

La perspectiva comunitaria en políticas públicas: significado, potencialidades y desafíos

The community perspective in public policies: meaning, potentialities, and challenges

Ismael Blanco¹  

Institut de Govern i Polítiques Públiques (Igop), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Barcelona, Generalitat de Catalunya

RESUMEN

El artículo analiza la relevancia de la perspectiva comunitaria en las políticas públicas en un contexto global marcado por profundas transformaciones geopolíticas, avances tecnológicos acelerados, la emergencia climática y el deterioro de las democracias liberales. Frente a la idea de que los desafíos globales requieren exclusivamente respuestas estatales o internacionales, se sostiene que el enfoque comunitario resulta no solo pertinente, sino imprescindible. La tesis central plantea que su incorporación fortalece la cohesión social, mejora la capacidad de abordar problemas complejos y contribuye a una mayor calidad democrática de las políticas públicas. El trabajo ilustra estos aportes mediante dos ámbitos concretos — la promoción de la salud y la resiliencia climática — donde la acción colectiva desde la proximidad territorial permite respuestas más eficaces y contextualizadas. Asimismo, se subraya el papel de los gobiernos locales como espacios de innovación y resistencia democrática. No obstante, el artículo también advierte sobre los límites del enfoque comunitario, especialmente a través de la denominada “triple trampa” (local, comunitaria y participativa), que puede derivar en ineficacia, exclusión o reproducción de desigualdades si no se adopta críticamente. En conclusión, se propone entender la perspectiva comunitaria como una lógica transversal capaz de articular lo local y lo global para afrontar de manera integral algunos de los grandes desafíos contemporáneos.

Palabras clave: Comunitarismo. Políticas públicas. Cohesión social. Resiliencia. Democracia.

Recebido em: 23/04/2026

Aceito em: 18/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20856161](https://doi.org/10.5281/zenodo.20856161)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

¹ Ismael Blanco es profesor del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público e investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

ABSTRACT

This article analyzes the relevance of the community perspective in public policies within a global context marked by profound geopolitical transformations, accelerated technological change, the climate emergency, and the erosion of liberal democracies. Against the assumption that global challenges require exclusively state-centered or international responses, it argues that a community-based approach is not only relevant but indispensable. The central thesis is that incorporating a community perspective strengthens social cohesion, enhances the capacity to address complex problems, and contributes to the democratic quality of public policies. These contributions are illustrated through two specific fields — health promotion and climate resilience — in which collective action rooted in local territories enables more effective and context-sensitive responses. The article also highlights the role of local governments as spaces of innovation and democratic resistance. At the same time, it addresses the limitations of the community approach, particularly through the so-called “triple trap” (local, community, and participatory), which may lead to inefficiency, exclusion, or the reproduction of inequalities if adopted uncritically. In conclusion, the article proposes understanding the community perspective as a cross-cutting framework capable of articulating local and global dimensions in order to address some of the major challenges of contemporary societies in an integrated manner.

Keywords: Community perspective; Public policies; Social cohesion; Resilience; Democracy.

1 Introducción

Atravesamos un periodo convulso a escala mundial, marcado por la alteración profunda del orden geopolítico, cambios tecnológicos que se suceden a una velocidad vertiginosa, la aceleración de la emergencia climática, el auge de los populismos de extrema derecha y la consecuente desestabilización de las democracias liberales. Un periodo que algunos han definido como de *policrisis* – crisis múltiples, interconectadas, cuyos efectos van allá de la suma de estas – o de *permacrisis* – crisis que se suceden, sin solución de continuidad, generando un estado constante de inseguridad e inestabilidad (Moure-Peñín, 2024; Svampa, 2025). ¿Qué puede aportar una mirada comunitaria en políticas públicas frente a problemas de tanta envergadura? ¿No es lo comunitario sinónimo de lo micro, de lo local, y por tanto irrelevante para hacer frente a desafíos que tienen una escala global? ¿No es momento, ahora, de los estados y de las relaciones internacionales, más que de los gobiernos locales y de la organización social de base?

En este artículo sostengo que, contra lo que cabría esperar, la perspectiva comunitaria resulta hoy más necesaria que nunca. Desde el punto de vista de la filosofía política, el comunitarismo reivindica la importancia de las relaciones sociales que hacen posible la convivencia en sociedades inclusivas, solidarias y participativas. En este sentido, cuestiona tanto las posiciones individualistas – que defienden una libertad absoluta y sostienen que los individuos deben afrontar por sí solos las desventajas que padecen – como las posturas autoritarias – que, en nombre de una verdad incuestionable,

promueven la concentración del poder en una élite enfrentada al pluralismo (Tam, 2025). La relevancia contemporánea de esta perspectiva, en un contexto de auge de los populismos de extrema derecha, está fuera de discusión.

Más allá de esta dimensión política, este artículo adopta una perspectiva aplicada al ámbito de las políticas públicas. En particular, la tesis que se defiende es que la incorporación de un enfoque comunitario en las políticas públicas resulta clave para fortalecer la cohesión social, mejorar la eficacia de las políticas y elevar su calidad democrática. De este modo, la perspectiva comunitaria ofrece una respuesta a desafíos relacionados con la polarización social, la deslegitimación de las instituciones públicas y el retroceso democrático que, si bien poseen una dimensión global, se manifiestan con especial intensidad en el ámbito local y requieren, por tanto, respuestas articuladas también desde la proximidad.

Con el propósito de desarrollar este argumento general, el artículo se compone de tres partes principales. En la primera, se acota el significado y las implicaciones de la perspectiva comunitaria en políticas públicas. En la segunda, se discuten las principales potencialidades del enfoque comunitario y algunos de sus principales límites y desafíos. Por último, se exponen dos ejemplos concretos (salud y resiliencia climática) que ilustran la importancia del enfoque comunitario en campos diversos de política pública y cómo puede ser aplicada. En el apartado final, se recopilan los principales argumentos de este artículo y se concluye con una idea básica: que la relevancia de la perspectiva comunitaria en políticas públicas pasa por que esta se convierta en una mirada transversal, vinculada al abordaje de problemas sustantivos propios del cambio de época que vivimos.

2 Significado y alcance de la perspectiva comunitaria en políticas públicas

Intuitivamente, podríamos decir que lo comunitario nos remite a vínculos y relaciones sociales que enriquecen la vida de las personas; a espacios de cotidianidad clave para el bienestar personal y colectivo; a identidades y responsabilidades compartidas; y a dinámicas de reciprocidad y solidaridad. Sin embargo, conviene no perder de vista que lo comunitario también puede asociarse a la fragmentación en pequeños espacios sociales y territoriales, a prácticas de control recíproco, a la imposición de tradiciones, a la restricción de libertades individuales e incluso a la exclusión de quienes son diferentes. Más allá de esta ambivalencia, lo comunitario remite tanto a la noción de comunidad – como sujeto colectivo, normalmente barrios y grupos sociales – como a la idea de lo común: bienes compartidos (materiales e inmateriales), responsabilidades colectivas y procesos de cooperación y co-gestión. En definitiva, lo comunitario se sitúa en el cruce

entre los vínculos interpersonales y las formas de organización social, pero también de la política y de la provisión de servicios públicos.

Precisando un poco más, se propone aquí una definición de la perspectiva comunitaria en políticas públicas que, por sus principales características, se contrapone en algunos aspectos fundamentales a los modelos hegemónicos de política pública del último medio siglo.

Hablamos, en primer lugar, del **modelo burocrático**: centralista, jerárquico, basado en la especialización de las tareas y en el establecimiento de rígidas normas procedimentales que constriñen la autonomía de los órganos ejecutores de las políticas (Hughes, 2017; Peters, 2018). Un modelo sobre el que se construye el Estado del Bienestar tal y como se concibe en las décadas que siguen a la Segunda Guerra Mundial en Europa, y que se presenta de forma mucho menos desarrollada e imperfecta en el continente latinoamericano (Folleco Chalcá; Legarda Sevilla, 2020). Más allá de las connotaciones negativas que hoy se le atribuyen (lentitud, ineficiencia, exceso de cargas administrativas...), cabe recordar que la burocracia fue considerada por Max Weber como uno símbolo del proceso de modernización social, fundamental no sólo para la eficiencia del Estado, sino también para la calidad de la democracia liberal. Así, entre otras virtudes fundamentales, el modelo burocrático garantiza un funcionamiento del sector público basado en reglas y no en criterios subjetivos, un trato igualitario de la ciudadanía y un funcionamiento previsible y eficiente, fundamentado en el conocimiento experto de los cuerpos administrativos y en criterios racionales (Olsen, 2006).

