

Innovación Social

Monografía

De la innovación a la *Innovación Social*.

Teresa Montagut

Para otro futuro energético. Irrupción de actores socialmente innovadores en el contexto español.

Sebastià Riutort

Innovación social ¿a favor o en contra de la corriente? El caso de Pamplona.

Manuel Aguilar Hendrickson

La innovación social en la seguridad alimentaria en Quebec. Algunas lecciones para el contexto español.

Marta Llobet Estany

Los mercados sociales. La economía solidaria en acción transformadora.

Blanca Crespo Arnold y Fernando Sabín Galán

La innovación social en un nuevo escenario de riesgo: el proyecto Centro Social Rey Heredia.

M^a Isabel García Rodríguez

Empresas de inserción, hacia un modelo de corresponsabilidad en la superación de las situaciones de exclusión.

Rafael López

Tribuna Abierta

Crisis y condiciones de vida de los mayores en España.

Carmen Sabater Fernández

Ayuda alimentaria y descalificación social. Impacto de las diferentes formas de distribución de alimentos cocinados sobre la vivencia subjetiva de la pobreza en Barcelona

Albert Sales e Inés Marco

Retos ético-políticos de las migraciones indígenas.

Xabier Etxeberria Mauleon

174

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

2014

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Francisco Lorenzo

Edición: ***Cáritas Española***. Editores

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882

publicaciones@caritas.es

www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones

Embajadores, 162

28045 Madrid

Tel. 914 455 300 – Fax 915 934 882

suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías

Distrifer Libros

Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6

Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677

28021 Madrid

Condiciones de suscripción y ventas:

Precio de un número: 13,10 euros (*América: 13,10 euros más gastos de envío*)

Suscripción a cuatro números:

España: 32,00 euros

Europa: 43,00 euros

América: 72,50 dólares

(IVA incluido)

Innovación Social

Coordinación del número:

TERESA MONTAGUT

objetivos

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el Tercer Sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL está incluida en LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, RAS, DIALNET, PSICODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH'S, DICE, RESH y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

174

Director: Sebastián Mora. Servicios Generales de Cáritas Española

Director Técnico: Francisco Lorenzo. Fundación FOESSA

Consejo de Redacción: Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. José Antonio Alonso. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*. Director *Universidad Complutense de Madrid*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Miguel Laparra Navarro. *Dpto. Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*. José Manuel López Rodrigo. *Fundación Tomillo*.

Consejo Asesor: Julio Alguacil Gómez. *UC3M*. Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Tornés. *UAB*. Fernando Vidal. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*.

Redacción de la Revista: Embajadores, 162 1ª planta
28045 Madrid

Tel. 91 444 13 35
documentacionsocial@caritas.es

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106 ISBN: 978-84-8440-595-5 Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Advantia Comunicación Gráfica, S. A. • 28906 Getafe

Sumario



Presentación

Teresa Montagut **7**



Monografía

- 1** De la innovación a la *Innovación Social*.
Teresa Montagut **15**
- 2** Para otro futuro energético. Irrupción de actores socialmente innovadores en el contexto español.
Sebastià Riutort **31**
- 3** Innovación social ¿a favor o en contra de la corriente? El caso de Pamplona.
Manuel Aguilar Hendrickson **51**
- 4** La innovación social en la seguridad alimentaria en Quebec. Algunas lecciones para el contexto español.
Marta Llobet Estany **71**
- 5** Los mercados sociales. La economía solidaria en acción transformadora.
Blanca Crespo Arnold y Fernando Sabín Galán **95**

6 **La innovación social en un nuevo escenario de riesgo: el proyecto Centro Social Rey Heredia.**
M^a Isabel García Rodríguez **117**

7 **Empresas de inserción, hacia un modelo de corresponsabilidad en la superación de las situaciones de exclusión.**
Rafael López **133**



Tribuna Abierta

1 **Crisis y condiciones de vida de los mayores en España.**
Carmen Sabater Fernández **147**

2 **Ayuda alimentaria y descalificación social. Impacto de las diferentes formas de distribución de alimentos cocinados sobre la vivencia subjetiva de la pobreza en Barcelona**
Albert Sales e Inés Marco **171**

3 **Retos ético-políticos de las migraciones indígenas.**
Xabier Etxeberria Mauleon **191**



Documentación

1 **Inmigración, racismo y xenofobia en España.** **211**



Reseñas bibliográficas

- 1** Los Servicios Sociales en España.
..... **235**
- 2** La acción socioeducativa de base. El arte
de acoger/nos en el encuentro interpersonal.
..... **239**
- 3** Gobernar para la sostenibilidad. La situación
del mundo 2014.
..... **241**



Presentación

En cualquier lugar del mundo miles de personas están creando formas diversas de atender los problemas sociales de nuestro tiempo. La actual crisis económica y financiera hace más imprescindible que nunca la búsqueda de nuevas herramientas para hacer frente a las necesidades de bienestar de la población y a la necesaria cohesión social. Eso es la Innovación Social o, al menos, este es el enfoque que va a usarse en el presente monográfico, aunque ello obliga a aportar primero una mirada más amplia.

La literatura sobre Innovación Social es mucho más amplia. Se usa también el concepto para hablar de la nueva o necesaria *emprededuría*, ya sea la autoocupación, los nuevos liderazgos o nuevos inventos que permitan relanzar y reorganizar la economía. También en el campo de la economía social, nuevas formas o estrategias para satisfacer las necesidades humanas en una economía social de mercado. Se le asemeja, también, al desarrollo urbano o regional, en el sentido de nuevas estrategias de planificación urbana para fortalecer o transformar las prácticas y relaciones sociales a nivel regional o local. Todavía podríamos hallar otras lecturas de este nuevo, y algo borroso, concepto. Desde el último tercio del siglo XX, sin embargo, la innovación social es un concepto al que diversos autores tratan de darle un contenido específico. Se viene utilizando cada vez más para analizar un proceso y una estrategia para la transformación social mediante el fomento del desarrollo humano a través de la solidaridad, la cooperación o la diversidad cultural.



El término «innovación social» es relativamente nuevo, pero el concepto en sí no lo es. Hay muchos ejemplos de innovación social en toda la historia. De hecho, el desarrollo de las sociedades ha sido posible gracias a la innovación social en todas las áreas de la vida en común. Sin utilizar la expresión, los temas a que hace referencia la innovación social son tratados ya por los pensadores sociales del siglo XIX para explicar las mudanzas o transformaciones de las sociedades. Los procesos de cambio social se sustentan en las transformaciones que producen las nuevas formas de atender o de organizar la vida comunitaria.

La ambigüedad del concepto no sólo lo hallamos a nivel teórico, sino que la misma acción política contribuye a reforzar la diversidad de enfoques, como por ejemplo, las acciones de la Comisión Europea. Por un lado, la Innovación Social está inscrita en el área de empresa, relacionándola con nuevas prácticas de las empresas sociales vinculadas a la eficacia y desarrollo de negocios que permitan dinamizar y reorganizar la vida económica. En este uso la innovación sería sinónimo de la *emprededuría* o liderazgo social. Pero también la expresión cubre el sentido de aquellas nuevas experiencias e ideas que satisfacen simultáneamente necesidades sociales y crean, a su vez, nuevas relaciones sociales o colaboraciones en el campo de la protección social, fortaleciendo el tejido de la sociedad civil. En este último sentido, la innovación social incluye tanto los procesos sociales que las han hecho posible como los métodos, programas y técnicas utilizados. Volviendo al primer enfoque, el emprendimiento social y las empresas sociales tienen un destacado papel en la introducción de cambios en nuestro sistema económico. El emprendimiento social se centra en las cualidades personales de las personas que inician nuevas organizaciones, y se basa en destacar rasgos como la audacia, la rendición de cuentas, el ingenio o la ambición. Por su lado, el campo de la empresa social tiende a centrarse en las organizaciones, explora la gestión alternativa de estas organizaciones. Ambas esferas se ubican en la creación de valor social formando parte de la economía social, aquella que persigue los principios de primacía de las personas sobre el capital, democracia interna y compromiso social y con el entorno. Los emprendedores son importantes porque ven nuevos patrones y están dispuestos a llevar a cabo estas nuevas formas de hacer las cosas y las empresas son importantes para facilitar estas innovaciones.

Sin embargo, y tomando el segundo enfoque, las innovaciones pueden surgir en lugares distintos. En particular, las organizaciones no lucrativas o los profesionales e incluso los gobiernos están hoy produciendo innovaciones en el ámbito social. Precisamente por tener una incidencia en el conjunto de la sociedad, la mayoría de las soluciones innovadoras en este ámbito trascienden los límites tradicionales que separan los ámbitos público y privado, las fronteras se disuelven y el resultado es una intermediación o un diálogo entre los

sectores público y privado (especialmente no lucrativo). La innovación social, pues, puede partir de distintas esferas, aunque el dinamismo más señalado provenga de la sociedad civil, básicamente a través de organizaciones sin ánimo de lucro, también puede tener lugar dentro de los proyectos del gobierno o incluso de la empresa mercantil. Es el resultado de un esfuerzo de creatividad mental que implica una mirada amplia y transversal de los diversos aspectos de la vida social. La transformación social es posible gracias a la interconexión de las relaciones sociales. Las empresas aportan experiencia de gestión, las entidades sin fines de lucro, su conocimiento sobre las cuestiones sociales y ambientales y el gobierno su visión estructural más amplia. Todo ello confluye en un cambio de papeles y de relaciones entre los tres sectores. Este enfoque de innovación social a partir de todos los diversos agentes implicados permite analizar las posibilidades de un cambio social significativo en la construcción de una sociedad más justa y próspera. Debemos mirar más allá de las categorías limitadas de emprendimiento y empresa social.

Si la Innovación es «social», también se requiere esa capacidad de interconexión y apertura a la hora de teorizar o intentar su explicación, intentando hacer converger los diversos enfoques parciales –ya sea teóricos o políticos– que han venido incrementando la ambigüedad del concepto. En las próximas páginas de este monográfico se va a utilizar el concepto de innovación social para analizar y/o describir soluciones a los desafíos que deben de afrontar las sociedades para resolver los problemas sociales de nuestro tiempo. Un ejemplo de las nuevas iniciativas que se están poniendo en marcha por parte de organizaciones con el objetivo de transformar y trabajar para el bien común persiguiendo el objetivo de trazar un nuevo modelo socio-económico. Aunque cada proyecto pueda tener su propia definición, todas tienen un aspecto común, el de trabajar hacia una sociedad mejor, más cohesionada, sostenible y justa mediante nuevas formas y estrategias de cooperación y de intercambios sociales. La crisis sistémica por la que atravesamos ha fortalecido el convencimiento de que es necesario trabajar juntos para encontrar respuestas colectivas a los retos y desafíos que deben afrontar las sociedades. Los artículos analizan algunos de los proyectos innovadores que se están llevando a cabo en distintos lugares. Hay muchos más, tanto en otros territorios como en otras áreas sociales, pero pueden servir a modo de ejemplo de la capacidad transformadora de la innovación social.

En primer lugar, **Teresa Montagut** nos ofrece un artículo marco (*De la innovación a la Innovación Social*) en el que se analiza el concepto de innovación social desde una perspectiva teórica. El artículo aporta una síntesis de las principales reflexiones teóricas que ayudan a clarificar y a proponer nuevos marcos conceptuales. El artículo trata de responder a cuestiones importantes: ¿cuándo podemos hablar de Innovación Social? ¿Cuál es la diferencia entre un invento,

una innovación y una innovación social? A partir de una síntesis de diversas aportaciones teóricas permite ir discerniendo el significado de este concepto tan ambiguo, pero, a su vez, tan utilizado.

A continuación, en *Para otro futuro energético. Irrupción de actores socialmente innovadores en el contexto español*, **Sebastià Riutort** propone repensar la energía en clave de bienestar social. La coyuntura de crisis nos invita a reflexionar sobre la necesidad de transformar el actual sistema de provisión energética, del cual dependen todas las personas para satisfacer sus necesidades. Ante la insostenibilidad social y medioambiental del actual modelo energético español, en España han aparecido recientemente modelos innovadores de cooperación ciudadana que buscan avanzar hacia un futuro energético totalmente renovable, justo y democrático. De entre todos ellos, sobresale la cooperativa Som Energia, la primera de este tipo en aparecer en España a finales de 2010 y, hasta el momento, la más prominente. El estudio de este caso permite ilustrar la aplicación práctica del concepto de innovación social, y su vinculación con la economía social y la transformación socio-ecológica de las sociedades.

En *Innovación social ¿a favor o en contra de la corriente? El caso de Pamplona*, **Manuel Aguilar Hendrickson** presenta el análisis de cuatro experiencias de innovación en políticas sociales locales en Pamplona, realizadas en el marco de un proyecto de investigación en 20 ciudades europeas (WILCO). Los cuatro casos estudiados son tres programas de ámbito regional (los Centros de incorporación sociolaboral y las Viviendas de integración social y las Casas amigas) y uno de ámbito municipal en Pamplona (los Equipos comunitarios de infancia). En todos los casos hay más de una entidad del tercer sector implicada (de ahí el uso del término «programa» y no «iniciativa»). A partir de un análisis de documentos y de entrevistas con personas implicadas en estos procesos, se analizan tres dimensiones de la innovación: cambios en la forma de relacionarse con las personas atendidas, cambios en las formas de organizarse y cambios en las relaciones político-institucionales. A partir de este análisis se apuntan algunos factores de contexto que han podido favorecer el desarrollo de estas experiencias.

Marta Llobet Estany presenta un interesante artículo (*La innovación social en la seguridad alimentaria en Quebec. Algunas lecciones para el contexto español*) en el que, a partir de una revisión bibliográfica y documental, da a conocer algunas prácticas alternativas que se han desarrollado en relación con la seguridad alimentaria en Quebec. Estas experiencias se han desarrollado con el apoyo del tercer sector (organismos comunitarios) y han conllevado una cierta transformación de las prácticas tradicionales. El reagrupamiento, la creación de partenariados, las alianzas y las formas de concertación entre los organismos dentro de los territorios ha contribuido a reforzar su rol como sujeto colectivo con capacidad política. Ha facilitado el reconocimiento del problema social y a

ser considerado como tema prioritario en la agenda pública. Algunos elementos podrían inspirar o ser replicables al contexto español.

El quinto artículo de este monográfico ha sido elaborado por **Blanca Crespo Arnold** y **Fernando Sabín Galán**, y lleva por título *Los mercados sociales. La economía solidaria en acción transformadora*. El artículo evidencia la proliferación de numerosas iniciativas económicas basadas en los principios de la economía solidaria en todas las dimensiones que componen el mercado que, si logran conectarse e intercooperar entre ellas, serán capaces de alterar las condiciones perversas del mercado actual. Estas iniciativas económicas innovadoras, gracias a la participación de cientos de empresas y consumidores/as, están logrando articular redes de intercambio de bienes y servicios a partir de la experimentación de herramientas complejas del ámbito monetario, de certificación, de comunicación o de organización. La lectura de este artículo nos permitirá acercarnos a esta realidad en construcción y conocer a través de sus prácticas los retos a los que se enfrenta para escalar en su impacto sobre el mercado.

En el Distrito Sur de Córdoba, muy afectado por la crisis, en 2013 se ocupó un edificio público en desuso que ha sido transformado en Centro Social. Dadas sus características y el impacto social y político que generó, **M^a. Isabel García Rodríguez** aborda el estudio de esta experiencia mediante técnicas de investigación cualitativas: entrevistas en profundidad. Además, se ha realizado una exhaustiva revisión del tratamiento que ha recibido esta acción en la prensa local para contextualizar el discurso de los actores y conocer qué discursos refleja y/o potencia. En *La innovación social en un nuevo escenario de riesgo: el proyecto Centro Social Rey Heredia* se analiza esta experiencia como una innovación social. Las acciones que allí se desarrollan y la metodología adoptada para su funcionamiento son el resultado de una acción de desobediencia civil y del principio de autogestión.

Por último, **Rafael López** presenta el artículo *Empresas de inserción, hacia un modelo de corresponsabilidad en la superación de las situaciones de exclusión*. En él se dan a conocer la experiencia de una empresa de inserción en la Fundación El Sembrador. Las empresas de inserción se han configurado como una estructura de integración social y laboral de colectivos en exclusión muy eficiente. A pesar de que su desarrollo en España se produce en la década de los 90, en la actualidad pueden jugar un papel crucial dado el contexto en el que se encuentra el mercado laboral.

En la sección de Tribuna Abierta ofrecemos tres contribuciones. La primera de ellas (*Crisis y condiciones de vida de los mayores en España*), elaborada por **Carmen Sabater Fernández**, analiza cómo podrá afectar a los mayores las reformas en el sistema de pensiones, en la Sanidad y en la propia Ley de

Dependencia que les hace susceptibles de entrar en procesos de exclusión y les deja cada vez más aislados de los sistemas de protección de los que se habían beneficiado hasta fechas recientes. El rol de los mayores en la sociedad ha sufrido un proceso de transformación para pasar de ser «susceptibles de cuidados» a convertirse en donantes de ayuda y apoyo, y en soporte económico de familias abocadas al desempleo. Sin embargo, este papel no nos puede hacer olvidar cómo está afectando esta situación a sus condiciones de vida.

Albert Sales e Inés Marco, en *Ayuda alimentaria y descalificación social. Impacto de las diferentes formas de distribución de alimentos cocinados sobre la vivencia subjetiva de la pobreza en Barcelona*, analizan la relación entre las diferentes formas de distribución de alimentos preparados y el proceso de descalificación social que viven las personas que precisan de este apoyo en su vida cotidiana. Analizando la información cualitativa obtenida en el trabajo de campo realizado en comedores sociales y en las calles de Barcelona en noviembre y diciembre de 2013, exponen bajo qué condiciones los comedores sociales pueden acelerar procesos de descalificación social (en la terminología acuñada por Serge Paugam) y en qué contexto el reparto de comida en la vía pública agrava las situaciones de marginalidad. Sin negar la necesidad de este tipo de servicios, sugerimos revisiones en las metodologías de intervención social que contribuyan a mantener la autonomía de las personas atendidas.

Por último, **Xabier Etxeberria Mauleon** se propone mostrar las migraciones indígenas como referencia paradigmática para las migraciones en general, en la medida en que concentran fácticamente toda su complejidad y éticamente todos sus retos. En su artículo (*Retos ético-políticos de las migraciones indígenas*) analiza primero la «migración» que reciben los pueblos indígenas; prestando atención luego a la migración intraestatal de estos; y poniendo por último el foco en sus migraciones interestatales. En el hecho de enfrentar este fenómeno, encontramos en los indígenas migrantes toda la complejidad de la migración y todos sus retos, así como pautas fundamentales para abordarlos positivamente. Con lo cual, tal desvelamiento no sólo estimula nuestra solidaridad con ellos, sino que nos permite clarificar el conjunto del fenómeno y, de este modo, ayudar cívicamente a todos los implicados en él.

Para concluir, en la sección **Documentación** presentamos tres informes recientes relativos a la realidad de la inmigración y a la evolución del racismo y la xenofobia en España: *El Anuario de la Inmigración en España 2013* (edición 2014), *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España*, y por último *el Informe Anual 2014 Sobre el racismo en el estado español*.

TERESA MONTAGUT

Monografía

- 
- 1** De la innovación a la *Innovación Social*.
Teresa Montagut **15**
 - 2** Para otro futuro energético. Irrupción de actores socialmente innovadores en el contexto español.
Sebastià Riutort **31**
 - 3** Innovación social ¿a favor o en contra de la corriente? El caso de Pamplona.
Manuel Aguilar Hendrickson **51**
 - 4** La innovación social en la seguridad alimentaria en Quebec. Algunas lecciones para el contexto español.
Marta Llobet Estany **71**
 - 5** Los mercados sociales. La economía solidaria en acción transformadora.
Blanca Crespo Arnold y Fernando Sabín Galán **95**
 - 6** La innovación social en un nuevo escenario de riesgo: el proyecto Centro Social Rey Heredia.
M^a Isabel García Rodríguez **117**
 - 7** Empresas de inserción, hacia un modelo de corresponsabilidad en la superación de las situaciones de exclusión.
Rafael López **133**



De la innovación a la *Innovación Social*

Teresa Montagut

Profesora de Sociología UB
montagut@ub.edu

Fecha de recepción: 10/10/2014
Fecha de aceptación: 25/11/2014

Sumario

-
1. Introducción.
 2. La innovación.
 3. La innovación Social.
 4. A modo de síntesis.
 5. Bibliografía.
-

RESUMEN

El artículo analiza el concepto de innovación social desde una perspectiva teórica. Tomando la teoría schumpeteriana sobre la innovación empresarial, se propone su adaptación para el estudio de lo que venimos llamando innovación social. En los últimos tiempos se habla y se discute sobre ello, pero haciendo referencia a cosas distintas. La innovación social está en boca de políticos e investigadores, muchas veces sin concretar a qué se están refiriendo. Parece hoy un tema, que aunque científico, se ha puesto «de moda» y es usado con distintos significados y desde sectores económicos y sociales diversos. Este uso va difundiendo su ambigüedad y cada vez hay mayor confusión en su utilización. El artículo pretende aportar una síntesis de las principales reflexiones teóricas que ayudan a clarificar y a proponer nuevos marcos conceptuales.

Palabras clave:

Innovación, innovación social, cambio social, transformación.

**ABSTRACT**

The paper discusses the concept of social innovation from a theoretical perspective. Taking Schumpeter's theory of business innovation, adaptation for the study of what we call social innovation is proposed. In recent years, it is spoken and discussed about it but referring to different things. Social innovation is on the lips of politicians and researchers, often without specifying to which they are referring. It is a topic that is currently «in fashion» and it is used with different meanings and from different economic and social sectors. This use is spreading its ambiguity and there is a growing confusion in their use. The article aims to provide an overview of the main theoretical insights that help to clarify and to propose new conceptual frameworks.

Key words:

Innovation, Social Innovation, Social change, transformation.

1 INTRODUCCIÓN

Innovar es buscar alguna cosa nueva. Mudar o alterar algo introduciendo novedades, según el Diccionario de la Lengua Española. Hay en ello un componente de cambio y requiere el deseo de hallar algo mejor. La búsqueda, por el motivo que sea, de algo que satisface más que lo anterior, ya sea por intereses crematísticos o por encontrar alguna solución a un determinado problema o, tal vez, por la mera satisfacción de encontrar algo diferente. Hay dos corrientes que desarrollan el estudio del término *innovación*. Una explora los procesos organizativos y sociales que producen la innovación (como la creatividad individual, la estructura organizativa, el contexto o los factores económicos y sociales), entendiendo la innovación como un proceso. El otro enfoque trata la innovación como resultado que se materializa como un nuevo producto, características del producto y métodos productivos. Esta línea de investigación examina las fuentes y las consecuencias económicas de la innovación, eso es, innovación como un resultado. De hecho, en toda innovación deberían distinguirse cuatro elementos: (a) el proceso en el que se innova o genera un nuevo producto o solución, relacionado con factores técnicos sociales y económicos. (b) el producto o invento en sí mismo. (c) la difusión o adopción de la innovación mediante la cual se generaliza su uso y (d) el valor último creado por la innovación⁽¹⁾.

Las sociedades han ido mudando a partir de la innovación. Desde los sistemas primitivos hasta el capitalismo, la historia de la humanidad es el resultado de las innovaciones que se han ido produciendo. Una innovación en todos los niveles, comenzando por la satisfacción de las necesidades individuales (comer, vestir, habitar) y terminando con la forma de distribuir o redistribuir los recursos existentes en las sociedades complejas. Pasar de la autosuficiencia a la complejidad de la organización social moderna requiere mucha innovación. El estadio más moderno del desarrollo de la humanidad, el sistema capitalista, no podría ser entendido sin ese motor transformador promovido por la innovación. Forma parte de su lógica interna, nunca antes se habían producido cambios tan profundos en tan poco periodo de tiempo. Por ello suele tratarse la «innovación» como el resultado de encontrar un nuevo producto, una nueva tecnología o una mejor manera de organizar la producción.

(1) Phills, Deiglmeier y Millet (2008).



En los últimos tiempos hay también interés por la *innovación social*. Se habla y se discute sobre ello, pero haciendo referencia a cosas distintas. El añadido de *social* a las innovaciones ha dotado al concepto de cierta ambigüedad (como ocurre con otros vocablos, ya que todo cuanto acontece a nuestro alrededor es «social»). Ello obliga a profundizar y reflexionar sobre el sentido que le queremos dar a la expresión, utilización que va unida a la percepción, la necesidad o la búsqueda de encontrar o de producir cambios que permitan avanzar hacia un futuro algo distinto. Tanto desde la política como desde la literatura, parece obligado considerar, hoy, la necesidad de *innovación social* frente al actual contexto de incertidumbres y transformaciones que se están produciendo de manera tan acelerada en nuestro mundo y, de algún modo, vinculado a la acción política en un presente que no satisface. La búsqueda de nuevas políticas parece imprescindible en el actual contexto de futuro borroso. Frente a esa necesidad buscamos «algo nuevo» que permita adentrarnos en nuevos caminos y, muchas veces, sin una serena reflexión que permita analizar qué hay de nuevo en ello y hacia dónde nos va a llevar. A pesar de ese deseo, debe considerarse que no siempre «lo nuevo» es sinónimo de lo bueno. Hace falta saber cuál es la ruta que queremos iniciar o el destino a donde queremos llegar para analizar si «eso nuevo», esa innovación, nos va a llevar a buen puerto. La innovación, no necesariamente debe entenderse como un recurso que avanza, en sentido valorativo, hacia una mejor sociedad. La innovación, como proceso y como resultado, puede producir efectos que, a veces, signifiquen un retroceso.

Se plantean grandes preguntas: ¿Cuándo podemos hablar de *Innovación Social*? ¿Cuál es la diferencia entre un invento, una innovación y una innovación social? Desde el ámbito académico tenemos la obligación de plantear propuestas y reflexiones que permitan ir clarificando los nuevos conceptos que se incorporan a la vida en común. El presente artículo pretende aportar la síntesis de diversas aportaciones teóricas que permiten ir discerniendo el significado de este concepto tan ambiguo, pero, a su vez, tan utilizado.

2 LA INNOVACIÓN

La innovación es un tema de gran interés para los estudiosos de la sociedad, como no podía ser de otra manera. Como se ha señalado, es, además, el motor de su desarrollo. Los sistemas económicos y sociales se han ido transformando a lo largo de la historia y la innovación es un tema vinculado a esos cambios sociales. Los sociólogos clásicos, entre los que destacan Durkheim, Simmel o Weber (aunque no se agotan las aportaciones con ellos) y, cada uno desde su perspectiva, dedicaron parte de su tiempo a reflexionar y a analizar

los pasos de la tradición a la modernidad y como tomaban cuerpo las transformaciones en un determinado orden social⁽²⁾. Por ejemplo, Durkheim (1982) estudió los hechos económicos como hechos sociales, subrayó la importancia de las nuevas condiciones sociales que se crean con el desarrollo de la división del trabajo. Por su parte, Simmel abordó el estudio de la ampliación de los mercados, el crecimiento de la cultura material y el estilo de vida en las grandes ciudades. El núcleo de la idea de Simmel sobre la innovación puede situarse «en la necesidad de encontrar una fuente de ganancia todavía no agotada» considerando los procesos de interacción y de aprendizaje en el mercado y situando este espacio de aprendizaje social en las grandes ciudades (Simmel, 1986). Tomando como ejemplo la perspectiva de la acción social weberiana, podemos entender que las mudanzas sociales son, no sólo fruto de cambios en las condiciones de vida que ofrece el sistema, sino que están también influidas por los comportamientos individuales. Weber, estudió la economía en términos dinámicos y evolutivos. Su aportación sobre la acción económica como una acción social (como interacción) así nos lo apunta: «La acción social (que incluye la abstención de actuar y también el ser objeto de ella) puede estar relacionada con el pasado, el presente o con la conducta futura anticipada de otras personas...» (Weber, 1944). A él debemos también el interés por explicar o dar respuesta a los orígenes del capitalismo y de la modernidad en donde, la innovación se produciría como consecuencia de la dinámica de esta interacción social. En definitiva, lo que él y los otros autores «clásicos» aportaron al estudio de las mudanzas sociales, tienen relación con lo que pretendemos estudiar: la «innovación». Otro pensador francés de esa época, tal vez no tan reconocido como los anteriores, pero no por ello menos interesante, Gabriel Tarde, dedicó su obra *Las leyes de la imitación y la sociología*⁽³⁾ al estudio de los procesos de interacción de comportamientos que posibilitan el cambio social, por ello, se interesa también en analizar las leyes de la imitación. Las mudanzas sociales son el fruto de la imitación de las innovaciones que se van produciendo «la fuerza motriz del proceso social consiste en la suma de curiosidades y de ambiciones, de deseos solidarios [que se expresan]». El proceso social sería el resultado de la sustitución y de la acumulación «hay descubrimientos o invenciones que sólo son sustituibles, otros que son acumulables».

Pero no sólo la sociología se ha interesado en su estudio. Otras disciplinas han hecho también aportaciones significativas sobre los procesos de innovación y de transformaciones sociales. Por ejemplo, desde la economía, autores como

(2) No es objeto de este trabajo profundizar en esta perspectiva. Para conocer el pensamiento sociológico de estos autores, ver, por ejemplo y entre otros, Giner (2004).

(3) Libro recientemente publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).



Veblen o Pareto, al introducir aspectos sociológicos en sus análisis económicos tomaron también esta perspectiva. Decía Marx que el sistema económico era el esqueleto de la sociedad. La comprensión de su funcionamiento es lo que permitía acercarnos a la comprensión de la dinámica social. No debe extrañarnos que precisamente sea en esa disciplina, la economía, donde se desarrolló una potente teoría de la innovación. Una teoría todavía hoy vigente para explicar el fenómeno y que en los últimos años vuelve a ser citada, reivindicada y aplicada en análisis de fenómenos actuales. Joseph A. Schumpeter desarrolló la teoría de la innovación aplicada al estudio de los procesos económicos. Hizo hincapié en las tensiones, ambigüedades y contradicciones de las sociedades hacia la modernidad y señaló cómo, y en qué medida, los procesos económicos participan en la producción de tales tensiones o discontinuidades. Para él, la clave del desarrollo se encuentra en la innovación que es inseparable de la labor del empresario. El empresario, pues, sería el agente de la innovación. Las reflexiones de este autor austríaco acerca del concepto de innovación (aunque referida al ámbito de la economía) son un buen punto de partida para el estudio de la innovación social. La vigencia y la capacidad analítica del enfoque schumpeteriano son muy útiles en el momento de abordar la reflexión y el análisis sobre los procesos transformadores en el campo del bienestar que conducen o generan los procesos sociales, veamos sintéticamente la teoría de Schumpeter.

Hablamos de innovación cuando podemos constatar un cambio significativo que tiene una determinada finalidad. La creación y expansión de los mercados fue una fuente de innovación de gran envergadura. La aparición del empresario emprendedor rompió los moldes sociales de la vieja tradición. El lucro podía entenderse como un bien social al incrementar la riqueza del conjunto de la sociedad. Mas, ¿toda aparición de alguna cosa nueva puede ser categorizada como una innovación? Una primera distinción en el significado del concepto lo encontramos en el ensayo «Cómo genera evolución el sistema económico», en donde Schumpeter advierte que no es lo mismo una innovación que un invento: *«El cambio tecnológico en la producción de mercancías que ya se encuentran en uso, la apertura de nuevos mercados o el hallazgo de nuevas fuentes de aprovisionamiento, la taylorización del trabajo, la mejor manipulación del material, la introducción de nuevas organizaciones económicas, tales como los grandes almacenes –en pocas palabras, cualquier “forma de hacer las cosas de manera diferente” en la vida económica–, son todos ejemplos de lo que entendemos con el término innovación. Debe advertirse de inmediato que ese concepto no es sinónimo de “inventos”»* (Schumpeter, 2002, pp. 63). Parece una consideración importante en el momento en que nos planteamos el sentido del concepto de «innovación». Una cosa es la aparición de un nuevo producto, que sería «un invento» y, otra, que ello

represente un proceso de «innovación». Si eso es así, la siguiente cuestión a resolver es: ¿cómo se convierte un invento en una innovación? La traducción de un invento de un producto o de un servicio en una innovación requiere de una serie de elementos que permitan consolidarlo y aporten un proceso transformador. La innovación combina los factores de una forma nueva, es decir, consiste en llevar a cabo nuevas combinaciones de los factores y, con ello, puede ser definida como una nueva forma de producir bienes y servicios que incluye no sólo un nuevo producto, sino también una nueva forma de producirlos, un nuevo proceso.

Schumpeter está interesado en las innovaciones radicales, aquellas capaces de provocar cambios *revolucionarios*, es decir, transformaciones decisivas en la sociedad y en la economía. Innovaciones radicales serían: la introducción de nuevos bienes de consumo en el mercado; o el surgimiento de un nuevo método de producción y de transporte; o conseguir la apertura de un nuevo mercado; o generar una nueva fuente de oferta de materias primas; o el cambio en la organización de cualquier organización o en su proceso de gestión. Todas estas fuerzas en conjunto son la causa primogénita, según él, del proceso de mutación industrial. Proceso que revoluciona incesantemente la estructura económica desde dentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos. Es lo que denominó como *destrucción creadora*, «que constituye el dato de hecho esencial del capitalismo. En ella consiste, en definitiva, el capitalismo y toda empresa capitalista tiene que amoldarse a ella para vivir» (Schumpeter, 1984, p. 121). Esta definición fue el resultado de la distinción entre respuestas «adaptativas» y respuestas «creativas» en el comportamiento de los negocios. Si una economía, industria o empresa, frente a un cambio significativo del entorno reacciona sólo con un ajuste de las prácticas existentes, estamos hablando de una respuesta adaptativa. Si la reacción queda fuera del rango de las prácticas existentes, entonces podemos hablar de respuesta creativa. Por tanto, una respuesta creativa nunca podrá ser predicha, pero en cambio, es capaz de generar resultados de largo alcance ya sea en un país, una industria o una empresa. Concluye Schumpeter que «por esta razón, las respuestas creativas son un elemento esencial en el proceso histórico».

Refiriéndose a la dinámica económica, Schumpeter cree que: «la innovación es el hecho sobresaliente en la historia económica de la sociedad» (pp. 65). Pero, ¿puede tomarse este enfoque para analizar la evolución del bienestar social en el capitalismo avanzado? Sin duda, aunque ello obliga a pensar el capitalismo como un sistema en tres dimensiones: la economía, la política y las dinámicas de las relaciones sociales. En este sentido, la evolución social está directamente asociada a los cambios que ha venido provocando la innovación



en el proceso económico (eso es, de un lado, el capitalismo produce unos efectos a los que, por otro lado, el sistema social busca dar respuesta). ¿Podemos utilizar el enfoque schumpeteriano para el análisis de la innovación social? Veamos: una nueva política, un nuevo programa tendría la categoría similar a la de un nuevo invento en la esfera productiva. Pero también una nueva política puede formar parte de un proceso general más amplio que identificaríamos como una innovación, una innovación social. Precisamente el estudio de los procesos que se generan es lo que permite hallar la clave para el análisis de la innovación social.

3 LA INNOVACIÓN SOCIAL

En un contexto social, debemos tener en cuenta que los procesos que producen «inventos» y los procesos que producen «innovaciones» no son sinónimos. Pueden ser semejantes, pero pueden también divergir. Y los resultados de estos procesos sociales son claramente diferenciables. En el contexto del presente monográfico, si hablamos de innovación social, deberíamos referirnos a los cambios en la protección social que facilitan o favorecen una mejor gobernanza en aras a la mejora de la cohesión social en una determinada sociedad.

Aunque una misma etiqueta puede cubrir diversos significados y propuestas, la contextualización de una innovación social permite interpretar más claramente lo que está en ella referido. Una innovación puede ser una ganancia para un empresario, un inversor o un consumidor particular. Y hablaremos de innovación social cuando el valor creado sea acumulado por la sociedad de manera global⁽⁴⁾. Las innovaciones sociales son innovaciones, tanto en sus fines como en sus medios, y ello expresa la condición necesaria de reconocer la innovación en términos de procesos (actuando sobre la interacción social) y también de resultados (produciendo un retorno social). Hablaremos de innovación social si afecta a la sociedad en su conjunto o si aporta un determinado valor social. Es decir, cuando hay creación de beneficios –o reducción de costes– para la sociedad. Aunque muchas innovaciones comportan una mejora para la sociedad en el sentido de que incrementan la productividad, el empleo o el crecimiento, hablaremos de innovación social sólo si se aporta un beneficio a la esfera de lo público, a la sociedad como una globalidad.

