

EL DESARROLLO DE LOS PLANES COMUNITARIOS EN CATALUÑA

FERRÁN CORTÈS IZQUIERDO
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

RESUMEN

En esta comunicación se va a dar cuenta del desarrollo en Cataluña de los planes comunitarios en los últimos años. En primer lugar, se trata de describir los elementos fundamentales de esta metodología de organización comunitaria, sistematizada por Marchioni (1999), que está al servicio de la promoción de procesos de desarrollo social local que impliquen los actores sociales presentes en el territorio en un proceso de mejora de su bienestar social. En segundo lugar, se va a situar el contexto institucional que ha favorecido el desarrollo de este tipo de trabajo comunitario: el programa de planes comunitarios impulsado por la Dirección General de Servicios Comunitarios del Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Cataluña, el creciente protagonismo de las ONG, la implicación de las universidades... En tercer lugar, se presentará un análisis comparativo de ocho de los planes comunitarios más exitosos impulsados en Cataluña los últimos años para dar cuenta del potencial y de las limitaciones de este tipo de planteamientos de desarrollo local, haciendo especial atención en el papel desarrollado por los servicios sociales en estos procesos.

PALABRAS CLAVES: organización comunitaria, procesos de desarrollo social local, planes comunitarios, trabajo comunitario y servicios sociales.

ABSTRACT

In this communication, the development of communitary plans in Catalonia in recent years will be discussed. In the first place, I will describe the key elements of this methodology of communitary organisation, systematised by Marchioni (1999). Such methodology serves the promotion of local processes of social development that involve social actors within a territory in a process of improvement of their social welfare. In the second place, I will situate the institutional context that has favoured the development of this kind of communitary work: the programme of communitary plans promoted by the General Direction of Communitary Services at the Department of Social Welfare of the Generalitat de Catalunya, the increasing prominence of NGOs, the participation of universities... In the third place, I will present a comparative analysis of eight of the most successful communitary plans promoted in Catalonia in the last few years, in order to identify the potential and limitations of this kind of approaches to local development. I will pay particular attention to the role of social services in these processes.

KEY WORDS: Comunitary organisation, local processes of social development, communitary plans, communitary work and social services.

1. UNA BREVE APROXIMACIÓN CONCEPTUAL: LOS PLANES COMUNITARIOS COMO UN PROCESO DE ORGANIZACIÓN COMUNITARIA PARA LA MEJORA DEL BIENESTAR DE UNA LOCALIDAD

Entiendo los planes comunitarios como un proceso de movilización colectiva en el cual unos actores sociales (políticos, técnicos y/o ciudadanos) toman conciencia de

la existencia de intereses comunes y se organizan en una plataforma de trabajo común entorno al diseño y la ejecución de un plan de desarrollo de una localidad. En este proceso, los actores que lideran el proceso construcción comunitaria asumen el reto de desarrollar estrategias de modificación del dispositivo institucional para coordinar y reorganizar los esfuerzos de las instituciones (públicas o privadas) encargadas de favorecer el bienestar social, para construir nuevas intervenciones más integradas y eficaces. Pero, a menudo, los planes comunitarios también se proponen, y esto es más difícil de conseguir como podremos contrastar más tarde a la luz de las experiencias que presentaré brevemente en esta comunicación, favorecer la participación de los ciudadanos más directamente afectados por las situaciones problemáticas que se quieren mejorar. Para poder convertir a los actores directamente implicados en sujetos de su acción es necesario desarrollar una estrategia de intervención que favorezca el desarrollo de los abordos colectivos, que favorezca la movilización y la organización de las potencialidades internas de la población. (Dumas y Séguier, 1997).