Como es conocido, sin embargo, el modelo burocrático es objeto de duras críticas desde los años 70, críticas que han sido lideradas sobre todo – aunque no sólo – por teóricos neoliberales, que advierten de problemas como: la concentración de poder en manos de las élites burocráticas; los problemas asociados a los monopolios públicos y la ausencia de competencia; la fragmentación de la administración en áreas de especialidad escasamente coordinadas entre sí; su funcionamiento rígido y vertical, que actúa como límite a la innovación; el desaprovechamiento de las capacidades del sector privado y la influencia perniciosa que la administración burocrática puede ejercer sobre el mercado; así como las restricciones a las posibilidades de elección (*exit*) y voz (*voice*) por parte de la ciudadanía, que es relegada a un papel pasivo en su relación con la administración pública. En suma, se critica al modelo burocrático por su incapacidad de adaptación a un nuevo entorno socioeconómico que se ha hecho mucho más complejo, dinámico y diverso, y que, sobre todo, reclama mayor flexibilidad, más capacidades de innovación y más inteligencia administrativa (Osborne; Gaebler, 1992; Osborne; Plastrik, 1998).

Así, el debate sobre la reforma del Estado y de la administración pública pasa a estar dominado desde los años 80 por las propuestas de la nueva derecha, propuestas que sintéticamente se agrupan bajo lo que se ha denominado el **gerencialismo**, los **cuasi-**

mercados o la **Nueva Gestión Pública**. Los giros con respecto al modelo burocrático son importantes (Dunleavy; Hood, 1994; Vigoda-Gadot, 2003; Pollit; Thiel; Homburg, 2007): hacia un sector público más heterogéneo en su composición y fragmentado en su funcionamiento; con un mayor protagonismo de actores privados; con menor densidad de normas procedimentales, más autonomía gerencial y mayor orientación a resultados; basado en lógicas competitivas, estableciendo un vínculo más estrecho entre financiación y resultados; y con un mayor margen de elección por parte de la ciudadanía, que gana sobre todo en capacidad de *exit*, más que de *voice*.

Pero también son importantes las líneas de continuidad (Heckscher, 2011; Brugué Torruella, 2004): se mantiene – y de hecho se refuerza – el papel de las tecnocracias; se profundiza la fragmentación administrativa y los déficits de coordinación horizontal; se refuerzan las jerarquías por la vía del control de resultados; emergen nuevas rigideces administrativas asociadas a los contratos externos y a complejos sistemas de indicadores de resultados; y la ciudadanía continúa alejada de los poderes de decisión, ahora con más capacidad de elección y de expresión de las preferencias individuales, pero con la misma – o incluso menos – capacidad de incidencia colectiva. Se reproduce, en definitiva, el llamado “déficit democrático” que aquejaba el modelo burocrático (Brugué Torruella, 1996).

Como es sabido, la contraposición – aún vigente – entre modelos burocráticos y mercantiles empieza a ser cuestionada a finales del siglo pasado. Surgen entonces nuevas aproximaciones, una “tercera vía” basada en principios como la colaboración, las redes y la deliberación, que busca fortalecer la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas ante la creciente complejidad de los problemas colectivos. Se ha hablado, en este sentido, de modelos de “gobernanza en red” (Stoker, 2006; Sørensen; Torfing, 2007), “gobernanza colaborativa” (Barnes; Newman; Sullivan, 2007; Ansell; Gash, 2008); gobernanza “participativa” (Blanco; Gomà, 2003), o “gobernanza” a secas, además de “Nuevo Servicio Público” (Denhardt; Denhardt, 2003, 2015; Perry, 2007), o “Administración Pública Deliberativa” (Tarragó Sanfeliu; Brugué Torruella, 2015; Brugué Torruella, 2022) para hacer referencia a la proyección de este modelo en el campo específico de la gestión pública.

Es en este marco semántico y paradigmático donde debemos situar lo que denominamos la **perspectiva comunitaria en políticas públicas**, un enfoque puede definirse en contraposición con los modelos burocráticos y mercantilistas de política pública y de provisión de servicios, en los términos que se presentan a continuación (Tabla 1).

Tabla 1: La alternativa comunitaria en políticas públicas

APROXIMACIONES DOMINANTES	ALTERNATIVA COMUNITARIA
Soluciones universales y estandarizadas, iguales para todos; o bien individualizadas, a medida del “cliente”	Soluciones contextualizadas, adaptadas a comunidades y lugares, con mirada espacial
Foco en prestaciones y servicios tangibles	Foco en la densidad y calidad de las relaciones sociales
Gestión directa o externalizada de servicios públicos	Fórmulas de coproducción público-comunitaria
Modelo tecnocrático de gestión y toma de decisiones	Modelo participativo: decisiones como resultado de la deliberación pública; gestión comunitaria.

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, frente a las soluciones universales y estandarizadas propias del modelo burocrático, así como a las respuestas individualizadas promovidas por el modelo de los cuasi-mercados, el enfoque comunitario se distingue por su apuesta por **soluciones contextualizadas**, diseñadas en función de las características específicas de comunidades y territorios concretos (Subirats, 2023). Sin renunciar a marcos generales de derechos y garantías, esta perspectiva reconoce que los problemas públicos se manifiestan de forma situada y que, por tanto, requieren respuestas sensibles al contexto socio-territorial. La mirada espacial (Soja, 2010) adquiere aquí una importancia clave: los barrios, municipios o entornos de proximidad se convierten en espacios privilegiados de análisis e intervención, donde pueden identificarse las necesidades, los recursos y las dinámicas sociales específicas y desde donde pueden modularse las soluciones de política pública de carácter general.

En segundo lugar, el modelo comunitario desplaza el foco desde las prestaciones y servicios tangibles hacia la **densidad y la calidad de las relaciones sociales**. Ello no implica restar importancia a los servicios públicos, sino ampliar su comprensión: el bienestar no depende únicamente de la provisión de recursos materiales, sino también de la fortaleza de los vínculos, de la confianza mutua y de la capacidad de cooperación dentro de las comunidades (Portela *et al*, 2013; Yanjie; Lei; Yayi, 2019). En este sentido, la perspectiva comunitaria pone en valor el capital relacional de los territorios como un activo fundamental para la cohesión social y la eficacia y sostenibilidad de las políticas (Stone, 2001; Briggs, 2008; Parés; Blanco; Fernández, 2018). La intervención pública, en definitiva, no sólo debe proveer servicios e infraestructuras, sino también generar las condiciones para que el capital social aflore y se refuerce.

En tercer lugar, este enfoque apuesta por **fórmulas de coproducción público-comunitaria** en la provisión de servicios, superando la dicotomía clásica entre gestión directa y externalización (Bovaird, 2007; Bovaird *et al*, 2015). La coproducción implica reconocer a la ciudadanía no solo como destinataria de las políticas, sino como agente activo en su

definición, implementación y evaluación. Administraciones públicas, entidades sociales y comunidades locales colaboran así en la generación de respuestas compartidas, aprovechando conocimientos, recursos y capacidades diversas. Este enfoque pretende favorecer, además, una mayor apropiación social de las políticas y una mejor adecuación a las necesidades de cada territorio.

Por último, el modelo comunitario se fundamenta en un **modelo participativo de gestión y de toma de decisiones**, en contraste con los enfoques tecnocráticos que caracterizan tanto el modelo burocrático como gerencial (Taylor, 2011; Baiocchi; Ganuza, 2016). Esto supone abrir los procesos de deliberación a la ciudadanía y a los actores locales, promoviendo espacios inclusivos donde puedan confrontarse perspectivas, construirse consensos y legitimarse las decisiones públicas. La participación no se concibe únicamente como un mecanismo consultivo, sino como un elemento estructural de la gobernanza local, que contribuye tanto a la calidad democrática como a la eficacia de las políticas. Más allá de la toma de decisiones, lo común emerge como un principio de corresponsabilidad en aquello que concierne a las propias comunidades y se proyecta con fuerza en la gestión de servicios, equipamientos y espacios públicos (Blanco; Gomà; Subirats, 2018).

En conjunto, el modelo comunitario de políticas públicas representa una apuesta por reforzar la dimensión relacional, territorial y democrática de la acción pública. En un contexto marcado por la complejidad y la interdependencia, este enfoque apuesta por la implicación activa de las comunidades y la construcción colectiva de soluciones en ámbitos de proximidad física.