(4) Un ejemplo del uso del concepto en la identificación de programas o proyectos de innovación social que puede ser útil, es el utilizado en el proyecto de investigación europeo WILCO (*Welfare Innovation at the Local level in favor of cohesion*). En la página web del proyecto: www.wilcoproject.eu pueden encontrarse los resultados de la investigación en forma de libro electrónico con 77 programas identificados como innovadores en 20 ciudades europeas, así como tres vídeos que recogen el trabajo realizado.

Hablar de una innovación «social» requiere matices y presupone un contexto distinto del que hasta ahora hemos venido planteando. La búsqueda de nuevas formas de gestionar lo político tiene que ver con la incertidumbre sobre el porvenir. Estamos acostumbrados a trabajar sobre certezas: el sistema capitalista como un sistema de producción estable que permite distribuir recursos sin un ente centralizado que lo diseñe; o que las políticas sociales sirven para aminorar las dificultades de una parte de la población; o que el trabajo es la fuente que permite los ingresos y por ello se pretende la *inclusión social* mediante la *inclusión* en el mercado laboral. Durante muchos años estos han sido los parámetros que ordenaban las políticas y la convivencia y –hasta la cohesión– en las sociedades modernas. Sin embargo, en los últimos decenios, ya antes de la crisis por la que estamos transitando, se comenzó a vislumbrar que el «orden» social que hasta el último tercio del siglo XX había coordinado la vida en común, ya no servía para encarar el siglo XXI. Era preciso repensar las relaciones sociales –políticas y económicas– en el nuevo contexto que la dinámica social estaba haciendo emerger. Eran necesarias innovaciones en el campo de la gobernanza, en el campo de las políticas, que permitieran reelaborar un viejo modelo. El modelo social europeo que había sustentado los estados del bienestar se vio debilitado al no ser suficientemente efectivo para garantizar la cohesión social. A todo ello se le suma a partir del 2007 la crisis sistémica cuya solución se presume reduciendo el papel del estado en la economía y, por tanto, en la función de árbitro y de redistribuidor de los recursos. No debe de extrañar que en un momento de incertidumbres como el actual, la innovación social sea un objetivo ampliamente deseado. El decrecimiento económico, el incremento del paro y de las desigualdades en un contexto de graves dificultades presupuestarias, son algunos de los problemas que obligan a buscar y a reflexionar sobre las capacidades de nuestras sociedades en recuperar unos ciertos equilibrios de nuestro sistema socioeconómico con nuevas formas de actuación política. Los estados deben plantear hoy cómo hacer frente a la cobertura de nuevos riesgos para los que no estaban preparados. El *viejo* modelo del bienestar ha venido cubriendo *viejos* problemas sociales, pero ello resulta hoy insuficiente para garantizar la deseada cohesión social. En definitiva, la lucha contra los nuevos riesgos o desigualdades a que deben hacer frente los países europeos requieren iniciativas innovadoras en campos sociales, no sólo aplicando nuevos programas, sino también proponiendo una organización del bienestar innovadora, nuevas redes que ayuden a construir capital humano y social. Se trata de nuevos objetivos y retos que deben de afrontarse.

Estas dificultades por las que atraviesan los estados del bienestar europeos han venido produciendo un amplio interés por debatir, conceptualizar



y analizar la *innovación social*. Políticos, cátedras universitarias y entidades civiles vienen usando la expresión con muy diversos enfoques. En los últimos años, la «innovación social» es un concepto ampliamente reivindicado y utilizado desde muy diversas perspectivas. Se trata de un tema «de moda» como constatan Moulaert y Mehmood (2011) y cuando un tema científico es usado con distintos significados desde sectores económicos y sociales diversos, lo que sucede es que se va difundiendo su ambigüedad y cada vez hay más confusión en su utilización. Sin embargo, son ya varios los autores que han dedicado esfuerzo a clarificar y proponer marcos conceptuales que permiten avanzar hacia un consenso sobre su significado. No sólo a nivel académico se ha progresado de manera significativa, sino que diversos organismos han propiciado la investigación en este campo. En este sentido la Innovación Social ha sido un concepto con dos potencialidades. De un lado estimulando su teorización o reflexión académica y, del otro, ha sido un tema político movilizador por sí mismo que ha posibilitado la creación de un movimiento socio-político que persigue iniciativas novedosas. Todo ello desde muy diversos enfoques. Como ejemplos, de un lado, la Comisión Europea a través de sus Programas Marco de investigación, pero también encontramos diversos centros implicados, como por ejemplo en Estados Unidos, el Center for Social Innovation (CSI) en la Universidad de Stanford o en Canadá el Centre de Recherche sur l'Innovation Sociale (CRISES) de Montreal⁽⁵⁾ (por citar sólo dos de los más reconocidos).

El problema en la utilización del concepto, como se ha señalado anteriormente, no lo es tanto en la innovación en sí misma, sino en el significado del aspecto «social». En la literatura de que disponemos, encontramos que se equipara con «mejora» (Phills, Deiglmeier y Millet, 2008), encontrando una mejor respuesta a la satisfacción de necesidades básicas o de relaciones sociales (Moulaert, 2010). El proyecto WILCO (antes mencionado) usó innovación social en diversos sentidos, todos ellos confluyendo en las transformaciones o mudanzas sociales, ya fueran nuevas propuestas, o los procesos sociales que las impulsan; o bien ideas que toman cuerpo en nuevos enfoques prácticos; o también nuevas medidas o programas que son nuevas en el contexto concreto que se analiza. Un resultado interesante fue el descubrimiento de que las innovaciones presentadas por los distintos países estaban más relacionadas con la organización de la prestación del servicio que en formas distintas de solucionarlo. Cambios en las regulaciones, en la participación democrática, en la

(5) Debe señalarse que aunque en los centros citados hallamos estudios sobre temas relacionados con nuevas propuestas relacionadas con la economía social o las entidades sin ánimo de lucro que de alguna manera van dirigidas a la sociedad en general, el CSI está también centrado en temas relacionados con la productividad o el cambio en la organización del trabajo de las empresas y el CRISES en estudios territoriales o regionales.

financiación o en la organización pueden ser tan o más importantes que los cambios en programas concretos⁽⁶⁾.

El informe «Empowering people, driving chance» (BEPA, 2010) encargado por la Comisión Europea, se inicia con una introducción del Presidente Barroso, de la que me parece interesante destacar la definición que introduce sobre innovación social: «*Las innovaciones sociales son sociales porque lo son en dos sentidos: tanto en sus fines como en sus medios. De manera específica, definimos las innovaciones sociales como aquellas nuevas ideas (ya sean productos, servicios o modelos) que de manera simultánea cubren necesidades sociales (de manera más efectiva que alternativa) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones. Hay innovaciones que no sólo son buenas para la sociedad, sino que incrementan sus capacidades para la acción*»⁽⁷⁾. En el mismo informe hay la propuesta de clasificar las innovaciones sociales en tres grandes categorías: (a) Innovaciones sociales que responden a las demandas sociales (que serían aquellas que no se dirigen al mercado, sino que están vinculadas directamente a los grupos más vulnerables de la sociedad). (b) Otro grupo amplio está vinculado a los retos de la sociedad de forma global (donde se desdibujan los límites entre lo social y lo económico). Y, finalmente, (c) Un grupo de actuaciones sistémicas que están relacionadas con cambios fundamentales en las actitudes y valores, estrategias y políticas, estructuras y procesos organizativos, o sistemas de provisión de los servicios (BEPA, 2010, pp. 10).

Por definición, las innovaciones difieren de las rutinas institucionales, de las formas de pensar o de actuar en un determinado contexto. Tan importantes como los objetivos iniciales son los aspectos políticos más amplios o el sistema donde se incrustan (Osborne y Brown, 2011) y la reacción del entorno social y económico. Pueden estar vinculadas con una amplia gama de objetivos y pueden tomar distintos significados a lo largo del tiempo. Por ello es tan importante que sean contextualizadas. Tal vez se convierten en una práctica generalizada, pero nunca sucede desde su comienzo. El proceso de desarrollo de las propuestas innovadoras está marcado por un alto grado de riesgo e incertidumbre sobre su consolidación. Se tratará, pues, de un concepto que hace referencia a aspectos en evolución y cuyo impacto sólo podrá evaluarse con el paso del tiempo de manera retrospectiva. Es importante analizar los procesos sociales que hacen posible su creación y su posterior desarrollo. Ver su dimensión política, en el sentido de si se trata de una nueva forma, no sólo de

(6) Ver Evers, A. y Ewert, B. (2013).

(7) «*Social Innovations are innovations that are social in both their ends and their means. Specially, we define social innovations as new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations. There are innovations that are not only good for society but also enhance society's capacity to act.*» (pp. 9)



participación, sino incluso de hacer política. Ver si se introducen cambios en las responsabilidades sociales –sean públicas o privadas– en el bienestar social. Nuevas culturas de gestión del bienestar inciden en las actitudes y valores de los responsables de llevarlo a cabo, suponiendo muchas veces un proceso social de doble dirección: de arriba-abajo en el sentido de que pueden ser propuestas por el gobierno, que se entrelaza con un trabajo de abajo-arriba a partir de la labor e intencionalidad que aportan las entidades y redes sociales. O puede ser al revés, primero un proceso de abajo-arriba que obliga a producir cambios en las políticas. Por todo ello, las innovaciones sociales no proceden solamente de las empresas sociales. Pueden ser el resultado de reconfiguraciones de instituciones u organizaciones ya existentes, incluyendo las administraciones públicas, aunque para ello se necesita un emprendimiento y una ciudadanía activa y una profesionalidad que incluye experiencia participativa. Un factor subestimado es el papel de las profesiones y del *ethos* de esos profesionales, especialmente en el ámbito de los servicios públicos. A menudo, nuevas formas de apoyo a distintos colectivos están relacionadas con la buena profesionalidad que entrelaza la experiencia con cuestiones de equidad y de bien público⁽⁸⁾. La disposición a probar o apoyar algo nuevo se deriva a menudo de los debates de las comunidades profesionales. Comunidades que también han sido importantes cuando se trata de oponerse a las tendencias gerencialistas o privatizadoras de los servicios. Una innovación *social* necesita un ciudadano comprometido y un profesionalismo civil y cívico.

Que las innovaciones sociales son nuevas en el contexto en que aparecen, podría parecer obvio, sin embargo, si bien esto es básico, no es suficiente si tomamos en consideración el enfoque antes analizado. Las nuevas prácticas no son simplemente una prolongación de lo que antes había, sino que desafía nuevas actitudes o combina elementos de diferentes ámbitos. Sus efectos y su curso posterior de desarrollo son bastante imprevisibles, como se ha mencionado. Por ello, no debería tomarse un enfoque funcionalista en el sentido de que los nuevos programas o actuaciones son vistos como mejores simplemente porque funcionan mejor. Este último enfoque se entrelaza con los debates sobre innovación tecnológica en la industria (ver las reflexiones críticas en Howaldt y Schwarz, 2010). En aquel contexto, el nuevo producto que obtiene más éxito en el mercado es sin duda el mejor. Frente a esta versión optimista de «avances» o «progreso» social deberíamos argumentar la necesidad de debates sociales y políticos sobre lo que se quiere obtener. Es decir, qué puede ser mejor y más eficiente socialmente con respecto a unos determinados objetivos, con lo cual eso nos aleja también de la visión que relaciona las

(8) Crouch, 2011, p. 158.

innovaciones sociales con los emprendedores cívicos y sociales que demuestran en el «mercado de bienestar social» que sus innovaciones son mejores que los dispositivos institucionales existentes⁽⁹⁾. En la búsqueda de nuevas prácticas, hoy parece haber una tendencia a hacer confluír las dos grandes tendencias en el ámbito del bienestar o protección social, aquella que se basaba en un modelo de instituciones de asistencia social estandarizadas y uniformes y en donde la sociedad civil tenía un papel menor en la toma de decisiones, y aquella otra en la que, en aras a una mayor eficiencia y reducción de costes, intentaba aplicar los criterios de gestión empresarial. En este nuevo escenario de una manera u otra han tomado gran importancia movimientos culturales o sociales, creando nuevas formas de solidaridad social y revitalizando elementos de auto-organización.

Una manera de sortear la dificultad en el momento de planificar un cambio, es utilizar el criterio de innovación social para hacer referencia a aquellos programas o propuestas que elevan las expectativas de progreso hacia algo esperado como una *mejora social*. A pesar de las diferencias o los tipos particulares de prácticas sociales, existen unos patrones compartidos de bienestar y de gobernabilidad y unos criterios compartidos de justicia social. El debate sobre las mejoras a introducir en este sentido puede ayudar a ver si aquel *invento* particular puede ser emulado o repetido o adaptado y propiciar, así, una transformación.

4 A MODO DE SÍNTESIS

La necesidad de buscar la innovación social se deriva hoy de una simple consideración. Las demandas sociales están incrementándose, a corto y medio plazo, y estas necesidades se agravan, aún más, por la crisis financiera por la que atravesamos. Muchos de los retos que deben enfrentarse a largo plazo tienen graves consecuencias sociales. No sirven las soluciones anteriores a esos nuevos riesgos y problemas sociales. Las maneras tradicionales de atender las necesidades no son suficientes. En este contexto, la innovación social representa un reto importante, añade una dimensión social, varía el enfoque de las medidas de ajuste que se están diseñando. El incremento de capital social que representa un proceso de innovación –con la consiguiente movilización de ciudadanos y profesionales–, debe ser visto como un fin y, a su vez, como un medio en sí mismo, como una fuente fundamental de recursos y valores.

(9) Ver, por ejemplo, Goldsmith, 2010.



La innovación es social cuando está relacionada con algo que afecta a la sociedad en su conjunto o con alguna cosa que tiene un valor social. Eso es, la creación de beneficios para la sociedad o la reducción de costes sociales. Aunque muchas innovaciones comportan una mejora para la sociedad en el sentido de incremento de la productividad, del empleo o del crecimiento, a ello no debería llamarse innovación social. De acuerdo con lo expuesto, una innovación es verdaderamente social sólo si el equilibrio se inclina hacia un valor social –un beneficio en el espacio público o a la sociedad en su conjunto– más que un valor privado –ganancias del empresario, el inversor o el consumidor–. Es decir, se trataría de una nueva solución a un problema social que es más eficiente, efectivo, sostenible o justo que las soluciones existentes y cuyo valor creado es acumulado globalmente por la sociedad. Puede ser un producto o un proceso, pero también puede ser un principio, una idea, un movimiento social, una ley, una intervención o alguna combinación de ellos.

Un importante aspecto de la innovación social es el proceso de interacciones sociales entre individuos de cara a conseguir determinados resultados. Preocuparse no sólo de los resultados, sino también de los procesos. Si decimos que las innovaciones sociales son innovaciones tanto en sus fines como en sus medios, nos estamos refiriendo a que tomamos en consideración –como condición necesaria incluso– el hecho de reconocer la innovación en términos de procesos (eso es, ver cómo se modifica el proceso de interacción social) además de ver también los resultados (cuál es el retorno social que se produce). Objetivos de sociedades más abiertas, cohesionadas, justas y participativas, en definitiva, más democráticas, están en el núcleo de la innovación social. Debe tenerse en cuenta que cuando se toma el enfoque de innovación como una remodelación de la sociedad hacia un mayor empoderamiento y participación deben superarse, también, dos tipos de dificultades, el primero, es una cultura administrativa muy enraizada en un enfoque de arriba-abajo en el cual se parte de que el diseño de las políticas es responsabilidad del nivel político. El segundo está vinculado a la cultura general que ve la responsabilidad de las demandas sociales como una prerrogativa únicamente de las instituciones públicas y donde los ciudadanos y los usuarios tienen un rol pasivo. Por todo ello, la lucha por atender las nuevas necesidades o los nuevos riesgos y desigualdades, requiere iniciativas innovadoras, no sólo aplicando nuevos programas en el campo social, sino también proponiendo organización innovadora y nuevas redes que ayuden a construir el necesario capital social. Hablaríamos de innovación social, pues, para referirnos a nuevos enfoques que reflejan la complejidad de nuestras sociedades, proponiendo la colaboración entre aquellos que están en áreas separadas. El sector público debería consolidarse como el espacio de trabajo conjunto de las administraciones públicas, las entidades no

lucrativas y las empresas sociales con las iniciativas ciudadanas y profesionales. Se trataría de una nueva combinación o configuración de prácticas sociales con el objetivo de satisfacer o responder mejor a las necesidades y problemas sociales. Implica un cambio en los patrones de comportamiento de los miembros de un determinado sistema social. En este sentido, puede ser entendida como un proceso de creación colectiva por medio del cual los miembros de una determinada colectividad aprenden, inventan y establecen nuevas formas de llevar a cabo el *juego social* de colaboración y conflicto, una nueva práctica social mediante la cual se adquiere capacidad para llevarla a cabo⁽¹⁰⁾.

En definitiva, la innovación social puede encontrarse a nivel micro y a nivel macro, a nivel local o estructural, introducida por un espíritu emprendedor o a través de la solidaridad, para mejorar el funcionamiento de la organización o para transformarla; por parte de una empresa con objetivos sociales, por una organización y, también, para fortalecer un sistema de gobernanza más participativo⁽¹¹⁾. Por ello es difícil trabajar con una única concepción de *innovación social*. Volviendo a Schumpeter, se trata de aquella destrucción creativa hacia una sociedad mejor. Son los resultados de los procesos sociales, del trabajo en común, de las deliberaciones y de las acciones, lo que va a permitir identificar claramente las innovaciones que permiten avanzar hacia aquellos futuros, que aunque inciertos, se vislumbran como mejores que el actual conocido.

5 BIBLIOGRAFÍA

BUREAU OF EUROPEAN POLICY ADVISERS (BEPA) (2010): *Empowering people, driving change: Social Innovation in the European Union*. Brussels, European Commission. Puede descargarse en: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

CENTER FOR SOCIAL INNOVATION (CSI): <http://csi.gsb.stanford.edu/>

CENTRE DE RECHERCHE SUR L'INNOVATION SOCIALE (CRISES): <http://crises.uqam.ca/>

CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1977): *L'Acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris, Editions du Seuil.

CROUCH, C. (2011): *The Strange non-death of neoliberalism*. Cambridge, Polity.

DURKHEIM, E. (1982): *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.

(10) Crozier y Friedberg, 1977.

(11) Nussbaumer y Moulaert, 2007 p. 31.



- EVERS, A. y EWERT, B. (2013): «Social Innovation for social cohesion. Findings on communalities of innovation from a new transnational study» en *Social Frontiers: the next edge of social innovation research*. Londres: NESTA, accesible en <http://www.nesta.org.uk/event/social-frontiers>
- GINER, S. (2004): *Teoría Sociológica clásica*. Barcelona, Editorial Ariel.
- GOLDSMITH, S. (2010): *The power of Social Innovation: how civic entrepreneurs ignite community networks for good*. San Francisco: Jossey-Bass.
- HOWALDT, J. y SCHWARZ, M. (2010): «Social Innovation: Concepts, research fields and international trends» en www.internationalmonitoring.com
- MOULAERT, F. (2010): *Can neighborhoods save the city? Community development and social innovation*. London, Routledge.
- MOULAERT, F. y MEHMOOD, A. (2011): «Spaces of social innovation» en Pike et al. *Handbook of local and regional development*. Routledge.
- NUSSBAUMER, J. y MOULAERT, F. (2007): «L'innovation sociale au coeur des débats publics et scientifiques» en Klein, J.L. y Harrisson, D. (eds.) *L'innovation sociale*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- OSBORNE, S. y BROWN, L. (2011): «Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king?» en *Public Administration*, Vol. 89, nº 4 (1335-1350).
- PHILLS, J.A.; DEIGLMEIER, K. y MILLER D. (2008): «Rediscovering Social Innovation» en *Stanford Social Innovation Review*, fall 2008.
- SCHUMPETER, J.A. (1984): *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Ediciones Folio.
- (1967): *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
 - (2002): *Ciclos económicos: análisis teórico, histórico y estadístico del proceso capitalista*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- SIMMEL, G. (1986): *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza.
- TARDE, G. (2012): *Las leyes de la imitación y la sociología*. Madrid, CIS.
- WEBER, M. (1944): *Economía y sociedad*. México, Fondo Cultura Económica.
- WILCO PROJECT: www.wilcoproject.eu



Para otro futuro energético. Irrupción de actores socialmente innovadores en el contexto español^(*)

Sebastià Riutort

CECUPS (Centro de Estudios sobre Cultura Política y Sociedad)

Departamento de Teoría Sociológica, Filosofía del Derecho y Metodología de las CCSS

Universidad de Barcelona

sriutort@ub.edu

Fecha de recepción: 10/10/2014

Fecha de aceptación: 30/11/2014

Sumario

1. Introducción: energía para el bienestar social.
2. Innovación social y transformación socio-ecológica.
3. Respuestas ciudadanas para cambiar el sistema energético.
4. Irrupción de una cooperativa de energía verde impulsada desde la ciudadanía en el difícil contexto español.
5. Som Energia, vector de innovación social.
6. Dilemas y retos.
7. Bibliografía.

RESUMEN

Este artículo propone repensar la energía en clave de bienestar social. La coyuntura de crisis nos invita a reflexionar sobre la necesidad de transformar el actual sistema de provisión energética, del cual dependen todas las personas para satisfacer sus necesidades. Ante la insostenibilidad social y medioambiental del actual modelo energético español, en España han aparecido recientemente modelos innovadores de cooperación ciudadana que buscan avanzar hacia un futuro energético totalmente renovable, justo y democrático. De entre todos ellos, sobresale la cooperativa Som Energia, la primera de este tipo en aparecer en España a finales de 2010 y, hasta el momento, la más prominente. El estudio de este caso permite ilustrar la aplicación práctica del concepto de innovación social y su vinculación con la economía social y la transformación socio-ecológica de las sociedades.

(*) Este artículo se enmarca en la fase de investigación de tesis doctoral del autor, posible gracias a la financiación del programa FPU del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.



Palabras clave:

Innovación social, Participación ciudadana, Necesidades humanas, Energías renovables, Democracia.

ABSTRACT

This paper proposes re-thinking energy in terms of social well-being. The present crisis forces us to reflect upon the necessity of transforming the current system of energy provision, on which human needs satisfaction depends. Considering the social and environmental unsustainability of the current Spanish energy model, innovative models of citizen cooperation have recently emerged within the Spanish context, moving forward a renewable, fair and democratic energy future. The most notable kind of this cooperative model is Som Energia, which was the first to arise in 2010. The study of Som Energia case allows us to illustrate the applicability and scope of the concept of social innovation, as well as its link with social economy and the socio-ecological transformation of societies.

Key words:

Social innovation, Citizen participation, Human needs, Renewable Energies, Democracy.

1 INTRODUCCIÓN: ENERGÍA PARA EL BIENESTAR SOCIAL

Desde hace ya más de un lustro observamos con preocupación en España los efectos de la crisis de nuestro tiempo. La realidad se traduce en un feaciente incremento de las desigualdades y el severo empobrecimiento de una amplia mayoría de la población española. Esta crisis golpea con tal fuerza que cada vez son más las personas que no consiguen satisfacer sus necesidades más básicas. El agudo problema de la pobreza energética (García y Mundó, 2014) ha contribuido a poner de manifiesto al menos dos cuestiones. Primero, la energía cumple una función social primordial en las sociedades contemporáneas. La provisión energética se impone como una necesidad para garantizar la reproducción «normal» de la vida (Sempere, 2009: 20-21). Y, segundo, el actual modelo energético no consigue garantizar a las personas el uso y acceso a los suministros básicos de energía (agua, gas y electricidad), elementos imprescindibles para alcanzar los niveles mínimos de bienestar social⁽¹⁾. La coyuntura invita a reflexionar sobre la transformación del actual sistema de provisión energética del cual dependen todas las personas para satisfacer sus necesidades.

Se asume que para que la energía contribuya al bienestar humano se deben tener en cuenta las siguientes tres variables: su impacto en la biosfera, sus efectos sobre la equidad y el grado de control social sobre la misma (Garí Ramos *et al.*, 2013: 74). En la actualidad se cuentan ya en España algunas iniciativas de cooperación ciudadana que, si bien no trabajan directamente en la cuestión de la pobreza energética, ponen el foco en estas tres variables. Se trata de formas socialmente innovadoras que promueven una manera de producir y consumir energía que no sea problemática con la sostenibilidad social y ambiental de nuestras sociedades. La energía deja de ser concebida como una mercancía para convertirse en un elemento de emancipación humana y garante de bienestar social. Mediante estas iniciativas se insta a asegurar el poder de decisión de las gentes sobre una cuestión tan central como la energía, en lugar de dejar tal responsabilidad únicamente en manos de una minoría hegemónica. Desde la óptica de la innovación social, este artículo presta especial atención al estudio de Som Energía, la primera de estas iniciativas surgida en España.

(1) Según datos de Eurostat, en España la factura de la luz se ha incrementado para los consumidores domésticos en un 62,35% desde 2007.



2 INNOVACIÓN SOCIAL Y TRANSFORMACIÓN SOCIO-ECOLÓGICA

Existen múltiples opciones a día de hoy para definir la innovación social. Ésta se investiga desde diferentes ángulos teóricos y metodológicos (Harrison y Jenson, 2013). Este artículo no es el espacio para discutir la variedad de interpretaciones⁽²⁾. Sin embargo, para evitar ambigüedades de aquí en adelante, se hace necesario precisar desde qué perspectiva teórica de la innovación social se parte para analizar con coherencia las iniciativas socialmente innovadoras objeto de este artículo. Consideraremos aquí esa definición de innovación social que se configura a partir de los siguientes tres elementos: la satisfacción de necesidades, la reconfiguración de las relaciones sociales y el empoderamiento o movilización política (Moulaert *et al.*, 2013). Desde esta perspectiva, la innovación social va más allá de ser un mero descriptor de nuevas prácticas para satisfacer necesidades y afrontar los retos societales del momento. Se identifica como un proceso dinámico y colectivo, enmarcado en un espacio-tiempo concreto, para impulsar una estrategia alternativa de desarrollo humano. Su elemento fundamental es que presupone la *innovación en las relaciones sociales*, ya sea entre individuos o entre grupos o clases sociales. La noción de gobernanza está implícita en esta definición de innovación social. Según este enfoque, la gobernanza implica la reconfiguración de los regímenes socio-políticos mediante nuevos procesos *bottom-up* de participación y movilización que permiten a las personas ser parte activa y aumentar sus capacidades sociopolíticas para acceder y hacer uso necesario de los recursos para satisfacer sus necesidades e implementar nuevos modelos de bienestar individual y colectivo.

En un contexto de constantes problemáticas medioambientales, la innovación social puede ser un motor necesario para la transición ecológica de nuestras sociedades. Según Mehmood y Parra (2013), la innovación social para el desarrollo sostenible puede observarse en su intento por subrayar el papel de lo «social» en cualquier tentativa para abordar los retos socio-ecológicos contemporáneos. Es obvio que la innovación es de facto un elemento crucial para caminar hacia la sostenibilidad. Pero a menudo han prevalecido posturas demasiado tecno-céntricas para concebir el papel de la innovación en el «desarrollo sostenible». No obstante, fue el mismo Informe Brundtland de 1987 –impulsor del concepto– el que ya alertaba en su momento de los límites de pensar la transición hacia la sostenibilidad únicamente en términos de

(2) Véase el primer artículo de este monográfico de Teresa Montagut para saber más sobre la discusión alrededor del concepto de innovación social.

innovación tecnológica. El informe indicaba la importancia de la participación efectiva de la ciudadanía en el proceso de decisión de dicha transición. Y por ende, esto se traduce en la necesidad de concebir la innovación más allá de su vertiente ingenieril o tecnológica.

Siguiendo a Mehmood y Parra, el papel de lo «social» en el desarrollo sostenible quiere decir ir más allá de la concepción de equidad y justicia intra e inter generacional en la distribución y acceso a los recursos para la satisfacción de necesidades, que apuntaba el Informe Brundtland. Se trata también de referirse al contenido «relacional» que existe en lo «social». Como indica Parra (2013: 146) esto «tiene que ver con cómo los humanos conversan y se interrelacionan en contextos espacio-tiempo cambiantes, y por esta razón alude a las formas institucionales, políticas y socio-culturales a través de las cuales la vida humana está siendo experimentada y reproducida en diferentes lugares del mundo». Por tanto, siguiendo a Parra, avanzar hacia escenarios de sostenibilidad es inseparable de la estructura dinámica de relaciones sociales producida por la interacción, asociación, colaboración, así como las luchas y los conflictos, entre individuos o grupos.

De acuerdo con lo expuesto más arriba, se invita desde el enfoque de la innovación social, en relación al contexto de nuestro mundo insostenible, a poner el foco de atención en la *innovación en las relaciones sociales*. O dicho de otro modo, en la gobernanza de la sostenibilidad (Adger y Jordan, 2009; Worldwatch Institute, 2014). Pero la gobernanza no entendida como un engranaje más en la transformación ecológica de las sociedades, si acaso como su piedra angular. Es decir, es el proceso socio-político a partir del cual las sociedades aprenden a lidiar con los retos socio-ecológicos contemporáneos y se crean colectivamente caminos sostenibles de desarrollo. La innovación social apunta a un proceso dinámico que permita un papel activo de la ciudadanía en la doble definición colectiva de sus necesidades y de los mecanismos socialmente innovadores para satisfacer dichas necesidades (aquellas que son mal atendidas, o directamente no atendidas, mediante otros canales). El reto yace en idear nuevos arreglos socio-institucionales que faciliten la participación democrática e implicación responsable de una pluralidad de actores en la misión de identificar los problemas socio-ecológicos e imaginar y decidir qué medidas se toman para superarlos.

Cuando hablamos de innovación social en el campo de la sostenibilidad nos referimos a formas colectivas de experimentación, locales y enmarcadas en un contexto espacial y temporal concreto en las que se dan encuentro múltiples voces para debatir, pensar, imaginar y negociar una transformación más sostenible basada en unas relaciones naturaleza-cultura más armoniosas (Parra,



2013: 152). Introducen nuevas formas de satisfacer necesidades mediante una (re)regulación de relaciones sociales que empodera y dota de capacidad socio-política a quienes participan de ellas.

3 RESPUESTAS CIUDADANAS PARA CAMBIAR EL SISTEMA ENERGÉTICO

El adelanto de las tecnologías renovables ha facilitado la emergencia de una pluralidad de actores que participan en su aplicación e impulso. Las renovables tienen, entre muchas otras virtudes, la de ser autónomas, ilimitadas, seguras, y poder ser producidas a nivel micro. Aunque es cierto que también pueden ser aptas para proyectos macro y centralizados, pueden ser instrumentadas según principios que favorezcan una producción descentralizada y flexible. Así, es más probable que la producción con fuentes sostenibles no sea una exclusiva de grandes empresas ya sean estas privadas, públicas o semipúblicas. Medianos y pequeños actores se han involucrado en su desarrollo. Y la ciudadanía, bien de manera individual –propriadamente en los hogares mediante formas de autoproducción y eficiencia en el consumo– u organizada colectivamente también se ha convertido en un actor más del sector.

En los últimos tiempos han ido apareciendo en diferentes países europeos una variedad de iniciativas colectivas que se fundamentan en la participación ciudadana. En Europa, y especialmente en el contexto político y académico del Reino Unido, estas propuestas se las conoce de manera amplia como proyectos comunitarios de energía sostenible (Hielscher, 2011; Seyfang, Park y Smith, 2013; Walker y Devine-Wright, 2008). Estos proyectos responden a la idea de que son a la vez liderados *por* y *para* las comunidades. Evidentemente, estos proyectos comunitarios pueden variar en función de su estatus legal, su forma organizacional, su base social, el nivel de implicación de la ciudadanía en el proceso de implementación de las tecnologías renovables, o su contexto nacional. Algunas de estas iniciativas tienden a abrazar los principios de la ACI (Alianza Cooperativa Internacional) y a adoptar el modelo de cooperativa –aunque puede que, aún asentadas en los principios del cooperativismo, adopten un estatus legal diferente a causa del contexto en el cual están inmersas. Estas experiencias se las reconoce generalmente por el nombre de REScoops (Coen, 2010; Huybrechts y Mertens, 2011; REScoop 20-20-20, 2012). El acrónimo surge de la contracción de los términos en inglés «Renewable Energy Sources» (fuentes de energía renovable) y «Cooperative» (cooperativa).

Las REScoops son un ejemplo de la evolución que ha experimentado el modelo cooperativista para hacer frente a los retos sociales, económicos y

medioambientales del momento (Borzaga y Spear, 2004). En especial, las RES-coops suponen la renovación del cooperativismo en el campo de la energía. Se apoyan en los principios democráticos propios de la tradición cooperativa en combinación con los valores sociales, ecológicos y económicos vinculados a la sostenibilidad. Resultado de dinámicas colectivas que emergen desde abajo gracias a la coordinación de los ciudadanos para afrontar el reto climático, estas organizaciones tienen el objetivo de desarrollar modelos alternativos de provisión energética renovable que contemplen al ciudadano más allá de su rol de consumidor. Nacen con la firme convicción de la necesidad de empoderar a la ciudadanía en todo el proceso de toma de decisiones –que va desde la planificación de la producción de energía hasta su consumo final– para lograr un acceso a la energía que sea justo y equitativo.

El modelo REScoop lleva ya un tiempo desarrollándose en diferentes países europeos⁽³⁾. Sin embargo, su implementación ha sido mucho más tardía en España. Quizá las primeras y más destacadas propuestas que empiezan a promover en el contexto español un enfoque diferente para facilitar la participación de la ciudadanía en la transición energética son las iniciativas lanzadas por la Fundació Terra o Ecooo a partir de mediados de los años 2000. Estas entidades sin afán de lucro llevan fomentando la participación popular en pequeños proyectos de instalación fotovoltaica –en ocasiones en tejado de titularidad municipal⁽⁴⁾. Mediante un diseño de inversión basado en pequeñas participaciones, estos proyectos desean hacer posible que la ciudadanía sea corresponsable y protagonista de manera práctica, a modo de pequeño inversionista, en la lucha contra el cambio climático. Con la suma de muchas individualidades se genera electricidad verde, base de un nuevo bienestar colectivo. Estas iniciativas son el más claro antecedente a la aparición del primero modelo REScoop en España. Han tenido que pasar algunos años más para dar con las primeras experiencias que fomentan un grado de participación ciudadana que va más allá de las anteriores propuestas de «accionariado popular». Pero no por ello puede decirse que su irrupción haya carecido de respaldo social y capacidad de innovación. El caso de Som Energia sin duda nos da elementos para ilustrarlo.

(3) Se contabiliza que existen más de 3.000 REScoops en Europa (Zomer, 2013). Algunas de las iniciativas pioneras surgieron a partir de finales de la década de 1980 especialmente en países de la Europa del norte o central como Alemania (EWS), Bélgica (Ecopower), Países Bajos (De Windvogel), Dinamarca (Middelgrunden), Reino Unido (Energy4All) o Francia (Enercoop).

(4) A modo de ejemplo: el primer proyecto de la Fundació Terra se inauguró en 2007 sobre la cubierta del Mercado municipal del Carmel en la ciudad de Barcelona convirtiéndose en el primer equipamiento público del país que permitía este tipo de participación popular (véase: <http://www.fundacionterra.es/es/actividades/economia-solar/ola-solar-fotovoltaica-del-mercado-del-carmel-2007>). Acceso 12-02-95.



4 IRRUPCIÓN DE UNA COOPERATIVA DE ENERGÍA VERDE IMPULSADA DESDE LA CIUDADANÍA EN EL DIFÍCIL CONTEXTO ESPAÑOL

Después de más de medio año de gestación, el 11 de diciembre de 2010 unas 150 personas constituían en la ciudad de Girona la que sería la primera cooperativa de consumo de energía renovable sin ánimo lucrativo de España: Som Energia⁽⁵⁾. Se trataba de una experiencia nueva que quería emular otras ya existentes en Europa (como, por ejemplo, la REScoop Ecopower bien desarrollada en la región belga de Flandes) con la intención de promover la participación de la gente para lograr cambiar el actual modelo energético, focalizándose principalmente en el caso español, su objetivo final consistía en trabajar para transitar del actual sistema fósil, ineficiente y opaco, a uno 100% renovable, eficiente y democrático. Para lograrlo, desde sus inicios la cooperativa ha basado su estrategia en tres ejes: la comercialización de electricidad con certificación de origen renovable, el desarrollo de proyectos de generación de electricidad con fuentes renovables y el empoderamiento de los ciudadanos mediante una importante tarea de difusión de información y apoyo a la concienciación (Duran, Huijink y Roselló, 2013). A día de hoy, más de 18.000 personas de diferentes lugares de España son ya socias de la cooperativa⁽⁶⁾.

