

Enfoques para la transformación social

ACCIÓN COMUNITARIA Y POLÍTICA PÚBLICA

Oscar Rebollo

Introducción

Vivimos en una sociedad donde parece que haya triunfado la ideología de la individualización. Cada uno debe procurar salir adelante por su cuenta y, si necesita los demás, si necesita ayuda, mejor que no lo diga mucho, ya que corre cierto peligro de perder el aura de autosuficiencia, competitividad y emprendimiento que en nuestro tiempo más se asocia a la idea de éxito.

Pero bien sabemos que los demás somos nosotros, que uno solo no es nadie, que vivir es convivir, que nos necesitamos porque somos seres sociales y es lo social, lo colectivo, lo que nos hace personas y nos permite, ahora sí, salir adelante en.

El sentido de las acciones y los proyectos comunitarios es construir vínculos sociales, relaciones sociales de cooperación y solidaridad que representen respuestas colectivas a los retos y problemas sociales. Sin duda, los equipamientos de proximidad deben ser piezas clave para permitirlo y promoverlo.

Nos imaginamos los equipamientos (bibliotecas, centros cívicos, centros ...) como plazas públicas, espacios de encuentro y de relación, lugares donde juntarse para hacer cosas de manera conjunta ... En definitiva, como motores de acciones y proyectos comunitarios.

Pero también sabemos que construir entre todos proyectos colectivos no es algo que llevamos mucho incorporado a nuestros aprendizajes estándares. Debemos querer, pero también hemos de poder y debemos saber trabajar colectivamente, cooperar no es siempre un punto de partida sino un punto de llegada para el que deberemos aprender a relacionarnos de otra forma.

El presente texto aporta algunas claves para desarrollar e implementar la acción comunitaria desde la perspectiva de la política pública.

Punto de partida. No hay una sociedad estructurada

Una política de acción comunitaria no puede dar por hecha la existencia de una sociedad fuerte y articulada, con organizaciones sociales y comunitarias sólidas, vivas y representativas de la población. Esto puede ocurrir y ocurre en algunos barrios de la ciudad, o entre determinados grupos sociales, pero todos estos años de capitalismo neoliberal, sanguinario y despiadado no solo ha roto la vida de muchas personas y familias, sino que también han machacado la vida colectiva, las organizaciones y los recursos comunes, además de los valores en los que se basan. Así que la política de acción comunitaria debe asumir el reto de querer construir comunidad, de ir más allá del reconocimiento de las comunidades existentes (gente organizada, proyectos vivos, etc.) —absolutamente necesario también—, para afrontar el reto de establecer herramientas que contribuyan a hacer que las personas más aisladas de las organizaciones, los proyectos y los dispositivos de la vida comunitaria se puedan acercar a ellos y fortalecer colectivamente. Este diagnóstico no es atribuible por igual a todos los grupos sociales y barrios de la ciudad. Ni la acción comunitaria tiene el mismo sentido, ni puede mostrar la misma eficacia en todas partes.

En términos generales, en los barrios mejor asentados o integrados, donde residen los grupos sociales más fortalecidos, la acción comunitaria no tendrá el mismo sentido que cuando se

Enfoques para la transformación social

desarrolle en los barrios más vulnerables, donde la población puede estar más falta de recursos económicos, culturales y relacionales, pero eso no la hace prescindible ni mucho menos. Sin embargo, sabemos que en los territorios fuertemente marcados por la exclusión social, en las zonas más oscuras o sumergidas de las metrópolis, donde la mayoría de la población puede vivir en entornos de violencia urbana cotidiana, la AC puede mantener un papel residual o secundario ante las actuaciones más contundentes y estructurales que deben provenir directamente de la política pública.

Estamos pensando aquí especialmente en unos determinados ámbitos de intervención, como los relacionados con la convivencia y la seguridad. Si antes decíamos que las respuestas comunitarias no tienen que poner en duda las más individualizadas o de caso, ahora debemos subrayar que tampoco se tienen que ver como negadoras de ciertas intervenciones públicas directas, que pueden resultar del todo necesarias ante determinados problemas y contextos urbanos.