3 Potencialidades y desafíos de la perspectiva comunitaria

La perspectiva comunitaria en políticas públicas pretende contribuir a la capacidad de los territorios y comunidades locales para afrontar democráticamente los problemas complejos que enfrentan – problemas relacionados, por ejemplo, con la emergencia climática, la aceleración de los flujos migratorios, la emergencia de nuevas fracturas sociales de carácter interseccional, la reestructuración del empleo en la economía digital, o las crecientes necesidades de cuidados en el marco de sociedades envejecidas e individualizadas. Se trata, por tanto, de reconstruir tejidos comunitarios y capacidades colectivas desde ámbitos de proximidad territorial, para desde aquí cohesionar sociedades y reforzar su resiliencia frente a las múltiples crisis que marcan la época en la que vivimos.

Para desarrollar esta tesis, se destacarán tres potencialidades clave de la perspectiva comunitaria en políticas públicas: su contribución al bienestar subjetivo y comunitario; su

incidencia en las capacidades colectivas para la resolución de problemas complejos; y su impacto en la calidad democrática de las políticas públicas y la administración pública.

3.1 Vínculos sociales y bienestar comunitario

Empezando por la primera potencialidad, y entroncando con lo que hemos dicho anteriormente, resulta evidente que el **bienestar personal y comunitario** está muy vinculado a los entornos en los que transcurre la vida cotidiana de las personas y, como parte fundamental de los mismos, a la densidad y la calidad de los vínculos sociales. Las evidencias que nos aporta en este sentido la literatura son múltiples y contundentes. En síntesis, podríamos destacar tres grandes argumentos:

a) Los vínculos sociales como fuente de **bienestar subjetivo**.

La ausencia o mala calidad de los vínculos sociales indican aislamiento y soledad y son una fuente frecuente de malestar personal e incluso de problemas de salud (física y emocional). En cambio, la densidad y la calidad de las relaciones interpersonales – más allá de la familia y de los amigos, con colegas del trabajo, con vecinos, con personas conocidas de nuestros entornos cotidianos – son una fuente fundamental de confianza y satisfacción personal (Portela *et al.*, 2013; Yanjie; Lei; Yayi, 2019). Son notables y numerosas, por ejemplo, las aportaciones de la psicología de la salud que indican cómo la calidad de las relaciones sociales influye de manera decisiva no sólo en la salud mental, sino también física, a través de mecanismos emocionales (apoyo y contención ante el estrés), psicológicos (hábitos, adherencia a tratamientos...), y procesos biológicos (con un impacto directo en sistemas como el inmunológico, cardiovascular y hormonal) (Ryff; Singer, 2001; Umberson; Montez, 2010). Del mismo modo, existe sólida evidencia científica que indica que la fragilidad y el aislamiento social aumentan significativamente las tasas de mortalidad, por ejemplo, y muy especialmente, entre adultos mayores (Hoogendijk *et al.*, 2020).

b) Los vínculos sociales como fuente de **cuidado y protección social**.

Los vínculos sociales constituyen una infraestructura fundamental de cuidado y protección social en la medida en que sostienen prácticas cotidianas de atención, responsabilidad hacia los otros y apoyo mutuo, funciones que difícilmente pueden ser cubiertas por dispositivos institucionales (Simone, 2004). Desde esta perspectiva, el cuidado no se limita a una prestación formal, sino que se configura como una práctica relacional y situada que atraviesa la vida social y que depende de la existencia de lazos de proximidad, confianza y reciprocidad. Como plantea Tronto (2013), el cuidado debe entenderse como una actividad política y moral que implica atender, asumir responsabilidad, prestar cuidado y recibirlo, dimensiones todas ellas profundamente enraizadas en relaciones sociales concretas. Así, lejos de ser un elemento accesorio, las

redes sociales y comunitarias operan como un pilar constitutivo de la protección social, especialmente en contextos donde la acción pública puede articularse con las capacidades y recursos de las comunidades.

c) Los vínculos sociales como fuente de **oportunidades**.

Es conocida también en el ámbito de la sociología la literatura que señala la importancia de los vínculos sociales como una fuente clave de acceso a diferentes tipos de oportunidades (educativas, laborales...) que, a su vez, desempeñan un papel crítico en la movilidad social. Así, las redes sociales en las que nos inserimos facilitan la circulación de información, el acceso a recursos y la obtención de apoyo en momentos críticos – como, por ejemplo, la búsqueda de un empleo. Esas redes pueden tener densidades y calidades muy diferentes para distintos grupos sociales, operando por lo tanto como mecanismos de distribución desigual de (des)ventajas. Bourdieu (2018) conceptualiza el capital social como el conjunto de recursos potenciales y actuales ligados a la pertenencia a redes duraderas de relaciones, subrayando cómo la posición de los individuos en ellas condiciona sus oportunidades vitales. Así, quienes disponen de vínculos más diversos, extensos o conectados a posiciones de poder tienden a acceder con mayor facilidad a información relevante, recomendaciones o recursos institucionales. En conjunto, esta concepción del capital social pone de relieve que los vínculos sociales no solo estructuran la vida cotidiana, sino que constituyen un factor decisivo en la generación y reproducción de oportunidades a lo largo de la vida.

En síntesis, una de las grandes particularidades del enfoque comunitario es el hecho de concebir los vínculos sociales como objeto de política pública – y no solo como un fenómeno que surge espontáneamente de las relaciones interpersonales. Al hacerlo, este enfoque pretende promover, densificar y fortalecer las relaciones sociales en ámbitos de proximidad territorial – barrios y municipios –, contribuyendo de este modo a generar mayor bienestar subjetivo y comunitario, promover el cuidado y el apoyo mutuo y generar nuevas oportunidades sociales, especialmente para los grupos más vulnerables o expuestos a vínculos comunitarios escasos o perniciosos para su bienestar.

Dos temas que más tarde serán desarrollados en este artículo adquieren una relevancia crítica en el contexto de esta discusión. El primero, la importancia de la distinción entre diferentes modalidades de capital social – particularmente entre las de tipo *bonding* (entre iguales), *bridging* (entre diversos) y *linking* (entre grupos y personas que ocupan distintas posiciones de poder) – y sus implicaciones para la construcción de comunidades más o menos inclusivas, igualitarias y participativas (Putnam, 2000). El segundo, el cruce entre la densidad y calidad de las relaciones sociales y las desigualdades socioespaciales – siendo por lo general más precario el capital social allí donde mayores son las necesidades socioeconómicas (Blanco *et al.*, 2016). De los dos temas, se deriva la necesidad de que las políticas con enfoque comunitario se orienten a fomentar vínculos

sociales que superen los muros de la segregación social y que corrijan las desigualdades preexistentes en el capital social de las personas y de los territorios.

3.2 Vínculos sociales, capacidades colectivas y problemas complejos

La segunda gran potencialidad del enfoque comunitario hace referencia a la promoción y el fortalecimiento de capacidades para la consecución de objetivos colectivos, particularmente en el contexto de problemas complejos (Stone, 2001; Briggs, 2008). En este caso, nos situamos más allá de la consideración de la importancia de los vínculos sociales para las personas, y nos trasladamos al terreno más propio de las políticas públicas, examinando de qué forma las interacciones entre diferentes tipos de actores permite alcanzar propósitos comunes como pueden ser, por ejemplo, la mejora de los resultados educativos, la promoción de la salud de la población, la resiliencia de un territorio frente al cambio climático o el cuidado de la gente mayor.

La proposición fundamental que se quiere argumentar en este apartado es que el logro de objetivos colectivos complejos – definidos por la pluralidad de perspectivas e intereses y por las incertidumbres técnicas – requiere articular soluciones igualmente complejas, basadas en el tipo de fórmulas participativas y colaborativas que el enfoque comunitario promueve en ámbitos de proximidad territorial.

Así, se parte de la premisa que los problemas públicos pueden ser clasificados en función de su complejidad política – definida por aspectos como la pluralidad de actores y el grado de discrepancia entre ellos – y su complejidad técnica – definida por el grado de (in)certidumbre sobre los medios o tecnologías que permiten alcanzar objetivos públicos –, una clasificación que da lugar a cuatro tipos de problemas que reclaman respectivamente diferentes tipos de soluciones (Christense, 1999).