Uno de los retos que afronta la cooperativa es la promoción de las energías renovables en un contexto caracterizado por el dominio de los recursos no renovables. El sistema energético español se caracteriza principalmente por ser altamente dependiente de estos recursos que debe importar del exterior. Con los últimos datos oficiales disponibles del 2012, se calcula que el 73,2% de la energía primaria consumida en España proviene del exterior (MINETUR, 2014)⁽⁷⁾, un porcentaje significativamente superior al de la media europea. Este hecho supone altos costes económicos derivados de una situación de vulnerabilidad respecto a los cambios geopolíticos del momento y al repunte de los precios del petróleo y el gas. Además, hay que tener en cuenta los altos costes ambientales asociados a niveles preocupantes de emisión de gases contaminantes y a riesgos socio-ambientales. Las energías renovables suponen en España poco más del 12% de la energía primaria consumida, una cifra alejada aún del objetivo, fijado por la UE para el año 2020, de alcanzar el 20% de energía renovable consumida. Ahí donde las energías renovables tienen mayor peso es en la producción de electricidad, aunque ésta en España suponga sólo

(5) Después de Som Energia han ido apareciendo otras REScoops en España: Goiener, Zencer, Nova Enerxía, Enerplus y Seneo. También destacar la creación de Coopérnico en Portugal.

(6) www.somenergia.coop, acceso 21 de octubre de 2014. Acceso 12/02/15.

(7) El porcentaje podría ser aún más elevado. Por ejemplo, el último Informe 2013 Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España, elaborado por la Cátedra BP de la Universidad Pontificia de Comillas, indica que la dependencia es algo superior al 86%.



el 23% final de toda la energía consumida. Con una contribución de alrededor del 30%, las renovables son la tecnología de generación que más aporta al mix eléctrico. En general, la situación parece demandar claramente mayor presencia de las renovables en el sistema.

En este escenario, Som Energia trata de dar un empujón –aunque pueda parecer menor– a las renovables mediante sus proyectos autofinanciados de generación eléctrica. Hasta el momento la cooperativa ha sido capaz de instalar cinco proyectos fotovoltaicos (todos en Cataluña a excepción de uno en el País Valenciano) que suman una potencia instalada de poco más de 730kW y una planta de biogás de 500kW en el municipio catalán de Torregrossa. El total equivaldría al consumo eléctrico anual de unas 1.120 unidades familiares. A estos proyectos hay que sumar otros en fase de estudio, como la instalación de una turbina eólica de 2,7MW en colaboración con la asociación Viure de l’Aire del Cel. De realizarse finalmente el proyecto, se trataría del primer aerogenerador financiado con participación popular instalado en España. Además de contribuir con la generación eléctrica, en octubre de 2011 Som Energia se convirtió también en la primera cooperativa en el sistema eléctrico español en comercializar electricidad certificada como 100% renovable a sus socios⁽⁸⁾. En la actualidad la cooperativa gestiona más de 18.000 contratos para tarifas 2.x (hogares, pequeños locales o comercios) y 3.x (para puntos de consumo de potencia superior).

A parte de mejorar el mix eléctrico con la presencia de más energías renovables, la cooperativa nace también con la intención de romper la condición oligopólica del sector energético español, y en particular el eléctrico. Éste está dominado por cinco grandes corporaciones (ENDESA, IBERDROLA, GAS NATURAL FENOSA, E.ON y EDP) que integradas en la patronal UNESA controlan casi toda la cadena de valor. Según sus datos, son responsables del 70% de la generación (principalmente mediante centrales nucleares, centrales térmicas de ciclo combinado y carbón y, en menor medida, con energías renovables), del 97% de la distribución mediante red de media y baja tensión y la comercialización del 86% de la electricidad que se vende en el país⁽⁹⁾. La configuración de este oligopolio eléctrico es resultado de un proceso histórico que ha tenido como protagonista, desde los inicios del desarrollo de la electricidad en España durante las primeras décadas del siglo XX y con el período de

(8) A excepción de aquellos socios de las Islas Canarias. Debido a las características del sistema eléctrico canario aún no es posible para Som Energia comercializar electricidad en esta región.

(9) Sin embargo, según datos de 2013 de la APPA (La Asociación Española de Empresas de Energías Renovables) el control que ejerce UNESA sería aún más acentuado: el 99,7% de la distribución, más del 95% de la generación en Régimen Ordinario (carbón, fuel, gas, nuclear y grandes infraestructuras hidráulicas) y el 79,5% de la comercialización.



dictadura franquista, la colaboración activa entre el poder político y el poder económico (Sudrià, 2007; Tortella y Núñez, 2011: 424-435). Fue con el proceso de privatización y liberalización del sector energético llevado a cabo a mediados de la década de 1990 que se consolidó todavía más el modelo. Con la connivencia del Estado se mantuvo un alto nivel de concentración empresarial en el sector al mismo tiempo que se experimentó un fuerte proceso de integración vertical. Tal proceso trajo consigo la eliminación explícita de la noción de suministro eléctrico como servicio público –y, concorde a eso, se redujo la energía eléctrica a la categoría de mercancía– y el establecimiento de complejos mecanismos de libre mercado para asignar recursos y fijar los precios de parte de los costes del sistema. Con todo, no se establecieron las condiciones necesarias para que se creara un mercado eléctrico real de libre competencia (Jiménez, 2006).

Además, la capacidad de *lobbying* de UNESA y la intervención del Estado han sido determinantes para ver mermadas recientemente las posibilidades de crecimiento de las renovables. Es verdad que las normas establecidas entre 2004 y 2012 supusieron un rápido incremento de las energías renovables en la producción eléctrica en España. Pero el sistema de incentivos no estuvo ausente de imperfecciones en su definición y de descontrol en su aplicación (Garí Ramos *et al.*, 2013: 62-68). España logró cuotas de potencia renovable instalada superiores a las inicialmente previstas, que sumada a la inflexibilidad de la legislación para adaptar los incentivos a la rápida evolución de las curvas de aprendizaje de las tecnologías renovables conllevó un aumento inesperado del coste del sistema de ayudas. La situación no se ha reconducido mediante el desarrollo de una nueva estrategia energética de largo plazo que apoye de manera firme y sostenible la reconversión renovable del sistema disminuyendo paulatinamente las ratios de subvenciones. En su lugar, el gobierno actual a optado por tirar adelante una reforma del sector eléctrico en la que, tal y como indica el Informe 2013 Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España (2014), no se observan signos que garanticen una mayor presencia de las energías renovables en el sistema y auguren un futuro modelo energético español más sostenible y eficiente. La nueva regulación no contempla apoyos financieros fiables para desarrollar nuevos proyectos renovables. Al contrario, reduce drásticamente la retribución de las instalaciones ya existentes –en las que se incluyen las de Som Energía, que se pudieron acoger a las ayudas *in extremis*–, diseña nuevos impuestos y, además, no construye el marco legal adecuado para que el autoconsumo energético se convierta en una práctica normalizada y extendida en España. Las medidas van acompañadas de una reconfiguración de la noción de energía eléctrica aún más alejada de la noción de bienestar social. Ahora la energía es exclusivamente «un servicio de interés *económico* general».

Debido a la falta de planificación estratégica y al impacto de la crisis económica, España vive ahora un escenario de exceso de capacidad y de descenso de la demanda de energía. En este contexto, al que hay que sumar las consecuencias del «déficit tarifario», el Gobierno –cediendo a las presiones de UNESA– ha identificado las ayudas a las energías verdes como la principal causa de la insostenibilidad económica del sistema energético español. Se justifica así la nueva política, sin reconocer en ello el impacto negativo real de la dependencia energética y de las históricas subvenciones estatales a fuentes y tecnologías energéticas de origen no renovable (como el carbón, el petróleo o las centrales de gas de ciclo combinado). El futuro para un mayor desarrollo de las renovables es ahora desalentador.

5 SOM ENERGÍA, VECTOR DE INNOVACIÓN SOCIAL

Como ya se ha indicado más arriba, analizar con un poco más de detenimiento el caso de una REScoop permite ilustrar mejor la aplicación práctica de las dinámicas de innovación social en el terreno de la sostenibilidad. El proyecto innovador surgido alrededor de la cooperativa Som Energia se articula en consonancia con los tres elementos caracterizadores de la innovación social ya indicados: la satisfacción de necesidades, la reconfiguración de las relaciones sociales y el empoderamiento o movilización política.

5.1. Energía para la satisfacción de necesidades

Contrariamente a la mercantilización de la energía, resultado del proceso de privatización del sistema energético español, Som Energia vuelve a situar a la energía como bien de uso. Aunque no sea de manera explícita en sus estatutos, la cooperativa concibe la transición energética mediante una lógica no capitalista. Su condición de cooperativa sin ánimo de lucro hace que se sitúe en contra de la idea de concebir los recursos energéticos como mercancías de cuya compra-venta se persigue la máxima rentabilidad. Aunque la cooperativa se ve obligada a desenvolverse en un mercado energético para tener actividad, el fin último de la producción y comercialización de energía no tiene para Som Energia un valor crematístico, sino ligado al alcance de bienestar social. Esto podría responder a una concepción amplia de la noción de economía, siguiendo, así, la propuesta defendida por Polanyi (2012: 87, 91). Según su perspectiva, la economía abarcaría el proceso de intercambio entre los seres humanos y su entorno social y natural –el metabolismo socio-natural, en palabras de Sempere (2009: 164)– cuyo resultado es indispensable para satisfacer



las necesidades humanas. De acuerdo con Polanyi (Ibíd.), podríamos decir que en Som Energia se ve plasmada una forma diferente de integrar la actividad económica. Ésta no se orienta hacia la maximización de beneficios y, además, rompe con esas representaciones de la regulación económica que sólo resaltan el lugar central del mercado o el papel paternalista del Estado. No obstante, esto no exige que la cooperativa tenga que hacer frente a las dificultades que supone mantener un visión como ésta estando, como está, arraigada en una economía y sociedad de mercado. Observemos, brevemente, cómo se concreta su actividad comercializadora y productora de energía renovable.

Como cualquier otra comercializadora, Som Energia compra en el mercado mayorista la cantidad de electricidad que consumen sus miembros sin que esto les represente un sobrecoste. Por el momento –porque este no es un debate totalmente cerrado en el seno de la cooperativa– Som Energia no contempla la venta de electricidad a clientes no socios; aunque los socios pueden hacerse responsables de hasta un máximo de cinco contratos de otros titulares. Por lo que respecta a la producción, desde sus inicios Som Energia se ha marcado como objetivo lograr generar tanta energía (renovable) como la que consumen sus socios. En otras palabras, el deseo es igualar consumo a producción⁽¹⁰⁾. Así, tal y como está planteado el modelo, éste se sustenta en la idea de no producir más de lo que se necesita, en que la oferta sigue a la demanda y no a la inversa. Esto está además asociado al ideal de sostenibilidad de reducir el consumo energético y aumentar la eficiencia energética. Parecería contradictorio que una empresa mercantil convencional del sector dedicada a la producción y venta de energía tuviera como objetivo último producir y vender cuanto menos mejor. Inmediatamente quedaría anulada su capacidad para generar plusvalía. No parece contradictorio en un modelo como el de Som Energia coherente con las principios normativos de la economía social (Defourny y Develtere, 2000) primando a las personas y al interés general por encima del capital.

5.2. Cooperativismo renovado y reconfiguración de las relaciones sociales

Som Energia es una organización que tanto por su enfoque institucional –es una cooperativa– como normativo –sus valores y principios– se sitúa dentro de los contornos de la economía social y solidaria (ESS). Aunque no todas las organizaciones de la ESS son por naturaleza innovadoras, en la literatura es recurrente que se vincule estrechamente a la ESS con la innovación social

(10) Aunque la cooperativa aún esté muy lejos de alcanzar este equilibrio porque la producción propia sólo cubre alrededor del 6% de la energía consumida.



(Bouchard y Lévesque, 2010; Bouchard, 2011; Moulaert y Ailenei, 2005). Por lo menos a nivel teórico –y asumiendo que existe una variedad compleja de organizaciones y modelos– las organizaciones de la ESS se distinguen del resto de organizaciones económicas por el impacto social de los productos y servicios que generan y por los procesos mediante los cuales éstos son producidos. Esto último es importante porque está vinculado a modelos de regulación de las relaciones sociales basados en la toma democrática de decisiones. En los últimos años algunas organizaciones de la ESS, y por extensión algunas cooperativas, han ido cambiando y evolucionando, adoptando nuevas formas legales –como es el caso de las empresas sociales (Defourny, 2013)– y enfatizando tanto su orientación hacia el interés general como su modelo de gobernanza democrático. Para Defourny y Nyssens (2013) es esencialmente este modelo el que permite vincular estas organizaciones con la innovación social.

Som Energia puede ser entendida como un caso de cooperativismo renovado que encaja en esta nueva hornada de organizaciones de la ESS. Som Energia se convierte en una propuesta real que permite aplicar nuevos modelos de participación para afrontar el reto del cambio de modelo energético. En el seno de la cooperativa se vincula la energía a la noción de derecho básico de acceso. Pero se apela también a la responsabilidad cívica del conjunto de la ciudadanía en la transición energética. Es decir, al derecho y deber de la gente a tomar parte en las decisiones que conciernen la configuración de un nuevo modelo de producción, distribución y consumo de energía. Som Energia ofrece a sus socios la posibilidad de ejercer dicha responsabilidad.

El modelo de gestión de Som Energia asegura el control democrático de su actividad y fomenta la inclusión de la ciudadanía en la transición energética. La Asamblea General (AG) es el órgano de gobernanza interna por excelencia. En ella son convocados todos los miembros de la cooperativa para participar en la toma de decisiones con igualdad en voz y voto, independientemente de su contribución al capital de la cooperativa. Siguiendo la lógica del modelo cooperativista de «una persona, un voto», allí se toman las decisiones más fundamentales. Decisiones que afectan a la actividad económica y social de la iniciativa y a su organización interna. Por ejemplo, entre otras cuestiones, la AG vota los criterios para desarrollar los proyectos de generación, el sistema de facturación, las modalidades de financiación de los proyectos, los presupuestos, los acuerdos de inter-cooperación, la configuración del Consejo Rector⁽¹¹⁾ o las características de los espacios de participación.

(11) Este órgano se encarga de implementar las directrices marcadas por la misma AG respetando los valores y visión recogidos en los estatutos de la cooperativa. Actualmente está formado por 6 personas socias que desarrollan esta tarea de manera voluntaria y no remunerada.



De este modo, Som Energia es más que un herramienta para invertir en renovables y consumir electricidad verde certificada. Som Energia invita al ciudadano a convertirse en agente activo en un sector económico y ecológicamente estratégico que, por el contrario, fomenta su pasividad. A parte de impulsar un cambio en su relación directa con la generación y consumo energético, la actividad de Som Energia tiene como fin último promover cambios en los equilibrios de poder para situar a los ciudadanos en el centro de la cuestión energética. Dicho de otra manera: la cooperativa aspira, a través de la acción colectiva, a generar un cambio en las relaciones entre los grupos sociales implicados en la cuestión energética para que la ciudadanía en todo su conjunto deje de ser el gran grupo social excluido del sector energético. Como señala Sempere (2009: 190), «el metabolismo socio-natural es un aspecto suficientemente central y decisivo de la vida de las sociedades para que sea resultado de la deliberación y decisiones colectivas y políticas, y no privadas». El valor de la democratización del modelo energético radica en asumir una responsabilidad compartida entre todos para garantizar el devenir de las sociedades. La responsabilidad sobre el metabolismo socio-natural delegada en unos pocos puede suponer que su configuración responda a la persecución de intereses particulares que pongan en riesgo el bienestar del conjunto de la ciudadanía.

5.3. Mecanismos para el empoderamiento

A lo largo de su existencia Som Energia ha ido creando herramientas de participación no sólo concebidos como espacios de toma democrática de decisiones –como sería el caso de la AG–, sino más bien como espacios de adhesión voluntaria y empoderamiento. Desde sus inicios Som Energia no ha restringido la adhesión de personas socias sólo a la área geográfica de Cataluña. La base social se ha ido expandiendo por todo el amplio territorio español. Este crecimiento ha ido asociado a la creación voluntaria de hasta 56 grupos locales de Som Energia. Estos grupos son puntos de encuentro enraizados en territorios concretos para favorecer la participación de las personas socias en su entorno más próximo. Estos espacios permiten una mayor participación e interacción de los miembros de la cooperativa. Principalmente, los miembros de los grupos locales llevan a cabo charlas informativas en sus proximidades para explicar el modelo y la razón de ser de Som Energia, participan en ferias y otros eventos de difusión, organizan encuentros de formación sobre cuestiones relacionados con el sistema energético y la ESS, organizan debates para deliberar sobre el desarrollo de la cooperativa, y difunden su visión a través de los medios de comunicación y las redes sociales. Si bien es verdad que el nivel de

actividad de los grupos locales dependerá de su masa crítica, de manera general cumplen la doble función de ser los portavoces de la cooperativa en el conjunto de la sociedad y los intermediarios adecuados entre las personas socias y el Consejo Rector y el equipo de trabajo. El significativo crecimiento de la base social de la cooperativa tiene mucho que ver con esta labor voluntaria de difusión que desarrollan los grupos locales.

A parte de los grupos locales, Som Energia fomenta otros dos espacios de participación, formación e interacción que cabe destacar. El primero consiste en una plataforma online de acceso libre (La Plataforma) concebida como un fórum en el cual se comparte información y conocimientos, se debaten cuestiones de interés para la cooperativa, se organizan grupos temáticos de trabajo, etc. La herramienta ha sido diseñada de manera voluntaria por un grupo de socios y en estos momentos tiene ya 1.493 registrados⁽¹²⁾. En segundo lugar, hay que mencionar la «Escuela de Septiembre». Se trata de un evento anual en el cual se dan encuentro las personas socias de la cooperativa para que de manera más extensa y distendida puedan formarse sobre cuestiones clave, intercambiar ideas y conocimientos, y debatir sobre el desarrollo de la cooperativa. Se organizan talleres y ponencias con invitados vinculados al sector energético, otras iniciativas de la ESS y organizaciones del movimiento ecologista, e incluso con otras REScoops del panorama español o europeo. En la última edición, de 2014, se dieron cita más de 1.500 personas registradas.

Desde el enfoque de la innovación social estos espacios pueden ser analizados en su calidad de herramientas para aumentar las capacidades socio-políticas de aquellos que las utilizan. El sistema energético español se caracteriza por ser opaco en su funcionamiento y complejo de entender (a modo de ejemplo, descifrar la factura eléctrica se convierte en un reto solo alcanzable para unos pocos). Existe un alto grado de desconocimiento por parte de la ciudadanía sobre el modelo energético: quién produce, distribuye y comercializa energía, mediante qué recursos, dónde, a quién beneficia el modelo, cómo se marcan los precios, etc. Som Energia es un espacio nuevo que permite empoderar a los ciudadanos en la medida en que puede dotarlos de más poder o fuerza dentro del entramado energético. Este empoderamiento significa que la gente pueda tomar mayores decisiones, de manera consciente, para avanzar hacia un modelo energético socialmente más justo, democrático y ambientalmente más sostenible.

(12) <https://plataforma.somenergia.coop>, acceso 21 de octubre de 2014. Acceso 12/02/2015.



6 DILEMAS Y RETOS

La transición energética es uno de los retos más importantes que deben afrontar nuestras sociedades. El modelo energético basado en recursos energéticos fósiles finitos ha entrado ya en una fase de declive; y con ello una política y cultura energética que resulta inconciliable con el pleno bienestar humano asociado a dicha transición. El desarrollo de la tecnología renovable demanda un proceso paralelo de construcción de mecanismos institucionales que aseguren tanto una concepción de la energía ligada a una relación diferente humanidad-naturaleza, como un papel real de la ciudadanía en todo este proceso. Este artículo ha querido subrayar en qué medida nuevas experiencias impulsadas recientemente desde la sociedad civil pueden contribuir a hacer esta visión plausible en el contexto español. El caso de Som Energia nos permite ilustrar una dinámica de innovación social: se impulsa un modelo de cooperación ciudadana completamente original en un campo de acción nuevo –el de las energías renovables– y en un contexto institucional en el que no se fomenta, ni facilita, la participación activa de la gente, y se obstaculiza legalmente el desarrollo de proyectos de renovables. La aparición de Som Energia ha traído consigo para el contexto español un proceso «diferente», «nuevo» e «innovador» de pensar y practicar las relaciones del ser humano con su entorno socio-económico y natural.

Este nuevo impulso cooperativo en el sector de las renovables se suma a esa constelación de variadas iniciativas de la sociedad civil que confluyen en la lucha para conseguir un nuevo modelo energético⁽¹³⁾. Pero, por su condición contra-hegemónica, este nuevo cooperativismo está siendo también un actor más de ese movimiento social transformador cada vez más presente en España que anhela más democracia en las esferas económica y política para romper con la supremacía de estructuras y poderes oligopólicos. Que Som Energia sea un alternativa real al actual modelo energético, pone de relieve que *se pueden* tirar adelante proyectos de empoderamiento social aunque el entorno en el cual se ubiquen esté dominado por intereses opuestos y aunque se presenten, a menudo, dificultades internas asociadas al reto de «aprender experimentando».

Es pronto aún para saber cuál es la magnitud de la contribución de una experiencia como Som Energia, y las demás cooperativas similares, para el cambio. Probablemente su irrupción esté siendo un condición necesaria para

(13) Véase: *Plataforma por un Nuevo Modelo Energético* (<http://www.nuevomodeloenergetico.org/pgs2/>) y *Xarxa per la Sobirania Energètica* (<http://xse.cat>)

que se den los primeros pasos para la implantación de un modelo energético que no excluya a la ciudadanía. La aparición de Som Energia, en su condición de proceso socialmente innovador, no deja de ser de manera significativa la implementación de una forma nueva y disruptiva con las rutinas y estructuras que prevalecen en un sistema o entorno social dado (Evers, Ewert y Brandsen, 2014: 15-16). Y, como tal, se verá necesitado de apoyo institucional, unas políticas que faciliten la participación de las comunidades y dinámicas de transformación sostenible (Mehmood y Parra, 2013: 65). La implantación de un verdadero modelo energético democrático y renovable necesita de profundos cambios que tendrían que ver con el desarrollo de una política energética planificada con la participación de la ciudadanía, el impulso de las fuentes de energía y tecnologías renovables, la consecución del acceso universal e igualitario a la energía, y un sector público controlado socialmente que sea determinante y estratégico (Garí Ramos *et al.*, 2013: 75). Quizá ejemplos como el de Som Energia sean ahora el instrumento más alentador al alcance de la ciudadanía para avanzar, en el contexto español, hacia una nueva cultura energética que contribuya de verdad al bienestar humano.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ADGER, W.N. y JORDAN, A. (Eds.). (2009): *Governing Sustainability*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- BORZAGA, C. y SPEAR, R. (2004): *Trends and Challenges for Cooperatives and Social Enterprises in Developed and Transition Countries*. Trento: Edizione 31.
- BOUCHARD, M.J. (Ed.). (2011): *L'économie sociale, vecteur d'innovation: l'expérience du Québec*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- BOUCHARD, M.J. y LÉVESQUE, B. (2010): *Économie sociale et innovation. L'approche de la régulation, au coeur de la construction québécoise de l'économie sociale* (en línea). <http://www.chaire.ecosoc.uqam.ca/Portals/ChaireEcoSoc/docs/pdf/cahiers/R-2010-04.pdf>, acceso 21 de octubre de 2014.
- CÁTEDRA BP de Energía y Sostenibilidad (2014): *Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España. Informe basado en indicadores. Edición 2013* (en línea). http://web.upcomillas.es/Centros/bp/Documentos/Actividades/Observatorio/Marzo2014/Informe_Observatorio2013_web.pdf, acceso 21 de octubre de 2014.



- COEN, J.-M. (2010): «Energies citoyennes», en: *Initiatives citoyennes, l'économie sociale de demain?* Bruselas: SAW-B Les dossiers de l'économie sociale, pp. 80-117.
- DEFOURNY, J. (2013): «Empresa social», en J.L. Coraggio, J.-L. Laville, y A.D. Cattani (Eds.), *Diccionario de la otra economía*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DEFOURNY, J. y DEVELTERE, P. (2000): «The Social Economy: the Worldwide Making of a Third Sector», en J. Defourny, P. Develtere, y B. Fonteneau (Eds.), *Social Economy in North and South*. Leuven/Liège: HIVA-KU Leuven/CES-ULg.
- DEFOURNY, J. y NYSSSENS, M. (2013): «Social innovation, social economy and social enterprise: what can the European debate tell us?», en F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, y A. Hamdouch (Eds.), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- DURAN, A.; HUIJINK, G. y ROSELLÓ, M. (2013): «Som Energia: sostenibilitat energètica i cooperativisme», *Medi Ambient, Tecnologia I Cultura*, n° 50: 30-37.
- EVERS, A.; EWERT, B. y BRANDSEN, T. (Eds.). (2014): *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities* (en línea). <http://www.wilcoproject.eu/book/chapters/about-this-book/>, acceso 21 de octubre de 2014.
- GARCIA, M. y MUNDÓ, J. (2014): *L'energia com a dret. Com afrontar la pobresa energètica* (en línea). http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier_lenergia_com_a_dret_com_afrontar_la_pobresa_energetica.pdf, acceso 21 de octubre de 2014.
- GARÍ RAMOS, M. et al. (2013): *Qué hacemos por otra cultura energética*. Madrid: Ediciones Akal.
- HARRISSON, D. y JENSON, J. (2013): *Social Innovation Research in the European Union. Approaches, Trends and Future Directions* (en línea). http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/social_innovation.pdf, acceso 21 de octubre de 2014.
- HIELSCHER, S. (2011): *Community energy in the UK: a review of the research literature* (en línea). <http://grassrootsinnovations.files.wordpress.com/2012/03/cise-literature-review.pdf>, acceso 21 de octubre de 2014.
- HUYBRECHTS, B. y MERTENS, S. (2011): *The challenges of diffusing socially innovative organizational models: the case of renewable energy source cooperatives*



(REScoops) (en línea). <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/118878/1/Huybrechts%20Mertens%20REScoops.pdf>, acceso 21 de octubre de 2014.

- JIMÉNEZ, J.C. (2006): «Una década de profundas transformaciones en el sector energético español», en J.L. García Delgado y J.C. Jiménez (Eds.), *Energía: del monopolio al mercado. CNE, diez años en perspectiva*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas.
- MEHMOOD, A. y PARRA, C. (2013): «Social innovation in an unsustainable world», en F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, y A. Hamdouch (Eds.), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- MINETUR (2014): *Libro de la Energía en España 2012*. http://www.minetur.gob.es/energia/es-ES/Documents/Energia_en_Espana.pdf, acceso 21 de octubre de 2014.
- MOULAERT, F. y AILENEI, O. (2005): «Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present», *Urban Studies*, nº 42(11): 2037-2053.
- MOULAERT, F. et al. (Eds.) (2013): *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- PARRA, C. (2013): «Social sustainability: a competing concept to social innovation?», en F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, y A. Hamdouch (Eds.), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- POLANYI, K. (2012): «La economía como proceso instituido», en J.L. Coraggio (comp.), *Textos escogidos*. Buenos Aires: CLACSO-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- REScoop 20-20-20 (2012): *European charter* (en línea). http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/rescoop_20-20-20_european_charter_en.pdf, acceso 21 de octubre de 2014.
- SEMPERE, J. (2009): *Mejor con menos: necesidades, explosión consumista y crisis ecológica*. Barcelona: Crítica.
- SEYFANG, G.; PARK, J. J. y SMITH, A. (2013): «A thousand flowers blooming? An examination of community energy in the UK», *Energy Policy*, nº 61: 977-989.



SUDRIÀ, C. (2007): «El Estado y el sector eléctrico español bajo el Franquismo: regulación y empresa pública», en A. Gómez Mendoza, C. Sudrià, y J. Pueyo (Eds.), *Electra y Estado*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas.

TORTELLA, G. y NÚÑEZ, C.E. (2011): *El Desarrollo de la España contemporánea: historia económica de los siglos XIX y XX*. Madrid: Alianza Editorial.

WALKER, G. y DEVINE-WRIGHT, P. (2008): «Community renewable energy: What should it mean?», *Energy Policy*, nº 36(2): 497-500.

WORLDWATCH INSTITUTE (2014): *Gobernar para la sostenibilidad. La Situación del Mundo 2014*. Barcelona: FUHEM Ecos y Icaria Editorial.

ZOMER, S. (2013): *REScoops Breed Innovation* (en línea). <http://siresearch.eu/blog/rescoops-breed-innovation>, acceso 21 de octubre de 2014.



Innovación social ¿a favor o en contra de la corriente? El caso de Pamplona

Manuel Aguilar Hendrickson

Universitat de Barcelona

manuel.aguilar.hendrickson@ub.edu

Fecha de recepción: 10/10/2014

Fecha de aceptación: 30/11/2014

Sumario

1. Introducción.
2. Las experiencias analizadas.
3. Las dimensiones analizadas.
4. Elementos para una interpretación.
5. Bibliografía.

RESUMEN

Este artículo presenta el análisis de cuatro experiencias de innovación en políticas sociales locales en Pamplona, realizadas en el marco de un proyecto de investigación en 20 ciudades europeas (WILCO). A partir de un análisis de documentos y de entrevistas con personas implicadas en estos procesos, se analizan tres dimensiones de la innovación: cambios en la forma de relacionarse con las personas atendidas, cambios en las formas de organizarse y cambios en las relaciones político-institucionales. A partir de este análisis se apuntan algunos factores de contexto que han podido favorecer el desarrollo de estas experiencias.

Palabras clave:

Innovación social, política social local.

ABSTRACT

This paper presents an analysis of four cases of innovation in local social policies in Pamplona, carried out as part of a European research project in 20 cities (WILCO). Based on documentary analysis and on interviews with key informants, the paper analyzes three dimensions of



innovation: changes in the ways of addressing service users, changes in the forms of work organization and changes in the governance system. The paper suggests some contextual factors that may explain what enables and what hinders the development of innovations in this field.

Key words:

Social innovation, local social policies.

1 INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta el análisis de varios ejemplos de innovaciones en políticas sociales que se han desarrollado en Pamplona en los últimos decenios. Este análisis tiene su base en los trabajos realizados en el marco del proyecto de investigación WILCO, en el que se analizaban experiencias de innovación social en 20 ciudades europeas.⁽¹⁾ El proyecto trata de identificar elementos clave de las innovaciones en políticas sociales locales y en las condiciones políticas que las permiten o limitan.

En el caso de la ciudad de Pamplona, analizamos cuatro casos de innovación. En el contexto de Navarra la barrera entre lo «local» y lo «regional» aparecen bastante desdibujadas. Aunque sin duda hay especificidades locales, buena parte de la responsabilidad de las políticas sociales está en manos del gobierno y el parlamento forales. Así es plenamente en los campos sanitario, educativo y de empleo, y en muy alto grado en el de los servicios sociales. Navarra es sin duda más que la metrópolis de la capital, pero no «tanto más» como para poder delimitar dos espacios separados. Además, en muchos terrenos los vínculos de la Navarra no metropolitana con la Comarca de Pamplona son muy estrechos.

Los cuatro casos estudiados son tres programas de ámbito regional (los *Centros de incorporación sociolaboral* y las *Viviendas de integración social* y las *Casas amigas*) y uno de ámbito municipal en Pamplona (los *Equipos comunitarios de infancia*). En todos los casos hay más de una entidad del tercer sector implicada (de ahí el uso del término «programa» y no «iniciativa»).

Nuestro análisis de las experiencias se fija en tres aspectos principales de las innovaciones:⁽²⁾

- a) Los cambios en las formas de concebir y atender a las personas a las que se dirigen las actividades estudiadas, es decir, lo que con frecuencia se denominan «personas usuarias», aunque tal designación ya contiene una determinada forma de concebirlas que, como veremos, no siempre se da en estas actividades.

(1) WILCO Welfare innovations at the local level in favour of cohesion. Más información en <http://wilcoproject.eu>.

(2) Evers *et al.*, 2014.



- b) Los cambios en las formas de organización interna de los equipos y organizaciones que desarrollan las acciones innovadoras.
- c) Los cambios que estas acciones muestran en las formas de gobierno de las políticas sociales locales.

Como era de prever, no todos los casos muestran innovaciones de la misma importancia en todos estos aspectos, aunque casi todos están presentes.

Las principales fuentes de información para el estudio han sido documentos legales y técnicos y entrevistas con un total de 20 responsables de proyectos y expertos con conocimiento directo de los casos estudiados, que se realizaron durante 2012.

2 LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS

2.1. Los centros de incorporación sociolaboral y las cláusulas sociales

La contratación temporal de personas desempleadas, sobre todo por parte de administraciones locales, ha sido un elemento de las políticas de empleo en España al menos desde el siglo XIX. La idea de que es mejor ofrecer un trabajo, aunque sea poco retribuido y temporal, que pagar prestaciones está muy arraigada, y se justifica tanto por la *dignidad* que se supone que reconoce a los beneficiarios como por la idea de que la actividad ayuda a mantener los hábitos y la ética del trabajo.

La mayoría de este tipo de programas ha estado orientado hacia personas desempleadas inscritas en oficinas de empleo, pero algunos de estos programas se han orientado hacia personas que, además de estar desempleadas, se hallan en situaciones de riesgo de exclusión social y hacia los perceptores de renta mínima. Tal es el caso del *Empleo social protegido*, programa que existe en Navarra desde los años 1980.⁽³⁾ Hay dudas razonables sobre la utilidad de este modelo para las personas participantes,⁽⁴⁾ porque mientras ofrece una oportunidad de percibir un ingreso superior al de la renta mínima y de estar activo, el contenido habitual de los empleos (normalmente tareas poco cualificadas en trabajos públicos locales) no parece ofrecer demasiado en términos de desarrollo y cualificación profesional y personal para personas con problemas sociales graves.

(3) Inicialmente se denominó «campos de trabajo» y posteriormente se cambió su nombre por el actual. Véanse (Laparra Navarro *et al.*, 1989) y (Laparra Navarro *et al.*, 1999).

(4) Pérez Eransus 2005.



Desde los años 1980 se fue abriendo paso la idea de que era posible crear empresas adaptadas que fuesen a la vez competitivas en el mercado y capaces de emplear a personas con productividad reducida como consecuencia de diferentes situaciones (discapacidad, problemas sociales o de salud). Este tipo de iniciativas se desarrollaron inicialmente para personas con discapacidad y fueron reguladas legalmente a mediados de los 80 bajo la denominación de *centros especiales de empleo*. Se trata de empresas orientadas al mercado que reciben ciertas subvenciones (para salarios, cotizaciones sociales y otros costes) que tienen como finalidad compensar la menor productividad de sus trabajadores.

El desarrollo de tales iniciativas para personas en situación de exclusión fue más lento y complejo.⁽⁵⁾ En Navarra hubo dos entidades pioneras en este terreno ya en los años 80: Traperos de Emaús,⁽⁶⁾ un grupo vinculado a Emmaüs International y que se ha acabado convirtiendo en una fundación; y Gaztelan,⁽⁷⁾ un proyecto de empleo para jóvenes que evolucionó hasta devenir una fundación que desarrolla programas de inserción laboral.

La situación legal y el apoyo de la administración a estas iniciativas en Navarra ha pasado por tres fases principales:

- a) Antes de 1999, estos proyectos no tenían un status legal propio (más allá de ser asociaciones o fundaciones) y recibían un apoyo público irregular, mediante subvenciones que se destinaban en general a cubrir pérdidas o a financiar algunas inversiones. En los dos casos, pero en especial en el de Traperos de Emaús, la contratación pública para la prestación de servicios (recogida selectiva de residuos y atención domiciliaria) tuvieron un papel importante. Dado que no existían cláusulas sociales en los procesos de contratación, la especialización en nichos de actividad y una dura contención de costes fueron claves para el acceso a tales contratos.
- b) En 1999-2000 el Gobierno de Navarra creó un registro de *centros de incorporación sociolaboral* y estableció un sistema de subvenciones para tales centros, que se inspira claramente en el de los centros especiales de empleo. Esto permitió la consolidación de los proyectos existentes y el nacimiento de otros nuevos (hasta 2010 habían aparecido unos once con 40-600 puestos de trabajo).⁽⁸⁾

(5) Traperos de Emaús de Pamplona 1989.