Una política pública orientada a fortalecer la acción comunitaria debe facilitar y promover que la ciudadanía se active y organice en formas diversas, formales e informales, para tratar de encontrar, conjuntamente, las respuestas a sus necesidades, que son más difíciles de encontrar de forma aislada o individual. Pero, desde la visión estratégica que se apunta, también forma parte de los objetivos de la acción comunitaria el fortalecimiento democrático de la sociedad y la generación de experiencias y aprendizajes significativos que despierten el interés por la participación política entre la ciudadanía.

Participación ciudadana y acción comunitaria, dos caras de la misma moneda

La democracia no puede funcionar sin la participación política de la ciudadanía. Y sin un buen funcionamiento democrático en la sociedad y en las instituciones, no se puede pensar que la política procurará justicia social. No obstante, la activación política de la ciudadanía, el interés de la gente por el hecho colectivo, requiere pasos intermedios. Hay que idear estrategias que hagan posible la transición desde el interés meramente individual hacia el interés general: desde el “yo y lo que es mío” hasta lo que es de todo el mundo y que, por lo tanto, también afecta al individuo porque nos pone límites y, al mismo tiempo, nos ofrece oportunidades individuales. La acción comunitaria representa un paso intermedio clave en esta transición, ya que obliga a salir de un pensamiento puramente individual para ir hacia la construcción de proyectos colectivos.

Hay que diferenciar participación ciudadana y acción comunitaria, no porque sean dos mundos independientes o aislados —todo lo contrario: son dos mundos íntimamente entrelazados—, sino porque hay que delimitarlos como conceptos para poder relacionarlos estratégicamente. La participación ciudadana es una participación política, que tiene sentido en sistemas democráticos que reconocen los derechos de las personas a formar parte activa de la política y sus instituciones. Se participa políticamente cuando se vota, cuando se discute sobre el contenido de la política y las políticas, cuando se controla la acción de los representantes y se les pide que rindan cuentas de algo o cuando se decide directamente.

Por su parte, si la participación comunitaria puede significar el paso intermedio entre ciudadanía y política apuntado más arriba, es porque se fundamenta en la idea de construir colectivamente proyectos colectivos. Da lugar a un “nosotros” que quiere y necesita hacer cosas conjuntamente para poder dar respuestas a problemas, retos y necesidades que son colectivas. Un nosotros que,

Enfoques para la transformación social

por lo tanto, lleva a la colaboración para la construcción y mantenimiento de un ente común, de algo común. Así, participación ciudadana (o política) y participación comunitaria son dos caras de una misma moneda, que representa la necesidad de hombres y mujeres de vivir en sociedad y afrontar colectivamente los retos derivados de la condición de seres sociales.

Desde la participación política se define el significado concreto del interés general a través de formas democráticas de participación. Desde la participación comunitaria se desarrollan proyectos colectivos a través de las diversas formas de asociacionismo o cooperación que se construyen. En los dos casos se experimentan las oportunidades y los límites vinculados a la participación social. Mientras que las decisiones políticas afectan a todo el mundo y los canales de participación ciudadana tienen que prever este resultado y este efecto, los resultados de la acción comunitaria afectan a comunidades concretas, no se imponen al conjunto de la ciudadanía.

Qué hay que entender por acción comunitaria

En una primera aproximación, una acción comunitaria (AC) puede ser definida o entendida como un “proyecto colectivo, construido colectivamente”. Esta idea es muy importante porque ya de entrada aleja las prácticas sociales que pueden fomentar un trabajo colectivo, sí, pero en torno a un proyecto particular: mi proyecto. No obstante, con esta definición o aproximación de lo que es la AC, todavía se pueden encontrar proyectos muy diversos que busquen objetivos con los que pueden ser contradictorios o representar visiones contrapuestas en el ámbito social. Por este motivo, hay que dotar de un sentido específico, de una intencionalidad, el tipo de AC que se quiere promover, construir y facilitar.