Tabla 2: Modelos de política pública según su la complejidad política y técnica de los problemas

	Complejidad política baja	Complejidad política alta
Complejidad técnica baja	Modelo burocrático	Modelo de negociación
Complejidad política alta	Modelo experimental	Modelo deliberativo

Fuente: Christense (1999).

El modelo burocrático funciona particularmente bien en contextos de baja complejidad – política y técnica –, donde los objetivos de las políticas están claros y generan consensos amplios, y donde los expertos tienen claros también los procedimientos para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, este modelo encuentra dificultades crecientes a medida que se presentan nuevos elementos de complejidad política y/o técnica. Cuando la complejidad es básicamente técnica, fruto de la incertidumbre sobre los medios, resulta necesario recoger las visiones de diferentes tipos de expertos, partir de la experiencia de lugares y situaciones comparables y ensayar soluciones a partir de una lógica

experimental - de ensayo y error. También el modelo de los cuasi-mercados, a través de su estímulo de la competencia y la innovación, puede resultar útil en este tipo de circunstancias donde no existen soluciones unívocas a objetivos socialmente deseados.

A menudo, sin embargo, las dificultades no son técnicas – los expertos tienen claro qué hacer – sino que son políticas – porque la aplicación de las soluciones que prescriben los expertos genera conflictos sociales o territoriales, como ocurre por ejemplo con los casos de tipo Nimby (*Not in My Back Yard!*). En estos casos, conviene adoptar un enfoque que facilite la mediación y la negociación: que promueva, de entrada, la clarificación de las posturas de las diferentes partes implicadas en el conflicto; que integre las preocupaciones que expresan los diferentes grupos implicados; que explore posibles puntos de equilibrio en la aplicación de las medidas; y que incluso prevea contraprestaciones de diferentes tipos a los colectivos directamente afectados por decisiones tomadas en nombre del interés general.

Por último, una parte importante de los problemas actuales que se enfrentan desde las políticas públicas responden al patrón de la máxima complejidad - política y técnica. Son los llamados “wicked issues” (Brugué Torruella *et al.*, 2015; Head, 2022): temas marcados por la pluralidad de actores con recursos y capacidades de incidencia, por la diversidad de intereses y visiones en juego, por las interdependencias entre los actores y las distintas escalas territoriales en que se manifiestan los problemas; así como, también, por el carácter poliédrico de los problemas, la pluralidad de perspectivas técnicas desde los que pueden ser analizados, la incertidumbre sobre los efectos de distintos tipos de medidas, y la discrepancia entre los campos de conocimiento experto involucrados. Es ante este último tipo de problemas, de máxima complejidad, donde resulta más necesario articular arreglos institucionales inclusivos y colaborativos entre diferentes tipos de actores sociales e institucionales, así como entre diferentes tipos de visiones expertas (Rhodes, 1996; Wagenaar, 2007; Brugué Torruella *et al.*, 2015).

El enfoque comunitario en políticas públicas promueve justamente este tipo de arreglos colaborativos y lo hace desde ámbitos de proximidad territorial en los que los problemas adquieren una dimensión tratable y la colaboración resulta factible. La colaboración que promueve el enfoque comunitario pretende así promover lo que Quim Brugué Torruella (2022) denomina la “inteligencia administrativa”, entendida como la capacidad de las administraciones públicas para comprender la complejidad de los problemas a los que hace frente y para explorar soluciones innovadoras frente a problemas que, de lo contrario, tienden a enquistarse y por tanto a ser una fuente habitual de frustración y deslegitimación social.

La cuestión de la escala territorial – en particular la local – a la que se adscribe el enfoque comunitario aparece aquí como un aspecto crítico. Una objeción habitual a este enfoque es que tiende a centrarse en los síntomas más que en las causas estructurales de los

problemas, dando lugar a *end-of-the-pipe policies* o políticas de “final de tubería”. Dicho de otro modo, muchos de los problemas que abordan las políticas públicas en ámbitos de proximidad tienen su origen en dinámicas que operan en escalas territoriales superiores, lo que desborda la capacidad de intervención de los actores locales y limita potencialmente su eficacia. Sin embargo, conviene señalar que las políticas con enfoque comunitario no pretenden resolver por sí solas dichos orígenes estructurales, sino incidir en la manera en que estos problemas se manifiestan a escala local. Asimismo, este tipo de políticas pueden contribuir, desde lo local, a la identificación, experimentación y difusión de soluciones con potencial de alcance más amplio, ya sea mediante procesos de *scaling-up* o de *scaling-out*.

3.3 Calidad democrática de las políticas y legitimidad social

La última gran potencialidad del enfoque comunitario es su contribución al fortalecimiento de la calidad democrática de las políticas públicas y de su legitimidad social. El modelo burocrático de elaboración de políticas y de prestación de servicios concentra el poder de decisión en manos de las élites administrativas y se fundamenta en la aplicación de un rígido marco normativo que restringe enormemente tanto las posibilidades de voz como de salida de la ciudadanía. El modelo gerencialista amplía, a priori, las posibilidades de salida, pero no rompe con la lógica tecnocrática característica de la burocracia - por el contrario, refuerza el control jerárquico de las decisiones y de los resultados, considerando los indicadores de satisfacción de los usuarios sólo como un *input* más. El enfoque comunitario, por su parte, apuesta decididamente por la democratización de las políticas públicas, y lo hace a través de la combinación de lógicas democráticas diversas (Barnes; Newman; Sullivan, 2007) (Tabla 3).

Tabla 3: Lógicas democráticas en política pública (basado en Barnes *et al.*, 2007)

LÓGICA DEMOCRÁTICA	CONCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN	PÚBLICO PRIORITARIO
Representativa	Representativa-electoral	Ciudadanos-votantes
Consumerista	Derecho a ser escuchado / a elegir entre proveedores de servicios	Ciudadanos-usuarios
Corporativista	Intermediación entre intereses organizados	Entidades y grupos organizados
Deliberativa	Debate público para mejorar las políticas y la ciudadanía	Ciudadanía en general
Comunitaria	Acción comunitaria para la resolución de problemas comunes	Agentes comunitarios (personas, grupos, asociaciones, servicios públicos)
Radical	Autogestión, participación directa	Movimientos sociales y ciudadanía en general

Fuente: Barnes; Newman; Sullivan (2007).

La lógica representativa continúa presente, como no puede ser de otra forma, a través de la participación de los representantes electos y de los técnicos de las administraciones públicas, pero se incorporan otras lógicas que implican el reconocimiento de nuevos sujetos y dispositivos para la toma de decisiones públicas. La lógica consumerista supone el reconocimiento del derecho de los usuarios a expresar sus preferencias y opiniones en el proceso de producción de servicios, considerando dicha expresión como un *input* relevante en el (re)diseño de la actuación administrativa, que no debe limitarse únicamente a la satisfacción de los usuarios, pero tampoco puede ignorarla. La lógica corporativista conlleva el reconocimiento del papel de las organizaciones sociales, que pueden llegar a ocupar una posición destacada en procesos de coproducción de políticas. La lógica deliberativa implica ir más allá de las entidades organizadas y aspira a incorporar a la ciudadanía en espacios de deliberación orientados a enriquecer tanto el diagnóstico de los problemas como la toma de decisiones. La lógica comunitaria, propiamente dicha, nos sitúa en el ámbito de la acción orientada a la resolución de problemas comunes: ya no se trata solo de opinar o decidir, sino de implicar a las personas – individualmente, a través de sus organizaciones o en grupos informales – en acciones concretas que, de forma coordinada con los servicios públicos, permitan mejorar aspectos de la vida cotidiana considerados problemáticos. Por último, la lógica radical implica promover procesos de participación directa, ya sea en la toma de decisiones o en la gestión de bienes comunes, abiertos a la ciudadanía y con protagonismo de los movimientos sociales.

Poner el acento en una u otra lógica democrática tiene implicaciones significativas, ya que entre ellas existen contrastes importantes e incluso contradicciones que pueden influir de forma decisiva en el desarrollo de los procesos participativos: las legitimidades de cada lógica se sitúan en distintos públicos, que tienden a reclamar su propio espacio de protagonismo y que pueden entrar en conflicto entre sí, como ocurre cuando autoridades que se consideran representantes legítimas de la ciudadanía se muestran reticentes a ceder espacios de poder, o cuando organizaciones sociales se perciben como representativas de la sociedad y cuestionan el papel de la ciudadanía no organizada en los espacios participativos. Precisamente por ello, en lugar de concentrar el poder de decisión en un único sujeto o mecanismo, el enfoque comunitario permite articular diferentes lógicas y dispositivos democráticos en el desarrollo de políticas públicas – especialmente en ámbitos de proximidad territorial. Lo hace garantizando la presencia – e incluso el liderazgo – de los servicios y equipamientos públicos; aprovechando el conocimiento y la experiencia de los usuarios; canalizando la energía participativa de las organizaciones sociales; facilitando espacios deliberativos y de codecisión abiertos a la ciudadanía; y promoviendo la coproducción de políticas, así como la gestión comunitaria de bienes públicos.