(6) <http://www.emaus-navarra.com>

(7) <http://www.gaztelan.org>

(8) <http://www.centrosdeinsercion.org>



- c) La tercera fase se caracterizó por una mejora de las oportunidades de acceder a la contratación pública y una tendencia a necesitar menos subvenciones directas. La Ley de Contratos de Navarra estableció en 2006 la posibilidad de reservar hasta un 20 por ciento de los contratos públicos para CEEs, CISs y otras empresas «participantes en programas de inserción en el mercado de trabajo». En 2009 la ley fue enmendada en dos ocasiones a propuesta de las asociaciones de empresas de inserción y por unanimidad del parlamento foral. Las enmiendas transformaron la posibilidad en la obligación de reservar un mínimo del 6 por ciento de los contratos públicos para este tipo de empresas y añadieron la posibilidad de incluir cláusulas sociales en los baremos de contratación. Aunque los efectos hayan sido limitados hasta la fecha, hay indicios de un compromiso creciente del gobierno foral en este terreno, en parte como consecuencia de las dificultades presupuestarias.

2.2. Las viviendas de integración social

El programa de *Viviendas de integración social* permite a una serie de entidades del tercer sector adquirir viviendas de segunda mano para alquilarlas o revenderlas a personas de bajos ingresos que participan en un proceso de intervención social. Permite un acceso a la vivienda más flexible que los programas tradicionales de vivienda de protección oficial para determinados casos.

Los orígenes de las VIS se hallan en un programa que Cáritas Pamplona inició en los años 1980. Cáritas recibía en ocasiones viviendas, a menudo legadas por sus propietarios al fallecer. Cáritas empezó a ofrecer esas viviendas a las personas con las que trabajaba en alquiler o en acceso a la propiedad en condiciones adecuadas a su situación y bajo una supervisión intensa en el marco de un proceso de incorporación social.⁽⁹⁾

A finales de los años 90, durante la preparación del *Plan de Lucha contra la exclusión en Navarra*, las entidades del tercer sector y los expertos que participaban propusieron al gobierno foral el apoyo público al programa y su extensión a otras entidades. El Departamento de Vivienda del Gobierno de Navarra vio con muy buenos ojos la iniciativa. Sus objetivos de producción de vivienda social estaban lejos de alcanzarse, debido al escaso interés de los promotores privados por construir vivienda protegida, y el programa permitía abordar los casos socialmente más difíciles dispersándolos por el territorio, en lugar de concentrarlos en algunas promociones públicas.

(9) Gaviria Labarta *et al.*, 1991.

En el programa han participado una docena de entidades que trabajan con inmigrantes, con la población gitana o con personas en situaciones de exclusión social. Algunas entidades participan en el programa de forma continuada, otras lo hacen de forma ocasional para resolver problemas de casos concretos.

El programa tuvo una buena acogida y un éxito inicial, pero el rápido crecimiento de los precios de la vivienda de segunda mano prácticamente bloquearon las oportunidades de encontrar viviendas para el programa en la comarca de Pamplona. En localidades menores aún fue posible hacerlo.

En 2009 el gobierno foral aceptó extender el programa a viviendas de alquiler público o a viviendas privadas cedidas a mecanismos públicos de alquiler. Esta extensión del programa VIS se conoce como VAIS (*viviendas de alquiler de integración social*) y ha permitido volver a desarrollar actuaciones en Pamplona y su comarca.

Las entidades participantes en el programa han adquirido entre 10 y 30 viviendas anuales (en su mayoría fuera de Pamplona) y gestionan el alquiler de unas 50 viviendas.

2.3. Casas amigas

Casas Amigas es un servicio de cuidado de niños y niñas menores de tres años que se presta en casa de la persona cuidadora. Dos asociaciones, una en Pamplona y otra en zonas rurales de Navarra, ofrecen este servicio que está regulado y subvencionado por el gobierno foral. Tiene la consideración legal de un servicio social (no escolar) de conciliación. Las normas establecen una superficie mínima por niño atendidos, algunos requisitos de formación y experiencia de las personas cuidadoras y una ratio máxima de cuatro niños por cuidador.

Casas amigas tiene su origen en 2003 en un proyecto europeo Equal desarrollado de forma conjunta por varios departamentos de la administración foral y local, varias asociaciones patronales y tres fundaciones, una de las cuales era Gaztelan. El proyecto incluía varias acciones dirigidas a favorecer la integración laboral de las mujeres. Gaztelan, una fundación que desde los años 80 había trabajado en la integración laboral de grupos desfavorecidos, tuvo la idea de crear un servicio de cuidados.

Se trataba de matar varios pájaros de un solo tiro. El acceso de las mujeres con hijos pequeños a actividades formativas solía requerir de algún servicio de guardería; algunas de las mujeres participantes tenían formación y experiencia en cuidado de niños pequeños y una vivienda adecuada; y había la necesidad de crear empleos para estas mujeres. La idea de una «guardería a domicilio» se tomó de una experiencia anterior en una zona rural de Cataluña.



El servicio se creó en el marco del proyecto y contó con financiación europea y regional. Una vez que mostró su viabilidad, se creó una asociación que se hizo cargo del servicio. Empezó con 6 casas, y en 2010 contaba con 15 casas y atendía entre 50 y 60 niños. El gobierno foral subvenciona la mitad del coste.

El proyecto fue objeto de controversia desde sus inicios. Entre las propias entidades promotoras del proyecto hubo quienes vieron algunas grandes ventajas de la idea y quienes pensaban que podían reforzar los estereotipos sobre las mujeres como cuidadoras en casa y sobre dónde debían ser cuidados los niños.

También hubo una controversia pública. La *Plataforma del ciclo educativo 0-3*, una plataforma de asociaciones y profesionales que defienden un servicio educativo público y universal para los menores de tres años, se manifestó públicamente contra el proyecto. Sostenían que todos los servicios para menores de tres años debían entenderse como servicios educativos (no sociales) y ser de titularidad pública. En su opinión este tipo «ligero» de servicios no podía garantizar niveles de calidad suficientes. Por su parte, el gobierno foral y una parte de los medios de comunicación se sentían más cómodos con la idea de que padres y madres debían poder elegir si preferían que a esas edades sus hijos estuvieran en casa o atendidos por servicios, y en este segundo caso, debían poder elegir qué tipo de servicios (educativos, de cuidado, etc.) preferían. Servicios como Casas amigas se veían como una opción intermedia entre la crianza familiar y la atención institucional.

2.4. Los Equipos comunitarios de infancia

La cuarta experiencia que analizamos la constituyen una serie de asociaciones de barrio que desarrollan actividades sociales orientadas a la prevención de problemas sociales entre los niños. Se trata de un movimiento de entidades sociales que empezaron desarrollando actividades de tiempo libre para niños que acabó integrándose en la estructura de servicios sociales municipales, pero manteniendo una fórmula peculiar de funcionamiento.

La primera de estas asociaciones, Umetxea, fue creada en 1990. Como asociación trató de mantener un equilibrio entre su papel político tradicional de reivindicar más y mejores servicios para su barrio y un papel nuevo como proveedores de servicios. Crearon proyectos sociales y culturales, sobre todo poniendo en común los recursos de diversos grupos vecinales. Los proyectos tuvieron bastante éxito y en 1995 algunos responsables municipales de servicios sociales empezaron a ver que estas actividades funcionaban mejor que los programas de prevención desarrollados por el ayuntamiento.



El hecho de que algunos sectores sospechasen de la proximidad de las entidades vecinales a organizaciones políticas de izquierda y nacionalistas vascas no ayudó a tener relaciones fluidas, en especial en el tenso panorama de la Navarra de los años 90. Contra lo que cabría esperar, fue una concejala del centro-derecha regionalista quien decidió establecer un acuerdo de colaboración a largo plazo con las entidades. Aunque hubo un debate tenso, la concejala zanjó el asunto afirmando que el trabajo de las entidades era muy bueno y además era menos caro que el de otros proveedores.

Desde 1995 en un barrio y desde 1997 en otros tres, estas asociaciones gestionan el servicio de acción preventiva comunitaria, parte del programa municipal de infancia y familia. Sus actividades son las típicas del tiempo libre de los menores: actividades grupales y de juego para los más pequeños, campamentos de verano, fiestas de barrio y actividades de relación entre los adolescentes. En algunos casos ha supuesto acompañar, aunque no promover, acciones como la ocupación de locales en desuso.

Desde finales de los 90 el ayuntamiento ha tendido a preferir proveedores privados que encajan más en un modelo más empresarial, con los que se establecen objetivos y resultados cuantificables. Las entidades comunitarias actúan de modo mucho más flexible, son capaces de movilizar muchos más recursos de la comunidad, pero lo hacen al funcionar de modo mucho menos jerárquico y formal en sus relaciones con la administración municipal.

3 LAS DIMENSIONES ANALIZADAS

El análisis de las experiencias se organiza alrededor de tres ámbitos o dimensiones: las formas de relacionarse con las personas «usuarias», los modos de organización de los proyectos y su relación con el sistema de gobierno.

3.1. Concepción de y formas de relación con las personas

a) ¿Usuarios, trabajadores, coproductores de servicios?

Los cuatro casos analizados contienen cambios en la forma de concebir a las personas «usuarias» o de relacionarse con ellas, aunque se trate de cambios de orientación e intensidad muy diversa.

En el caso de los CIS, el cambio tiene una raíz profunda: en realidad no se trata de «usuarios» sino de «trabajadores» o «empleados». A las personas que participan no se les paga por sus carencias sino por lo que hacen, por muchas



que puedan ser en algunos casos sus limitaciones para hacerlo con eficiencia. Esta forma de relación responde a una demanda explícita de la mayor parte de las personas que acuden («queremos trabajo») y lo hace en un modo que les permite cumplir con el compromiso laboral y que se orienta a ayudarles a desarrollar sus capacidades. Como es lógico, este planteamiento tiene un efecto positivo sobre la autoestima y la dignidad de las personas participantes.

Esta forma de relación permite desarrollar, al menos en algunos de los CIS, un modo menos formalizado de intervención social, que pretende construir a partir de una relación de confianza. En palabras de José María García, de Traperos de Emaús:⁽¹⁰⁾

Yo creo, que ahora está todo muy tecnificado y los técnicos en política social hablan de inserciones, itinerarios, y demás. Nosotros no lo manifestamos así ni tenemos unos itinerarios de manual, aunque hagamos una acogida y tengamos información porque una mañana de trabajo en el camión te da más información que una entrevista en la mesa. Sí que a la hora de justificar las subvenciones es difícil porque las tablas que nos piden para eso no tienen nada que ver con lo que hacemos. Sí que hay, yo la veo, una separación en cuanto a la flexibilidad en los lenguajes y en las formas de entender.

También están las formas de actuación social, los acompañamientos. Nosotros desde siempre aquí hemos defendido la metodología del «codo a codo». Primero cuando acogemos a alguien jugamos con el nivel de la confianza, de que la persona se sienta a gusto. Es decir, no le hacemos un encuesta «y tu padre de donde venía, quién era». No psicoanalizamos, no hacemos una encuesta, sino que preguntamos «¿tú cómo te llamas?». Pero ni le preguntamos de dónde viene ni nada, y allí se abre un espacio donde preferimos que la gente se manifieste, se encuentre cómoda, porque cuando alguien se encuentra cómodo se manifiesta y allí empiezan a emerger las dificultades. Entonces allí empezamos ya a actuar y no desde arriba-abajo sino desde la horizontalidad.

Al menos en el caso de Traperos, la idea de que los participantes no «son ayudados» sino que «ayudan a otros» es muy importante. Esta empresa social se concibió desde el inicio como una oportunidad de vivir de lo que los demás desechan y de ayudar a otros, ya sea echando una mano a otros proyectos, prestando un servicio público (más que viviendo de subvenciones) o contribuyendo a proyectos en países en desarrollo.

Romper esa dinámica de dar respuestas únicamente a los problemas a nosotros nos ha significado una raíz fuertísima, porque luego la hemos ido reforzando y yo creo que es una de las claves, de los elementos novedosos que supone identificarnos desde el inicio como una asociación de heteroayuda, ayuda a los demás. (JM García)

(10) Entrevista realizada el 14 de junio de 2012.

Aunque este discurso sea algo específico de Traperos de Emaús, el proceso de evolucionar desde un modelo de subvenciones discrecionales hacia otro fundado en abrir mercados al producto del propio trabajo o en proveer servicios públicos es coherente con este planteamiento de «depender del propio esfuerzo».

En el caso de los *Equipos comunitarios de infancia*, la distinción entre productores u usuarios de los servicios también aparece desdibujada, aunque en este caso no se trate de convertir a los «usuarios» en empleados. Los equipos cuentan, como es lógico con profesionales retribuidos por su trabajo, que se enmarca en un convenio con la administración local. Pero estos profesionales son también vecinos y sus empleadores directos son asociaciones vecinales. Cuando organizan actividades para niños y jóvenes, buena parte del contenido de tales actividades lo ponen en práctica vecinos voluntarios que participan en ellas (y que son a la vez productores y usuarios de las mismas). Aunque se hace un esfuerzo para integrar a niños en situaciones de dificultad en las actividades, no hay diferencias visibles entre ellos y otros niños participantes.

En nuestros proyectos tan importantes son los técnicos como los voluntarios, y los voluntarios no son de los que se apuntan para ir una hora por aquí, sino son voluntarios de vivir aquí.

Nosotros desarrollamos derechos de los chavales, así que nuestros «jefes» son los chavales. Ellos [el Ayuntamiento] como no tienen ningún enfoque de derechos, nos decían: oye, derechos no, aquí problemas y necesidades.⁽¹¹⁾

El concepto de barrio es central en estos proyectos. Aunque se trate en ocasiones de unidades territoriales muy pequeñas, el sentimiento de pertenencia es muy fuerte y es importante también para los inmigrantes recientes:

En Pamplona el tema territorial es muy importante. El que no ha vivido y no conoce un barrio de estos tiene una perspectiva de la ciudad, que es lo que les pasa a los concejales, que no saben que existe [esta perspectiva microlocal] ni lo entienden. Por eso dicen: ¡pero eso de la territorialidad... si ahora todo son redes sociales! Claro, aquí a estos mozos les quitas el barrio y los matas. Para los inmigrantes su única identidad aquí ha sido el barrio: ellos no son ni de Pamplona ni de España ni de nada, son de San Jorge y ya está. Las redes sociales nosotros las usamos mucho, pero son un instrumento, no tienen identidad. A veces nos sirven para amplificar las redes porque los cinco barrios luego hacemos relaciones en todos los niveles, entre los chavales, los voluntarios y los técnicos. (A. Jáuregui, Umetxea San Jorge)

Los equipos trabajan con niños con necesidades especiales tanto incorporándolos a las actividades como ofreciendo acompañamiento y apoyo. Sin embargo, este papel se ve como diferente de los servicios sociales de infancia.

(11) Entrevista con Alberto Jáuregui, de Umetxea San Jorge, realizada el 21 de junio de 2012.



[Control y apoyo] se deberían separar, pero no sólo teóricamente sino también en la práctica. Nuestro espacio debe ser un espacio para tirar para adelante y ellos [los servicios de infancia] sean un espacio de defensa para los chavales si se les están privando de sus derechos.

b) Buscando la flexibilidad

En el caso de las VIS y VAIS, las entidades sociales participantes valoran la oportunidad de ayudar a acceder a la vivienda de forma muy ajustada a las características de las personas, al menos dentro de los límites importantes que impone el mercado de la vivienda. Esto ha permitido, por ejemplo, encontrar casas de pueblo grandes a precio moderado (fuera de la capital) para familias gitanas que necesitaban mucho espacio, cosa que habría resultado completamente inviable en un bloque de viviendas sociales.

A veces hay trabajadores sociales que se quejan diciendo «esa familia que nos habéis traído». Pues perdona, nosotros no hemos traído a nadie: son personas que han decidido venir aquí. Esa es una de las ventajas de nuestro programa: al final la gente elige dónde quieren vivir, aunque las opciones sean limitadas. E igual que a ti te gustará vivir cerca de tu familia, a ellos también. Y si son gitanos, querrán vivir cerca de parientes que también serán gitanos.⁽¹²⁾

Al mismo tiempo, las entidades valoran cómo la posibilidad de dar acceso a la vivienda ha servido de herramienta para el proceso de trabajo social con las familias.

Por su parte, en *Casas amigas* la naturaleza de la atención ofrecida no parece diferir demasiado de la que ofrecen otros servicios de cuidado para niños de esas edades, y combina el cuidado personal con algunos elementos educativos. La diferencia principal parece estar en la flexibilidad. Al llevar los padres y madres a sus hijos a la casa de la persona cuidadora, la disponibilidad del servicio es más amplia y flexible, y recoger a los niños antes de la hora prevista no altera su funcionamiento.

El otro elemento particular es que la atención puede ser mucho más cercana, al trabajarse en grupos de 4 ó 5 niños como máximo. Esto es posible gracias a una reducción muy fuerte de los gastos fijos. No es necesaria una gran inversión para construir las instalaciones, y los gastos de suministros domésticos no varían demasiado respecto a los que habría tenido la casa en cualquier caso.

Los críticos de este tipo de servicios insisten en que todos los servicios de atención infantil deben ser educativos y, por tanto, no debe haber «cuidadores»

(12) Entrevista con Inés García Pérez, de la Fundación Secretariado General Gitano, realizada el 15 junio de 2012.

sino «educadores», preferiblemente maestros de educación infantil. Parece haber una clara diferencia entre una concepción «dura» de los cuidados a la primera infancia, que insiste en la profesionalidad educativa y el entorno institucional, y una concepción más «blanda» que estaría más abierta a disponer de una diversidad de servicios (más o menos educativos, más o menos formales) y que vería con agrado aquellos servicios que se parezcan bastante a un hogar. Cualesquiera que sean los argumentos en favor de una u otra opción, está claro que *Casas amigas* corresponde a la segunda.

3.2. Organización y formas de trabajar

a) Explorar nuevas formas de organizarse

Los CIS tienen formas muy diversas de organizarse, del mismo modo que tienen dimensiones y sectores de actividad muy diferentes. Algunas mantienen formas bastante tradicionales de organización productiva y empresarial, con las necesarias adaptaciones. Otras, como Traperos de Emaús, han hecho un importante esfuerzo de innovación en su organización interna, buscando la forma de gestionar una empresa mediana (unos 200 empleados) de forma eficiente, democrática y capacitadora de sus miembros.

En 2005-06 empezamos con un primer debate que fue cuestionar la organización. [...] De todos estos debates surgió el mandala traperero. Todas las áreas de trabajo tienen un coordinador que forma parte del grupo de coordinación general. Obviamente las áreas deben trabajar para informar y debatir a nivel interno y forman el grupo de coordinación que es quien elige el patronato de la fundación cada dos años y elige también la dirección, cada año, o la mantiene. Por lo tanto se crea un ámbito de trece o catorce personas. Paralelamente creamos una cosa que llamamos el grupo de creación y evaluación, que son unas 15 personas que tienen una cierta homogeneidad en comprensión y expresión, que evalúan las grandes decisiones y los principios de trabajo, como la solidaridad. Todo esto tiene unas [líneas] transversales que son el derecho a la información, la participación como un elemento fundamental y la búsqueda de consensos sobre una estructura que es piramidal, no es de autogestión.

Este esfuerzo de innovación organizativa está ligada a la idea de construir una especie de comunidad de trabajo que facilite el desarrollo de sus miembros y al mismo tiempo sea eficiente.

b) Mediar entre la administración y los ciudadanos

La creación del programa VIS y VAIS parece haber reorganizado las responsabilidades de la gestión social de las familias más excluidas en el campo de la vivienda. Antes de su creación, estas familias podían aspirar en el mejor



de los casos a acceder a una vivienda pública de alquiler. Las oportunidades eran pocas, pero si lo lograban, el departamento de vivienda no hacía nada más, salvo que dejaran de pagar el alquiler, y en tal caso era más probable una acción puramente legal o, como máximo, una petición a los servicios sociales para que investigaran el problema.

En el programa VIS no sólo se accede a la vivienda de forma más flexible, sino que además las entidades se hacen cargo del seguimiento, de procurar un proceso tan poco conflictivo como sea posible en el nuevo hogar por medio del acompañamiento social. El gobierno foral continúa pagando los costes, pero traspasa la responsabilidad de actuar si surgen dificultades a las entidades.

¿Qué saca el gobierno de Navarra del programa? Dicho de forma directa, descargan la responsabilidad sobre nosotros. Dicho de forma un poco más amable, ofrecen a las familias (a través de nosotros) un trabajo social intensivo, y para eso es para lo que nos pagan.

De hecho, una de las entidades llegó a un acuerdo especial en relación con el programa y se le encargó la gestión del EISOVI (Equipo de incorporación social en vivienda). Empezó como una especie de equipo de apoyo al programa VIS, pero como ese papel no tenía demasiado sentido, se ha convertido de facto en el equipo de trabajo social del parque de vivienda pública, algo que el departamento de vivienda reconocía como necesario, pero era reticente a montar directamente.

En este sentido, la posición de las entidades ha hecho posible desarrollar (con los evidentes límites de tamaño) un tipo de acción que tanto la administración como las entidades consideraban necesaria. La administración era reticente a responsabilizarse directamente y las entidades aceptaron hacerlo porque les permitía ser más eficaces en su trabajo.

c) Construir y aprovechar sinergias

Casas amigas parece caracterizarse más por la capacidad para aprovechar sinergias que por innovar radicalmente formas de organización.

Como hemos señalado en el punto anterior, se trata de un servicio más flexible que las escuelas infantiles y guarderías tradicionales. La necesidad de flexibilidad es especialmente importante en el caso de personas que buscan empleo o se están formando para mejorar sus posibilidades de encontrarlo. Cuando se tiene un empleo estable es posible, aunque a menudo complicado, organizar un horario que se ajuste a las obligaciones laborales y al horario de los servicios. Pero cuando se busca un empleo que aún no se conoce, que puede ser de corta duración e ir seguido de otros diferentes, se hace mucho más

difícil prever horarios. Así, un servicio más flexible es más necesario para personas desempleadas y precarias.

En segundo lugar, al tratarse de un servicio mucho menos intensivo en capital, puede ser ofrecido por personas desempleadas o de ingresos modestos que tienen una casa adecuada. Así que algunos de los posibles usuarios pueden ser proveedores.

Por supuesto, tenían que ser personas capacitadas para el trabajo. Algunas de las personas participantes tenían experiencia (como madres ellas mismas, como trabajadoras de guarderías) y formación, o al menos la formación la podía ofrecer el proyecto. Así que permitía crear empleos para las mismas personas a las que formaban y ayudaban a buscar empleo, y la formación podía ajustarse a las necesidades del servicio que se trataba de crear.

d) Combinar trabajo profesional y trabajo voluntario

En los *Equipos comunitarios de infancia* la idea de trabajar para promover los derechos de los niños aparece en estrecha relación con la autonomía de los proyectos. Aunque se trate de un servicio municipal, su particular forma de relación con la administración (un convenio con asociaciones que emplean a los profesionales e implican a los vecinos) da un importante margen de autonomía a los profesionales y permite una cooperación continuada con los voluntarios. Los equipos consideran que se deben, en primer lugar, a los niños y los vecinos, y en segundo lugar a la administración.

3.3. El gobierno de las políticas sociales y las innovaciones

Los cuatro casos analizados muestran patrones muy diferentes en los cambios (o no) en las relaciones de gobierno de las políticas que conllevan estas innovaciones. Dos de ellos muestran cambios significativos (los CIS y los Equipos comunitarios de infancia), mientras que los otros dos muestran más bien la posibilidad de crear situaciones de suma positiva en las relaciones entre administración y tercer sector, sin que haya grandes cambios.

a) De la subvención a un marco estable de cooperación autónoma

El proceso que lleva desde las primeras iniciativas de empresas de inserción informales a su reconocimiento como CIS y el desarrollo del marco legal de estos centros es un proceso de transformación profunda de la forma de relación institucional entre entidades y administración. La relación tradicional se ha basado en la solicitud de subvenciones (discrecionales, como es lógico)



por parte de los promotores de las iniciativas. Dado que en general no existe un marco claro y estable de financiación por medio de subvenciones, ésta depende mucho de las orientaciones, cambiantes y no siempre coherentes, de los diversos niveles de gobierno. Las entidades no cuentan con unas *reglas de juego* previamente establecidas que permitan prever los medios con los que podrán contar y para qué fines.

La regulación de los CIS en 1999, sin salir del modelo subvencional de relación, estableció unas reglas bastante claras y estables acerca de quién podía solicitar las subvenciones, para qué finalidades y en qué cuantías relacionadas con la actividad. Siguen siendo discrecionales, y no constituyen un «derecho» exigible, pero permite tener unas expectativas razonables a medio plazo acerca de los medios con que se podrá contar.

El siguiente paso es la progresiva orientación a transformar la relación subvencional (al menos en parte) en una relación de proveedores en un nicho de mercado protegido. Este modelo ya estaba presente desde los años 80 en el caso de Traperos de Emaús (sin regulación específica), pero su establecimiento legal, aún embrionario, apunta a una relación más autónoma y también más responsable entre entidades y administración.

El gobierno de Navarra quiere reducir el papel de las subvenciones a los CIS y promocionar que se mantengan con su actividad, y me parece magnífico. (...) Nos pagan por lo que hacemos, por nuestro trabajo...

Siempre, por lo menos cuando yo hablo con la administración, les he dicho: nosotros no queremos propiedad, no queremos capitalizar, queremos un bien de uso. Y que sea de la administración pública, porque es la manera que la administración pública tiene para controlar a las organizaciones sociales. Es que nosotros hemos hecho un capital de más de 4 millones de euros y es con dinero público. ¿Y si nos da el sí-roco? Y esto lo hemos dicho. Por tanto, relaciones, las justas, pero correctas. Y sin esconder la libertad de opinión, pero sin agresividad. Esto es otra de las claves, como estilo, ¿no? ⁽¹³⁾

b) Las tensiones de la autonomía

El triángulo formado por el ayuntamiento (titular y responsable del servicio), las asociaciones (contratistas del ayuntamiento) y los profesionales (empleados de las asociaciones pero integrados en la estructura municipal) permite a los equipos un nivel importante de autonomía. Los profesionales de los equipos hablan un lenguaje muy parecido (con matices) al del ayuntamiento y el de los profesionales de los servicios municipales, pero los líderes

(13) J. M. García, Traperos de Emaús.

de las entidades tienen un fuerte compromiso con el vecindario y suelen ser más «directos».

Es un tipo de asociaciones peculiar en el que nuestros jefes son nuestros compañeros, con toda su complejidad. Es algo muy curioso lo que pasa a veces en algunas reuniones con el Ayuntamiento. Cuando nos pegaron un recortazo en tiempo libre del 50 por ciento en el equipo nos agarramos un rebote e hicimos un escrito de protesta. La directora [de servicios sociales] dijo que no quería hablar con el equipo, que quería hablar con los directivos de la asociación y... claro, ahora prefiere hablar con los equipos.⁽¹⁴⁾

Las relaciones entre entidades y administración son más conflictivas en este caso que en los otros tres, a pesar (o tal vez a causa) de tratarse de entidades que trabajan para la administración.

c) Juegos de suma positiva

En los otros dos casos (VIS y Casas amigas) los cambios de relación parecen bastante menores, y ambas partes parecen bastante satisfechas con las relaciones que mantienen. Es cierto que en los dos casos las reglas de financiación están bastante claras, aunque los volúmenes de actividad deban negociarse periódicamente. Parece que existe un clima bastante abierto para discutir cómo mejorar los programas y aunque no siempre las partes consiguen lo que desean, todos hablan positivamente del proceso. Lo que puede quedar fuera de esta visión es que el alcance de las actividades queda muy lejos de la demanda social y está más determinada por lo que la administración está dispuesta a financiar y lo que las entidades están dispuestas a hacer.

En el caso de las VIS, la experiencia parece haber contribuido a establecer mejores relaciones entre dos departamentos de la administración foral, Bienestar social y Vivienda. La falta de cooperación en el pasado puede explicarse por una estrategia de *blame-avoidance* («evitación de culpas» o «no meterse en líos»): si cada departamento se ciñe a sus competencias clásicas (producir y alquilar viviendas en un caso, ofrecer servicios sociales a quienes los solicitan, en el otro) se evita entrar en el delicado y espinoso asunto de la integración social en la vivienda. Abordar la cuestión a través de un intermediario (las entidades sociales) parece una forma menos arriesgada de iniciar un trabajo interdepartamental (en realidad encargando a un tercero que lo haga).

(14) Entrevista con A. Jáuregui, Umetxea San Jorge.



4 ELEMENTOS PARA UNA INTERPRETACIÓN

Del análisis de estos cuatro procesos que, claro está, no son los únicos que se han producido en Navarra, podemos identificar algunos elementos que nos parecen importantes.

- a) Los cuatro casos nacen de iniciativas del tercer sector. En todos los casos ha habido una (o varias) entidades sociales que querían hacer algo de una manera diferente de la tradicional, y que o bien se han puesto a hacerlo para después pedir apoyo público (CIS, VIS y ECI) o han convencido a socios públicos para que les ayudaran a ponerlo en marcha (Casas amigas).
- b) En todos los casos, la administración pública ha tenido un papel importante en el apoyo de la iniciativa, en varios casos ampliándola más allá de su ámbito inicial.
- c) En todos los casos aparece un esfuerzo por cambiar los modos de trabajar con las personas «usuarias». En todos los casos está presente la idea de adaptar o personalizar los servicios a las características, necesidades o preferencias de determinadas personas. En dos de los casos (CIS y ECI) esta adaptación va más allá y llega a redefinir los límites entre profesionales y «usuarios» de los servicios, bien desdibujando la distinción (ECI), bien redefiniendo más profundamente a los «usuarios» como trabajadores.
- d) En casi todos los casos las relaciones entre entidades y administración experimentan cambios respecto al modelo tradicional, que se ha fundado en una relación particularista, caso a caso, de apoyo discrecional de las actividades de cada entidad. Los dos primeros casos (CIS y VIS) muestran una evolución hacia un modelo de (a) mayor definición de qué actividades pueden ser subvencionadas y con qué criterios, y (b) un procedimiento negociado de fijar objetivos y los criterios generales de los programas. Ello no ha eliminado un cierto margen de discrecionalidad, pero lo ha limitado en el marco de un modelo más objetivo.

En todos los casos se puede observar algo que podríamos denominar «ambivalencia política». Por una parte, las entidades del tercer sector tienen un claro objetivo «político» de «trabajar de otra manera» que consideran mejor y más adecuada a las necesidades de sus «usuarios». En algunos casos esas formas diferentes de trabajar son muy distintas (en ocasiones opuestas) a las visiones dominantes en los servicios públicos (especialmente claro en CIS y ECI),

mientras que en otros casos se alejan menos. Por otra parte, las administraciones parecen aceptar estos planteamientos diferentes u opuestos a su posición porque o bien les permiten ofrecer una excepción limitada a determinados casos (con los que las formas de trabajar tradicionales no resultan demasiado exitosas), o bien refuerzan la idea de un *welfare mix* más diverso en el que el tercer sector tiene un papel mayor y el sector público uno menor. Tal vez esto explique la (aparente) falta de controversia política en algunos casos (CIS y VIS) o que haya sido limitada (Casas amigas). El caso de los ECI es un tanto atípico en este sentido, puesto que la controversia política ha sido mayor. Esto puede deberse a factores políticos externos a los proyectos y a las políticas sociales, ya que la tensión «nacional» o «identitaria» se ha introducido en el debate, y no deja de tener algunos elementos paradójicos: el proyecto obtuvo el apoyo municipal gracias al único partido político que desde entonces lo ha cuestionado.

La historia reciente de las políticas de servicios sociales en Navarra presenta una serie de rasgos específicos que pueden ayudar a entender los procesos de nacimiento y desarrollo de innovaciones sociales. Los gobiernos foral y locales de Navarra han presumido con frecuencia en los últimos 30 años de disponer de una oferta de servicios superior a la de la mayoría de las comunidades, y de ser «pioneros» en el desarrollo de los servicios sociales. Este desarrollo pionero y superior se ha producido en una región pequeña, relativamente rica y menos desigual que otras.

Por su parte, las organizaciones y actividades sociales tienen una larga tradición en Navarra. En su raíz parece estar una larga tradición conservadora de autogobierno local, la fortaleza de la iglesia católica y sus organizaciones, y el complejo y en apariencia contradictorio desarrollo de esas tradiciones a partir de los años 60 del siglo XX. Los profundos cambios que experimentó la sociedad navarra a partir de 1960 la transformaron de un territorio rural y agrario en una economía industrial y de servicios, concentraron a buena parte de su población en la capital y abrieron fuertes brechas entre izquierda y derecha, y entre nacionalismo vasquista y regionalismo navarrista.

Las organizaciones del tercer sector que fueron surgiendo en este contexto suelen contar con un amplio respeto por parte de la mayor parte del espectro político y social, en la medida que representan el «espíritu» solidario de Navarra y su preocupación por los desfavorecidos. Aunque la innovación social no parece ocupar explícitamente un lugar prioritario en la agenda política, las iniciativas novedosas de estas organizaciones suelen ser vistas con simpatía, incluso cuando ponen en cuestión las ideas dominantes en la esfera política.

Hay varias formas en las que tales iniciativas «disruptivas» son integradas. En unos casos, se conciben desde el sistema político-institucional como



acciones limitadas dirigidas a casos o situaciones que no encajan bien en los programas generales, y necesitan de un tratamiento personalizado cuidadoso, para las que las entidades de iniciativa social parecen especialmente adecuadas. Este tipo de planteamientos pueden ser aceptados desde la «izquierda» (como una forma de expandir la acción social cuando no es fácil que se pueda hacer con servicios públicos) y por la «derecha», que se siente cómoda con la idea de un papel creciente de las entidades sociales y un papel más limitado de lo público. Es cierto que la aceptación «consensuada» de una iniciativa no siempre se traduce en que ésta devenga una prioridad política. La distancia entre las declaraciones legales o programáticas y las realizaciones avalaría esta cautela. La posibilidad de integrar estas iniciativas en dos «relatos» o narraciones diferentes e incluso opuestas es un factor que parece facilitar el consenso.

5 BIBLIOGRAFÍA

- EVERS, A.; EWERT, B. y BRANDSEN, T. (eds.) (2014): *Social Innovations for Social Cohesion: Transnational Patterns and Approaches from 20 European Cities*, Lieja: EMES European Research Network.
- GAVIRIA LABARTA, M.; LAPARRA NAVARRO, M.; AGUILAR HENDRICKSON, M. y FERRER RIQUELME, J. (1991): *Vivienda social y trabajo social*, Madrid: Popular.
- LAPARRA NAVARRO, M.; AGUILAR HENDRICKSON, M. y CORERA OROZ, C. (1999): La incorporación sociolaboral en el Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra, *Documentación social* (117), pp. 189-236.
- LAPARRA NAVARRO, M.; CORERA OROZ, C.; GAVIRIA LABARTA, M. y AGUILAR HENDRICKSON, M. (1989): *El salario social sudado*, Madrid: Popular.
- TRAPEROS DE EMAÚS DE PAMPLONA (1989): *Minusvalía social y empresa social marginal*, Madrid: Popular.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*, Fundación FOESSA, Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Madrid: Cáritas.



La innovación social en la seguridad alimentaria en Quebec. Algunas lecciones para el contexto español

Marta Llobet Estany

Profesora del Dept. de Trabajo Social y Servicios Sociales en la Universidad de Barcelona
mllobet@ub.edu

Fecha de recepción: 10/10/2014
Fecha de aceptación: 30/11/2014

Sumario

1. Introducción.
2. Una aproximación a la inseguridad alimentaria.
3. Respuestas comunitarias que favorecen la seguridad alimentaria.
4. Elementos de innovación social en las respuestas frente a la inseguridad alimentaria.
5. Conclusiones a modo de pistas en relación al contexto español.
6. Bibliografía.

RESUMEN

La identificación de la inseguridad alimentaria como un problema social específico en Quebec desde los años 80, ha sido el origen de prácticas nuevas y alternativas respecto a otras consideradas como tradicionales. ¿Cuáles son algunos de los componentes que las hacen innovadoras? Este trabajo consiste en una revisión bibliográfica y documental, el conocimiento de algunas experiencias y entrevistas en profundidad a organizadores comunitarios. Los resultados nos muestran como las prácticas alternativas se han desarrollado con el apoyo del tercer sector (organismos comunitarios) y también ha conllevado una cierta transformación de las prácticas tradicionales. El reagrupamiento, la creación de partenariados, las alianzas y las formas de concertación entre los organismos dentro de los territorios ha contribuido a reforzar su rol como sujeto colectivo con capacidad política. Ha facilitado el reconocimiento del problema social y a ser considerado como tema prioritario en la agenda pública. Algunos elementos podrían inspirar o ser replicables al contexto español.