En primer lugar, con la AC se quieren promover “respuestas colectivas a problemas colectivos”, superando los enfoques de la intervención social que únicamente plantean abordajes individuales o de caso. Eso se justifica, tal como se verá más adelante, por una comprensión de lo social que reconoce la existencia de problemas o retos sociales que solo pueden tener respuestas colectivas y que no se pueden trabajar individualmente o caso por caso, como la convivencia y la cohesión social, determinadas dimensiones de los procesos de inclusión y, más sustancialmente, la supresión de los obstáculos estructurales que tienen estos procesos de inclusión. También porque se parte de una comprensión del hecho social en que lo que se podría entender como atención colectiva tiene que incorporar necesariamente la idea de sujetos (personas y colectivos) que no esperan pacientemente ser atendidos colectivamente. Por el contrario, se vuelven proactivos en la construcción y la búsqueda de soluciones y respuestas a sus necesidades. Una idea emerge con fuerza de esta visión la AC a la que nos referimos, se hace directamente con la gente y, aunque hay que contar con los agentes “asociativos”, no se puede limitar solo a los “representantes asociativos”. Estas personas tienen un papel político en la comunidad y también pueden tener un papel clave en los procesos comunitarios. De un modo un poco más sistemático, los proyectos de la política de acción comunitaria deben tener una triple intencionalidad transformadora:

- El fortalecimiento (empoderamiento) de la comunidad.
- La mejora de las condiciones de vida (dando respuesta a necesidades y reivindicando necesidades).
- La inclusión o cohesión social.

Enfoques para la transformación social

El fortalecimiento tiene dimensiones individuales y colectivas al mismo tiempo. Como ya se ha dicho, no se trata de un fortalecimiento estrictamente individual, lo que respondería a la perspectiva neoliberal del fortalecimiento que apunta a que la gente se tiene que empoderar y fortalecer para buscarse la vida autónomamente y sin depender de los demás. El fortalecimiento comunitario que se propone tiene siempre una dimensión política: de organización y movilización, de articulación de demandas relacionadas con proyectos y con las capacidades de negociación con las contrapartes correspondientes.

La mejora de las condiciones de vida puede hacer referencia a multitud de aspectos —salud, educación, trabajo o vivienda—, así como a aspectos relacionales. La comunidad, la población, debe desempeñar un papel de primer orden en la definición, construcción o expresión de estas necesidades, así como en la búsqueda de soluciones para la mejora. Del mismo modo, superar el paradigma asistencial exige convertir muchas las demandas y necesidades en derechos humanos consolidados, lo que requiere también una fuerte implicación de las comunidades.

La inclusión y la cohesión social democráticas implican que no hay que dejar fuera a las personas más vulnerables o más frágiles, e incluyen también favorecer la convivencia en una sociedad plural, diversa, en la que las posiciones y los intereses pueden ser confrontados, y que precisamente por este motivo tiene que ser capaz de encontrar maneras democráticas de convivir.

Asociaciones: hecho asociativo, actividades asociativas y proyecto asociativo

Asociarse es un derecho, y el hecho de ejercerlo se convierte en una práctica social que hay que reconocer desde un punto de vista estrictamente democrático, independientemente del tipo de asociaciones y de los intereses y fines que persigan, que pueden ser muy diversos e, incluso, contrarios a los postulados de los gobiernos municipales, con el único límite del respeto a los derechos y las libertades de las personas. Respetados estos límites, tienen tanto derecho a asociarse los partidarios del “coche” como los de la “bicicleta”, por decirlo gráficamente.

No se habla de asociaciones desde un punto de vista formal o legal, sino puramente social: grupos de personas que comparten proyectos, aspiraciones, intereses o identidades, y que hacen cosas juntas para conseguirlo mediante una forma de gobernanza, aunque no se hayan inscrito en ningún registro administrativo.

También incorporamos a la idea formal de asociación otras formas jurídicas, como las cooperativas, que se encuentran cuando se habla de fortalecimiento comunitario. Se incluyen también hechos asociativos que adoptan formas que pueden ser muy abiertas y que, además, representan las nuevas realidades asociativas emergentes: redes ciudadanas, plataformas, grupos informales, colectivos, asambleas, grupos de grupos, etc. Cuando el discurso se transforme en prácticas concretas, será necesario procurar que no se escape esa diversidad a la hora de adoptar y adaptar los dispositivos de la política pública, tanto con respecto a las estrategias relacionales como a lo que tiene que ver con las formas de regulación de los recursos, con el fin de dotar al sistema de la flexibilidad suficiente para poder trabajar lógicas de proximidad, es decir, entendiendo y atendiendo la diversidad.