Los riesgos democráticos de la participación ciudadana han sido ampliamente discutidos en las últimas décadas, incluyendo, por ejemplo, la cooptación de los mecanismos participativos por parte de los intereses mejor organizados, la falta de representatividad e inclusividad, los déficits deliberativos o la dilución de las responsabilidades públicas. Sin embargo, la activación de mecanismos participativos desde la perspectiva comunitaria no pretende reducir la democracia a un único principio, sino combinar diferentes lógicas que, en conjunto, permiten compensar sus respectivas debilidades y fortalecer la calidad democrática global del proceso.

3.4 Resituando la perspectiva comunitaria

A lo largo de este apartado se han comentado algunas de las principales potencialidades de la adopción de una perspectiva comunitaria en políticas públicas, agrupadas en tres grandes categorías: aquellas que hacen referencia a su impacto en la densidad y la calidad de las relaciones sociales; aquellas que aluden a las capacidades colectivas para abordar problemas complejos; y, finalmente, aquellas que atañen a la calidad democrática de las políticas públicas. Sin embargo, en la discusión de cada una de ellas también se han señalado algunos riesgos que conviene considerar seriamente y que invitan a matizar la contribución del enfoque comunitario al conjunto de las políticas públicas y al funcionamiento de las democracias.

El primero de estos riesgos puede conceptualizarse como la **trampa local** (Purcell, 2006), esto es, la tendencia a asumir, erróneamente, que la escala local – el barrio, la pequeña ciudad o la comunidad próxima – es necesariamente más democrática, justa y, por tanto, preferible a escalas territoriales más amplias (regional, estatal o global). Más allá del riesgo de fragmentación de la acción pública y de la consiguiente erosión del carácter universal de las políticas, el enfoque comunitario puede implicar una dependencia excesiva de las capacidades institucionales y comunitarias de cada territorio, que son profundamente desiguales. La literatura sobre segregación urbana ha mostrado, por ejemplo, cómo la población con menor nivel socioeconómico tiende a concentrarse en áreas peor provistas de servicios, con menor calidad institucional y, a menudo, con un tejido asociativo más débil y fragmentado. En estos contextos, el enfoque comunitario corre el riesgo de reproducir – e incluso intensificar – las desigualdades socioespaciales, favoreciendo a aquellos territorios que cuentan con mayores capacidades cívicas y de coordinación entre actores sociales e institucionales (Stone, 2001; Briggs, 2008).

El segundo riesgo remite a lo que podríamos denominar la **trampa comunitaria**, vinculada a una idealización de la comunidad que no siempre se corresponde con la realidad (Tam, 2025). Como se ha señalado, la comunidad no garantiza necesariamente la integración de la diversidad, el apoyo mutuo ni la asunción compartida de responsabilidades, sino que puede constituirse también como un espacio de control social, de reproducción de

desigualdades, de conflicto enquistado o incluso de comportamientos oportunistas. Nos encontramos aquí con el “lado oscuro” de la comunidad (Nussio, 2024), en términos análogos al lado oscuro del capital social: dinámicas excluyentes, jerárquicas y, en ocasiones, abiertamente contrarias a principios democráticos, como ilustra el papel que desempeñan determinadas organizaciones criminales que estructuran comunidades ofreciendo protección a cambio de lealtad. En este sentido, la comunidad igualitaria, inclusiva y participativa en la que confía el enfoque comunitario no puede darse por supuesta, sino que debe entenderse como un horizonte normativo que las propias políticas públicas han de contribuir a construir.

El tercer riesgo puede formularse como la **trampa participativa**, y afecta directamente a la supuesta superioridad democrática de la participación. La contribución del enfoque comunitario a la calidad democrática de las políticas públicas puede verse cuestionada por varios motivos. La apelación a la colaboración puede convertirse en un subterfugio para diluir responsabilidades. Las dificultades de coordinación entre actores pueden mermar la eficiencia y la capacidad de respuesta ante situaciones que requieren respuestas urgentes. Como señala la literatura sobre acción colectiva, los grupos pequeños y mejor organizados pueden ejercer una influencia desproporcionada sobre los procesos participativos. Además, estos procesos pueden derivar en decisiones erróneas o incluso socialmente injustas, sobre las que resulta difícil atribuir responsabilidades y articular mecanismos efectivos de rendición de cuentas. En definitiva, nada garantiza que un proceso participativo sea, *a priori*, más democrático que uno guiado por lógicas burocrático-representativas: solo bajo determinadas condiciones – que deben ser analizadas con detenimiento – la participación contribuye a mejorar la calidad democrática de las políticas públicas, en lugar de deteriorarla.

Por todo ello, podemos concluir que las potencialidades del enfoque comunitario se despliegan plenamente cuando se lo comprende en los siguientes términos: a) como parte de un sistema de gobernanza multinivel, en el que las iniciativas locales se sostienen sobre marcos de política pública de mayor alcance territorial, que les proporcionan orientación, recursos y garantías de equidad; b) como un enfoque que se articula con las lógicas universales y redistributivas propias del Estado del Bienestar, evitando así la fragmentación y la reproducción de desigualdades; c) como una perspectiva orientada a la construcción de comunidades inclusivas – de tipo *bridging*, y no solo *bonding* –, con una intencionalidad explícitamente antisegregadora y correctora de desigualdades; y d) como se ha argumentado, como un enfoque que se fundamenta en la combinación de distintas lógicas democráticas, sin quedar reducido a un único principio.

4 La aplicación de la perspectiva comunitaria. Algunos ejemplos

El enfoque comunitario puede dar forma a un campo específico de política pública, constituido por las llamadas políticas de acción o de desarrollo comunitario, entendidas como aquellas actuaciones públicas que aspiran a transformar las condiciones de vida a través de la participación social y de la promoción de vínculos cooperativos entre las personas diversos. Así entendidas, el objetivo de las políticas de acción comunitaria es contribuir al bienestar de las comunidades, mientras que la estrategia principal para alcanzar este propósito es la dinamización de relaciones sociales solidarias, inclusivas y participativas en ámbitos de proximidad territorial como barrios y municipios (Rebollo Izquierdo, 2012; Rebollo Izquierdo; Morales, 2013).

En España, por ejemplo, este tipo de políticas ha dado lugar a programas regionales y locales de desarrollo comunitario – como, por ejemplo, los Planes de Acción Comunitaria Inclusiva promovidos por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya –, focalizados en áreas urbanas vulnerables, normalmente circunscritos al ámbito de la política social (en particular, de los servicios sociales) y liderados por equipos técnicos especializados, procedentes mayoritariamente de la educación social, la psicología social y la sociología.

La orientación y el alcance de este tipo de iniciativas pueden ser muy diversa – incluyendo proyectos de promoción del voluntariado social, gestión comunitaria de equipamientos públicos, dinamización de espacios públicos y participación social, entre otros, ya sea en ámbitos temáticos específicos o desde una perspectiva integral del territorio –, pero, en todo caso, estas políticas vienen caracterizándose por dos grandes limitaciones. La primera es su posición circunscrita y más bien residual en la agenda de las políticas sociales, que tienden a priorizar la provisión de servicios y prestaciones, dejando en un segundo plano la promoción de vínculos y de dinámicas participativas. La segunda es su sesgo fundamentalmente metodológico, al centrarse más en las dinámicas de participación y de trabajo colaborativo que en problemas sustantivos como la educación, la salud o la resiliencia climática.

En contraposición a esta forma de entender las políticas comunitarias (como campo específico de actuación pública), se defiende aquí una aproximación transversal, que incluye pero que va más allá potencialmente de las políticas sociales y que, en lugar de convertir los vínculos participativos y las relaciones colaborativas en un fin en sí mismo, las concibe como estrategias necesarias para resolver problemas sustantivos. Así, las potencialidades – y retos – de la perspectiva comunitaria se expresan con claridad en ámbitos diversos de política pública, en los que, como se ha argumentado, la adopción de este enfoque permite lograr mejores resultados y de una forma más democrática que sus alternativas burocráticas y gerencialistas. Esta proposición general se ejemplifica aquí

con dos ámbitos temáticos diferentes, vinculado al ámbito de lo social y el otro al ámbito de lo ambiental.