Palabras clave:

Inseguridad alimentaria, seguridad alimentaria, innovación social, problema social, Quebec.



ABSTRACT

The awareness about food insecurity in Québec has been the starting point of a series of innovative responses. What makes them innovative? We offer a survey of such practices based on document analysis, direct observation of some of the initiatives and interviews with community organizers. Our research shows that these initiatives were set up by third sector organizations and have transformed traditional approaches to the issue. The building up of coalitions, the establishment of partnerships and the development of agreements at different territorial levels has enhanced the political relevance of these organizations, it has helped to build awareness of the issue of food insecurity and to put in the political agenda. We discuss what elements of this process might be replicable in Spain.

Keywords:

Food insecurity, food security, social innovation, social problems, Quebec.

1 INTRODUCCIÓN

El debate en torno a la «ayuda alimentaria» en países con Estado del bienestar genera un cierto desaliento, porque evidencia las limitaciones, cuando no el fracaso o el retroceso, de las políticas sociales orientadas a la lucha contra la pobreza. En España este problema reaparece en la escena pública con esta crisis económica y sistémica. Los servicios públicos (servicios sociales, escuelas o servicios de salud) y las entidades del tercer sector hacen visible el incremento de personas que acuden a los servicios o centros para pedir ayuda alimentaria⁽¹⁾. La reaparición de esta realidad abre un debate en torno al tipo de acciones que se pueden impulsar, con el fin de no retroceder a las prácticas puramente «asistencialistas» que se identifican con otra época y que parecían superadas. Los movimientos sociales, como la Plataforma de Afectados por las Hipotecas, denuncian la correlación existente entre la inseguridad habitacional y la inseguridad alimentaria⁽²⁾. La publicación de los resultados de algunas encuestas e investigaciones sólo hacen que corroborar esta terca realidad y nos acercan al retrato humano del problema⁽³⁾.

En España existen diversos proyectos vinculados a lo que podríamos denominar «la acción sobre la alimentación». Sin embargo, no todas estas iniciativas surgen como respuesta para hacer frente a la nueva pobreza, tampoco parece que exista una articulación e interconexión entre las diversas iniciativas, con el fin de dar una respuesta planificada e integrada al problema y desde una dimensión local o comunitaria.

El objetivo de este artículo es analizar la experiencia del Quebec en el campo de la ayuda alimentaria y las diferentes iniciativas y prácticas que se han desarrollado desde los años 80. Primero aportaré algunos datos para situar y contextualizar la experiencia y conocer la dimensión del problema en Quebec. En segundo lugar, presentaré la diversidad de iniciativas que se han ido desarrollando desde principios de los años 80 hasta la actualidad, diferenciando dos tipos de prácticas, las alternativas respecto de las prácticas más

(1) La ayuda alimentaria en Cataluña (2013): «Dossier del Tercer Sector», Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, nº 25, p. 3-17.

(2) Emergencia habitacional en el estado español (2013): *La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos*. Observatorio DESC y Plataforma de afectados por la hipoteca.

(3) Malgesi, G. y Candalija, J. (2014): *Dossier pobreza de EAPN España*, EAPH España. González-Bueno, G., Bello, A. y Arias, M. (2012): *El impacto de la crisis en los niños*, Madrid: UNICEF España.



tradicionales. En tercer lugar, presentaré algunos componentes de esta experiencia que tienen relación con la innovación social, a partir de las siguientes cuestiones: ¿Qué las hacen innovadoras a diferencia de otras? ¿Cuáles son las dimensiones que favorecen esta innovación social? No abordaré el debate teórico acerca de la innovación social, porque está tratado de forma exhaustiva en el artículo introductorio de este monográfico. Finalmente, presentaré algunas conclusiones en forma de reflexiones y posibles pistas que se podrían seguir en el contexto español, en torno a la seguridad alimentaria.

Este análisis parte en primer lugar, del trabajo desarrollado en el marco del proyecto WILCO (Welfare Innovations at the Local Level in favour of Social Cohesion) del 7º Programa Marco⁽⁴⁾. En segundo lugar, de una investigación que he realizado en Quebec⁽⁵⁾. Ésta consiste en una revisión bibliográfica, el conocimiento directo de algunas de las experiencias ubicadas en Montreal, así como la realización de entrevistas con organizadores comunitarios vinculados al campo de la «seguridad alimentaria» del *Centre de Santé et Services Sociaux Jeanne-Mance*.

2 UNA APROXIMACIÓN A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Quebec, a pesar de ser una provincia de un país «rico» como es Canadá, tiene 1,5 millones de demandas de ayuda alimentaria de emergencia cada mes para 279.749 personas diferentes. El 47 por ciento de los beneficiarios que perciben este tipo de ayuda son familias con hijos. De éstas el 47,1 por ciento son familias monoparentales, el 11,3 por ciento son parejas sin hijos y el 41,7 por ciento son personas solas. El 30,7 por ciento son inmigrantes/refugiados. El 64,1 por ciento son perceptores del programa de ayuda social, el 10,2 por ciento tienen ingresos procedentes del trabajo, el 5,1 por ciento están en paro. El 6,7 por ciento son personas mayores que perciben una pensión, el 4,8 por ciento declaran no tener ningún ingreso, el 3,1 por ciento tienen un préstamo como estudiantes, el 2,9 por ciento perciben una pensión por discapacidad y el 3,1 por ciento no especifica su situación. Actualmente existen 18 bancos de alimentos, que proveen a 1.064 organismos comunitarios que están afiliados a este tipo de recurso⁽⁶⁾.

(4) El objetivo general del proyecto ha consistido en identificar las condiciones que hacen posibles y viables las innovaciones para dar respuesta a nuevos problemas de cohesión social local u ofrecer nuevas respuestas a problemas existentes, en especial desde la lógica de coproducción de servicios.

(5) A partir de una estancia de investigación en el *Centre de Recherche de Montréal sur les inégalités sociales et les pratiques alternatives de citoyenneté* (CREMIS) he realizado el trabajo de campo de esta investigación.

(6) Bilan- Faim Québec, 2013 (2013) Les banques alimentaires du Québec (en línea). <http://www.banquesalimentaires.org/upload/BilanFaimQc2013.pdf>, acceso 7 de octubre de 2014.

El *Dispensaire diététique de Montréal* (DDM) realizó un estudio⁽⁷⁾ en 2005 que muestra que el coste más bajo y el coste más elevado de la cesta de compra para una familia de cuatro miembros se encuentra en territorios donde el nivel socioeconómico es muy bajo o bajo respectivamente. Así mismo, muestra como en algunos de los territorios de estatus socioeconómico elevado, paradójicamente es donde el coste de la cesta de compra es menos cara. La discusión de estos resultados permite establecer una relación entre barrios «pobres» o desfavorecidos con lugares donde existe una menor oferta de supermercados o pequeñas tiendas de alimentación y apunta que los pocos que existen tienen que vender los productos más caros para poder seguir manteniendo el negocio. Este reparto desigual del comercio de alimentación entre los diferentes barrios de una ciudad crea territorios «deprimidos» donde apenas existe oferta, zonas llamadas *Food desert*⁽⁸⁾ (desiertos alimentarios). Estos procesos tienen un fuerte impacto sobre la vida comunitaria⁽⁹⁾. Este proceso de «desertización» se produce como consecuencia de diferentes factores: la instalación de grandes superficies comerciales en las afueras, el monopolio de las grandes cadenas frente a los pequeños comercios de barrio, la dificultad de supervivencia de los mercados de los barrios y la falta de un transporte público adecuado y accesible.⁽¹⁰⁾

Estos datos nos aproximan la «inseguridad alimentaria», problema que se da tanto a nivel individual como en los hogares cuyos recursos económicos son insuficientes. La «inseguridad alimentaria» hace referencia al acceso restringido, inadecuado o incierto de las personas o hogares a alimentos sanos, nutritivos y que sean aceptables para las personas, tanto en cantidad, como en calidad y que permitan satisfacer las necesidades energéticas para llevar a cabo una vida sana y productiva. Por tanto, la desnutrición, la mala alimentación o la preocupación por la carencia de alimentos están íntimamente relacionadas con la falta de recursos económicos de las personas o de las familias⁽¹¹⁾.

Este tipo de inseguridad puede ser temporal o crónica y está relacionada con diferentes variables, como la edad, el sexo, el nivel de renta, la pertenencia

(7) Duquette, M-P., Demmers, T. y Demers, J. (2005): *Étude sur le coût du panier à provisions nutritif dans divers quartiers de Montréal. Montréal: Dispensaire diététique de Montréal.*

(8) En los años 90 la *British Low Income Project Team*, utiliza el concepto de *Food-desert* (desiertos alimentarios) para describir la existencia de espacios de exclusión relativa, como consecuencia de barreras físicas y económicas que dificultan el acceso a una alimentación sana.

(9) Enríquez, D. y Klein, J-L. (2012): «*Les déserts alimentaires et la réponse communautaire: un cas dans un quartier précaire à Montréal*», en: *XIle Rencontres du Réseau Inter-Universitaire de l'Economie Sociale et Solidaire*. Nancy.

(10) Reisig, Vmt y Hobbiss, A. (2000): «Food deserts and how to tackle them: a study of one city's approach», *Health Education Journal*, Vol. 59, pp. 137-149.

(11) McIntyre, J. (2003): «Food Security: More than a Determinant of Health», *Options politiques*, marzo, p. 46-51. Rouffignat, J. (1998): «*Securité alimentaire, pauvreté et développement communautaire: liens et perspectives d'action au Québec*», *Revue canadienne d'études du développement*, vol. XIX, p. 331-337.



étnica o la nacionalidad. Sus causas son diversas: renta insuficiente, aislamiento social, problemas de salud, carecer de hábitos y conocimientos de alimentación, escasa variedad de alimentos, alejamiento de los supermercados que disponen de ofertas. En definitiva, todo acontecimiento de la vida que tiene una incidencia negativa sobre la renta es susceptible de colocar a la persona o familia en una situación de «inseguridad alimentaria».⁽¹²⁾

3 RESPUESTAS COMUNITARIAS QUE FAVORECEN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El problema de la «inseguridad alimentaria» en Quebec se hace visible con la crisis de los años 80. En este periodo es cuando empiezan a emerger algunas de las experiencias que vamos a presentar en este trabajo. Sin embargo, el momento de mayor eferescencia de estas prácticas fueron los años 90.

Los autores distinguen entre prácticas «tradicionales» y otras «alternativas» porque favorecen la «seguridad alimentaria» que se propone como solución global a la «inseguridad alimentaria». Existen diferentes definiciones sobre «seguridad alimentaria», para la OMS será la existencia de condiciones que hacen posible que los humanos tengan en todo momento acceso físico, económico y de manera socialmente aceptable (digna) a una dieta segura, nutritiva, de acuerdo con las preferencias culturales, que permitan satisfacer las necesidades alimentarias y vivir de una manera sana y activa. También implica tener un poder de compra adecuado y el acceso a una información sencilla y fiable sobre alimentación para poder escoger⁽¹³⁾.

Las respuestas «tradicionales» son medidas de urgencia y su forma de organización suele mantener el aislamiento de las personas y el *statu quo* respecto a su situación social y económica. De estas podemos distinguir cuatro tipos.

En primer lugar, la ayuda alimentaria que se ofrece a partir de los *comptoir d'aide alimentaire* consiste en paquetes de alimentos que se donan a las personas y familias que se encuentran en una situación de necesidad. En general los beneficiarios de este tipo de ayuda la reciben de forma gratuita y no realizan ninguna aportación económica. Los organismos que proporcionan este

(12) Bureau de la sécurité alimentaire du Canada (2000): Plan d'action du Canadá pour la sécurité alimentaire (en línea). http://www.agr.gc.ca/index_f.php?s1=misb&s2=fsec-seca&page=action, acceso 9 de octubre de 2001.

(13) Bilodeau, A. (2006): *Évaluation de la planification du programme de subventions en sécurité alimentaire*. Comité de pilotage du projet. Direction de Santé Publique. Agence de la santé et de services sociaux de Montréal.

tipo de ayuda pueden ser tanto organismos comunitarios como de voluntariado, vinculados a alguna parroquia o iglesia.⁽¹⁴⁾

En segundo lugar encontramos los *Bons d'achat alimentaire* (bonos canjeables por alimentos) que pueden utilizarse en supermercados o tiendas de comestibles y que son una evolución de la modalidad anterior. A diferencia del primer tipo de ayuda, ésta facilita que las personas puedan escoger los alimentos según sus gustos o preferencias.

En tercer lugar, *las soupes populaires* son un recurso equivalente a un «comedor social». En este caso se ofrecen una comida caliente por un coste mínimo a todas las personas que se presentan en el comedor y está organizado por turnos según el orden de llegada. Suelen frecuentarlos las personas itinerantes o sin hogar. A diferencia de las dos anteriores, aquí no se realiza ningún tipo de evaluación para poder acceder al comedor.

Finalmente la forma más popular y tradicional de ayuda alimentaria en Quebec son los *paniers de Noël* (cestas de Navidad). Generalmente este tipo de ayuda es sostenida a partir de la recolecta específica de alimentos. Este tipo de ayuda puntual ha sido fuertemente criticada porque la inseguridad alimentaria se vive a lo largo del año y no sólo en un momento determinado⁽¹⁵⁾.

Las prácticas consideradas como «alternativas» nacen de las críticas y el cuestionamiento de las formas tradicionales. Los objetivos de estas prácticas sobrepasan la dimensión alimentaria e incluyen en sus objetivos tres tipos de dimensiones, las sociales, las ecológicas y las económicas⁽¹⁶⁾. Un elemento central que las diferencia de las primeras, es que implican activamente a las personas, potencian las redes sociales, promueven el empoderamiento y el desarrollo social y comunitario⁽¹⁷⁾. En este trabajo nos centramos en cinco prácticas diferentes: las *Cuisines collectives*, los *Groupes d'achat*, los *Jardins collectifs*, los *Restaurants populaires* y los *Ateliers cinq épices*.

Las *cuisines collectives* (cocinas colectivas) nacen en la crisis alimentaria de los años 80. En el año 1982 dos hermanas⁽¹⁸⁾ con dificultades económicas

(14) En Quebec las sociedades de San Vicente de Paul son los organismos más antiguos y representativos de este tipo de ayuda.

(15) Centraide Québec (2000): *Une société qui se tire dans le pied. Lettre ouverte à toutes les personnes qui ne se sentent pas concernés par la pauvreté... et à toutes les autres*, Québec: Centraide.

(16) Beeman, J.; Panet-Raymond, J. y Rouffignat, J. (1996): *Du dépannage alimentaire au développement communautaire. Des pratiques alternatives*. Montréal: École de service social de l'Université de Montréal. Guide d'animation. Beeman et al. (1997): «Les groupes d'aide alimentaire pour les personnes défavorisées: lieux de sociabilité ou de gestion de la pauvreté?», *Cahiers de recherche sociologique*, n° 29, p. 43-58.

(17) Rouffignat et al. (2001): *De la sécurité alimentaire au développement social. Les effets des pratiques alternatives dans les régions du Québec, 1999-2000*, Rapport de recherche, Québec: Département de géographie, Université Laval. 2001.

(18) La iniciativa parte de Jacynthe Ouellette y su hermana Sylvie, que viven en el barrio de *Hochelaga-Maisonneuve* de Montréal.



tienen la iniciativa de compartir la compra de alimentos, cocinarlos juntas y repartirse una veintena de platos para cada una de las familias. En sus inicios es una experiencia básicamente de mujeres con bajos ingresos, que estaban preocupadas por alimentar mejor a sus familias y conseguir dejar de utilizar los bancos de alimentos. Puede considerarse una estrategia de supervivencia que tiene componentes de experimentación y que se ha convertido en un movimiento capaz de pensar en la economía, la salud, y en la ecología y el medio ambiente⁽¹⁹⁾. Con el tiempo participan tanto mujeres como hombres de diversas edades y orígenes. Las *Cuisines collectives* son grupos pequeños entre cuatro y seis personas que comparten su energía, tiempo y dinero y en cuatro etapas (planificación, compra, cocina y evaluación) realizan platos sanos y nutritivos y se distribuyen las comidas para proveer a sus familias. Es una práctica basada en los principios de educación popular. Se plantea desde la solidaridad y las decisiones se toman de forma democrática, con el fin de promover la igualdad, la justicia social, la autonomía y el apoyo individual y colectivo, de respeto de la persona y de dignidad⁽²⁰⁾. Este tipo de iniciativa rápidamente fue apoyada por organismos comunitarios y por «interventores sociales». Los primeros han abierto sus espacios, acogiéndoles y dándoles un lugar para poder reunirse, cocinar e incluso han instalado congeladores para que puedan almacenar la comida que han preparado. Los segundos, profesionales como los organizadores comunitarios, han apoyado y acompañado este tipo de iniciativas porque favorecen tanto la implicación individual como del grupo en la comunidad. Con el tiempo se ha creado la figura del animador que acompaña el impulso y desarrollo de esta práctica, de acuerdo con las características, valores, principios y orientaciones establecidas. A medida que este movimiento se ha ido extendiendo se ha creado un organismo que las aglutina a nivel de toda la provincia⁽²¹⁾ (*Regroupement des cuisines collectives du Québec*) y también se han organizado otros reagrupamientos en algunos barrios. Este reagrupamiento provincial es un organismo comunitario que sostiene a sus miembros, define las características que deben tener las *cuisines collectives*, su orientación y representa los valores y principios sociales, políticos y comunitarios de todo el movimiento. Realiza una tarea de promoción, formación, análisis y apoyo a iniciativas innovadoras, así como de reivindicación política. Las *Cuisines collectives* se han ido diversificando para dar respuesta a la diversidad cultural y con la implicación de los *Centros de Santé et Services Sociaux*, han incentivado su

(19) Lavoie, G. (2012): *Les cuisines collectives au Québec: mémoires d'une pionnière*. Québec: Le collectig québécois d'édition populaire.

(20) Fréchette, L. (2000): *Entraide et services de proximité: l'expérience des cuisines collectives*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

(21) Ver: <http://www.rccq.org>

desarrollo en relación con la salud⁽²²⁾. También han promovido nuevas iniciativas y la relación con otras prácticas que pretenden la autonomía alimentaria.

En estos momentos existen unas 1.400 *Cuisines collectives* distribuidas por todo Quebec, de las cuales 500 están en Montreal. A modo de ejemplo, en 1991 en el barrio del *Grand Plateau* de Montreal, un barrio de clase media, diversos organismos comunitarios preocupados por el incremento de la pobreza en el barrio, crean el *Reagroupement de Cuisines collectives du Grand Plateau*⁽²³⁾ (CCGP). Esta agrupación ha permitido acoger a unos 20 grupos integrados entre 4 y 6 personas que se encuentran de forma mensual para discutir los menús, compartir la compra de los alimentos, cocinarlos juntos y distribuirse las comidas⁽²⁴⁾. Este centro también ofrece talleres de cocina para los niños de las *Habitation a loyer modique* (HLM) del barrio, que una vez finalizado los talleres pueden llevarse las comidas que han preparado.

Los *Groups d'achat* se han generalizado y extendido menos. Este tipo de práctica está inspirada en las cooperativas alimentarias del Quebec de los años 70 y en parte con nuestro movimiento de cooperativas. Es la creación de un grupo de personas o familias a partir de 10 ó 12 miembros, que se unen con el objetivo de planificar las compras de alimentos diversos y de calidad, y con ello ahorrar en la compra desde un espíritu de ayuda mutua y de solidaridad.

Estos grupos compran colectivamente productos, a un precio menor, accediendo directamente a los productores de la región. Los miembros de estos grupos se encuentran en tres ocasiones. Una para planificar y pagar sus compras. Una segunda para realizar el pedido (a un precio negociado) y acordar el momento de entrega de los productos para poder almacenarlos. Una tercera para preparar los pedidos de los miembros y recoger las compras. Los miembros deben implicarse y participar en estas tres etapas⁽²⁵⁾.

Una parte de estos grupos apuestan por los productos locales, de proximidad y biológicos, promoviendo los vínculos con los agricultores locales a través del *Collectif des groupes d'achat du Quebec*⁽²⁶⁾ que es el organismo que los

(22) Podemos distinguir: las Multiétnicas donde se comparte la diversidad cultural y la diversidad de secretos culinarios; Vegetarianas, para que las personas vegetarianas puedan compartir también la cocina y permitir que otros se inicien en ella; Purés para los bebés, especialmente dirigidas a las madres y padres con bebés para que puedan aprender a cocinar una variedad amplia de purés; Salud; para personas que tienen que cuidar de forma particular su salud, por ejemplo con diabetes, hipertensión, etc. Dieta, para personas que desean perder peso y hacerlo de forma colectiva.

(23) Ver: <http://www.ccgp-montreal.org>

(24) Ver: <http://www.ccgp-montreal.org>

(25) Racine, S. (2007): «L'insécurité et la sécurité alimentaire: une analyse critique», en H. Dorvil (Ed.) *Problèmes sociaux Tome III. Théories et méthodologies de la recherche*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

(26) Moisson Québec (2008): *Guide de soutien au démarrage et à l'accompagnement des groupes d'achats*. Agosto 2008: <http://www.moissonquebec.com/documents/guide-soutien-au-demarrage.pdf>, acceso 16 de octubre 2014.



reagrupa. Algunos bancos de alimentos, como *Moisson Quebec*, se han implicado activamente en la creación de estos grupos, con el fin de desarrollar la autonomía de la gente, evitar el aislamiento y fomentar el desarrollo de las personas preservando su dignidad. Se aumenta la conciencia sobre las cuestiones sociales, el desarrollo de habilidades sociales, el sentido de pertenencia a la comunidad, aportando tiempo y participando en el proceso. Estos bancos u otros organismos comunitarios son los lugares de encuentro de estos grupos. Facilitan el contacto con los proveedores, a través de los cuales se realizan los pedidos de alimentos en grandes cantidades para promover su acceso a todos los grupos de compra. También disponen de espacio de neveras y congeladores para conservar los productos. Con el tiempo también se han creado redes entre los grupos de compra de la región. Dentro de estos grupos podemos encontrar la opción *Bonne Boîte Bonne Bouffe*⁽²⁷⁾, que consiste en la provisión de frutas y verduras de calidad a un precio económico para personas y familias con rentas bajas⁽²⁸⁾. Este programa promovido desde el banco de alimentos se encuentra en los «desiertos alimentarios» antes descritos. El reparto se realiza en viviendas sociales, en centros de salud y en escuelas. El programa procura la mezcla social con el fin de evitar la estigmatización de las personas vulnerables.

Los *Jardins Collectifs*, son equivalentes a nuestros «huertos urbanos». Se distinguen de los *Jardin Communautaires*, donde cada cual cultiva su parcela, porque las personas se reagrupan para cultivar de forma compartida y repartirse los productos. El huerto y las diferentes etapas (plantación, mantenimiento, cosecha y recolección) son compartidos por los miembros. No sólo se cultivan verduras, frutas y legumbres, hierbas y flores, sino también habilidades sociales. Este tipo de huertos han sido desarrollados y sostenidos por organismos comunitarios, por centros educativos, y por asociaciones de vecinos. El primer *Jardin Collectif* se impulsó en uno de los barrios más multiétnicos de Montreal (Notre-Dame-de-Grâce) en 1997. Fue como resultado del partenariado y concertación de diferentes organismos del barrio preocupados por la pobreza, la seguridad alimentaria y el medio ambiente desde la innovación social. Esta iniciativa dio lugar a la creación de un organismo específico (Action Communiterre) que articuló este tipo de huertos con talleres de educación sobre alimentación y actividades comunitarias para promover la solidaridad y el cuidado del entorno entre los ciudadanos. A partir de esta primera iniciativa, esta modalidad de huerto se ha ido extendiendo como una bola de nieve. Se está utilizando para incidir sobre el problema de la

(27) Ver: <http://www.centraide-mtl.org/fr/realisations/bonne-boite-bonne-bouffe/>

(28) Hay tres tipos de cajas, para una persona a 7\$ (5€), o para una familia 10\$ (7€) o 16\$ (11,3€) cada semana.

inseguridad alimentaria de la población, con el fin de fortalecer su capacidad de autonomía y de ayuda mutua, desde un enfoque de empoderamiento comunitario⁽²⁹⁾. Al igual que en las dos experiencias anteriores, se han agrupado alrededor del *Reagroupement des jardins Collectifs du Quebec*⁽³⁰⁾, que representa a 62 huertos compartidos y a 2.840 miembros⁽³¹⁾. Hay organismos comunitarios enlazando y desarrollando unas experiencias con otras (*Jardin collectif, Group d'achat y Cuisine collectif*) para hacer frente a la pobreza y a la exclusión social. Muchos de estos huertos compartidos son apoyados también por *Centraide*⁽³²⁾. Es una organización autónoma que sostiene 360 organismos y proyectos comunitarios que apoyan a más de 500.000 personas en situación vulnerables en Montreal y Laval.

Los *Restaurant populaire*, conectan dos tipos de proyectos, uno de inserción socioprofesional y otro que ofrece comidas a precios populares a toda la población en general. Son especialmente frecuentados por los residentes del barrio, estudiantes, ancianos y personas que disponen de pocos recursos. Están gestionados por empresas de economía social⁽³³⁾ que combinan una misión social con otra económica. Por ejemplo, el *Resto Plateau*, situado en el barrio del Plateau Mont-Royal de Montreal, se creó en el año 1990 a partir de la mesa de concertación *Action Solidarité Grand Plateau*⁽³⁴⁾ al constatar los «interventores sociales y comunitarios» de un incremento de la pobreza, un aumento de personas que vivían solas y un incremento de la demanda del banco de alimentos. Parecía necesario crear este nuevo recurso, gestionado por una empresa de inserción social y profesional que ofrece formación de cocina y catering a personas de orígenes culturales diversos con dificultades de incorporación laboral. La comida se ofrece en el restaurante popular a un precio de 4\$ (2,8€) con diferentes opciones, una vegetariana y otra solidaria por 6\$ (4,2€). El restaurante permite crear empleos permanentes y tener ingresos para sostener el organismo. La mesa de concertación *Action Solidarité Grand Plateau* reagrupa 40 organismos comunitarios que operan a favor del desarrollo social, comunitario y económico del territorio desde una perspectiva de justicia social, en el campo de la seguridad alimentaria, pero también en relación con la vivienda social y la ordenación urbana. Los organismos que integran esta mesa de concertación, apoyados por el banco de alimentos y por el distrito también

(29) État de l'agriculture urbaine à Montréal (2012) *Document préparé par la Ville de Montréal en vue de la consultation publique de l'Office de consultation publique de Montréal*, Montréal: Direction des grands parcs et du verdissement de la Ville Montréal.

(30) Ver: <http://www.rjcq.ca>

(31) Ver: <http://www.rjcq.ca>

(32) La stratégie 2010-2015 de centraide du grand montréal (2010): *Pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Montreal: Centraide.

(33) Resto Plateau (en línea): <http://www.restoplateau.com>, acceso el 22 de octubre de 2014.

(34) Action Solidarité Grand Plateau (en línea): <http://asgp.qc.ca>, acceso el 21 de octubre de 2014.



organizan desde el año 2011 en el restaurante popular una *épicerie solidaire*⁽³⁵⁾. La organizadora comunitaria del *Centre de Santé et services sociaux* junto con otros organismos y vecinos del barrio animan este almacén. En él se pueden encontrar a menos de la mitad del precio de lo que cuestan en un supermercado una gran variedad de productos de alimentación, frescos y envasados. El objetivo de esta iniciativa es mejorar el poder de compra, facilitar el acceso de productos frescos y de calidad, así como promover el encuentro entre las personas. En el mismo espacio, el restaurante y el punto de café-encuentro ofrecen degustaciones gratis de comida, así como recetas de cocina. Disponen de informaciones sobre la salud y la nutrición, los derechos sociales, y todas los recursos en materia de seguridad alimentaria que tienen en el barrio.

Los *Ateliers cinq épices* es un organismo sin ánimo de lucro que ha desarrollado un proyecto de educación nutricional que ha sido implantado en las escuelas de Montreal ubicadas en barrios desfavorecidos. Su objetivo es promocionar la alimentación sana y equilibrada a través de talleres que combinan la cocina con un asesoramiento nutricional. En 1995 los padres de una escuela de Montreal formaron grupos de *Cuisine collectif* y fundaron un organismo comunitario que preparaba la comida de los alumnos de la escuela. En el proyecto fue contratada una nutricionista para animar talleres de cocina con conocimientos nutricionales, porque la inseguridad alimentaria no sólo se refiere a las dificultades del «poder de compra» de alimentos saludables, sino también a la falta de conocimientos sobre los aportes nutricionales y la preparación, así como conservación de los mismos. Desde entonces este proyecto se ha ido implantado en las escuelas de Montreal desde el enfoque «escuela en salud». Este enfoque ha sido adoptado por el *Ministère de l'Éducation du loisir et du Sport* de Quebec y propone una intervención global y concertada con la implicación de cinco actores (niños, madres y padres, formadores, organismos comunitarios y servicios públicos) para realizar una promoción y prevención sobre la salud y el bienestar desde el medio escolar⁽³⁶⁾. Este proyecto ha sido evaluado por investigadores mostrando los efectos en cuanto al desarrollo de comportamientos alimenticios en la familia, como la incorporación de determinados alimentos sanos en la alimentación cotidiana. La investigación también demostró cómo estos talleres contribuyen a desarrollar el sentimiento de autonomía, de éxito y orgullo entre los niños y jóvenes⁽³⁷⁾.

(35) En este almacén solidario vamos a poder encontrar, las *Cuisines collectives* de esta zona, el *Centre de lecture et d'écriture*, la *Option consommateurs*, el *Centre d'éducation à la santé del CSSS Jeanne-Mance*, el *Comité de logement del Plateau Mont-Royal*, el *Groupe de Ressource del Plateau Mont-Royal*, la *Maison Aurore*, la *Bonne Boîte et Bonne Bouffe*, el *Kiosque enfants* y el *Coin café-rencontre*.

(36) Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2005): *L'École en santé. Guide à l'intention du milieu et de ses partenaire. Pour la réussite éducative, la santé et le bien-être des jeune*. Québec: Gouvernement du Québec.

(37) Bédard, J. et al. (2009): *Petis cuisots-Prents en réseaux, offert dans des écoles montréalaises: Un lieu de partage des expertises professionnelles entre l'école, la famille et la communauté*. Dossier Recherche.

4 ELEMENTOS DE INNOVACIÓN SOCIAL EN LAS RESPUESTAS FRENTE A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

En este apartado presentamos algunas de las características de las respuestas en torno a la seguridad alimentaria que a nuestro entender están relacionadas con la innovación social.

4.1. La identificación de la inseguridad alimentaria como un problema social

La crisis de los años 80 trajo consigo un incremento de la pobreza. Las condiciones del mercado de trabajo, los cambios de las estructuras familiares y las políticas restrictivas de protección social, fueron algunos de los elementos explicativos de esta situación⁽³⁸⁾.

La inseguridad alimentaria fue adquiriendo la consideración de problema social tanto por parte de investigadores, instituciones de salud y servicios sociales, de instituciones preocupadas por la nutrición, así como de organismos caritativos y comunitarios. Pasó de ser percibido como una consecuencia de la pobreza, a ser analizado como un problema social específico. Según Mayer y Laforest⁽³⁹⁾ un problema social es definido como tal cuando afecta a un número considerable de personas, cuando se trata de una situación que se considera intolerable y que las personas son conscientes de que requiere de una acción colectiva. Según Langlois⁽⁴⁰⁾ existen cinco dimensiones para poder definir un problema social: 1) Las condiciones objetivas de partida, cambios en el entorno; 2) una construcción social donde los medios de comunicación juegan un rol importante, al igual que los expertos; 3) una identificación de la población afectada; 4) conflictos de valores; y 5) una intervención.

La crisis económica de los años 80 trajo la aparición del primer banco de alimentos en Edmonton (Alberta) en el año 1981 y en el año 1984 en Montreal (Quebec). La crisis de las finanzas públicas puso en cuestión el modelo de Estado de bienestar quebequés. El Estado se retiró de forma gradual de diversas esferas de la vida social y económica, y recortó programas sociales. El debilitamiento de la red de seguridad social tuvo como efecto un empobrecimiento de

(38) Rouffignat, J.; Racine, S. y Côté, E. (1996): *Approuvrissement aide alimentaire et organismes communautaires: de la compréhension à l'action*. Rapport de recherche, Québec Québec: CRAD.

(39) Mayer, R. y Laforest, M. (1990): «Problème social: le concept et les principales écoles théoriques». *Service social*, vol. 39, no 2: 13-43.

(40) Langlois, S. (1994): «Conclusion et perspectives: fragmentation des problèmes sociaux». *Traité des problèmes sociaux*, sous la dir. de Dumont, F.; Langlois, S. y Martin, Y. Québec, IQRC: 1107-1127.



las clases sociales con menor poder adquisitivo.⁽⁴¹⁾ El aumento de la demanda conllevó el crecimiento de los bancos de alimentos.

Esta realidad suscitó interés por parte de los investigadores de diversos campos disciplinares que empiezan a investigar sobre las causas y consecuencias de la inseguridad alimentaria y sobre el conocimiento de la población empobrecida y la distribución de la ayuda alimentaria, así como las respuestas para superar la urgencia alimentaria. Estas respuestas constituyeron nuevas prácticas que se articularon, por un lado, desde los servicios públicos de salud y servicios sociales⁽⁴²⁾ y por otro lado, desde el Tercer Sector. En Quebec los organismos que configuran este sector se denominan organismos comunitarios, porque se reconoce su función hacia la comunidad. La emergencia y el impacto de esta realidad definida como problema social tuvo una importante cobertura mediática.⁽⁴³⁾

4.2. El reagrupamiento y la concertación desde una doble lógica: territorial e intersectorial

Para paliar la creciente inseguridad alimentaria aparecen nuevos organismos y los existentes integran en sus actividades prácticas de ayuda alimentaria. En una primera fase, estos organismos se organizan según el tipo de práctica. En una segunda fase, se reagrupan, con el fin de definir sus valores y sus principios de acción, que incorporan cuatro dimensiones: social, económica, ecológica y política. Utilizan internet como plataforma para mostrar lo que están haciendo, desde la creación de páginas web, blogs, facebook, etc. Elaboran documentos donde describen el origen, la naturaleza y las características de la práctica que realizan. Esta otra estrategia, refuerza la visibilidad y contribuye a replicar la práctica.

Estos reagrupamientos permiten emprender acciones comunes, con la alianza estratégica de otros actores, como los investigadores de las universidades. Ello les permite disponer de datos para sus propios análisis de la pobreza y la inseguridad alimentaria. La multiplicación de iniciativas y prácticas lleva a crear diversas formas de partenariado y concertación. Estas estructuras

(41) Collectif pour un Québec sans pauvreté (2003) (en línea): <http://www.pauvrete.qc.ca>, acceso el 24 de octubre de 2014.

(42) En Quebec los servicios de salud y servicios sociales están integrados en una única administración y ministerio (*Ministère de la Santé et des Services Sociaux*) desde el año 1971. Los *Centres locaux de services communautaires* (CLSC, Centres Locals de Services Comunitaris), serían equivalentes a un centro de salud y un centro de Servicios sociales fusionados. Los *Centres de Santé et de Services Sociaux* (CSSS, centros de Salud y de Serveis sociais) surgen de la reforma del 2004 y son estructuras que centralizan varios CLSC y otros recursos como residencias e incluso pueden llegar a integrar un hospital dentro de toda la estructura organizativa.

(43) Racine, S. (2003): «De la pauvreté à la sécurité alimentaire», en *Cours Développement de la pensée et de la théorie en service social*. Programme de doctorat en service social, Université de Montréal, p. 1-32.



sirven para visibilizar su acción y conseguir financiación pública, por un lado, y por otro, coordinar y planificar la acción de los grupos y organismos, con el fin de crear respuestas eficaces y sostenibles en torno a la inseguridad alimentaria. Ello influye en un doble reconocimiento por parte del Estado: el de la inseguridad alimentaria como un problema público y el de la importante tarea que realizan entorno a la seguridad alimentaria. Los cambios semánticos de estos espacios de concertación muestran como ha ido evolucionando su misión. Desde la lucha contra la pobreza hasta la seguridad alimentaria intersectorial, pasando por el desarrollo social. La concertación empezó siendo sectorial, aglutinando a los proyectos sobre seguridad alimentaria, y con los años ha pasado a ser inter y multisectorial y aglutina a todos los actores implicados en la seguridad alimentaria (organismos comunitarios, sector agroalimentario, representantes políticos, sindicatos, etc.).