Marchioni (1999), que ha promovido planes comunitarios desde los años 80 y es el principal responsable que los procesos de desarrollo local centrados en el bienestar social se acostumbren a llamar de esta manera, propone una metodología para orientar estos procesos que parte de formas de la investigación-acción-participativa. Según Marchioni, se debe empezar realizando un diagnóstico en el que se deben compaginar los datos objetivos obtenidos por los técnicos con las aportaciones de los otros dos protagonistas del proceso comunitario (los políticos y los ciudadanos) a través de métodos de investigación participativa: la audición de los informadores privilegiados y de los coloquios con personas de la calle. Este estudio, que combina el conocimiento objetivo y subjetivo, será recogido en una “monografía comunitaria” que tendrá que ser discutida por los diferentes grupos implicados en el proceso para consensuar un diagnóstico común. Sobre la base de este diagnóstico se trata de articular una serie de programas sectoriales (urbanismo, ocupación, salud, cultura,...) que estén coordinados para aportar respuestas integrales a los problemas de la gente. Se deberá fomentar la creación de un equipo comunitario que pueda asumir la gestión y organización del programa y animar la participación de los diferentes actores sociales, manteniendo relaciones con las personas implicadas en el proceso, informando a todo el mundo sobre lo que se va haciendo y de los conocimientos que se van adquiriendo, publicando y difundiendo guías de recursos para que todos sean conscientes de lo que ya existe para potenciarlo, organizando un sistema regular de reuniones, etc.

2. UNA MIRADA GENERAL AL CONJUNTO DE LOS PLANES COMUNITARIOS QUE SE DESARROLLAN EN CATALUÑA

Para dar cuenta de la emergencia de los planes comunitarios en Cataluña en los últimos seis años nos tenemos que referir al Plan General de Desarrollo Social, Económico y Comunitario (PDSEC) que ha ofrecido un cierto soporte económico y técnico a este tipo de procesos de organización comunitaria, y como consecuencia de este hecho, han reunido la mayor parte de los planes comunitarios catalanes en este marco programático. El PDSEC se empieza a implementar desde el Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Cataluña a partir del 1997, tomando como punto de referencia el modelo

francés (contratos de ciudad en el marco de políticas de ciudad de carácter multifactorial) y las experiencias del Québec (Canadá), así como las orientaciones de Marchioni, el cual ha impartido actividades de formación y asesoramiento dirigidas a técnicos de este departamento y, posteriormente también a algunos de los equipos de dinamización de los planes comunitarios.

No hay duda que el soporte económico y técnico que ofrece este programa ha estimulado la generación y el mantenimiento de procesos de organización comunitaria en localidades de varias comarcas catalanas. En este momento contabilizo 61 planes comunitarios¹, que sobretodo se sitúan en barrios periféricos de la región metropolitana con importante proporción de vivienda de protección oficial. Pero cabe decir que este soporte económico (condicionado a que el ayuntamiento de referencia aportara la misma cantidad) no ha sido muy importante² y que el apoyo técnico ofrecido ha sido poco significativo para el desarrollo de los planes comunitarios.

Por la información de que dispongo (sobre unos 20 planes comunitarios) y el contraste con expertos del trabajo comunitario, la mayoría de los planes comunitarios han construido plataformas de coordinación de las entidades del barrio más o menos amplias que han favorecido en cierta forma el trabajo en común. Aunque, a menudo, este espacio solo ha servido para ordenar el reparto de las subvenciones públicas entre las asociaciones, en algunos casos estas plataformas han conseguido implicar a la mayoría de servicios públicos del bienestar (servicios sociales, escuelas, centro de salud, servicios de ocupación,...) y a las asociaciones activas (vecinos, tiempo libre, culturales,...), en un plan de desarrollo social de la localidad. Pero aún es menos habitual que en este tipo de procesos se trabaje a fondo para que los habitantes del barrio se organicen entorno a la resolución de sus problemas. A continuación voy a presentar unas breves reflexiones en torno a algunos planes que a mi entender sí que han conseguido importantes éxitos en la construcción de conjuntos de acción con cierta capacidad de transformación del territorio y ciertos niveles de participación de ciudadanos no organizados

3. UNA APROXIMACIÓN A OCHO PLANES COMUNITARIOS ESPECIALMENTE INTERESANTES

Para promover un plan comunitario es necesario que un grupo promotor impulse la constitución de un intergrupo que integre a la mayor parte posible de instituciones, servicios y asociaciones implicadas en la provisión de bienestar en el barrio. Si analizamos el cuadro comparativo anexo a través del cual presento algunos datos de los planes comunitarios que sirven de punto de referencia a esta reflexión, podemos observar que la mayor parte de estos planes (en seis de los ocho planes estudiados) son impulsados por asociaciones del barrio, sobretodo la asociación de vecinos y que en la mitad de estos casos cuentan con el apoyo de los servicios sociales comunitarios. Pero también encontramos dos planes que han sido impulsados por el ayuntamiento a través de la contratación de un equipo externo.