En resumen, cualquier grupo de personas que se dote de cierta intencionalidad, de ciertos objetivos comunes o compartidos y de cierta estabilidad es una asociación. Cuando la intencionalidad y los objetivos son comunitarios, la asociación es comunitaria. Cuando la

Enfoques para la transformación social

asociación comunitaria está formalmente constituida, puede adoptar formas jurídicas diversas, como cooperativas u otras. A efectos expositivos, esta definición del hecho asociativo simplifica mucho la presentación de una realidad asociativa, que puede llegar a ser muy, muy diversa.

Toda asociación suele incorporar una propuesta de actividad ordinaria para sus asociados: las actividades de consumo interno, se podría denominar. En no pocas ocasiones este tipo de actividades generan una especie de personas usuarias que no tienen el nivel de compromiso que supone ser asociado. Dependiendo del tipo de asociación, la actividad asociativa será diferente. El abanico de actividades asociativas es enormemente variado, pero siempre hay que pensar en el hecho cotidiano de la asociación, en lo ordinario que conecta directamente con la existencia de la misma asociación y la justifica ante las personas asociadas.

Cuando en este texto se habla del proyecto asociativo no se refiere a propuestas formales de intervención, acabadas y bien estructuradas. No se habla de un documento que se llame proyecto. El proyecto asociativo del que se habla puede ser explícito y evidente, pero también puede no serlo. Por proyecto asociativo aquí se entiende el horizonte de transformación social que se plantea la asociación: la sociedad que quiere construir, los valores que promueve, los cambios inmediatos sobre una determinada realidad que espera alcanzar. Muchas veces para muchas asociaciones no es fácil sistematizar las ideas de su proyecto de forma explícita y operativa, y se trabaja solo basándose en actividades, sabiendo más o menos intuitivamente hacia dónde se quiere ir. Habrá que prestar atención, pues, para ver a qué tipo de proyecto asociativo están apuntando estas actividades. El proyecto vincula la asociación con la sociedad, no solo con los socios. Del más humilde al más complejo, todo proyecto asociativo tiene un impacto en la sociedad.

Idealmente, el hecho asociativo debe garantizarse mediante la ley, y debería facilitarse y promoverse a través de los marcos reguladores de los derechos y deberes de las asociaciones, por ejemplo, con una fiscalidad específica. Por su parte, es necesario que la asociación pueda luchar por alcanzar su objeto social de manera autónoma, y debería ser capaz de mantener autónomamente su actividad interna y cotidiana.

Pero si ninguna asociación en particular es por sí sola un bien público que deba preservarse de manera infinita, tenga o no una base social capaz de mantenerla, el conjunto del mundo asociativo sí lo es. Muchas asociaciones contribuyen, “con sus proyectos”, a construir una sociedad mejor, llegando, “a través de sus proyectos”, adonde muchas veces quieren o pueden llegar ni empresas ni administraciones.

No todos los proyectos son iguales, ni tienen los mismos impactos, ni apuntan hacia un mismo modelo de sociedad, razón por la cual es muy normal que no todos los proyectos reciban el mismo tipo de apoyo público. Desde el punto de vista del “hecho asociativo”, ya hemos dicho que tiene el mismo derecho a existir la asociación procoche que la asociación probicicleta, pero desde el punto de vista del “proyecto asociativo”, los poderes públicos tienen el derecho (y casi la obligación) de dar más apoyo al proyecto de una de las dos, en función de cómo valore su contribución al bien común.

Enfoques para la transformación social

¿Por qué una política de acción comunitaria incorporando los proyectos asociativos?

La estrategia de fortalecimiento autónomo de las comunidades se centra en los proyectos asociativos. En buena medida, fortalecer la comunidad será fortalecer de manera directa los proyectos asociativos que contribuyan más y mejor al bien común.