Algunos actores consideran que ha disminuido su capacidad de presión política, cuestionan la noción de seguridad alimentaria y plantean la utilización de otros conceptos como el de autonomía alimentaria, soberanía alimentaria o derecho a la alimentación, desde una reorientación más política, fundamentada en el crecimiento de las desigualdades socioeconómicas y el respeto de los derechos⁽⁴⁴⁾. Por ello se creó a nivel provincial un comité de movilización política y a nivel nacional una red (*Securité alimentaire Canada*) para reivindicar una política a escala provincial y nacional sobre la alimentación.

La conexión de diferentes iniciativas y prácticas dentro de un mismo territorio y en torno a la misma población desde una lógica de desarrollo social territorial y comunitario ha facilitado la creación de nuevos organismos que permiten planificar acciones conjuntas e identificar la necesidad de nuevos recursos o acciones como la experiencia de *Action Solidaire du Grand Plateau*.

4.3. La incorporación de la seguridad alimentaria en la agenda política

Para que un problema social llegue a ser objeto de una política pública deben darse una serie de etapas⁽⁴⁵⁾. En el ejemplo del Quebec entorno a la seguridad alimentaria se cumplen algunas de estas etapas. Primero, el problema ha sido investigado desde diversos campos (sociología, nutrición, geografía, trabajo social, desarrollo comunitario). Segundo, los resultados de estas investigaciones han sido difundidos y han alimentado algunos debates que han sido centrales en este proceso. Por ejemplo, el coloquio realizado en el año

(44) Idem, p. 17.

(45) Kingdon, J.W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers. Portz, J. (1996): «Problem Definitions and Policy Agendas: Shaping the Educational Agenda in Boston», *Policy Studies Journal*, vol. 24, p. 371-386.



1992 organizado por el *Comité Québec de Association Canadienne de la Journée Mondiale de l'Alimentation*. Este coloquio permitió inscribir el concepto de seguridad alimentaria propuesto por Naciones Unidas⁽⁴⁶⁾, así como debatir entorno a los logros y límites de la ayuda alimentaria en Quebec⁽⁴⁷⁾. Tercero, en el año 1993 se creó una estructura de partenariado intersectorial integrado por cuatro ministerios⁽⁴⁸⁾ y las direcciones regionales de salud pública y actores de diversos sectores (escolar, comunitario, industrial, mediático y profesional) para el acceso a una alimentación sana y suficiente en cantidad y en calidad⁽⁴⁹⁾. A partir del año 1997, se intensifica la lucha contra la inseguridad alimentaria desde estos cuatro ministerios. Se incrementa la financiación de los organismos comunitarios, se activan proyectos pilotos y se intensifica la investigación para determinar el impacto de las prácticas en las personas y colectivos afectados. Cuarto, el desarrollo de conocimiento facilita la generación de indicadores y un índice de inseguridad alimentaria que corroboraron la existencia de inseguridad alimentaria en los hogares, relacionada con la pobreza. Estos datos evidenciaron aquellos que aportaban los organismos comunitarios orientados a la ayuda alimentaria⁽⁵⁰⁾. Quinto, en 2001 la lucha contra la pobreza y la exclusión social se plantea como un reto mayor. A raíz de las investigaciones la seguridad alimentaria pasó a ser un indicador de mejora de la pobreza: por los efectos de las prácticas alternativas, por la influencia directa que tiene sobre las familias e individuos en lo cotidiano, porque tiene un impacto sobre el sentimiento de dignidad, porque puede favorecer la autonomía, el desarrollo de su potencial y la participación social. Esta estrategia va acompañada de un importante incremento presupuestario, una parte del cual va a ser destinado a financiar la alimentación de los estudiantes en las escuelas y otra se va a utilizar para financiar iniciativas alternativas en el campo de la seguridad alimentaria para mejorar la autonomía de las familias respecto a su situación alimentaria. Estas medidas van a ir acompañadas del primer documento de referencia en seguridad alimentaria, elaborado desde el *Ministère de la Santé et des Services sociaux* (2002). Este problema entra a formar parte de la agenda política en Quebec, porque existen actores locales y regionales que se han organizado con determinación y están implicados activamente en la elaboración de esta estrategia, han mostrado que hay opciones para intentar resolverlo y

(46) United Nations - ACC/SNC (1991) Some options for improving nutrition in the 1990s, Supplement to SNC News, 7, p. 5-19.

(47) Dufour, R. (1992): «Au-delà du dépannage alimentaire. Document de travail pour le colloque», Québec, *Comité Québec de la Journée mondiale de l'alimentation*. 21p.

(48) Los ministerios que integraron este partenariado intersectorial fueron: *Ministère de la Santé et des Services sociaux* (MSSS); *Ministère de l'Éducation* (MEQ); *Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* y el *Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle*.

(49) *Ministère de la Santé et des Services Sociaux* (1993): «Un appel à l'action en nutrition au Québec». *Actes du colloque tenu les 28 et 29 avril 1993 Montréal*, Québec, Le Ministère, 126 p.

(50) Hamelin, A-M. y Bolduc, N. (2003): «La sécurité alimentaire à l'agenda politique québécois», *Service Social*, vol. 50, nº 1, p. 57-80.



han tenido la capacidad de hacer que estas cuestiones sean vistas como un problema público y prioritario por parte de los dirigentes políticos. La seguridad alimentaria finalmente será incorporada en el año 2003 en el proyecto de ley 112 *Contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

4.4. El cambio en la relación entre los organismos y las personas

Otra innovación social a destacar es la evolución que experimentan los organismos que proveen de ayuda alimentaria, empezando por los propios bancos de alimentos. En Quebec, así como en otras sociedades desarrolladas la ayuda alimentaria ha estado vinculada a la iniciativa de grupos religiosos diversos. La mayoría de estos grupos que actúan en este campo han nacido desde la voluntad de ofrecer ayuda concreta a corto plazo y han tenido una clara influencia de las formas de caridad. Una parte de los grupos han iniciado su actividad al margen de los debates públicos y no han recibido formación desde un análisis político y crítico. La misma existencia de los bancos de alimentos, a pesar de que tienen la función de recuperar y de distribuir los excedentes de la industria agroalimentaria, no dejan de ser formas de privatización de la gestión de la pobreza. Estos, idealmente, deberían de desaparecer, porque son mecanismos paliativos que evidencian los límites de la responsabilidad pública o la reducción del Estado en su capacidad redistributiva. Su misma existencia puede interpretarse como una crítica de las políticas económicas y sociales que no redistribuyen la riqueza, ni protegen de forma suficiente a las personas en situación vulnerable. En Quebec los bancos de alimentos, los grupos y las prácticas que han ido emergiendo en este campo vinculadas al tercer sector, lejos de desaparecer, se han ido institucionalizando. Los organismos se han ido transformando hacia una reorientación más crítica de las acciones en torno al fenómeno de la pobreza y planteando estrategias alternativas de provisión de alimentos que pretenden alejarse de la caridad para plantearse desde el principio de solidaridad⁽⁵¹⁾.

Como veíamos al principio del artículo, muchos usuarios de estos servicios viven en situación de pobreza, tienen pocos ingresos o son beneficiarios de la asistencia social. ¿En qué medida estos servicios pueden contribuir a una mayor autonomía de las personas? El análisis de algunos grupos mostró, por un lado, que este apoyo no resolvía otros problemas como la ruptura con sus redes, la baja autoestima o los sentimientos de vergüenza y de impotencia. Por otro lado, mostró algunos efectos perversos, que incluso podían

(51) Rouffignat *et al.* (2002): «Agir pour la sécurité alimentaire. Soutenir des pratiques d'intervention favorisant le développement social», Québec: Université Laval. p. 1-27.



llegar a reforzar el sentimiento de humillación o de culpabilidad. El reto de estos grupos y organismos era como podían favorecer una reapropiación de la ciudadanía desde una perspectiva global de intervención. La complicidad entre grupos y organismos y la voluntad de actuar de forma colectiva, facilita el paso de una concertación dentro del sector a una concertación intersectorial. Estas nuevas iniciativas van a situar a la persona en el centro de la acción, considerándola como sujeto y como actor que vive situaciones complejas. Las investigaciones que se han realizado de las prácticas alternativas indican algunas dimensiones de esta transformación. Hay un cambio en la forma de acoger a las personas, el reconocimiento de las fuerzas y las capacidades, una participación flexible de acuerdo a las posibilidades, un ambiente cálido y respetuoso, y facilitar la palabra y la participación en las discusiones. La acogida basada en una «cultura de acogida» que consiste en dedicar un tiempo importante en este primer encuentro favorece que sientan que el lugar les pertenece, desde quienes son y lo que piensan. También se les propone que se presenten desde sus fortalezas y cualidades y desde la contribución que consideran que pueden hacer al proyecto, sin contrapartidas o condicionantes. Se generan espacios para conversar sobre temas que les conciernen, donde puedan expresarse de forma libre. Se apoyan sus iniciativas desde la comprensión y respeto de su autonomía a la hora de tomar opciones. Se apuesta por la perspectiva de reconocimiento de saberes a través de la formación compartida o jornadas. Se apoya y se estimula una conciencia colectiva y crítica en la dinámica de los grupos. Todo ello facilita el sentimiento de pertenencia, la mejora de la autoestima, descubrir la dignidad, la valorización y el reconocimiento de competencias. Estas prácticas implican a las personas para cambiar su situación, no sólo tejen microsolidaridades y vínculos, sino que son prácticas de ciudadanía⁽⁵²⁾. Los propios organismos y proyectos van a elaborar diferentes materiales y herramientas, con el fin de orientar la formación de los grupos desde los enfoques de la educación popular, basados en el empoderamiento y la concientización.

5 CONCLUSIONES A MODO DE PISTAS EN RELACIÓN AL CONTEXTO ESPAÑOL

La experiencia del Quebec nos aporta algunos elementos para poder reflexionar sobre como nombramos el problema, conocemos sus dimensiones, como nos situamos desde cada uno de los sectores y como actuamos frente a

(52) Fortin, A. (1993): «Nouveaux réseaux : les espaces de sociabilité», *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 29, n° 69, p. 131-140. Goudreault, N. (1997): «Pauvreté et autonomie sociale: les cuisines collectives comme stratégie de solidarité, rapport de stage», Montréal, École de service social, Université de Montréal, p. 90. Idem, p. 108



las situaciones de «inseguridad alimentaria» en el contexto español desde la innovación social.

- El tema de la seguridad alimentaria como hemos visto, no es sólo una cuestión de acceso a los alimentos y de nutrición, apela a la cultura, a la educación acerca de la alimentación, a la integración social y a los derechos sociales y por ello su abordaje requiere de un enfoque integral.
- Este enfoque precisa la implicación de diversos sectores de la administración y actores sociales concernidos, y de una forma prioritaria los sujetos individuales y colectivos que sufren la inseguridad alimentaria junto con otras inseguridades. Esta visión global alude a las diversas dimensiones sociales, económicas, culturales, ecológicas y políticas que contiene la «inseguridad alimentaria», por ello debe abordarse desde un enfoque multisectorial.
- La investigación se hace imprescindible y como hemos visto, desde diferentes enfoques y campos para tener datos y poder cuantificar el problema, sus dimensiones, los efectos de las prácticas existentes. Un aspecto innovador sería operar desde la investigación-acción para documentar, valorar y reconocer las prácticas innovadoras o que el mismo proceso de investigación pueda dar lugar a la emergencia de nuevas prácticas. Para ello se hace necesario una alianza estratégica de investigadores comprometidos con este tipo de proyectos, como ha sucedido en Quebec.
- La realización de jornadas específicas para debatir las prácticas y presentar los resultados sobre su impacto con la presencia de todos los actores (personas concernidas, profesionales, voluntarios, activistas, coordinadores de servicios y asociaciones, investigadores, políticos comprometidos, etc.). Esto requiere pasar del paradigma del «saber experto» a otro paradigma de que todos los actores tienen un saber, empezando por los propios sujetos que encarnan la inseguridad alimentaria.
- La evolución de las prácticas «tradicionales» aquí, también está llegando desde una revisión crítica, tanto desde el interior de algunas prácticas, como desde fuera, porque no actúan tanto sobre las causas, como sobre las consecuencias con una clara orientación asistencialista. Algunas de las nuevas iniciativas, como por ejemplo, la «despensa o almacenes solidarios» donde la persona puede escoger los productos y asumir un coste aunque sea simbólico (a través de la moneda social) son una evolución de la ayuda alimentaria tradicional; sin embargo, siguen siendo



insuficientes, especialmente con respecto al rol que se les asigna a las propias personas.

- El tema realmente pendiente es pasar de una concepción tutelar desde la dicotomía inseguridad/seguridad a otra basada en el derecho a la alimentación. Esta concepción supone implicar activamente a las personas, como sujetos individuales o colectivos desde el reconocimiento de sus saberes y fortalezas a través de darles un lugar y un tiempo para tejer otras prácticas que favorezcan la autonomía alimentaria.
- Es una buena idea apoyar las iniciativas que surgen desde la autoorganización de las personas y familias en situación de inseguridad alimentaria. Los profesionales, voluntarios o activistas deben estar muy atentos a su emergencia, o acompañar procesos grupales para que puedan generarse. Por ejemplo, en algunas Plataformas de afectados por las hipotecas (PAH) algunos activistas están creando pequeños grupos de recuperación de los productos y comida y todo tipo de objetos. Estas experiencias no sólo contribuyen a su autonomía alimentaria, sino que permiten aflorar otros valores contrahegemónicos, basados en la reutilización, el intercambio, la solidaridad, desde otro modelo que cuestiona las formas dominantes de producción y consumo.
- Tanto los servicios públicos, como las entidades del Tercer Sector deben plantearse una apertura y una cierta «de-construcción» de lo aprendido para poder acoger y acompañar la transformación de las prácticas actuales y la emergencia de otras nuevas. Esta apertura conlleva, explorar y experimentar con las personas y grupos, si cabe, flexibilizar las normas administrativas y reglamentos para facilitar su desarrollo. Por ejemplo, para acoger las experiencias de cocinas colectivas en los locales públicos o en entidades sin ánimo de lucro, acompañarlas con un «interventor social» que actúe como dinamizador de las mismas.
- La conexión y retroalimentación de experiencias desde una lógica territorial es otra cuestión pendiente en nuestro contexto. En estos momentos todo el movimiento de huertos urbanos se ha ido extendiendo de forma considerable. Sin embargo, no siempre existen contactos entre las diferentes experiencias dentro de un mismo territorio o en territorios cercanos. Se podría potenciar la creación de agrupaciones o redes que pudieran conectarlas entre sí, como los «reagrupamientos» en Quebec. Estos sujetos colectivos tienen capacidad para definir las características y representan sus valores y principios sociales, políticos y comunitarios. Este movimiento ha potenciado este tipo de prácticas con las personas y familias que realmente lo necesitan, como es el caso de los *Jardins collectifs*.



- Para ello cabe potenciar desde diferentes servicios públicos (servicios sociales, salud, vivienda, empleo) de forma conjunta con el tercer sector proyectos de desarrollo comunitario en poblaciones y territorios que han tenido un fuerte impacto de la crisis. Proyectos que permitan hilvanar diferentes iniciativas, como sucede en algunos barrios de Quebec, donde han puesto en contacto los huertos, con los grupos de compra, aquí podrían ser cooperativas, con talleres sobre nutrición y cocina realizados de forma conjunta entre las escuelas, las agencias de salud pública o los centros de salud de los barrios con la implicación de las familias a través de las asociaciones de madres y padres. Proyectos de economía social que combinan la inserción socio-laboral con cantinas o restaurantes abiertos a todos los ciudadanos a precios muy económicos, reduciendo los comedores sociales que son rechazados por una parte de las personas porque les estigmatizan.
- La figura del organizador comunitario que depende de los servicios sociales y de salud en Quebec es una figura que se podría potenciar también aquí. Por ejemplo, algunos trabajadores sociales de los centros de atención primaria podrían tener este mandato específico. Este operador social juega un rol central en la creación y sostenimiento de estructuras de partenariado y mesas de concertación para crear nuevas prácticas, juega también un rol clave de «conector y ensamblaje» de las diversas iniciativas impulsadas desde el desarrollo comunitario, poniendo en relación diferentes actores y servicios y facilitando la multiplicación de acciones y prácticas.

Los datos aportados en este trabajo apuntan que la inseguridad alimentaria es una realidad que persiste aún en Quebec, a pesar de todos los esfuerzos y proyectos que se han desarrollado desde la innovación social desde los ochenta hasta hoy. Las nociones de inseguridad y seguridad alimentaria han servido para poder nombrar y dimensionar el problema, pero siguen siendo insuficientes. Quizá por ello están entrando en otro ciclo de experiencias que también contienen componentes de innovación social. Estas iniciativas reemplazan el concepto de «seguridad alimentaria» por el de autonomía, haciendo hincapié en el «derecho a la alimentación» que todo ciudadano debería tener asegurado.

6 BIBLIOGRAFÍA

- BEEMAN *et al.* (1997): «Les groupes d'aide alimentaire pour les personnes défavorisées: lieux de sociabilité ou de gestion de la pauvreté?», *Cahiers de recherche sociologique*, n° 29, p. 43-58.



- BEEMAN, J.; PANET-RAYMOND, J. y ROUFFIGNAT, J. (1996): *Du dépannage alimentaire au développement communautaire. Des pratiques alternatives*. Montréal: École de service social de l'Université de Montréal. Guide d'animation.
- BÉDARD, J. et al. (2009): *Petis cuisots-Prents en réseaux, offert dans des écoles montréalaises: Un lieu de partage des expertises professionnelles entre l'école, la famille et la communauté*. Dossier Recherche.
- BILAN-FAIM QUÉBEC, 2013 (2013): Les banques alimentaires du Québec (en línea). <http://www.banquesalimentaires.org/upload/BilanFaimQc2013.pdf>, acceso 7 de octubre 2014.
- BILODEAU, A. (2006): *Évaluation de la planification du programme de subventions en sécurité alimentaire*. Comité de pilotage du projet. Direction de Santé Publique. Agence de la santé et de services sociaux de Montréal.
- BUENO, G.; BELLO, A. y ARIAS, M. (2012): *El impacto de la crisis en los niños*, Madrid: UNICEF España.
- BUREAU DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DU CANADA (2000): Plan d'action du Canada pour la sécurité alimentaire (en línea). http://www.agr.gc.ca/index_f.php?s1=misb&s2=fsec-seca&page=action, acceso 9 de octubre de 2014.
- COLLECTIF POUR UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ (2003) (en línea): <http://www.pauvrete.qc.ca>, acceso el 24 de octubre de 2014.
- CENTRAIDE QUÉBEC (2000): *Une société qui se tire dans le pied. Lettre ouverte à toutes les personnes qui ne se sentent pas concernés par la pauvreté... et à toutes les autres*, Québec: Centraide.
- DUFOUR, R. (1992): «Au-delà du dépannage alimentaire. Document de travail pour le colloque», Québec, Comité Québec de la Journée mondiale de l'alimentation. 21p.
- DUQUETTE, M-P.; DEMMERS, T. y DEMERS, J. (2005): *Étude sur le coût du panier à provisions nutritif dans divers quartiers de Montréal*. Montréal: Dispensaire diététique de Montréal.
- ENRÍQUEZ, D. y KLEIN, J-L. (2012): «Les déserts alimentaires et la réponse communautaire: un cas dans un quartier précaire à Montréal», en: *XIIIe Rencontres du Réseau Inter-Universitaire de l'Economie Sociale et Solidaire*. Nancy.
- ÉTAT DE L'AGRICULTURE URBAINE À MONTRÉAL (2012): *Document préparé par la Ville de Montréal en vue de la consultation publique de l'Office de*

consultation publique de Montréal, Montréal: Direction des grands parcs et du verdissement de la Ville Montréal.

- FRÉCHETTE, L. (2000): *Entraide et services de proximité: l'expérience des cuisines collectives*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- FORTIN, A. (1993): «Nouveaux réseaux : les espaces de sociabilité», *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 29, n° 69, p. 131-140.
- GOUDREAULT, N. (1997): «Pauvreté et autonomie sociale : les cuisines collectives comme stratégie de solidarité, rapport de stage, Montréal, École de service social, Université de Montréal, p. 90. Idem, p. 108.
- HAMELIN, A-M. y BOLDUC, N. (2003): «La sécurité alimentaire à l'agenda politique québécois», *Service Social*, vol. 50, n° 1, p. 57-80.
- LAVOIE, G. (2012): *Les cuisines collectives au Québec: mémoires d'une pionnière*. Québec: Le collectig québécois d'édition populaire.
- LA STRATÉGIE 2010-2015 DE CENTRAIDE DU GRAND MONTRÉAL (2010): *Pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Montreal: Centraide.
- LANGLOIS, S. (1994): «Conclusion et perspectives: fragmentation des problèmes sociaux». *Traité des problèmes sociaux*, sous la dir. de F. Dumont, Langlois, S. y Martin, Y. Québec, IQRC: 1107-1127.
- MALGESI, G. y CANDALIJA, J. (2014): *Dossier pobreza de EAPN España*, EAPH España.
- MAYER, R. y LAFOREST, M. (1990): «Problème social: le concept et les principales écoles théoriques». *Service social*, vol. 39, no 2: 13-43.
- McINTYRE, J. (2003): «Food Security: More than a Determinant of Health», *Options politiques*, marzo, p. 46-51.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2005): *L'École en santé. Guide à l'intention du milieu et de ses partenaire. Pour la réussite éducative, la santé et le bien-être des jeune*. Québec: Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1993): «Un appel à l'action en nutrition au Québec». *Actes du colloque tenu les 28 et 29 avril 1993 Montréal, Québec*, Le Ministère, 126 p.
- MOISSON QUÉBEC (2008): *Guide de soutien au démarrage et à l'accompagnement des groupes d'achats*. Agosto 2008: <http://www.moissonquebec.com/documents/guide-soutien-au-demarrage.pdf>, acceso 16 de octubre 2014.
- EMERGENCIA HABITACIONAL EN EL ESTADO ESPAÑOL (2013): *La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los deslojos desde una perspectiva de dercehos*



humanos. Plataforma de afectados por la hipoteca. Observatorio DESC y Plataforma de afectados por la hipoteca.

PORTZ, J. (1996): «Problem Definitions and Policy Agendas: Shaping the Educational Agenda in Boston», *Policy Studies Journal*, vol. 24, p. 371-386.

KINGDON, J.W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.

RACINE, S. (2003): «De la pauvreté à la sécurité alimentaire», en *Cours Développement de la pensée et de la théorie en service social*. Programme de doctorat en service social, Université de Montréal, p. 1-32.

– (2007): «L'insécurité et la sécurité alimentaire: une analyse critique», en Dorvil, H. (Ed.) *Problèmes sociaux Tome III. Théories et méthodologies de la recherche*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

REISIG, V. y HOBBISS, A. (2000): «Food deserts and how to tackle them: a study of one city's approach», *Health Education Journal*, Vol. 59, pp. 137-149.

ROUFFIGNAT, J.; RACINE, S. y CÔTÉ, E. (1996): *Appauvrissement aide alimentaire et organismes communautaires: de la compréhension à l'action*. Rapport de recherche, Québec Québec: CRAD.

ROUFFIGNAT, J. (1998): «Sécurité alimentaire, pauvreté et développement communautaire: liens et perspectives d'action au Québec», *Revue canadienne d'études du développement*, vol. XIX, p. 331-337.

ROUFFIGNAT *et al.* (2001): *De la sécurité alimentaire au développement social. Les effets des pratiques alternatives dans les régions du Québec, 1999-2000*, Rapport de recherche, Québec: Département de géographie, Université Laval. 2001.

– (2002): «Agir pour la sécurité alimentaire. Soutenir des pratiques d'intervention favorisant le développement social», Québec: Université Laval. p. 1-27.

UNITED NATIONS - ACC/SNC (1991) Some options for improving nutrition in the 1990s, Supplement to SNC News, 7, p. 5-19.

Los mercados sociales. La economía solidaria en acción transformadora

Blanca Crespo Arnold

*Integrante del colectivo editor del Periódico Diagonal y miembro de REAS Andalucía
bcrespoa@gmail.com*

Fernando Sabin Galán

*Sociólogo socio de la cooperativa Andaira, miembro de REAS Madrid y representante de la asociación estatal de redes de Mercado Social
fsabin@andaira.net*

Fecha de recepción: 10/10/2014

Fecha de aceptación: 30/11/2014

Sumario

1. Contexto y justificación.
2. Aproximación al término: ¿qué entendemos por un mercado social?
3. Modelos.
4. Espacio de representación y cooperación: Asociación estatal.
5. Herramientas.
6. Retos.

RESUMEN

En los últimos años han proliferado numerosas iniciativas económicas basadas en los principios de la economía solidaria en todas las dimensiones que componen el mercado. Experiencias que, si logran conectarse e intercooperar entre ellas y con una población cada vez más sensibilizada hacia el consumo responsable, serán capaces de alterar las condiciones perversas del mercado actual. Sirva este artículo para avanzar humildemente en la definición y puesta en valor de estas iniciativas económicas innovadoras que, gracias a la participación de cientos de empresas y consumidores/as, están logrando articular redes de intercambio de bienes y servicios a partir de la experimentación de herramientas complejas del ámbito monetario, de certificación, de comunicación o de organización. La lectura de este artículo nos permitirá acercarnos a esta realidad en construcción y conocer a través de sus prácticas los retos a los que se enfrenta para escalar en su impacto sobre el mercado capitalista.

Palabras clave:

Economía solidaria, mercado, intercooperación, consumo responsable, participación, empresa, red.



ABSTRACT

In recent years numerous economic initiatives, based on principles of solidarity economy in all the dimensions which form the social markets, have proliferated. If these initiatives are able to connect and cooperate with each other and with a population ever more aware of the need to consume responsibly, they will be able to change the perverse conditions of the current markets.

We hope this article will help in some way to define and make clear the value of these innovative economic initiatives which, thanks to the participation of hundreds of companies and consumers, are achieving the articulation of networks for the exchange of goods and services by means of complex tools from areas of monetary policy, certification, communication or organization.

The information in this article will bring us closer to this developing reality and let us learn about the challenges that face us in order to increase its impact on capitalist markets.

Keywords:

Solidarity economy, market, cooperation, responsible consumerism, participation, company, networks.

1 CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

En el número 168 de esta misma revista⁽¹⁾ Carlos Askunze, una de las personas de referencia de la economía solidaria en España, escribía un artículo en el que describía las principales propuestas de transformación económica que emanan de las prácticas de la economía solidaria (ES). Una de las que nombraba como significativas e innovadoras era la de los Mercados Sociales, un ejemplo paradigmático para entender cuál es la aplicación práctica de los principios de la ES cuando interconectamos las diferentes iniciativas económicas que impulsamos. De ahí la importancia de abordar el mercado como escenario principal de transformación reconociendo que los intercambios económicos son expresión de nuestra interdependencia y que el fin último del mercado no es el lucro individual, sino el bienestar colectivo y el establecimiento de relaciones de confianza, cercanía y reciprocidad, esto se traduce en una suerte de desmercantilización del propio mercado y de las relaciones personales. Adjetivar, por tanto, como social al mercado que queremos construir implica poner en el centro de las relaciones económicas las personas y la sostenibilidad de la vida; y poner las bases para hacerlo alcanzable a través de la aplicación de los siguientes principios: democracia económica, justicia, coherencia entre producción y consumo, igualdad y derecho a la participación económica. Principios que no sólo se recogen en la carta de la economía solidaria⁽²⁾, sino que son los que mueven el cambio político y social actual en este país.

El presente artículo tiene la intención de ayudar a reflexionar sobre nuestras prácticas. No pretende cerrar ni acotar un concepto que está vivo por definición y que tiene en la diversidad de sus formas de aplicarse una de sus mayores virtudes. Cada territorio está aplicando procedimientos, herramientas y estrategias diferentes, pero en todas las experiencias de construcción de mercado social hay ciertos elementos comunes que nos gustaría enfatizar, ya que creemos que son los que aportan un valor social innovador en el desarrollo de alternativas económicas desde la ciudadanía.

(1) *Documentación Social-168 (2013)*.-Págs. 97-116. Más allá del capitalismo: alternativas desde la Economía Solidaria.

(2) La *carta de principios de la economía solidaria* es un documento de referencia que recoge las bases del enfoque y despliegue práctico de esta propuesta económica. Ha sido elaborado después de un largo diálogo por la Red de Economía Alternativa y Solidaria <http://www.economiasolidaria.org/carta.php>



Para lograr que un mercado alternativo vaya creciendo significativamente dentro del mercado actual y lo vaya contaminando o incluso desplazando se necesitan al menos tres condiciones:

- Un movimiento social amplio y denso que haga de la economía, y en concreto del mercado, un campo de batalla fundamental para alcanzar mejores condiciones de vida, de reparto de la riqueza y de sostenibilidad.
- Al menos una organización representativa que sea capaz de describir teóricamente e impulsar en la práctica y de forma territorializada las herramientas que permiten articular y fortalecer las diferentes iniciativas económicas de producción, comercialización, financiación y consumo existentes.
- Una masa crítica de consumidores/as responsables que se sientan protagonistas activos del cambio con sus acciones de consumo.

Actualmente en ninguno de los territorios se dan de forma conjunta y suficiente estas condiciones como para alterar sustantivamente las condiciones de mercado, pero sí que existen al menos una base de ellos sobre la que se podrá crecer si, obviamente, mejoran las condiciones.

Por un lado la eclosión del 15M como movimiento social en sentido amplio supuso la constatación del rechazo social al modelo político y económico y un punto de inflexión en la capacidad de visibilizar las propuestas de la economía solidaria en general y del mercado social en particular. Y aunque no hay una centralidad en el 15M que haya apelado al mercado como ámbito de intervención (al contrario que la vivienda, la participación política...), su gran onda expansiva ha hecho crecer en cantidad y calidad a las iniciativas económicas alternativas en todos los campos. Unido al 15M cabe destacar la importancia del ecologismo social y el feminismo en la generación de una conciencia ciudadana más proclive al cambio de modelo económico. Han puesto encima de la mesa los límites ecológicos y humanos de una economía que no cuida ni a las personas, ni a las comunidades, ni a la naturaleza de la que depende. Gracias al éxito de estas corrientes junto con la economía social y otras corrientes económicas más recientes como la economía colaborativa o la del bien común..., se ha logrado generar cada vez mayores cotas de conciencia social hacia la necesidad de practicar un consumo responsable basado en las siguientes grandes premisas:

- Ajustar los consumos a las necesidades reales: preguntarnos si lo que vamos a comprar lo necesitamos o no.
- Considerar el impacto ambiental, desde el punto de vista del ciclo de vida del producto que compramos, teniendo en cuenta el conjunto del

proceso desde la producción, transporte, distribución, consumo y los residuos que genera al final de su vida.

- Plantear qué tipo de comercio queremos favorecer.
- Asegurar la calidad de lo que compramos, de cara a adquirir bienes más saludables y duraderos.

«La idea que subyace tras el concepto de consumo consciente y transformador es sencilla: no es posible transformar el mundo sólo mediante cambios en nuestro consumo, pero tampoco se puede transformar sin modificar nuestros hábitos personales»⁽³⁾.

En segundo lugar las organizaciones que representan a la economía solidaria como la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS) o la Xarxa de Economía Solidaria (XES) en Catalunya han sabido poner en valor las herramientas que venían experimentando desde hace años y comunicarlas de forma integrada en una propuesta teorizada en primer lugar por Jordi García Jané. Es desde la XES y en el marco de un ecosistema económico alternativo mucho más denso que en el resto del estado en el que se imaginan los mercados sociales como una herramienta necesaria e innovadora para articular los diferentes agentes del circuito económico. Esta base sigue siendo fundamental para comprender cómo dentro de un contexto económico capitalista la intercooperación es un factor esencial de transformación. Es seguro que el extenso conocimiento de la historia del cooperativismo del autor de «La dimensión cooperativa»⁽⁴⁾ fuese una de fuentes de inspiración más importantes para imaginarse los mercados sociales, ya que en pleno auge del cooperativismo catalán en los primeros decenios del siglo XX algunas de las ideas centrales del mercado social son plenamente reconocibles en aquellas grandes experiencias de intercooperación. Años en los que bajo el lema «cooperativicemos la economía» las centrales de compra, las cooperativas de trabajo, consumidores/as, de vivienda,... o distribuidoras adquirieron dimensiones muy importantes.

1.1. Proliferación de experiencias y necesidad de articularlas

Salvando mucho las distancias, pero encontrando ciertas semejanzas con otros periodos de eclosión de alternativas económicas, es importante reseñar que el diagnóstico de partida es clave para entender la importancia que puede

(3) ROJO, J. (2010): *Nuevas formas de consumir* (en línea). <https://www.diagonalperiodico.net/global/nuevas-formas-consumir.html>, acceso 08 de noviembre de 2010.

(4) GARCÍA JANÉ, J.; XIRINACS DAMIANS, L. M. y VIA LLOP, J. (2006): *La dimensión cooperativa, Economía social y empresa en el siglo XXI*. Barcelona. Icaria Editorial.



llegar a tener el desarrollo de los mercados sociales en el contexto actual. Son diferentes causas las que provocan que desde mediados de los años dos mil se incrementen de manera sostenida experiencias económicas basadas en principios y prácticas reconocidas por la economía solidaria como transformadoras a múltiples escalas. Sin reconocer esta consolidación e hibridación de procesos que combinan participación política, desarrollo comunitario y consumo alternativo no podríamos llegar a entender fenómenos como el de la cooperativa de consumidores Som Energía, la cooperativa de crédito Fiare Banca Ética o a más pequeña escala, los miles de grupos de consumo que proveen de una cesta de productos ecológicos a miles de hogares de este país. Las razones, como decíamos, son múltiples. Ante la precarización del acceso a una renta estable y suficiente y con un estado de bienestar en claro retroceso se van reactivando procesos de recuperación de los vínculos sociales a partir de estructuras pre-existentes (asociaciones de vecinos, centros sociales,...) para poner en marcha iniciativas económicas de base comunitaria que mejoran el acceso a algunos bienes de primera necesidad. Al mismo tiempo, estas iniciativas, impregnadas sin duda de una fuerte crítica al modelo económico actual, han roto a nivel micro la máxima neoliberal del sálvese quien pueda y a costa de quien sea.

Ante esta falta de oportunidades, las salidas para millones de personas de muy diferente condición se basa en buscar alternativas utilizando una combinación de palancas propias (saberes, relaciones, recursos económicos,...) con las que predominan en el campo institucional de la políticas económicas, que se traducen en o emprendes aquí con lo que puedas o te vas del país. Ante esta situación los datos expresan las dos caras de la moneda. Por un lado se van cada vez más jóvenes al extranjero y por otro los emprendimientos cooperativos y el empleo cooperativo ha aumentado desde que comenzó la crisis. Por un lado se viene reduciendo el salario medio desde que comenzó la crisis y al mismo tiempo ha aumentado enormemente el consumo de productos ecológicos.

Es en este largo periodo de ataque a las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población en el que se hacen cada vez más visibles, y en todos los campos del mercado, iniciativas económicas alternativas al modelo neoliberal. En el campo de la producción, con la generación de sujetos empresariales de propiedad colectiva y gestión democrática, principalmente cooperativas, que además producen con un mayor nivel de conciencia de las necesidades reales de la población y aplicando criterios de sostenibilidad social y ambiental. En el campo del consumo, con la creación, más o menos consolidada jurídicamente, de espacios colectivos de consumo y distribución de cada vez más productos y servicios: desde servicios financieros éticos a lechugas ecológicas, pasando por seguros, energía eléctrica o aquellas iniciativas

basadas en compartir en lo digital (cultura, software) o en lo presencial (asientos de coche, habitación...). En el campo de la comercialización, con la eclosión de redes de trueque, monedas alternativas, distribuidoras o plataformas informáticas. Y en el campo financiero, con el desarrollo de instrumentos bancarios éticos que recogen el ahorro y lo ponen al servicio del campo productivo.