El primero de estos ámbitos es el de la **promoción de la salud**, en el que, como se ha señalado anteriormente, se acumula una cantidad ingente de evidencias sobre los llamados determinantes sociales de la salud y sobre la importancia específica de los vínculos sociales y comunitarios en el bienestar de las personas. El ampliamente citado modelo de Dahlgren y Whitehead (2021) de los **determinantes sociales de la salud** (DSS), por ejemplo, sostiene que la salud depende en parte de factores demográficos, como la edad y el sexo, así como de factores hereditarios, pero también, de forma muy significativa, de aspectos sociales como los estilos de vida, las redes sociales y comunitarias en las que se insertan las personas y las condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales de los lugares en los que habitan, todo ello estrechamente conectado con las desigualdades socioespaciales.

Si el modelo de los DSS permite identificar de qué depende la salud, el enfoque de la **salud comunitaria**, impulsado por la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud (1986) – resultado de la Primera Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud organizada por la Organización Mundial de la Salud – aporta algunas de las claves para la intervención pública en este ámbito (Pasarín; Díez, 2013). Se trata, en primer lugar, de un enfoque holístico que, en lugar de entender la salud como mera ausencia de enfermedad, pone el acento en el bienestar general y en las condiciones – no solo biológicas, sino también psicológicas, relacionales, económicas, ambientales y culturales – que lo hacen posible. Asimismo, es un enfoque transversal, que desborda el ámbito estrictamente sanitario e incorpora otros campos de actuación como el deporte, la seguridad, la educación, el urbanismo o el medio ambiente; preventivo, orientado a la promoción de la salud más que a la curación de la enfermedad; participativo, en la medida en que cuestiona el monopolio del saber experto y promueve la incorporación de conocimientos diversos, incluidos los de los propios usuarios y sus comunidades; y colectivo, al basarse en diagnósticos compartidos y en respuestas articuladas a escala comunitaria, más allá de la relación individual entre profesional y paciente. Por último, se trata de un enfoque que trasciende las respuestas de carácter estrictamente clínico o farmacológico y que pone el acento en estrategias de prescripción social, como puede ser la prescripción médica de la implicación en actividades sociales (deportivas, culturales...) como forma de abordar problemas relacionados con la salud mental. Todo ello adquiere un sentido particular en ámbitos de proximidad territorial como los barrios, donde resulta factible la articulación entre distintos tipos de actores comunitarios en una estrategia compartida de promoción de la salud.

Sin desdeñar en absoluto la importancia del enfoque clásico de la salud y de su entramado de servicios y prestaciones, la literatura aporta evidencias de que la aplicación

de un enfoque comunitario permite obtener mejores resultados en aspectos clave como la salud mental y otras patologías estrechamente relacionadas con los hábitos de vida, la calidad de los vínculos interpersonales y las condiciones sociales (Barbieri *et al.*, 2017; Daban *et al.*, 2021). Entre estas últimas se incluyen, por ejemplo, enfermedades cardiovasculares, la diabetes tipo 2, la obesidad o determinadas enfermedades respiratorias, todas ellas fuertemente condicionadas por factores sociales, ambientales y relacionales.

El segundo ámbito con el que se quiere ejemplificar la relevancia sustantiva del enfoque comunitaria es el de la **resiliencia ambiental**, definida por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPPC) como “la capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales para anticipar, absorber y adaptarse a los impactos del cambio climático, manteniendo sus funciones esenciales [...], reduciendo riesgos y vulnerabilidades”.

Uno de los componentes centrales de la *policrisis* es justamente la crisis climática y su expresión en la proliferación de riesgos climáticos con fuertes impactos locales como son oleadas de calor, periodos de grave sequía, inundaciones por lluvias torrenciales e incendios de gran escala. La resiliencia climática nos habla en este sentido de la capacidad de los territorios de anticiparse al estallido de los desastres, de reaccionar eficazmente cuando estallan, de minimizar sus impactos – especialmente entre los grupos sociales más vulnerables – y de recomponerse después de que hayan ocurrido. En todas estas dimensiones, las contribuciones del enfoque comunitario pueden ser clave (Pitarch Garrido *et al.*, 2025): permite integrar conocimiento situado (vecinal, profesional, municipal); identificar y priorizar vulnerabilidades concretas (mayores que viven sola, zonas con déficits de sombra o de drenaje...); diseñar medidas adaptadas a las necesidades y recursos locales (renaturalización de espacios, redes de refugios climáticos...); difundir información crítica con rapidez y con la velocidad necesaria, por ejemplo a través de sistemas de alertas vecinales; activar redes de apoyo mutuo y garantizar el apoyo a los colectivos más vulnerables; combinar recursos públicos (financiación, regulación, datos...) con capacidades comunitarias (proximidad, voluntariado...); favorecer soluciones híbridas y sostenibles (huertos comunitarios, gestión comunitaria de espacios verdes...); promover cambios en el comportamiento de la ciudadanía (consumos energéticos, movilidad, reciclaje...); y, aumentar la legitimidad y la corresponsabilidad de la ciudadanía con las decisiones públicas y su implementación.

La aportación de las redes de acción comunitaria frente a las emergencias climáticas – y de otra índole, como recientemente se demostró con la pandemia de la covid-19 – ha sido destacada por la literatura sobre infraestructuras sociales, conceptualizadas como aquellos lugares físicos y organizaciones que facilitan y promueven las interacciones sociales más allá del ámbito privado (Klinenberg, 2018; Latham; Layton, 2019). En su

estudio sobre los impactos de la oleada de calor que se produjo en la ciudad de Chicago en 1994, con más de 700 muertes, el sociólogo norteamericano Klinenberg (2015) demostró que, con independencia de las condiciones socioeconómicas, los barrios más resilientes, con unas tasas de moralidad más bajas, fueron aquellos donde la existencia de una densa red de infraestructuras como plazas, parques, bibliotecas, instalaciones deportivas... favorecían el conocimiento mutuo y las relaciones de reciprocidad entre sus habitantes, factores que fueron clave para promover dinámicas de reciprocidad y de apoyo a los colectivos más vulnerables en aquellos barrios. En cambio, en aquellos barrios donde las infraestructuras sociales eran escasas, la población adoptó actitudes más individualistas y menos cooperativas, lo que dejó a las personas mayores viviendo solas – y a otros colectivos dependientes – a su propia suerte.

Las implicaciones del debate sobre la importancia de la infraestructura social son de gran enjundia y entroncan directamente con los argumentos que sustentan el enfoque comunitario en políticas públicas, remitiéndonos a la importancia de los vínculos sociales en el logro de objetivos relacionados, por ejemplo, con los cuidados, la resiliencia frente a las crisis y la interculturalidad; subrayando la necesidad de miradas territorialmente situadas, focalizadas en capacidades de acción colectiva y de coordinación entre distintos actores en el territorio; y reconociendo la importancia de la participación en el logro de objetivos colectivos.

Podríamos poner muchos otros ejemplos que ilustran la relevancia de este enfoque. En el campo de la educación, los trabajos de Stone (2001a; 2001b), basados en la noción de la capacidad cívica, demuestran cómo la mejora educativa descansa en buena medida en las capacidades de coordinación entre centros escolares y el conjunto de actores en el territorio con responsabilidades y recursos en este campo (asociaciones de familias, asociaciones de ocio infantil, bibliotecas, entidades y centros culturales, entidades e instalaciones deportivas, centros de salud, servicios sociales...). En el ámbito de la seguridad ciudadana, la adopción de una perspectiva comunitaria conlleva una apuesta por la prevención, una mirada holística y situada de la seguridad, una dinámica de trabajo colaborativo en ámbitos de proximidad territorial, y un foco principal en la incidencia de los entornos físicos y comunitarios – el llamado CPED, Crime Prevention Through Environmental Design, que remarca cómo el diseño del entorno urbano puede reducir oportunidades delictivas y aumentar la percepción de seguridad. Asimismo, el enfoque comunitario en seguridad permite incorporar una perspectiva de género, al visibilizar las desigualdades en la experiencia de la inseguridad y favorecer el diseño de políticas sensibles a las necesidades específicas de las mujeres, orientadas a garantizar un uso equitativo y seguro del espacio público (Sobrino-Garcés; Murriá Sangenís, 2025).

