; también reconociendo capacidades, proyectos y liderazgos sociales, espacios de autonomía y de responsabilidad social.

Desde la dimensión metodológica, los actores más activos y comprometidos señalan la necesidad avanzar en todo aquello que ayude de verdad a reforzar la idea de proceso relacional y de trabajo conjunto alrededor de los PDC (Rebollo y Carmona, 2009), redefiniendo la figura y las funciones del equipo dinamizador, innovando en cuanto a formas de organización, dinamización y participación de la ciudadanía, incorporando estrategias de gestión del conflicto, avanzando en dispositivos de evaluación del propio proceso comunitario, y no solo de los proyectos; y mejorando la adaptación del proceso a la realidad cambiante.

## V. LOS RUMORES SOBRE LA INMIGRACIÓN: ANÁLISIS DEL FENÓMENO Y POLÍTICAS DE RESPUESTA

Mikel Aramburu y Aitor Hernández-Carr

### Introducción

Las administraciones públicas han comprobado como, con el paso del tiempo, se han fortalecido las suspicacias de una parte de la población autóctona respecto a la relación entre estas y la población extranjera. La *rumorología* sobre el supuesto acceso privilegiado de la inmigración extranjera a las ayudas y recursos públicos compromete la cohesión social y la calidad de la democracia. Cuestiona la imparcialidad de la administración a la hora de atender al vecindario y la legitimidad en el acceso a los recursos públicos de determinados segmentos de población, tensiona la convivencia y pone en duda la legitimidad de los gobiernos democráticos. Ante esta situación, desde las administraciones públicas se ha señalado la falta de unas pautas de actuación que permitan orientar el abordaje de un fenómeno de gran envergadura y complejidad.

El siguiente capítulo presenta las principales conclusiones del estudio «El ámbito local y los rumores sobre el acceso de la inmigración extranjera a los recursos públicos»,<sup>1</sup> cuyo objetivo ha sido el

1. El estudio, realizado a lo largo del año 2010, ha sido financiado por el *Àrea de Igualdad y Ciutadania* de la Diputació de Barcelona y ha sido desarrollado en el marco del Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP). Dicho estudio se ha realizado a partir de las experiencias desarrolladas en quince municipios de la provincia de Barcelona y ha contado con la colaboración de los ayuntamientos de dichos municipios. Las diferentes fases de la investigación han incluido: entrevistas a los técnicos y responsables municipales de los quince municipios seleccionados, dos estudios de caso en que se ha entrevistado y se han realizado grupos de discusión con diferentes agentes sociales (asociaciones de vecinos, de comerciantes, etc.), y, elaboración de un cuestionario *Delphi* que ha sido contestado por personas con una amplia experiencia y conocimiento en la materia.