La acción comunitaria en la lucha contra las desigualdades

Las desigualdades no han parado de crecer en las últimas décadas y hay que hacer frente a sus consecuencias personales y familiares, a sus causas y a los procesos de dualización y fragmentación social que provocan. Construir oportunidades para las personas y los grupos sociales que sufren más las desigualdades debe ser un objetivo común de toda la acción pública, también de la política pública de acción comunitaria.

La AC puede convertirse en una estrategia en la lucha contra las desigualdades por una triple vía:

1. La incorporación de la dimensión comunitaria a los servicios públicos básicos. Así se favorece una mejora en la calidad, a la vez que aumenta su capacidad de dar respuesta a demandas que, tratadas individualmente, dejan entrever límites importantes para los recursos y las capacidades de los sistemas públicos de la política social.
2. La provisión de recursos valiosísimos para la inclusión social y la búsqueda de oportunidades: aprendizajes organizativos y relacionales, contactos, relaciones, redes y vínculos sociales y organizativos que amplían oportunidades y multiplican recursos.
3. Por una vía más sociopolítica, facilitando los procesos de fortalecimiento colectivo, político, de las comunidades; para que sean proactivas en la defensa de sus demandas (no solo por la vía del conflicto, también por la vía de la negociación y la construcción proactiva de proyectos de mejora de las condiciones de vida).

El fortalecimiento democrático de la sociedad

Ya ha quedado recogido en el primer punto de texto que la fortaleza que se quiere alcanzar es la de una sociedad democrática, porque es donde se puede integrar y reconocer la pluralidad y revertir la desigualdad, pero para mejorarla no se puede actuar únicamente desde las instituciones. Para mejorar la calidad de nuestra democracia hace falta también, quizás fundamentalmente, el fortalecimiento democrático de la ciudadanía, de sus prácticas sociales y políticas y de sus organizaciones y proyectos.

La cohesión social

Vivimos en sociedades cada vez más diversas. La diversidad es multidimensional. Los orígenes geográficos, las creencias, las culturas y las lenguas y los colores de la piel suelen ser los elementos más destacados, pero la diversidad también apunta a muchos otros aspectos de la vida en común: las visiones y estilos de vida, las formas de ocupar el espacio público, las estructuras familiares, etc., también son muy diversas entre personas que tienen el mismo origen geográfico y cultural. Ciertamente, la diversidad se puede convertir en fuente de riquezas y oportunidades, pero dependerá de cómo se aborde colectivamente. Cohesionar una sociedad diversa sin tener que uniformizarla (reconociendo, por lo tanto, la diversidad con un enfoque intercultural, testado en las políticas de gestión de la diversidad cultural) es el reto que se quiere afrontar.

Enfoques para la transformación social

La importancia que deben tener la acción institucional y los recursos públicos ante este reto es incuestionable, pero también lo es que sin el protagonismo ciudadano no será posible avanzar en esta dirección: finalmente, es la gente la que integra y se integra entre la gente.

La cohesión social entendida como convivencia en la diversidad también muestra retos importantes ante una sociedad civil desestructurada o desorganizada.

Reconocer la existencia de una “sociedad civil débil, desestructurada o desorganizada” es reconocer que los procesos de la estructura social en las últimas décadas (los cambios en el mundo del trabajo, en las configuraciones familiares, en los procesos demográficos, en los valores sociales...) han llevado a una sociedad en la que la mayoría de la gente no está integrada en entidades y asociaciones, y participa escasamente en la vida comunitaria más allá de los grupos primarios a los que pertenece (familia, amigos...). A menudo se piensan las acciones y procesos comunitarios a partir del protagonismo de la sociedad organizada, y hay que admitir las limitaciones que este planteamiento puede presentar en determinados sectores o grupos sociales de las sociedades actuales. Por eso, aun reconociendo su existencia, no puede considerarse per se su importancia, sino que es necesario que se revalide cada día la incidencia social, y no solo por la historia. La acción comunitaria promovida desde las instituciones públicas tiene que promover la coordinación de estos actores para que vean en esta política una oportunidad para fortalecer, mejorar y adaptar sus organizaciones y sus proyectos y no permanecer anclados en el pasado.