El listado de ámbitos temáticos sería extenso, permitiendo remarcar cómo la adopción de una perspectiva comunitaria, si bien no puede resolver todos los retos y enfrenta límites

significativos, sí que contribuye significativamente a mejorar la calidad democrática y la eficacia de un buen número de políticas públicas a través de la implicación activa de las comunidades y de la apuesta por la proximidad territorial.

5 Conclusiones

Empezábamos este artículo remarcando el contexto de cambios acelerados y profundos que experimenta la humanidad, vinculados a cambios intensos en el orden político mundial, la irrupción de nuevas tecnológicas – particularmente vinculadas a la Inteligencia Artificial –, el cambio climático y el retroceso de las democracias liberales. Cambios de escala mundial que exigen respuestas desde la gobernanza global y desde la acción internacional de los estados, pero ante los cuales las esferas de proximidad territorial adquieren también una importancia política notable, claramente en aumento.

La política de proximidad se va erigiendo como un espacio clave de resistencia y de esperanza democrática frente al ciclo reaccionario y sus dinámicas de deshumanización y de destrucción. En el ámbito de la Unión Europea, por ejemplo, 8 de los 27 gobiernos nacionales se encuentran sustentados por fuerzas de extrema derecha, mientras que esto no ocurre en ninguna de sus capitales, mayoritariamente progresistas. En Estados Unidos, se expande la fuerza de gobiernos locales progresistas frente al autoritarismo postdemocrático de Trump: las 8 ciudades más grandes del país están gobernadas por Demócratas, y en algunas de ellas (Chicago, Seattle...) por su ala más a la izquierda. En América Latina, la fuerza comunitaria se expresa también en clave municipalista (Ciudad de México, Montevideo, Quito, áreas metropolitanas de Santiago de Chile y Valparaíso...). Y en estas ciudades, se van forjando alternativas políticas, desde donde repensar la democracia en clave participativa, de inclusión y de diversidad; desde donde tejer comunidades cohesionadas y empoderadas; desde donde proteger los recursos naturales y la biodiversidad.

Más allá de esta perspectiva política, el propósito de este artículo ha sido ofrecer argumentos teóricos desde los que sustentar la importancia de la perspectiva comunitaria en el diseño y el desarrollo de las políticas públicas. Se ha defendido, en este sentido, la contribución de esta perspectiva a la reconstrucción de vínculos sociales que ofrecen cuidado, protección y bienestar frente a un mundo más individualizado, desigual y segregado. Se ha señalado cómo la perspectiva comunitaria en políticas fortalece nuestras capacidades de resolución de problemas colectivos relacionados con algunos de los grandes retos que enfrentamos en la actualidad – el crecimiento de los problemas relacionados con la salud mental o la emergencia climática serían sólo dos ejemplos de ello. Y se ha argumentado que, además de mejorar la eficacia de las políticas, la perspectiva comunitaria permite retejer comunidades desde la base, ampliar los horizontes participativos y equilibrar relaciones de poder.

Los límites son enormes, y los riesgos de lo que aquí hemos denominado la triple trampa – local, comunitaria y participativa – deberían alertarnos contra visiones idealizadas y desproblematizadas de lo comunitario, que bien puede ser, como se ha argumentado, un espacio de control social, de reproducción de desigualdades, y hasta de exclusión de los diferentes, como muestran ciertos proyectos políticos populistas basados en la confrontación identitaria, algunos de los cuales con fuerte penetración en barrios populares. Y precisamente por ello conviene reivindicar una visión de lo comunitario que articule la proximidad con la universalidad, la predistribución con la redistribución, las lógicas de tipo *bonding* con las de tipo *bridging*, así como diferentes lógicas democráticas.

Así entendida, la perspectiva comunitaria no puede ser concebida como un enfoque sectorial o complementario, sino como una lógica transversal que reconfigura el modo mismo de hacer políticas públicas. Su relevancia crece, precisamente, en la medida en que permite articular respuestas integrales a desafíos complejos – sociales, climáticos y democráticos – que desbordan los marcos tradicionales de intervención. Frente al cambio de época, lo comunitario debería dejar de ser concebido como un ámbito específico de acción para convertirse en una condición de posibilidad de políticas públicas más eficaces, más justas y más democráticas.

Referências

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, out. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>. Acesso em: 21 maio 2026.

BAIOCCHI, Gianpaolo; GANUZA, Ernesto. **Popular democracy: the paradox of participation**. California: Stanford University Press, 2016.

BARBIERI, Nicolás *et al.* Measuring and analysing community action for health: an indicator-based typology and its application to the case of Barcelona. **Social Indicators Research**, New York, v. 139 n. 1, p. 25-45, Jul. 2017. DOI: 10.1007/s11205-017-1703-4. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11205-017-1703-4>. Acesso em: 28 maio 2026.

BARNES, Marian; NEWMAN, Janet; SULLIVAN, Helen. **Power, participation and political renewal: case studies in public participation**. Bristol: Bristol University Press, 2007. DOI: 10.2307/j.ctt9qgrqs.

BLANCO, Ismael *et al.* El papel de la innovación social frente a la crisis. **Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales**, Madrid, v. 48, n. 188, 249-260, June 2016. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76478>. Acesso em: 21 maio 2026.

BLANCO, Ismael; GOMÀ CARMONA, Ricard; SUBIRATS, Joan. El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madrid, n. 20, p. 14-28, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.24965/GAPP.V0I20.10491>. Acesso em: 21 maio 2026.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. La crisis del modelode gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. **Gestión y Política Pública**, Ciudad de México, v. 12, n. 1, p. 5-42, jan. 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/133/13312101.pdf>. Acesso em: 21 maio 2026.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: GRANOVETTER, Mark; SWEDBERG, Richard (org.). **The Sociology of Economic Life**. 3rd ed. New York: Routledge, 2018. p. 78-92.

BOVAIRD, Tony *et al.* Activating citizens to participate in collective co-production of public services. **Journal of Social Policy**, Cambridge, v. 44, n. 1, p. 1-23, June 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0047279414000567>. Acesso em: 21 maio 2026.

BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: user and community co-production of public services. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 67, n. 5, p. 846-860, set. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>. Acesso em: 21 maio 2026.

BRIGGS, Xavier de Souza. **Democracy as problem solving**: civic capacity in communities across the globe. Cambridge: MIT Press Scholarship Online, 2008. DOI: 10.7551/mitpress/9780262026413.001.0001.

BRUGUÉ TORRUELLA, Quim *et al.* ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? el caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y Política Pública**, Ciudad de México, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 maio 2026.

BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. La dimensión democrática de la nueva gestión pública. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madrid, n. 5-6, p. 45-58, ago. 1996. Disponível em: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/66>. Acesso em: 21 maio 2026.

BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 29, p. 27-56, June 2004.

BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. **Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2022.

CHRISTENSE, Karen S. **Cities and complexity**: making intergovernmental decisions. London: Sage Publications, 1999.

DABAN, Ferran *et al.* Barcelona salut als barris: twelve years' experience of tackling social health inequalities through community-based interventions. **Gaceta sanitaria**, [s.l.], v. 35, n. 3, p. 282-288, June 2021. DOI: 10.1016/j.gaceta.2020.02.007. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911120300704?via%3Dihub>. Acesso em: 21 maio 2026.

DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The dahlgren-whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. **Public Health**, London, v. 199, p. 20-24, out. 2021. DOI: 10.1016/j.puhe.2021.08.009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S003335062100336X?via%3Dihub>. Acesso em: 21 maio 2026.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The new public service revisited. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 75, n. 5, p. 664-672, fev. 2015. DOI: 10.1111/puar.12347.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service**: serving, not steering. New York: Routledge, 2003.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. **Public Money & Management**, London, v. 14, n. 3, p. 9-16, jan. 1994. DOI: 10.1080/09540969409387823.

FOLLECO CHALÁ, Johnson Marcelo; LEGARDA SEVILLA, Mónica Alejandra. La administración pública: descenso de la burocracia, la nueva gestión pública y gobernanza en América Latina. **International Journal of Latest Research in Humanities and Social Science**, [s.l.], v. 3, n. 10, p. 91-106, out. 2020.

HEAD, Brian W. **Wicked problems in public policy**: understanding and responding to complex challenges. Cham: Palgrave Macmillan, 2022.