No hay duda que, en principio, cualquiera de los actores presentes en un territorio tiene legitimidad para liderar la promoción de un plan comunitario, y que hay que tener en cuenta que el contexto de partida puede ser muy diferente en cada caso (no es lo

¹ Se puede obtener una breve descripción de cada uno de los planes comunitarios en la dirección de internet www.xarxa-omnia.org/pdc.

² La financiación anual que ofrece este servicio ha oscilado entre 500.000 ptas i 8.000.000 ptas en los planes más desarrollados y ambiciosos.

mismo, por ejemplo, impulsar un plan en un barrio con tradición de trabajo común entre entidades y servicios, que hacerlo en otro en el que predomina el conflicto). Pero hay que tener en cuenta que la visualización externa de quien lidera un proceso condiciona en gran medida las implicaciones del resto de actores sociales del territorio. Mientras que, cuando hay un liderazgo de las asociaciones, acostumbra a ser más difícil la implicación de los profesionales de los servicios públicos y el apoyo institucional, en cambio si la iniciativa parte de la administración pública aparecen resistencias de las asociaciones del barrio. Teniendo en cuenta las dificultades que aparecen cuando lidera un solo tipo de actor social y que los momentos de gestación de un proceso organizativo son especialmente implicativos para sus participantes, me parecen especialmente interesantes los esfuerzos de constituir grupos promotores mixtos, en los que ya se visibiliza aquello que se quiere construir a lo largo del proceso. Para constituir estos grupos promotores mixtos es clave el compromiso y entendimiento de la asociación de vecinos y de los servicios sociales ya que, en principio, son organizaciones con una visión general sobre las situaciones problemáticas del territorio que, están especialmente bien situadas para conectar con el resto de asociaciones y servicios públicos del bienestar, así como con las poblaciones afectadas por estas situaciones problemáticas. Aunque el protagonismo de los ciudadanos no organizados solo ha sido importante en uno de los planes comunitarios presentados, se consolida una tendencia a apostar por metodologías de investigación/acción participativas que conviertan a los ciudadanos en sujetos de las acciones de mejora que se proponen.

Cuadro comparativo muestra planes comunitarios en Cataluña

| Variables Plan | Iniciativa proceso | Actores protagonistas | Proyectos más significativos |
|----------------------------|--|---|---|
| Case Antic Barcelona | Grupo asociaciones | Asociaciones vecinales y de servicios | Promoción económica, mediación intercultural, servicios proximidad, banco tiempo, casal infantil |
| Tributat Nova Barcelona | Asociación vecinos | Asociaciones, servicios públicos y ciudadanos | Urbanismo sostenible, educación ciudadana, dinamización asociativa, promoción gente mayor |
| Verdum Barcelona | Servicios sociales y asociación de jóvenes | Asociaciones y servicios sociales | Espacio público, educación ciudadana, interculturalidad y convivencia, educación salud |
| Carmel Barcelona | Grupo asociaciones de servicios | Asociaciones de servicios y servicios públicos | Dinamización ciudadana y espacio público, promoción inmigrantes y gente mayor. |
| St Antoni Barcelona | Servicios sociales y asociación de vecinos | Asociaciones y servicios sociales | Red ciudadana, red voluntariado, dinamización jóvenes y gente mayor |
| Pomar de Badalona | Asociación de vecinos y servicios sociales | Asociaciones vecinales y servicios públicos | Dinamización cultural y lúdica, promoción mujeres, dinamización jóvenes, radio. |
| St Roc Badalona | Ayuntamiento con apoyo equipo externo | Equipo externo, servicios y asociaciones | Promoción comunidades escolares, formación mujeres, dinamización Ampas. |
| St Josep Obrer Reus | Ayuntamiento con apoyo equipo externo | Equipo externo, servicios públicos y asociaciones | Mejora urbanística, limpieza barrio, educación y deporte, dinamización jóvenes, escuela de barrio |