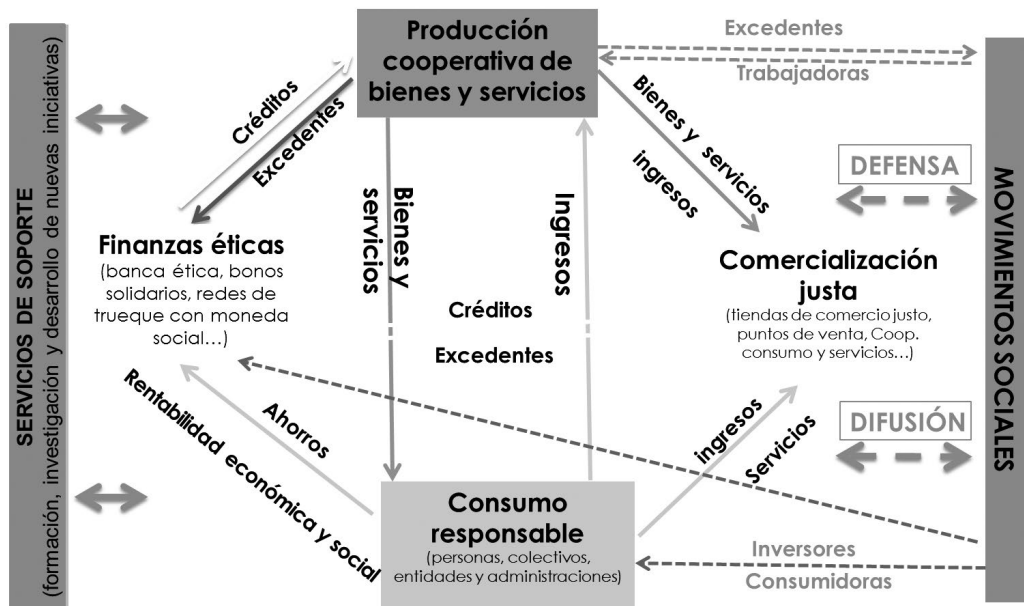
Tal y como recoge la página web de referencia de los mercados sociales (www.konsumoresponsable.coop) podríamos resumir los mercados sociales nacen de:

- La necesidad de transformar las actuales estructuras económicas hacia otras que promuevan relaciones de justicia socioambiental.
- La necesidad de sobrevivir, reforzando la intercooperación entre entidades y el apoyo mutuo para minimizar debilidades y visibilizar fortalezas.
- El deseo de afrontar y canalizar el crecimiento de entidades productoras de bienes o servicios y de consumidores y consumidoras conscientes tanto de carácter individual como colectivo.

2 APROXIMACIÓN AL TÉRMINO: ¿QUÉ ENTENDEMOS POR UN MERCADO SOCIAL?

Sabiendo que hay una realidad emergente que desde la práctica cotidiana hace realidad otras formas de hacer Economía, los mercados sociales tal y como se recoge en su definición más utilizada nacen con la idea de articular «una red de producción, distribución y consumo de bienes y servicios que funciona con criterios éticos, democráticos, ecológicos y solidarios, constituida por empresas y entidades de la economía social y solidaria junto con consumidores y consumidoras individuales y colectivos. El objetivo es que esta red permita cubrir una parte significativa de las necesidades de sus participantes y desconectar la economía solidaria de la economía capitalista, tanto como sea posible»⁽⁵⁾.

(5) Definición que recoge el portal de referencia de los mercados sociales surgidos en el ámbito de REAS: www.konsumoresponsable.coop



Jordi García

Podemos encontrar también experiencias con esta filosofía y objetivos en el plano internacional, producto del mundo globalizado en el que vivimos, salpicado por similares casos de exclusión, desigualdad y falta de oportunidades, ante los que urge la búsqueda de alternativas. Destacamos entre éstas los ejemplos de los Circuitos Económicos Solidarios Interculturales⁽⁶⁾ en Ecuador, Paraguay y Chile o la red de Compartiendas⁽⁷⁾ en México, por su visión integral y capacidad de articulación e intercooperación de los distintos agentes económicos.

Volviendo al estado español, señalamos cuatro elementos que combinados de forma flexible podrían ser los ingredientes mínimos que permiten identificar dónde se está dando la articulación efectiva de un Mercado Social:

1. Voluntad transformadora de las condiciones de mercado: Un mercado social lo es porque tiene una inequívoca intención de cambiar las condiciones del mercado y en la medida de sus posibilidades lograr que éste sea más inclusivo, democrático,... Los principios sobre los que se fundamenta son la base sobre la que se construyen el resto de herramientas.

(6) NÚCLEO CULTURAL ESTACIÓN A. Circuitos económicos solidarios interculturales. La sistematización de una experiencia. 2010-2012 (en la línea) <http://estacion-a.org.py/wp-content/uploads/2013/04/Sistematizacion-2010-2012.pdf>

(7) CAÑAL, M.O. y GUTIÉRREZ S.L. (2010): «Compartiendas. Red comercial con moneda social» en XV Jornadas de Economía Solidaria, Zaragoza, Reas Aragón.

Como consecuencia del aumento de demanda de consumo consciente, cada vez hay más iniciativas sostenidas por empresas que promueven modelos de negocio muy parecidos en su formulación a los mercados sociales, pero que se desprenden de su intención transformadora, por lo que hay que tener alertas que permitan prevenir posibles confusiones.

2. Una comunidad implicada (consumidores/as empresas): Detrás de un mercado social hay una comunidad de empresas socialmente responsables, consumidores/as conscientes y otras organizaciones que trabajan conjuntamente. Uno de los aspectos innovadores que incorpora la idea de mercado social es la voluntad de hacer que los intereses de la producción y del consumo lleguen a un punto coincidente, poniendo valores como elementos de mediación. Hay una idea que expresa muy bien este punto: no podemos ser trabajadores/as de día y consumidores/as de noche.
3. Proceso democrático de articulación: Para la articulación de una iniciativa que constituye una comunidad económica es necesario poner en marcha procedimientos democráticos que, basados en la transparencia, garanticen la participación efectiva de los diferentes agentes y la gestión de los diferentes intereses en juego. Son las formas jurídicas asociativas y cooperativas las más utilizadas como medio para garantizar legalmente estos procedimientos, ya sea estatutariamente o a través de reglamentos internos.
4. Combinación de herramientas de visibilización, comercialización y de acceso a un consumo responsable. Los mercados sociales implementan de forma complementaria diferentes herramientas orientadas a activar y dinamizar las relaciones de intercambio de bienes y servicios entre los miembros, así como estrategias destinadas a atraer a nuevos públicos y empresas a los valores y principios de la ES.

3 MODELOS

3.1. Desde REAS/XES con diferencias: Catalunya, Madrid, Aragón, Euskadi, Navarra y Baleares

Con una base fuerte común y algunas diferencias sustanciales los mercados sociales promovidos por REAS representan actualmente el modelo de mercados sociales más reconocibles.

Estos modelos comparten aspectos como:



- Sistema de certificación de proveedores (aunque con diferencias en las herramientas que se aplican).
- Celebración de ferias anuales.
- Catálogo común de bienes y servicios a través del portal konsumoresponsable.coop o de www.Mercatecosol.cat en el caso de Catalunya.
- Presupuesto específico para su desarrollo.
- Imagen común así como mensajes y soportes compartidos.

Así mismo, podemos encontrar diferencias como las siguientes:

- Sólo en el mercado social madrileño las personas consumidoras tendrán los mismos derechos de participación orgánica.
- La moneda complementaria es una herramienta que no está implementada en todos los territorios. Por ejemplo en Catalunya hablaríamos de ecosoles, en Madrid de boniatos o en Navarra del txampón. Como se verá más adelante, cada una de ellas tiene una reglas de producción e intercambio diferentes.
- La forma jurídica que ampara a los mercados sociales es distinta: en Euskadi y Navarra es la propia REAS, en Madrid una cooperativa mixta/integral, en Aragón una cooperativa de servicios y en Baleares una asociación.

3.2. Mercados sociales del Sur

La red de Mercados Sociales del Sur se crea en 2013 como «apuesta por la transformación social a través de un Consumo Responsable. Este proyecto sigue siendo de momento una idea, como un paraguas bajo el que se están coordinando una serie de proyectos de economía social y solidaria, que combina espacios de consumo crítico de bienes y servicios (con criterios éticos, democráticos, locales, agroecológicos y sociales) y espacios de encuentro desde abajo, abiertos a personas y colectivos»⁽⁸⁾. Actualmente está constituida por 6 tiendas físicas ubicadas en 5 localidades del territorio andaluz coordinadas para poner en común proveedores, servicios, estrategias...

Se trata, pues, de una estructura joven con nodos a distintas velocidades, que por el momento están principalmente enfocados a la viabilidad y

(8) CRESPO, B. *Los mercados sociales del sur* (en línea). <https://www.diagonalperiodico.net/blogs/idearia/mercaos-sociales-del-sur.html>, acceso 19 de diciembre de 2013.

consolidación de su proyectos particulares, quedando reducida la articulación entre ellos al intercambio de información y al apoyo esencialmente de carácter informal.

Bajo esta diversidad se dan algunas diferencias reseñables: la necesidad de asociarse o no para consumir; las formas de asociarse: exclusivamente con el pago de una cuota o adquiriendo además compromisos para con la red y el resto de entidades; la gestión abierta, colectiva o participada o más cerrada y particular; la oferta de bienes y servicios o tan sólo bienes...

Esta red tiene en el horizonte mapeado todo un itinerario por el que seguir transitando:

- Establecimiento de canales de comunicación para la puesta en común de experiencias y conocimientos.
- Consenso en torno a visiones, criterios y tiempos de base.
- Elaboración de sistema de garantías y avales.
- Constitución legal de la red.
- Aprovisionamiento vía central de compra conjunta.
- Puesta en marcha de créditos intercooperativos...

La potencia que esta red alcance vendrá en gran parte determinada por la capacidad real de articulación de los principales agentes del sector en torno a una hoja de ruta firme y estable, a partir de la que desarrollar estructuras participadas y herramientas útiles para la creación de un mercado que posibilite grandes cotas de desconexión capitalista.

4 ESPACIO DE REPRESENTACIÓN Y COOPERACIÓN: ASOCIACIÓN ESTATAL

El pasado febrero de 2014 se constituyó en Zaragoza la Asociación Estatal de Redes de Mercados Sociales. Un espacio de trabajo promovido desde la REAS que agrupa a cuatro mercados sociales territoriales (Euskadi, Navarra, Aragón y Madrid), entidades sociales referentes en consumo responsable y economía solidaria (Ecologistas en Acción, periódico Diagonal y el Centro de Información e Investigación en Consumo-Revista Options), y las principales cooperativas estatales de servicios en sectores estratégicos de consumo, como la banca o la energía (Fiare, Coop57, Som Energia y Seguros CAES).



Esta asociación se conforma con el convencimiento de que es imprescindible articularse en diferentes escalas territoriales para multiplicar el impacto del trabajo que desarrolla. En concreto son cuatro los retos que se plantean:

1. Facilitar a empresas, administración pública y ciudadanía un consumo responsable y diferenciado en valores y principios al de la economía capitalista.
2. Posicionar la marca Mercado Social como un referente ciudadano de consumo responsable implantando un sistema de certificación y balance social para todas las empresas de los diferentes mercados sociales.
3. Consolidar las herramientas de dinamización del consumo y la intercooperación, las monedas sociales, las Ferias o el catálogo de bienes y servicios.
4. Ayudar en la creación nuevas empresas sectoriales de ámbito estatal.

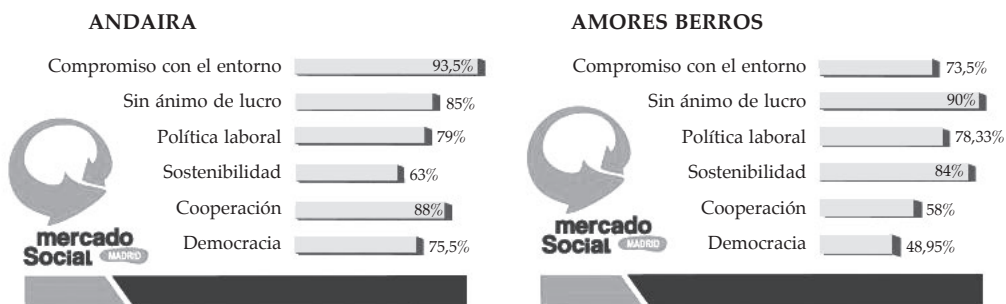
5 HERRAMIENTAS

5.1. Certificación: Decir lo que hacemos, hacerlo como decimos

Tres premisas interrelacionadas son las que inspiran la construcción de instrumentos de certificación empresarial en los mercados sociales: transparencia, coherencia y responsabilidad. El objetivo principal, independientemente del formato o nombre utilizado (auditoría social, certificación social o balance social), es medir el impacto social de las entidades y servir como proceso de aprendizaje para poder establecer acciones de mejora continua en la búsqueda de mayores niveles de coherencia.

Desde hace años diferentes redes y mercados sociales del estado vienen trabajando para desarrollar operativamente y de forma más o menos homogénea sistemas de certificación que doten de un mayor valor a las entidades, y por ende a los mercados sociales y la ES. Y es que la confianza ante la ciudadanía que desprendan los sistemas de certificación será uno de los principales activos de los mercados sociales en su comunicación pública. Siguiendo este razonamiento son un pilar fundamental de la construcción de una marca común de consumo responsable que sea reconocida y valorada cada vez por más gente que incorpora hábitos de vida más sostenibles. Para facilitar esta comunicación desde Madrid se ha construido un sello dinámico en forma de etiqueta que sirva para que las entidades se pongan en valor transmitiendo la idea de compromiso y proceso de mejora continuo. La imagen que vemos a

continuación sería la etiqueta que daría como resultado gráfico el cuestionario de autoevaluación.



Las principales características del pionero modelo de Balance Social de la XES describen el camino que están siguiendo de forma mayoritaria el resto de modelos.

- Operativo: Facilita el valor social generado por una entidad con actividad.
- Sencillo: Lo pueden cumplimentar los mismos miembros de la organización.
- Abierto: Se podrán incorporar nuevos ámbitos e indicadores.
- Participativo: En su realización participan todos los miembros de la organización.
- Periódico: Creado para hacerlo cada año y ver la realidad de la organización.
- Universal: Dirigido a todas las organizaciones con actividad económica.

5.2. Monedas: Instrumentos de intercambio para el cambio

En los últimos años ha habido un auge a nivel mundial de monedas no oficiales, «instrumento(s) que reemplaza(n) a la moneda oficial en grupos humanos que actúan como productores y consumidores en circuito cerrado, eliminando así el obstáculo de la escasez de dinero. A diferencia de la oficial, la moneda social no tiene interés, ni ofrece ventajas al ser acumulada, por lo cual le sirve a la producción y no a la especulación. Promueve la distribución de la riqueza y no su concentración, como ocurre en la economía dominante»⁽⁹⁾.

(9) RED LASES, «Otra economía ya existe, otra economía es posible» en FSM 2006.



En el estado español se cuentan por decenas las iniciativas⁽¹⁰⁾ de esta índole que han ido surgiendo e innovando diversas fórmulas monetarias desde 1997, año en que que arrancara el Zoquito en Jerez, Cádiz. Dentro de este amplio fenómeno encontramos diferentes categorías y denominaciones: alternativas, sociales, locales o complementarias, entre otras. La profundización en estas categorías excede el propósito del presente estudio, por lo que nos centraremos exclusivamente en aquellos ejemplos relacionados con los mercados sociales, donde estas experiencias de apropiación económica y financiera por parte de la sociedad resultan claves para la consecución de un circuito integral de autosuficiencia económica. Dentro de esta categoría podemos encontrar los siguientes tres grupos:

a) Monedas creadas por los mercados:

Quizá las dos experiencias más consolidadas sean *el boniato* de Madrid y *el EcoSol* de Catalunya, en funcionamiento desde 2012, respectivamente. Con formato electrónico para el día a día y en papel durante las ferias, ambas han sido creadas para fortalecer el mercado social, con el fin de evitar fugas de capital fuera del propio circuito.

Una de las particularidades de la moneda madrileña es que con cada compra se aplica una bonificación a los consumidores, un porcentaje de boniatos que adquiere la persona que consume. Esta bonificación, que funciona a modo de descuento, y la posibilidad de pago también en euros permiten una incorporación progresiva dentro del mercado social de empresas provenientes del mercado convencional⁽¹¹⁾. El volumen de actividad registrada hasta el momento ha sido de algo más de 75.000€/boniatos, la mayoría de esta cifra en euros, no en vano todas estas transacciones han sido fuente de creación de boniatos.

El EcoSol es la moneda que pone en funcionamiento la XES con el apoyo de la Fundación Stro y la Federación de Cooperativas de Catalunya con tres objetivos fundamentales⁽¹²⁾: ser un sistema de crédito mutuo entre prosumidores de ESS, servir de medio de pago de carácter permanente para la compra de bienes y servicios de ESS por parte de consumidores responsables y servir como medio de pago de carácter puntual para la compra de bienes y servicios dentro de las ferias de economía solidaria. Tras una fase de implementación del sistema de crédito mutuo entre entidades prosumidoras, se abre como novedad la participación al mercado a consumidores individuales, que podrán

(10) Para más información de estas iniciativas se recomienda: vivirsinempleo.org

(11) HENÁNDEZ, T., «Mercado social: construir y experimentar proyectos económicos y alternativos» *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 2012, nº 118, pp. 126-127.

(12) http://issuu.com/mercatecosol/docs/ecosol_web



intercambiar euros por ecosoles y realizar compras online y mediante una aplicación para móviles y tablets.

A caballo, entre este apartado y el siguiente, encontramos el Txanpon, que nace como moneda específica de uso en las ferias del mercado social de los barrios de Txantrea y Casco viejo de Pamplona, impulsado por REAS y colectivos sociales de sendos barrios: Txbizzi y Auzoko. Pretende, no obstante, extenderse y convertirse en una herramienta cotidiana de uso en el mercado social, activándose en el conjunto de entidades del Mercado Social para llegar a implicar a comercios de las zonas donde hay movimiento social de barrio o pueblo, para que se comprometan progresivamente con la utilización de los servicios y productos del mercado social. Con una circulación de 36.000 txampones desde su lanzamiento a finales de 2013, aspira a recuperar valores como la calidad, la defensa de pequeños productores en materia de soberanía alimentaria o el respeto al medio ambiente en la producción de los alimentos.

b) Monedas que confluyen con los mercados:

Al calor de la efervescencia de iniciativas de reapropiación social de la economía, se dan cruces entre proyectos convergentes que buscan, en la sinergia y en el apoyo mutuo, una forma de proyectarse más allá de sus experiencias y objetivos concretos, hacia la construcción de estructuras sólidas y complejas que posibiliten otras formas de vida más vivibles. Es en este marco donde proyectos de moneda como el Eusko y el Ekhi, impulsados por la Asociación Euskal-moneta y Desaskundea (la red de decrecimiento de Bizkaia), inician confluencias con experiencias de mercado social como la de Euskadi.

El eusko de Iparralde se crea para «relocalizar la economía, como instrumento local, social, ecológico y euskalduna»⁽¹³⁾ y tras año y medio de funcionamiento cuenta con cerca de 3.500 personas asociadas y 600 comercios, así como ha generado una conversión de 350.000 euros a eusko y unas 300 nuevas relaciones comerciales.

El Ekhi por su parte, que opera en toda Bizkaia, se define como «una moneda ecológica, socialmente justa, feminista que promueve la lengua y culturas locales»⁽¹⁴⁾ y desde el pasado marzo en que saliera a la calle arroja datos como éstos: más de 221 personas usuarias, 47 entidades adheridas, y 8.000 ekhis movidos (actualmente 5.400 en circulación).

(13) BUTRON, A., «Mercado Social y Moneda Social en Euskal Herria», en: *VIII Jornadas Internacionales de Economía Solidaria*, REAS Navarra, Pamplona, abril de 2014.

(14) ASKUNZE, C., «Mercado Social y Moneda Social en Euskal Herria», en: *VIII Jornadas Internacionales de Economía Solidaria*, REAS Navarra, Pamplona, abril de 2014.



Ambas experiencias comparten fines solidarios, ya que destinan parte del dinero detráido por el cambio a euros o la oxidación de la propia moneda a organizaciones sociales. Por el momento, no obstante, la relación entre estas monedas y las entidades constituyentes del mercado social es esencialmente puntual y se da más por voluntad de algunas entidades que como estrategia general del mercado, como ocurre en el caso del boniato y el ecosol.

c) Monedas que crean protomercados:

También lanzada por la red de Decrecimiento de Sevilla, encontramos el caso del Puma, donde la propia práctica monetaria y el desarrollo comunitario generado han devenido en una experiencia de protomercado. Basada en el crédito mutuo, donde el único respaldo de los saldos es la confianza en la reciprocidad y capacidad de la comunidad para responder a sus necesidades⁽¹⁵⁾, no se puede adquirir por el cambio de euros, sino que sólo se respalda por la prestación de un bien o servicio. La única ocasión en que se pueden cambiar euros por pumas es en la feria mensual del Mercapuma, cuya financiación en euros se redirige a la central de abastecimientos (donde poder adquirir bienes de primera necesidad de alimentación, higiene y limpieza en pumas), la rehabilitación de la casa palacio en la que se ubica y a la caja de cuidados (que se encarga de remunerar las aportaciones al común, así como de financiar proyectos sociales, gestionar una bolsa de trabajo e intermediar en la resolución de conflictos de la comunidad).

5.3. Ferias: visibilidad y empoderamiento colectivo

Las ferias de economía solidaria son espacios de comercialización donde adquirir productos y servicios, lo que las convierte en importantes instrumentos de visibilización para aquellas entidades que constituyen el mercado social. Esta visibilidad adquiere especial importancia en el circuito económico alternativo, que busca darse a conocer ante la sociedad y «demostrar que la cotidianidad del consumo de cualquier ciudadano puede hacerse dentro de la ES y esta acción marca la diferencia»⁽¹⁶⁾.

Pero además, estos eventos ganan valor en el encuentro, donde se produce una toma de contacto físico con el mercado, donde poner caras y conocer con detenimiento cómo son esos proyectos con los que nos relacionamos o queremos relacionar económicamente. Algo levante cuando las empresas no buscan la maximización de los beneficios ni las personas consumidoras la minimización

(15) RIVERO, M., «Monedas sociales, tejiendo comunidad» *El topo*, abril-noviembre 2014, nº 6, p. 6.

(16) MELLADO, R., ¿Consumes como piensas? (en línea) <http://blogs.elpais.com/alterconsumismo/2013/10/consumes-como-piensas.html>, acceso a 21 de octubre de 2013.

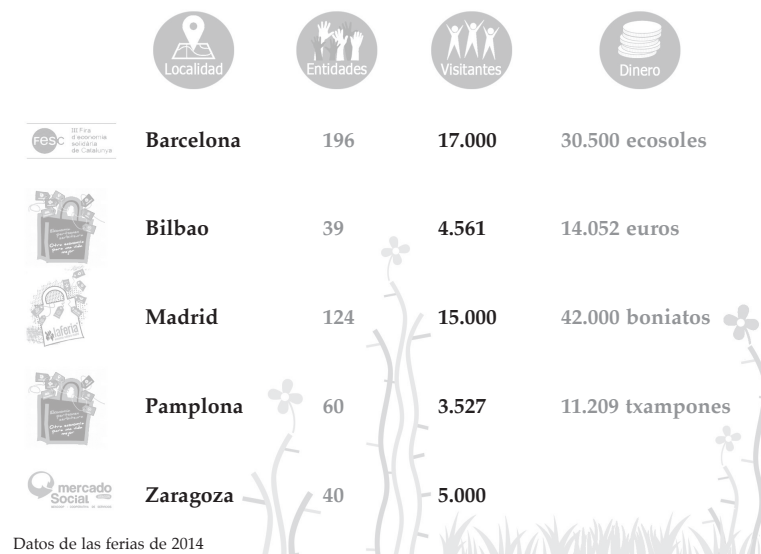
del precio de compra, sino que ambas persiguen otros valores dentro de la relación comercial, atendiendo al «cómo», «quién» y «dónde». Se encuentran así proyectos, personas y también ideas. Comercio justo, mercado social, economía social y solidaria en las administraciones locales, soberanía alimentaria, banca ética, trabajo y sostenibilidad, monedas sociales..., son algunos de los ejes de debates que se dan cita en estos espacios de confluencia e intercambio de saberes donde construir también estrategias y agendas comunes.

Aunque las ferias de cada territorio tienen particularidades y trayectorias propias comparten una misma lógica, de modo que cualquiera de éstas podría hacer suyos objetivos como los de la Fira d'Economia Solidària⁽¹⁷⁾:

- Dar a conocer qué es la economía solidaria y las soluciones que aporta a las necesidades materiales de las personas en su vida cotidiana.
- Divulgar las alternativas que aporta la economía solidaria a la crisis, tanto a corto plazo para cubrir necesidades urgentes, como medio y largo plazo para salir del capitalismo.
- Dar visibilidad al tejido comercial y empresarial de la economía social y solidaria.
- Incrementar la conciencia de «sector económico» entre las protagonistas de iniciativas de economía solidaria.
- Fomentar la intercooperación entre los agentes de la Economía Solidaria.
- Aumentar el número de personas y organizaciones comprometidas en las iniciativas de economía solidaria, como consumidoras, proveedoras ahorradoras o emprendedoras.
- Consolidar como un referente periódico del mercado social.

Como se comentaba anteriormente, cada feria responde a las necesidades y particularidades de su mercado, adquiriendo sello propio bajo estas especificidades. Algunas se realizan de manera anual y tienen amplia proyección geográfica (con mayor envergadura en materia de gestión y volumen de asistentes, actividades...), mientras que otras se celebran mensualmente y se circunscriben a los barrios en que se ubican (el caso de Txantrea y casco viejo de Pamplona por ejemplo). Las hay que operan con moneda propia, mientras que otras aún no han emprendido ese camino... Partiendo de estas particularidades, ofrecemos algunas cifras para aportar una aproximación sobre algunos de sus resultados:

(17) <http://www.firaesc.org/>



Más allá de lo cuantitativo, se busca también el empoderamiento en lo colectivo, el reconocerse y reafirmarse por parte de quienes forman parte, y sentir así la fuerza y potencia que se genera producto del encuentro masivo. En esta línea arrancaba el discurso inaugural de la feria de Navarra: «venimos a visibilizar, reivindicar y demostrar que otro mundo no sólo es posible y necesario, sino que ya se está construyendo, que ya hay alternativas, que hay millones de personas haciéndolo posible, reapropiándose del espacio público, del espacio económico, a contracorriente. Somos una realidad, sumamos más de 50.000 personas socias, 10.000 trabajadoras contratadas y más de 1.500 entidades organizadas alrededor de la economía solidaria»⁽¹⁸⁾.

5.4. Comunicación: proyectar hacia fuera, articular para dentro

Para que el mercado social adquiera tintes transformadores precisa de una masa social significativa que posibilite la satisfacción del mayor número de necesidades dentro de éste, objeto para el que la comunicación se erige como una herramienta esencial. Existe una necesidad, por tanto, de proyectar hacia afuera, de visibilizar la existencia de otra cultura de producción y consumo de carácter responsable y superar a medio plazo la barrera de los ya convencidos hasta llegar a un público general menos concienciado.

(18) REY, C. *Sesión de apertura de las VII jornadas internacionales de Economía Solidaria*, II Feria de Economía Solidaria de REAS Navarra, Pamplona, 26 abril de 2014.

Pero además el mercado social se sirve de útiles comunicativos para articular en su interior a quienes ya forman parte, con la pretensión de construir una estructura transparente y participada, gestionada colectiva y horizontalmente, a través de la que fortalecer el tejido y fomentar la intercooperación y cohesión interna.

Para la consecución de ambos objetivos el mercado social cuenta con una serie de soportes comunicativos físicos y telemáticos. En primer lugar y como elemento articulador de la actividad comercial del mercado, encontramos el portal online, que pretende ser, además de plataforma de intercambio, el espacio virtual de información y formación, donde ir construyendo imaginarios y conocimientos compartidos. Así mismo, el mercado social emplea las redes sociales como instrumento no sólo de difusión hacia un público amplio y externo, sino también como lugar para el debate y diálogo entre las entidades y personas que constituyen el mercado. Por último, se sirve tanto de materiales físicos, tales como: carteles, libros de catálogos de entidades, bienes y servicios, merchandising..., como de la propia participación de sus miembros en charlas, foros o mesas.

6 RETOS

Los mercados sociales tienen ante sí innumerables retos para ser una apuesta que transforme las relaciones de mercado y trascender de las personas y colectivos que ya están convencidos de que un cambio de modelo económico es necesario para sostener nuestras vidas de forma digna y deseable; de todos ellos remarcamos los que creemos son más importantes en estos momentos.

En primer lugar nos enfrentamos al reto de la escalabilidad. Si no se logran escalar las experiencias de mercado social su impacto transformador tenderá a reducirse y circunscribirse cada vez más a circuitos endogámicos. Por la propia definición de estos procesos que intervienen sobre el mercado una de sus apuestas de partida es lograr activar de manera simultánea oferta (más empresas democráticas) y demanda (más consumidores/as) en el marco de un nuevo paradigma económico que emerge en un entorno claramente hostil. Quizá el enorme crecimiento del consumo y la producción de productos ecológicos en los últimos años⁽¹⁹⁾ pueda servirnos de referente para explicar lo que tratamos de enfatizar. Si nos imagináramos un crecimiento similar en otros

(19) Según datos aportados por la asociación Ecovalia. España ha aumentado un 7 por ciento su gasto en productos ecológicos desde 2011. Además afirma que el 35% del ecológico consumido en Europa es español, lo cual comporta un aumento constante en la capacidad de producción.



sectores de consumo igualmente importantes como el bancario, energía, telecomunicaciones, ropa, servicios profesionales, cultura... estaríamos hablando de un movimiento capaz de influir en la economía del país de manera más integral.

De este objetivo de base se deducen otros retos a conseguir, como son la mejora de las herramientas, la innovación respecto al campo organizativo y la financiación. En efecto, en primer término, se hace preciso consolidar las herramientas que como hemos visto está poniendo en marcha el mercado social, y entre éstas, destacamos las implementaciones en el campo de la comunicación, por su importancia estratégica y su beneficio extensible al resto de herramientas. Se han de mejorar las estrategias de comunicación, a partir de un uso de lenguaje accesible y de una información simplificada, actualizando los mensajes que trasladamos y los soportes que utilizamos. Un elemento importante que puede servir de aglutinante comunicativo es la posibilidad de avanzar en la consolidación de una marca común basada en los sistemas de certificación que actualmente utilizamos. Una marca que genere valor y distinción a aquellas empresas que están haciendo muchos esfuerzos por ir contra el devenir natural del mundo empresarial, que sea reconocible y valorada por los y las consumidores, siendo sinónimo de calidad, respeto y dignidad económica.

Por otro lado, se ha de seguir experimentando con estructuras de gestión y organización que acompañen los valores de base. La innovación en el campo organizativo viene del lado de los mercados sociales de Aragón y Madrid, donde se ha tratado de dar un paso adelante constituyendo cooperativas que permitan operar bajo criterios más sólidos de participación, transparencia y eficiencia. Al constituirse como empresas, en este caso cooperativas, remarcan la voluntad inequívoca de operar al servicio de los intereses de los socios/as poniendo los recursos disponibles en su beneficio. Este es, sin duda, un campo de experimentación y prueba que aún tiene mucho recorrido, pero la iniciativa de unir en un mismo espacio de discusión política y estratégica de construcción de mercado a consumidores/as individuales o colectivos con empresas tiene un gran valor de futuro.

En tercer lugar cabe destacar el reto de la suficiencia económica, ya que sin recursos económicos habrá muy pocas posibilidades de escalar apoyando a la consolidación de un tejido productivo muy frágil. Es precisamente la fragilidad de estas empresas las que en general les impide apostar con mayores medios humanos y económicos a la construcción del Mercado Social. De nuevo son los y las consumidores (incluidas las empresas) las que siendo muchas y aportando poco podrán impulsar y sostener el mercado social en los retos que se propone.

Paralelamente a esta pretensión de crecimiento, el mercado social como la ES tienen como reto permanecer apegados a las propuestas teórico prácticas de los movimientos sociales y seguir retroalimentándose de corrientes de pensamiento convergentes como la economía feminista, el ecologismo o el decrecimiento. Es en este marco donde el mercado social debe seguir cuestionando el propio concepto de «mercado» y su asociación exclusiva con: lo que acontece en el espacio público, las mal llamadas actividades «productivas» y lo que se intercambia en el plano monetario. Así, como se reivindica desde la economía feminista y la economía de los cuidados⁽²⁰⁾, si pretende una transformación verdadera de las estructuras en las que se sustenta el actual sistema económico (y no reproducirlas bajo tintes éticos y solidarios), el mes tiene como reto acompañar el debate sobre qué consideramos trabajo y qué trabajos son socialmente necesarios y, por tanto, aptos para incluirse en un mercado que se denomine social. En este ejercicio analítico se hace preciso incluir a los hogares como agentes económicos y los trabajos de cuidados actualmente no remunerados en su «triple papel económico: ampliación del bien-estar, extensión del bien-estar y selección de la parte de la población que se integra en el mercado como fuerza laboral»⁽²¹⁾. Se introducen así desde una dimensión cuantitativa tareas invisibilizadas de adquisición, transformación y mantenimiento de lo producido en el mercado convencional, así como otras de pura generación de nuevos recursos, como otras de índole cualitativo de adaptación y personalización y que atienden también a lo afectivo y relacional.

Así mismo se enfrenta a otros retos dibujados por corrientes como el ecologismo y el decrecimiento⁽²²⁾, que ponen en cuestión las lógicas productivistas y de consumo. Desde ahí, instan a cambios sustanciales del modelo económico, tales como: la priorización de la producción artesana (intensiva en mano de obra y de bajo consumo de recursos fósiles), la jornada de 21 horas (que permita la conciliación con la vida y que ponga en valor los tiempos de cuidados y ocio), los ciclos de producción acordes a los ritmos de la naturaleza (que tengan en cuenta las tasas de renovación, sustitución y asimilación); el descenso en el consumo de recursos materiales y energéticos (a través de canales cortos de comercialización), la desmercantilización de la economía a través del consumo colaborativo, la economía del don...

(20) Véase por ejemplo, CARRASCO, C. (2014): «Economía, trabajos y sostenibilidad de la vida» en REAS EUSKADI, Sostenibilidad de la vida. Aportes desde la economía Solidaria, Feminista y Ecológica. o AJENJO, A. (2013): «Economía feminista: los retos de la sostenibilidad de la vida», *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I Época - Vol. 8, 15-27.

(21) PÉREZ OROZCO, A. (2014): *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid: Traficantes de sueños.

(22) Para leer sobre estos planteamientos se recomienda: <http://florentmarcellesi.eu/>



En definitiva, el mercado social no sólo ha de mejorar los procedimientos y herramientas de las que se dota para convertirse en una alternativa viable y multitudinaria, forma en la que realmente adquiriría sentido, sino que ha de seguir cuestionándose e inventándose, en un diálogo continuo con los movimientos y la ciudadanía crítica, para romper definitivamente y de base con las lógicas económicas capitalistas en pro de otras que pongan las personas y vida en el centro.



La innovación social en un nuevo escenario de riesgo: el proyecto Centro Social Rey Heredia

M.^a Isabel García Rodríguez

Doctora en Sociología

Instituto de Estudios Sociales Avanzados, IESA-CSIC

igarcia@iesa.csic.es

Fecha de recepción: 10/10/2014

Fecha de aceptación: 30/11/2014

Sumario

1. Introducción.
2. El Proyecto Centro Social Rey Heredia.
3. Financiación y organización de los recursos.
4. Principales impactos.
5. Retos planteados por el Proyecto.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

RESUMEN

En las últimas décadas se están produciendo importantes cambios que han generado Nuevos Riesgos Sociales (Beck, 1998), como son el incremento del desempleo y de la exclusión social. Sus impactos se han incrementado a causa de la crisis, generando notables diferencias entre territorios. En el Distrito Sur de Córdoba, muy afectado por la crisis, en 2013 se ocupó un edificio público en desuso que ha sido transformado en Centro Social. Dadas sus características y el impacto social y político que generó, este trabajo lo convierte en objeto de estudio y lo aborda mediante técnicas de investigación cualitativas: entrevistas en profundidad. En concreto el papel lo analiza como una innovación social. Las acciones que allí se desarrollan y la metodología adoptada para su funcionamiento son el resultado de una acción de desobediencia civil y del principio de autogestión.

Palabras clave:

Riesgo social, exclusión social, innovación social, desobediencia civil, autogestión.