HECKSCHER, Charles. Defining the post-bureaucratic type. In: GODWYN, Mary Ellen; GITTELL, Jody Hoffer (org.). **Sociology of organizations**: structures and relationships. London: Sage Publications, 2011. p. 98-106.

HOOGENDIJK, Emiel O. *et al.* Frailty combined with loneliness or social isolation: an elevated risk for mortality in later life. **Journal of The American Geriatrics Society**, Massachusetts, v. 68, n. 11, p. 2587-2593, jul. 2020. Disponível em: <https://agsjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jgs.16716>. Acesso em: 21 maio 2026.

HUGHES, Owen E. **Public management and administration**. 5rd ed. London: Bloomsbury Publishing, 2017.

KLINENBERG, Eric. **Heat wave**: a social autopsy of disaster in Chicago. 2rded. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

KLINENBERG, Eric. **Palaces for the people**: how to build a more equal and united society. London: Bodley Head, 2018.

LATHAM, Alan; LAYTON, Jack. Social infrastructure and the public life of cities: studying urban sociality and public spaces. **Geography Compass**, London, v. 13, n. 7, e12444, July 2019. Disponível em: <https://compass.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gec3.12444>. Acesso em: 21 maio 2026.

MOURE-PEÑÍN, Leire. Policrisis y riesgos globales en relaciones internacionales: una aproximación desde la complejidad y los sistemas adaptativos complejos. **Anuario Español de Derecho Internacional**, Pamplona, v. 40, p. 155-197, abr. 2024. DOI: 10.15581/010.40.155-197. Disponível em: <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/45925>. Acesso em: 21 maio 2026.

NUSSIO, Enzo. The “dark side” of community ties: collective action and lynching in México. **American Sociological Review**, Thousand Oaks, v. 89, n. 4, p. 708-734, June 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00031224241253268>. Acesso em: 21 maio 2026.

OLSEN, Johan P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 16, n. 1, p.1-24, jan. 2006. DOI: 10.1093/jopart/mui027. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/16/1/1/886936>. Acesso em: 21 maio 2026.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. **Banishing bureaucracy**: the five strategies for reinventing government. New York: A Plume Book, 1998.

PARÉS, Marc; BLANCO, Ismael; FERNÁNDEZ, Charlotte. Facing the great recession in deprived urban areas: how civic capacity contributes to neighborhood resilience. **City & Community**, London, v. 17, n. 1, p. 65-86, mar. 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/cico.12287>. Acesso em: 21 maio 2026.

PASARÍN, M. Isabel; DíEZ, Elia. Salud comunitaria: una actuación necesaria. **Gaceta Sanitaria**, Madrid, v. 27, n. 6, p. 477-478, 2013.

PERRY, James L. Democracy and the new public service. **The American Review of Public Administration**, California, v. 37, n. 1, p. 3-16, mar. 2007. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074006296091>. Acesso em: 21 maio 2026.

PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy**: an introduction to comparative public administration. 7^{ed}. New York: Routledge, 2018. DOI: 10.4324/9781315813653.

PITARCH GARRIDO, María Dolores *et al.* Comunicación, educación, participación y resiliencia socio-territorial. In: CAMARASA-BELMONTE, Ana Maria; ROMERO GONZÁLES, Juan (org.). **Cambio climático y territorio en el Mediterráneo Ibérico**: efectos, estrategias y políticas. Valência: Tirant Humanidades, 2025. p. 333-362.

POLLITT, Christopher; THIEL, Sandra; HOMBURG, Vicent (org.). **New public management in Europe**: adaptation and alternatives. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. DOI: 10.1057/9780230625365.

PORTELA, Marta *et al.* Social capital and subjective wellbeing in Europe: a new approach on social capital. **Social Indicators Research**, Dordrecht, v. 114, n. 2, p. 493-511, nov. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-012-0158-x>. Acesso em: 21 maio 2026.

PURCELL, Mark. Urban democracy and the local trap. **Urban Studies**, London, v. 43, n. 11, p. 1921-1941, out. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00420980600897826>. Acesso em: 21 maio 2026.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone**: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.

REBOLLO IZQUIERDO, José Oscar. La transformación social urbana: la acción comunitaria en la ciudad globalizada. **Gestión y Política Pública**, Ciudad de México, v. 21, p. 159-186, 2012. Número especial. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000300005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 maio 2026.

REBOLLO IZQUIERDO, José Oscar; MORALES, Enersto. Hacia una política pública de acción comunitaria. In: OLIVEIRAS, Ramon Canal (org.). **Ciudades y pueblos que pueden durar**: políticas locales para una nueva época. Barcelona: Icaria Editorial, 2013. p. 303-316.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, London, v. 44, n. 4, p. 652-667, set. 1996. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.

RYFF, Carol D.; SINGER, Burton (org.). **Emotion, social relationships, and health**. Oxford: Oxford University Press, 2001. DOI: 110.1093/acprof:oso/9780195145410.001.0001.

SIMONE, AbdouMaliq. People as infrastructure: intersecting fragments in Johannesburg. **Public Culture**, Durham, v. 16, n. 3, p. 407-429, set. 2004. Disponível em: <https://read.dukeupress.edu/public-culture/article-abstract/16/3/407/31780/People-as-Infrastructure-Intersecting-Fragments-in?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 21 maio 2026.

SOBRINO-GARCÉS, Cristina; MURRIÁ SANGENÍS, Marta (org.). Barrios y políticas públicas de seguridad. **Revista Papers**, BellaTerra, n. 67, p. 1-224, 2025. Disponível em: <https://www.institutmetropoli.cat/es/revistapapers/n-67-barrios-y-politicas-publicas-de-seguridad/>. Acesso em: 21 maio 2026.

SOJA, Edward W. **Seeking spatial justice**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2010.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Theoretical approaches to democratic network governance. In: SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob (org.). **Theories of democratic network governance**, London: Palgrave Macmillan, 2007. p. 233-246. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230625006_14. Acesso em: 21 maio 2026.

STOKER, Gerry. Public value management: a new narrative for networked governance? **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

STONE, Clarence N. Civic capacity and urban education. **Urban Affairs Review**, Thousand Oaks, v. 36, n. 5, p. 595-619, 2001b. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/10780870122185019>. Acesso em: 21 maio 2026.

STONE, Clarence N.; HENING, Jeffrey R.; JONES, Bryan D.; PIERANNUNZI, Carol. **Building civic capacity**: the politics of reforming urban schools. Kansas: University Press of Kansas, 2001a.

SUBIRATS, Joan. **El poder de lo próximo**: las virtudes del municipalismo. Madrid: Catarata, 2023.

SVAMPA, Maristella. **Policrisis**: cómo enfrentar el vaciamiento de las izquierdas y la expansión de las derechas autoritarias. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2025.

TAM, Henry. **Communitarianism**: politics, society and public policy. London: Bloomsbury Publishing, 2025.

TARRAGÓ SANFELIU, Daniel; BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. **La administración deliberativa**: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación. Brasília, DF: Cepal Brasil/Ipea, 2015. (Textos para discussão Cepal/Ipea, 58). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_058.pdf. Acesso em: 28 maio 2026.

TAYLOR, Marilyn. **Public policy in the community**. London: Bloomsbury Publishing, 2011.

TRONTO, Joan C. **Caring democracy**: markets, equality, and justice. New York: New York University Press, 2013.

UMBERSON, Debra; MONTEZ, Jennifer Karas. Social relationships and health: a flashpoint for health policy. **Journal of Health and Social Behavior**, Washington, v. 51, n. 1, p. 54-66, out. 2010. Suplemento. DOI: [10.1177/0022146510383501](https://doi.org/10.1177/0022146510383501). Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022146510383501>. Acesso em: 21 maio 2026.

VIGODA-GADOT, Eran. New public management. In: RABIN, Jack (ed.). **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Marcel Dekker, 2003.

WAGENAAR, Hendrik. Governance, complexity, and democratic participation: how citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. **The American Review of Public Administration**, London, v. 37, n. 1, p. 17-50, mar. 2007. DOI: [10.1177/0275074006296208](https://doi.org/10.1177/0275074006296208). Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074006296208>. Acesso em: 21 maio 2026.

YANJIE, Bian; LEI, Zhang; YAYI, Gao. Social bonding and subjective wellbeing: findings from the 2017 ISSP module. **International Journal of Sociology**, London, v. 50, n. 1, p. 26-47, dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00207659.2019.1701320>. Acesso em: 21 maio 2026.