a impulsar y el diseño de los proyectos de intervención que dan cuenta del contenido sustantivo de cada uno de los planes comunitarios. Como podemos ver en el cuadro comparativo es mayoritario el énfasis en los proyectos de dinamización de colectivos con dificultades (sobre todo mujeres, jóvenes y gente mayor), la educación para la convivencia ciudadana, la promoción del espacio público y la dinamización asociativa. También es reconocible un esfuerzo importante para favorecer la transversalidad en las acciones que impulsan los diferentes agentes sociales, en diversos sectores (educación, sanidad, tiempo libre, ocupación, urbanismo, servicios sociales,...) para atender a diferentes colectivos

(jóvenes, gente mayor, mujeres, inmigrantes, parados, ...), aunque aún hay dificultades para avanzar en este camino debido, entre otras cosas, a las resistencias de las organizaciones y de las personas que las conforman a replantearse su forma de trabajar y a poner en crisis, de alguna manera, su espacio de poder.

4. EL PAPEL DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LOS PLANES COMUNITARIOS

Como vemos en el cuadro comparativo, en los ocho planes comunitarios presentados hay alguna participación de los servicios sociales, como es normal teniendo en cuenta su papel central en la provisión de bienestar en un territorio, aunque sólo en tres casos, como vemos en el cuadro comparativo, tienen un papel promotor en la dinamización del proceso. Pero el interés y la disponibilidad crecientes de los servicios sociales comunitarios en dinamizar y/o participar en los planes comunitarios no me lleva a sostener, ni mucho menos, que la intervención comunitaria a desarrollar por los profesionales de los servicios sociales deba canalizarse en el impulso de este tipo de procesos de organización comunitaria de amplio abasto, especialmente cuando se plantea como prioridad la articulación de una plataforma de coordinación entre los servicios públicos y las entidades privadas. Aunque es evidente que los servicios sociales comunitarios son un nudo fundamental si se quiere tejer una red que relacione a personas con responsabilidades en la provisión del bienestar social que actúan en el marco de organizaciones instituidas, también es verdad que este es, fundamentalmente, un reto político y organizativo, y que esta tarea no debería ocultar que el reto fundamental de los profesionales de los servicios sociales debería ser, a mi entender, la tarea de movilización y organización de los ciudadanos no organizados, especialmente, los colectivos en situación de vulnerabilidad social (jóvenes conflictivos, mujeres en paro, inmigrantes sin papeles, gente mayor desaprovechada, etc.). Si las poblaciones en situación de vulnerabilidad social no pueden participar en la definición de sus problemas y en las propuestas de mejora, los beneficios que estos ciudadanos podrán obtener del proceso comunitario serán poco importantes. Me parece claro que, al menos en un primer momento, la implicación de estas poblaciones se debe canalizar mediante proyectos centrados en su problemática concreta. Esta reducción del abasto de la intervención permite aumentar su profundidad ya que hace posible abordar una de las causas de la exclusión social y fomenta la participación desde la base.

No hay duda que estos proyectos de organización de poblaciones se pueden desarrollar en el marco de un plan comunitario que tenga esta vocación implicativa pero la existencia de estos espacios no es una condición necesaria ni suficiente para la organización de las poblaciones y incluso en algunos casos, los planes comunitarios, en la medida que refuerzan y legitiman el discurso y la acción institucional pueden dificultar aún más la expresión de la voz de las poblaciones que están el margen de los espacios de participación institucionales.

BIBLIOGRAFÍA

DUMAS Y SÉGUIER, M. (1997): *Construire des actions collectives. Développer les solidarités*. Lyon, Chronique Sociale.

MARCHIONI, M. (1999): *Comunidad, Participación y Desarrollo. Teoría y metodología de la*

intervención comunitaria. Madrid, Popular.