En resumen, la AC tiene una especificidad y una naturaleza que permite tratar situaciones y necesidades que otras intervenciones sociales no pueden abordar: (1) la dimensión colectiva de situaciones y problemas sociales como la convivencia, la cohesión, los aislamientos (exclusión relacional), la generación de capital social y otros. Es, además, (2) la manera de fortalecer las capacidades individuales y colectivas de la gente socialmente más débil o vulnerable. Hay que recordar que organizarse para hacer cosas en común puede ser altamente estructurador para las personas, para los sujetos colectivos y para las comunidades. En tercer lugar, (3) sin unas dinámicas comunitarias plurales y fuertes se hace difícil pensar en la mejora democrática de la sociedad y la política.

Las relaciones entre sociedad e institución.

La necesidad de una sociedad fuerte, articulada y cohesionada apunta hacia una sociedad civil que debe tener capacidades políticas (de incidencia, de resistencia...) y autonomía para desarrollarlas. El clientelismo va en la dirección contraria de lo que se plantea, como también la captura de la acción de gobierno por parte de personas que puedan atribuirse unas capacidades y legitimidades representativas que no les corresponden. Igual que la sociedad civil tiene que ser fuerte y autónoma, el Gobierno debe tener capacidad de acción y promoción directa, debe tener iniciativa y proyecto propio y las máximas oportunidades para llegar al conjunto de la población.

Se parte de la idea de que si la sociedad se fortalece democráticamente, lejos de clientelismos y corporativismos, son más posibles el acuerdo, el consenso y la coproducción entre sociedad e institución, con resultados que benefician la colectividad. Pero el precio que haya que pagar por el consenso y la coproducción no pueden ser anular las capacidades de la sociedad civil organizada para ser sujeto político que pueda protagonizar el conflicto social.

Enfoques para la transformación social

Esta reflexión tiene un sentido específico en relación con la acción comunitaria. La AC no puede ser la excusa para “apagar” el conflicto social. El conflicto debe poder reconocerse y afrontarse políticamente. Está presente en la sociedad y nos lo encontramos de cara cuando salimos a la calle.

Una sociedad fortalecida (“empoderada”) protagoniza acuerdos y conflictos, y reivindica, amplía y consolida derechos de ciudadanía.

Dos perspectivas de intervención: construir y facilitar la AC desde las instituciones públicas

En coherencia con los argumentos desarrollados hasta ahora, la acción de gobierno distinguirá entre dos perspectivas de intervención: una promotora y otra “facilitadora”.

En la perspectiva promotora tiene mucha más relevancia la iniciativa institucional: lo que el Ayuntamiento quiere construir directamente y que compromete de manera más directa los dispositivos de las políticas y los servicios públicos.

En la perspectiva facilitadora gana fuerza y protagonismo la iniciativa ciudadana. La institución está con sus recursos, pero respetando la capacidad y el fortalecimiento autónomo de la sociedad. Facilitar es muy difícil, y todavía más desde las posiciones institucionales. No es nada evidente que, ni como institución, ni como profesionales, siempre se sepa hacer. Así, hay que declarar con mucha humildad que se quiere ser una institución facilitadora de procesos comunitarios, y reconocer, a la vez, que hay que seguir aprendiendo para poder serlo.

En determinados barrios, y entre ciertos colectivos sociales, cuando las capacidades sociales sean más fuertes, la estrategia facilitadora tendrá que dar protagonismo a las comunidades que impulsan los proyectos de mejora de las condiciones de vida, democratización e inclusión; y entonces el Gobierno deberá facilitar el despliegue de estos proyectos, aportar recursos y buscar la manera de colaborar y coproducir con la sociedad, siempre respetando su autonomía.

Pero cuando la sociedad es débil, frágil, en los barrios y entre la población con menos capital económico y social, la acción del Gobierno debe ser protagonista e incorporar los proyectos comunitarios que se necesiten en los servicios y equipamientos públicos, y deberá liderarlos. El objetivo último de esta estrategia siempre debe ser “construir comunidad” y, por lo tanto, trabajar para que este liderazgo institucional, que quizás es necesario en las primeras fases, tienda a ser cada día más un liderazgo compartido entre institución, servicios y profesionales, y una ciudadanía organizada que va ganando autonomía.