**ABSTRACT**

In recent decades, significant changes are occurring that have generated new social risks (Beck, 1998), such as increasing unemployment and social exclusion. Their impact has increased because of the crisis, what has generated remarkable differences between areas. In the Southern District of Córdoba, hardly hit by the crisis, a public disused building, which has been transformed into a social center, was occupied in 2013. Given its features and the social and political impacts that generated, the case is treated as an object of study and addressed by qualitative research techniques: in-depth interviews. Specifically, the paper analyzes it as a social innovation. The actions that take place there and the methodology adopted for putting it in operation are the result of an act of civil disobedience and the principle of self-management.

Keywords:

Social Risks, social exclusion, social innovation, civil disobedience, self-management.

1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años estamos asistiendo a procesos de cambio social cuya magnitud y visibilidad se han incrementado a consecuencia de la crisis. Se trata fundamentalmente de la transición a una economía terciarizada y globalizada que genera Nuevos Riesgos Sociales (Beck, 1998). Entre ellos se encuentran el envejecimiento demográfico, los cambios en la estructura y dinámica de los hogares, y el incremento del desempleo y de la exclusión social, que son los que nos ocupan. Diferentes estudios y encuestas⁽¹⁾ nos permiten cuantificar la incidencia de estos fenómenos en los territorios y observar sus impactos, que son cada vez mayores.

En Andalucía, la tasa de paro ha pasado del 25,26% en el segundo trimestre de 2009 al 34,74% en el segundo trimestre de 2014. En Córdoba, esta tasa subió del 27,75% al 33,35% en ese mismo periodo. Esta situación es bastante más grave en el Distrito Sur de dicho municipio, pues según el *Estudio diagnóstico sobre condiciones de vida de la población en el municipio de Córdoba*, realizado en 2009, el 32,3% de los hogares del Distrito Sur tenía alguna persona en paro y el 20,9% tenía a todos sus miembros activos en paro, porcentajes más altos que en el resto de los Distritos. Asimismo, el 32,1% de los trabajadores tenía un contrato temporal y el 7% tenía un trabajo irregular. No es sorprendente, por tanto, que en el 33,2% de los hogares del Distrito Sur se considere el desempleo como el principal problema que les afecta, y en el 13,4% que sus ingresos son insuficientes para vivir. Además de altas tasas de desempleo, el Distrito presenta las más altas cotas de vulnerabilidad social del municipio, ya que el 60,3% de los hogares estaba en esa situación y el 12% en situación de exclusión social.

Al incremento del desempleo, la vulnerabilidad y la exclusión social, se suman los efectos de la retirada del Estado del bienestar, que ha contribuido a deteriorar las condiciones de vida de los hogares del distrito, por ejemplo: los recortes en la Ley de Atención a la Dependencia, la rebaja en duración y cuantía de las prestaciones por desempleo y la Retirada del Estado de la financiación del Plan Concertado de Servicios Sociales, encargados de Prestaciones Básicas. Todo ello se traduce en una reducción significativa de los ingresos de

(1) Encuesta de Condiciones de Vida. Encuesta de Población Activa 2009 IIT-2014 IIT. INE.



los hogares más vulnerables y en el notable empeoramiento de sus condiciones de vida.

Los Servicios Sociales no logran dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, que esperan durante meses a ser atendidos. Así, instituciones benéficas como Cáritas u otras organizaciones atienden a más ciudadanos cada año. Concretamente en el Distrito Sur, las organizaciones del Tercer Sector son muy importantes debido a la desigualdad estructural de la Zona.

Es en este contexto socioeconómico y en este ámbito territorial, el Distrito Sur del municipio de Córdoba, donde se desarrolla el caso que analizamos en este trabajo. Se trata de la ocupación por un grupo de activistas del edificio abandonado del Colegio Rey Heredia y su transformación en un Centro Social. Este hecho ha tenido un notable impacto en el debate político y social de la ciudad por tratarse de una acción muy diferente a las que se producen habitualmente en Córdoba. Dado su origen y su naturaleza, nos preguntamos si esta acción puede ser analizada realmente como una innovación social y si es así, cuáles son sus principales impactos y sus límites.

Para ello se ha entrevistado a informantes clave, buenos conocedores de los protagonistas y de los hechos. Asimismo, se ha entrevistado a la Delegada de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba, al Portavoz de los activistas y al Presidente de la Junta de Distrito Sur, que son los principales actores de esta situación. Además, se ha realizado una exhaustiva revisión del tratamiento que ha recibido esta acción en la prensa local para contextualizar el discurso de los actores y conocer qué discursos refleja y/o potencia.

2 EL PROYECTO CENTRO SOCIAL REY HEREDIA

En 2010 los colectivos que habían ejercido actividades de atención social durante años en el Distrito Sur perdieron «La Casa Ciudadana», su espacio de reunión, que se cerró para ser rehabilitada en el marco del Programa Urban Sur Córdoba. A partir de ese momento celebraban las reuniones en bares o en otros espacios considerados claramente inadecuados para el desarrollo de sus actividades.

A mediados de 2011 el colegio público Rey Heredia, situado en el entorno de la Calahorra, quedaba sin uso y según consta en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) del Ayuntamiento de Córdoba, su futuro pasaba por la demolición junto a otros edificios al objeto de transformar todo ese espacio en una Gran Plaza.



Durante este tiempo, los colectivos habían solicitado al Ayuntamiento el edificio del Colegio para desarrollar allí su actividad ante la parálisis del Proyecto de rehabilitación de la Casa Ciudadana, pero nunca obtuvieron respuesta definitiva. Así, en octubre de 2013, activistas de la Asamblea Acampada por la Dignidad (compuesta por activistas de diferentes colectivos, Plataforma Frente Cívico, Equo y colectivos de parados de la zona, entre otros) ocuparon el edificio y «han convertido el edificio abandonado del antiguo colegio en un centro social para el barrio del Sector Sur en menos de 24 horas» (Cordópolis, 6 de octubre de 2013).

No se trata de un acto improvisado, bien al contrario da cuenta de un proyecto de intervención social, bien planificado e implementado por parte de la sociedad civil del Distrito en el que se pueden identificar tres fases: en la primera se realiza la ocupación y el acondicionamiento físico del edificio acometándose reparaciones y mejoras de todas las instalaciones. En la segunda, se ponen en marcha las actividades, principalmente el comedor social, que atendía a unas 100 personas al día. En la tercera fase, comienzan las actuaciones de legitimación social del Proyecto y de activismo. Se trata de presentar al resto de la ciudad la gravedad de la situación, para lo cual utilizan un mensaje directo: «muchacha gente pasa hambre y está desesperada: tenemos que actuar». Se designa a un portavoz del Proyecto que informa en todas sus intervenciones públicas sobre las actividades que se desarrollan en el centro y pone de manifiesto la pasividad de las instituciones ante la exclusión social. A continuación veremos brevemente cada una de estas fases.

2.1. Puesta en marcha del Proyecto: la acción de desobediencia civil

El Proyecto del Centro Social Rey Heredia se materializa como consecuencia de una acción de desobediencia civil que persigue transformar la realidad degradante a la que se enfrentan muchos ciudadanos, víctimas de la vulneración de sus Derechos Humanos⁽²⁾, que consiste en: la ocupación del Colegio y la organización de protestas y movilizaciones constantes **desde un absoluto rechazo a la violencia**.

Se trata de una acción colectiva que busca demostrar públicamente la injusticia respecto al uso del espacio público y de la ley, con el objetivo de derogarla o modificarla (Tamayo, 2005). Es una acción particularmente innovadora «porque pone en evidencia los errores o engaños que los ciudadanos ven en las

(2) «La solemne Declaración de Derechos Humanos dice que todo ciudadano tiene derecho a la rebeldía en caso de que sus políticos estén aplicando políticas injustas y autoritarias. Si ese no es el caso nuestro... injustas, y autoritarias desde hace unos meses también» (Portavoz del Centro Social Rey Heredia).



normas reglamentadas constitucionalmente» (Esteban, 2011). Estas circunstancias se dan cuando las leyes son: injustas, ilegítimas o inválidas (Bobbio, 1982).

Si seguimos la clasificación de Bobbio sobre los tipos de actuación ciudadana ante la ley (1997), para el análisis de esta actuación de la ciudadanía del Distrito Sur de Córdoba, habría que destacar que es: *comisiva*, porque lleva a cabo actuaciones que están prohibidas; *colectiva*, porque es llevada a cabo bajo el acuerdo y la responsabilidad de un buen número de colectivos de la sociedad civil; *pública*, porque se muestra a los ojos de la ciudadanía y de los poderes públicos, es más difunden sus acciones a través de los medios de comunicación; *pacífica*, porque rechaza explícitamente el uso de la violencia *pasiva*, porque se aceptan las consecuencias del incumplimiento, y *parcial*, porque inicialmente está en contra de una política municipal.

Una cuestión interesante a destacar es que en el Centro Social Rey Heredia se ha elaborado todo un discurso identitario, compartido y sólido en el que, por ejemplo, se justifica la desobediencia civil con argumentos muy elaborados que bien se podrían acomodar a la argumentación de Singer (1985). Como es sabido, para este autor existen argumentos en contra de la desobediencia, como es la posibilidad de derogar la Ley. Sin embargo, profundizando algo más en el fenómeno, el autor contrapone dos argumentos de peso que dan cobertura teórica a la desobediencia cuando se considera que una ley es injusta, que se encuentran explícitamente en el discurso del Centro Social analizado. El primero se basa en que, mientras la derogación es una situación teórica, los efectos que produce son reales. El segundo parte de la propia legitimidad del gobierno para legislar, a lo que Singer responde, como así lo hacen los sostenedores del Centro social analizado, que los gobiernos legítimos, y plurales incluso, también cometen errores.

Además de la dimensión jurídica, la desobediencia civil tiene otros matices. Podríamos decir que se trata de un conflicto en torno al cambio, «alrededor de aquel que no se adopta desde el gobierno cuando es imperioso hacerlo o en función de que sí es llevado a cabo por el poder de turno, pero fuera de lo que se considera la tradición normativa de esa comunidad» (Arendt, 1998). Ambas posturas están también presentes en el discurso de los activistas que organizaron el Proyecto que analizamos. En primer lugar, fundamentan su actuación en el hecho de que el gobierno municipal no adopta las medidas necesarias para garantizar las necesidades básicas a la ciudadanía. En segundo lugar, critican que aquellas que sí se han adoptado perjudican sus intereses y generan aún más desigualdad.

Por otra parte, aunque se trata de una acción colectiva, encontramos motivaciones derivadas de la experiencia individual de la desigualdad de muchos ciudadanos, que se manifiesta como disonancia cognitiva (Festinger, 1957)



que finalmente se resuelve con actitudes empáticas. Así, pues, la Acampada Dignidad se posiciona del lado de los excluidos y da cobertura a dicho posicionamiento con una argumentación similar a la de Dworkin: «tomarse los derechos en serio supone preservarlos en todo caso frente a cualquier objetivo colectivo de la mayoría; [...] desobedecer la norma que vulnera nuestro derecho es hacer patente que somos sus titulares» (Prieto, 1986 en Velasco, 1996).

A pesar de que la sociedad civil constituye la primera instancia para realizar propuestas y controlar el cumplimiento de los principios constitucionales, en las democracias modernas los partidos han monopolizado estas tareas, negando a la ciudadanía la capacidad de control (Velasco, 1996). Por tanto, la existencia misma de una ley no significa que ésta sea justa ni ajena a intereses espurios. Y este es el discurso que legitima el Proyecto Centro Social Rey Heredia, pues se trata de hacer público que determinadas actuaciones del gobierno municipal no persiguen el bienestar de los ciudadanos. Por ello la desobediencia civil se ha diseñado como una práctica innovadora: se trata de satisfacer necesidades a través de prácticas diferentes a las de las instituciones, siempre respetando un comportamiento pacífico y solidario.

Desde otro punto de vista, Habermas (2000) argumenta también la desobediencia civil como necesaria «en todo estado democrático que está seguro de sí mismo», porque se trata de un acto simbólico cuya función es catalizar el descontento de determinados sectores sociales. En este otro sentido, el Centro Social analizado también opera proporcionando elementos de identidad, de pertenencia y de autoestima a quienes participan en él, pérdidas en muchos casos debido a las duras condiciones de vida que se experimentan.

2.2. Concreción de objetivos y comienzo de las actividades

Los objetivos que definen el Proyecto son los siguientes:

- Atender eficientemente a ciudadanos en situación de exclusión social.
- Promover activamente la inclusión social y la participación política.
- Elaborar y poner en marcha un discurso y una praxis transformadores de la realidad del Distrito.
- Plantear un debate sobre el uso de los espacios públicos, particularmente los que se encuentran en desuso.

Como se verá a continuación buena parte de estas actuaciones son de la misma naturaleza que aquellas que corresponden a los Servicios Sociales Comunitarios, cuya demanda se ha incrementado notablemente. Se trata de las siguientes:



- a. Atención a las necesidades básicas como la alimentación, material escolar y material sanitario. La primera actuación puesta en marcha fue un comedor social gestionado por voluntarios junto con los usuarios, que llegó a atender a 100 personas diariamente. Posteriormente fue cerrado porque el Ayuntamiento dejó de autorizar el abastecimiento de agua potable, a pesar de lo cual el servicio no ha desaparecido. Ahora los voluntarios cocinan en sus propias casas y reparten las comidas entre quienes acuden al comedor.
- b. Atención familiar, que se realiza mediante la puesta en marcha de actividades de refuerzo escolar, clases particulares y de música, ludoteca y escuela de verano. Pero también atención a las relaciones familiares y emocionales, a través de talleres especializados.
- c. Servicio de información y orientación sociolaboral, y la Escuela social de pacientes.
- d. La formación también es importante per se y como vía de inclusión social. Esta se concreta en forma de talleres, algunos estables como el de radio y otros ocasionales como el de teatro y el de cocina. Dado que la inclusión social es uno de sus objetivos, esta oferta se amplía cada vez más a quien quiera participar. En otoño, se abrieron como novedades la Escuela de familias, talleres formativos para adultos como alfabetización, inglés o informática y un taller de Educación emocional.
- e. Las actividades culturales también son constantes en el Centro Social Rey Heredia, tanto las programadas por sus miembros como otras organizadas por colectivos de otras zonas, porque el centro está abierto a toda la sociedad cordobesa. Se realizan exposiciones, jornadas, conferencias, lecturas, proyecciones de cine, mercados de trueque, etc.
- f. Actividades destinadas a la financiación: mercadillos, celebración de eventos y trabajo en el huerto. Siendo así que todos los recursos obtenidos revierten en el propio Proyecto.

Como decimos, a medida que pasa el tiempo el Proyecto Centro Social Rey Heredia propone una oferta mayor de actividades en las que participan más ciudadanos, por lo que cada vez es un Proyecto y un espacio más inclusivo.

2.3. Actuaciones de legitimación social del Proyecto: activismo

No se trata de una fase propiamente dicha, si no que recogemos aquí las actuaciones transversales que se vienen desarrollando desde los inicios del



proyecto. Se trata del establecimiento de la estructura de toma de decisiones, la organización y la puesta en marcha de actuaciones reivindicativas.

En nuestra opinión, el método seguido para transformar un edificio vacío en un Centro Social muy dinámico, responde a un planteamiento innovador de un proyecto ejecutado por la propia sociedad civil. Junto con el hecho de ser una acción de desobediencia civil, podríamos decir que sus dos elementos definitorios son:

- a. Su funcionamiento, basado en el ejercicio directo de la democracia. Todas las decisiones que se toman en el Centro Social (actividades a realizar, organización de espacios, presupuesto, acciones de protesta, etc.) son democráticas, se toman en la Asamblea, abierta a toda la ciudadanía, que se convoca mediante redes sociales.
- b. La acción política reivindicativa continuada permite mantener la atención sobre la privación y la exclusión social en el debate público. Se trata de manifestaciones, concentraciones para cocinar y compartir comidas en la puerta del ayuntamiento u otras actuaciones que se realizan en el Centro Social para visibilizar cómo los voluntarios los abastecen de agua mientras el ayuntamiento les impide el suministro, entre otras. Coincidiendo con el aniversario de la ocupación del Centro, se han desarrollado acciones de protesta en varios lugares de la ciudad, pero también algunos eventos lúdicos y culturales en el propio Centro Social para celebrar el primer año de su existencia.

Estas actuaciones son consecuencia y potencian, así mismo, un discurso crítico con la política económica y con el desmantelamiento de las redes de protección social; también es un discurso que muestra la decepción de la ciudadanía con el funcionamiento de partidos políticos y sindicatos. Pero, sobre todo, con el papel que deben jugar los ciudadanos en los procesos sociales.

En este caso plantean por la vía de los hechos el conocido debate entre la autonomía y la heteronomía. Si la heteronomía es la regulación o la legislación establecida por «el otro» (Castoriadis, 1983 en Hudson, 2010), se preguntan si los ciudadanos pueden plantearse la autonomía como un objetivo propio, a lo que responden que ésta es posible mediante una acción colectiva y necesaria, porque «la lógica del sistema económico satisface las demandas, pero no las necesidades sociales» (Mendizábal, 2009).



3 FINANCIACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS RECURSOS

La financiación es también un aspecto importante del Proyecto, puesto que se trata de un Centro autogestionado. Las prácticas de autogestión surgen en un contexto defensivo (Ruggeri, 2011) debido a la espiral de pobreza en la que se encuentra el Distrito Sur que mantiene a muchos ciudadanos en niveles de vida prácticamente de subsistencia. Los ciudadanos que acuden a buscar ayuda no se limitan a recibir una ayuda finalista o coyuntural, sino que se integran en el proyecto y cada uno colabora en la medida de sus posibilidades ofreciendo tiempo, conocimientos, habilidades, alimentos o aquellos recursos de los que dispongan. Pero también se financian mediante donaciones económicas, de alimentos y otros materiales, por el ejemplo: el agua, que ahora es vital para su funcionamiento, es donada al Centro Social por muchos comerciantes del Distrito, incluso por ciudadanos particulares que la acercan hasta allí.

La autogestión se podría definir como «la metodología que permite la inclusión y participación de actores sociales que se articulan a través del encuentro, la coordinación y los avances junto a sus pares, [...] su funcionamiento y estructuración recae en la asamblea» (Montero, 2008). En este caso el Proyecto funciona bajo los principios de solidaridad y relaciones de ayuda mutua: se trata de que los ciudadanos que acuden a buscar ayuda, también colaboren en la medida de sus posibilidades.

Al ser autogestionado, la financiación del Centro procede de los ciudadanos, bien a través de donaciones o bien de la organización de eventos. No utilizan transferencias públicas. De hecho, su posición se resume en su slogan: «queremos agua y luz, el resto lo ponemos nosotros», y responde así a las aspiraciones de alcanzar lo que Harnecker (2003) llama un «gobierno de participación popular» (2003) a través del cual los ciudadanos sean sujetos de su propia emancipación, en este caso desde su autonomía financiera.

Esta actitud está influida por un cambio en la subjetividad de los actores (Ruggeri, 2011), que han interiorizado unas nuevas condiciones de vida individuales y sociales, bajo las cuales consideran que la ayuda mutua es imprescindible. El hecho de que ciudadanos sin problemas de privación acudan al centro para ayudar o para participar en algunas actividades, como las clases particulares, la escuela de verano o talleres, por ejemplo, ha logrado que cada vez más ciudadanos se acerquen al Centro y colaboren allí. Es decir, que el proyecto se vaya consolidando y se muestre como algo más que un Centro ocupado.

4 PRINCIPALES IMPACTOS

A la hora de valorar los impactos de esta actuación nos encontramos con algunas dificultades, entre ellas el hecho de que son intangibles y puesto que éstos se sitúan en ocasiones en el plano de los valores y de los discursos sociales.

En cualquier caso, uno de los impactos que consideramos más relevantes es que la privación y la realidad de la exclusión social han pasado a un primer plano en el discurso público, al mostrar de manera directa el sufrimiento de los ciudadanos afectados por ella, las más de las veces invisibles con anterioridad. Pero también se ha logrado que los ciudadanos se cuestionen por qué sus problemas no son el objeto principal de la acción política, es decir, ha generado una conciencia crítica respecto a los efectos del sistema sobre los ciudadanos. Ello ha permitido a su vez la creación de nuevas solidaridades y redes de apoyo que trascienden el modelo familista porque implican a la Comunidad, pero también determina qué acciones desarrollar y cómo hacerlo, lo cual tiene una influencia directa sobre los ciudadanos que acuden al Centro Social.

En el plano de lo tangible, de lo puramente objetivo, uno de los impactos más interesantes de este Proyecto es que se ha organizado un recurso de atención social que implementa actuaciones muy similares a las propias de los Servicios Sociales Comunitarios, pero al margen de cualquier cauce y procedimiento institucional, porque son la participación y la reciprocidad los principios que definen su metodología.

Dado su impacto directo (satisfacer necesidades básicas de ciudadanos que antes no podían hacerlo), el indirecto (creación de discurso crítico) y la estrategia participativa, el Centro ha logrado poner al servicio del barrio capacidades infrautilizadas (Anheir *et al.*, en Morales 2008) para mejorar la calidad de vida, para canalizar la participación y para provocar la inclusión de personas en situación de exclusión social.

Por otra parte, uno de los impactos principales de la ocupación del Centro es que la solución administrativa a la situación ha supuesto una innovación en las relaciones con la administración. De hecho, el Ayuntamiento afirmó en la Junta de Distrito que tratarían de «importar» el Proyecto a otros Distritos de la ciudad.

Esta situación nos plantea una cuestión interesante: ¿se habría producido una innovación de estas características bajo el amparo legal? Lo más probable es que no, puesto que como dice Gurrutxaga (2011) «a veces las innovaciones se presentan al margen de algunas reglas que imperan en nuestro tiempo» (2011). Así, pues, la relación entre legalidad y legitimidad ya no es idéntica, al



quedar entre ambas una nueva esfera de acción que supone un reto complejo a los poderes públicos y a la democracia.

5 RETOS PLANTEADOS POR EL PROYECTO

Como escribimos al principio, el edificio del Colegio Rey Heredia fue ocupado por un grupo de activistas y asociaciones o colectivos agrupados bajo el nombre de Acampada Dignidad.

A partir de este momento, el Ayuntamiento trató la situación como un problema de orden público. Desde esta instancia consideran que la participación debe canalizarse únicamente a través de la estructura de participación ciudadana, y en su opinión, esta acción responde a la estrategia política de un conjunto específico de personas.

El Ayuntamiento acudió a los tribunales para resolver la ocupación, pero mientras, negociaba una solución con los implicados. Aquí entra en juego el tercer actor de la situación: la Junta de Distrito Sur, que es el máximo órgano de participación ciudadana en el Distrito en el que están representados todos los colectivos. El Ayuntamiento decidió ceder el edificio a la Junta de Distrito como respuesta a sus antiguas solicitudes de dicho espacio, pero a cambio le exigía algunas condiciones: la elaboración de un Plan de uso, un Plan de financiación y la búsqueda de una fórmula jurídica que permitiera la cesión.

En el momento de alcanzar el acuerdo se produjeron dos hitos importantes: el primero es que la Audiencia Provincial de Córdoba nº 2 suspendió el desalojo del Centro, «por ser notorio y público que existen negociaciones entre las partes para llegar a un posible acuerdo» (<http://www.acampadadignidadcordoba.org>); el segundo es que poco más tarde el Ayuntamiento volvió a los tribunales teniendo esta actuación como resultado que varios activistas fueron imputados penalmente.

Actualmente los requisitos exigidos a la Junta de Distrito están listos. Pero para que la cesión sea efectiva el Ayuntamiento exige que la Acampada Dignidad abandone el Centro, pero los activistas no lo harán hasta que el Centro no esté cedido. Ante este escollo, la Junta de Distrito considera que cabe una solución, pues tienen el compromiso de la acampada de marcharse y confían en que se respetará⁽³⁾.

(3) «Yo tengo el compromiso de ellos. En el momento en que se produzca la cesión, la Acampada Dignidad se va [...] el ayuntamiento dice: mientras no se vayan, no se cede. Y la Acampada dice: mientras no se ceda, no nos vamos.[...] Entendemos que cuando se vaya

El principal reto que tiene que enfrentar en este momento el Centro Social Rey Heredia es que el Ayuntamiento impide el abastecimiento de recursos básicos como luz y agua, aunque de momento, los voluntarios y los comerciantes del barrio lo abastecen de agua y el comedor sigue funcionando, aunque no se usa la cocina del Centro.

6 CONCLUSIONES

Los profundos cambios sociales que se están produciendo en las últimas décadas, acelerados sin duda por la magnitud de la reciente crisis económica, han generado Nuevos Riesgos Sociales (Beck, 1998) entre los que se encuentran la extensión del desempleo y de la exclusión social. Córdoba es una ciudad afectada por la crisis, pero particularmente Distritos como Sur que ya tenían dificultades, lo han sido aún más.

Los Servicios Sociales Comunitarios disponen de recursos limitados para atender a la demanda, de modo que las organizaciones del Tercer Sector y los Bancos de alimentos han adquirido un peso cada vez mayor. En este contexto, El Proyecto Centro Social Rey Heredia ha supuesto una acción innovadora tanto en sus objetivos como en sus prácticas.

Con el paso del tiempo ha ganado en dimensión y en legitimidad social, pero a nuestro juicio, son quizá más importantes las cuestiones que ha puesto de manifiesto en el debate público. En primer lugar, ha puesto en evidencia que el Estado del bienestar carece de los recursos y de la capacidad normativa para afrontar los cambios que se están produciendo, porque su diseño es más adecuado para atender riesgos propios de la Modernidad. Asuntos como el desempleo masivo y permanente y el avance de la vulnerabilidad social, no encuentran una respuesta satisfactoria en el marco de los Estados del Bienestar en las sociedades avanzadas occidentales.

En segundo lugar, pone en cuestión la gestión política respecto al propio Centro, así como respecto a la gestión de los espacios públicos, al permitir la existencia en la ciudad de numerosos edificios vacíos que podrían tener utilidad social.

Esta acción, además, ha generado ciudadanía activa, comprometida, una vía de integración social y de escape de la anomía. El Centro se ha transformado en un espacio «normalizado» de la ciudad, una alternativa de participación y de atención social, que contribuye al intercambio y a la inclusión.

a firmar el convenio de cesión, se dirá se va a firmar tal día, pues el día antes ellos se van automáticamente. Tenemos el compromiso».
(Representante del Consejo Municipal de Distrito).



En definitiva el Proyecto Centro Social Rey Heredia supone un nuevo cuestionamiento del Sistema, por la vía de los hechos. Un sistema que en el ámbito socioeconómico genera la exclusión de millones de personas del mercado laboral, limitando su propia supervivencia. En este ámbito, la iniciativa de este proyecto pone de manifiesto que la solidaridad genera un bienestar social superior al que genera el individualismo, dependiente de la solidaridad familiar y de unos derechos sociales ahora menoscabados por el propio Estado. En el plano político, cuestiona el papel de las instituciones y los límites de la democracia actual, porque se muestran incapaces de resolver los problemas de la ciudadanía. Por tanto, es una exigencia de más democracia y dignidad. Así lo indica su slogan «queremos luz y agua. Lo demás lo ponemos nosotros», que supone la afirmación de los ciudadanos frente al gobierno.

El día 20/1/15 el Ayuntamiento y los representantes del Distrito Sur acordaron la cesión del Centro Social Rey Heredia a la asociación Casa Ciudadana. Esta cesión se ha hecho respetando las condiciones acordadas y sin que sea necesario el desalojo del centro, podemos decir, por tanto, que se ha consolidado una actuación innovadora que fue planteada y desarrollada por la propia sociedad civil del Distrito Sur.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ARENDET, H. (1997): *Crisis de la república*. Madrid: Taurus.
- AUXKIN, E. (et al.) (2011): «Discursos y praxis de la innovación en entidades de la C.A. del País Vasco: un análisis aplicado». *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, noviembre-diciembre, vol. 187-752: 1065-1076.
- BECK, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- BOBBIO, N. (1982): «Desobediencia civil», en N. BOBBIO; N. MATTEUCCI y G. PASQUINO (comps.), *Diccionario de Política*. Vol. 1. Madrid: Siglo XXI.
- BOBBIO, N. (1997): *El Tercero ausente*. Madrid: Cátedra.
- ECHEVERRÍA, J. (2008): «El Manual de Oslo y la innovación social», *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, julio-agosto, nº 732: 609-618.
- ESTEBAN, M. (2011): «La desobediencia civil: aportes desde Bobbio, Habermas y Arendt», *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, enero-mayo, vol. 13, nº 7: 15-47. <http://www.redalyc.org/pdf/633/63318892001.pdf>, acceso 2 de Julio de 2014.



- FESTINGER, L. (1957): *A theory of cognitive dissonance*. Stanford: Stanford University Press.
- GURRUTXAGA, A. (2010): *Recorridos por el cambio, la innovación y la incertidumbre*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- GURRUTXAGA, A. (2011): «Condiciones y condicionamientos de la innovación social», *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, noviembre-diciembre, vol. 187-752: 1045-1964.
- HABERMAS, J. (2000): *Ensayos políticos*. Barcelona: Península.
- HARNECKER, M. (2003): «Democracia y participación popular», *www.Aporrea.org*, Agosto, n° 3. <http://www.aporrea.org/ideologia/a4173.html>, acceso 8 de Agosto de 2014.
- HUDSON, J. P. (2010): «Formulaciones teórico-conceptuales de la autogestión», *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre, vol. 72, n° 4: 571-597. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32116017003>, acceso 12 de Agosto de 2014.
- IESA (2009): *Estudio diagnóstico sobre Condiciones de Vida de la población*. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.
- MENDIZÁBAL, A. (2009): «Democracia, participación y transformación social», *Revista de Economía Crítica*, segundo semestre, n° 8: 169-178.
- MONTERO, A. (2008): «La autogestión social en la práctica comunitaria: encuentros, resistencias y participación», en: *IX Congreso de Estudiantes en un entorno a la Psicología Comunitaria*. Chile: Universidad de Concepción, pp. 1-14.
- MORALES, A. (2008): «Innovación social: una realidad emergente en los procesos de desarrollo», *Revista de Fomento Social*, julio-septiembre, n° 63: 411-444.
- OCDE, (1997): *Manual de Oslo: Guía para la recolección e interpretación de datos sobre innovación*.
- RUGGERI, A. (2011): «Reflexiones sobre la autogestión en las empresas recuperadas argentinas», *Estudios*, n° 1-1: 60-79. http://www.recuperadasdoc.com.ar/04reflexiones_sobre_la_autogestion_en_las_empresas_recuperadas_argentinas.pdf, acceso 7 de Julio de 2014.
- SINGER, P. (1985): *Democracia y desobediencia*. Barcelona: Ariel.
- TABILO, C. (2007): «La autogestión económica», en: *Congreso de Estudiantes en torno a la psicología comunitaria*. Chile: Valparaíso, pp. 1-12.



TAMAYO, S. (2005): «Los límites de la desobediencia civil y la resistencia pacífica: experiencias distintas, discursos distintos», *El Cotidiano*, julio-agosto, vol. 20, n° 132: 55-63. <http://www.redalyc.org/pdf/325/32513206.pdf>, acceso 7 de Julio de 2014.

VELASCO, J.C. (1996): «Tomarse en serio la desobediencia civil: un criterio de legitimidad democrática», *Revista Internacional de Filosofía Política*, n° 7, pp. 159-184. http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-1996-7-BA1703B-98F8-F6EB-73DC-755BB5FC854A&dsID=tomarse_serio.pdf, acceso 02 de Julio de 2014.



Empresas de inserción, hacia un modelo de corresponsabilidad en la superación de las situaciones de exclusión

Rafael López

Director Fundación El Sembrador
gerencia@fundacionelsembrador.org

Fecha de recepción: 11/10/2014
Fecha de aceptación: 30/11/2014

Sumario

1. Las empresas de inserción como estructura de integración social.
2. El modelo de empresa de inserción en la Fundación El Sembrador.

RESUMEN

En el artículo ofrecemos una visión general de la situación de las empresas de inserción en nuestro país, cómo se ha afianzado en los últimos años esta herramienta que entiende el empleo como uno de los principales mecanismos de integración social.

Analizamos la propuesta que hacemos desde Fundación El Sembrador, en la que el modelo clásico de empresa de inserción, promovido y participado exclusivamente por una entidad social, avanza hacia un modelo en el que el concepto de corresponsabilidad en la superación de las situaciones de exclusión rebasa el ámbito de las propias entidades sociales, facilitando la participación de otros actores hasta ahora «alejados de lo social», empresas, asociaciones empresariales, universidades y particulares, a través de la figura del voluntariado o el consumo responsable. Este modelo participativo permite que los distintos agentes, satisfaciendo sus necesidades, aporten valor al objetivo último que no es sino la integración social a través del empleo de los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad.

Palabras clave:

Economía social, empresas de inserción, corresponsabilidad social, empleo, integración social.



ABSTRACT

In this article we offer a general overview of Set up Placement Institutions in our country, how this method of understanding employment as one of the principal tools for social integration has been re-inforced and strengthened. We will analyze what we do in the El Sembrador Foundation, in which the classic model of Set up Placement Institution model, exclusively promoted and participated in by a social association, moves towards a model in which the concept of co-responsibility in overcoming situations of social exclusion is passed over from the ONG, facilitating the participation of other agents that have been up to now «been kept at a distance from social activities», businesses, business associations, universities and private citizens, through the figure of volunteers or responsible consumption. This participating model allows that different agents, satisfying their needs, are able to add value to the final objective which is social integration through the employment of the most disadvantaged collectives in our society.

Keywords:

Social economy, insertion companies, social responsibility, job, social integration.

1 LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN COMO ESTRUCTURA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Desde su nacimiento formal en Francia a mediados de los años 80, las empresas de inserción se han configurado como una estructura de integración social y laboral de colectivos en exclusión muy eficiente. Aunque podemos identificar alguna experiencia anterior, es en los primeros años 90 cuando esta nueva forma de hacer se va instaurando en España.

La metodología de trabajo que se importa apuesta por el empleo como uno de los elementos más importantes de integración social y se configura como una respuesta a la falta de políticas activas de empleo destinadas a estos colectivos. Si bien en aquellos años empezaban a desarrollarse esas políticas activas, sólo alcanzaban a beneficiar a aquellas personas que eran capaces de aprovechar los recursos normalizados de formación y empleo, pero en modo alguno satisfacían la necesidad de todos aquellos que quedaban al margen del sistema, parados de larga duración, jóvenes procedentes de instituciones de protección de menores o de fracaso escolar, ex reclusos, minorías étnicas...etc. El diagnóstico que servía de base para estas afirmaciones sigue vigente en nuestros días y si bien el empleo sigue siendo uno de los principales mecanismos de inclusión social, en realidad, incluso en contextos de reactivación económica, amplios grupos de trabajadores se ven excluidos del mercado de trabajo ordinario. Estamos hablando del núcleo duro del desempleo, aquel que aunque se reactive la economía no logra emplearse, aquel que es sistemáticamente rechazado por las empresas, ya que no tiene ni los conocimientos, las habilidades, hábitos o destrezas mínimas y/o adecuadas para insertarse en un entorno laboral normalizado, que no es capaz de acudir y aprovechar los recursos públicos de formación, recursos que, por otra parte, han sido diseñados para el conjunto de la población, y no se adaptan a estos colectivos que tienen necesidades especiales. Ligar la inclusión social con el desempeño de un trabajo, o la realización de una actividad económica, es el único medio para que una persona recupere su dignidad y ejerza el derecho que le asiste como ciudadano para gobernar su vida y ser independiente. La realización de un trabajo sigue garantizando las necesidades básicas, esa renta obtenida por el trabajo garantiza protección social, integración y, por tanto, reconocimiento personal y social.

La metodología de trabajo en la que se enmarcan las empresas de inserción se basa en dos pilares fundamentales, por una parte la utilización de la



herramienta de los itinerarios personales de integración laboral, fruto de la interconexión de las políticas sociales y las de promoción del empleo, una visión común e integradora que ofrecía nuevas perspectivas integrales de trabajo con estos colectivos y en segundo lugar, la utilización de diversas estructuras de inserción necesarias para llevar a cabo esos itinerarios. Éstas se configuran como los instrumentos necesarios para conseguir los objetivos de cada fase definida en el itinerario personalizado de inserción y se materializan en servicios de acogida y asesoramiento para el empleo, talleres prelaborales, talleres laborales, empresas de inserción y servicios de intermediación laboral.

Las empresas de inserción nacían, por tanto, como una de las estructuras necesarias para llevar a cabo esos itinerarios personalizados que acercan a través de la formación en el puesto de trabajo a las personas hacia un empleo normalizado, lo que determinaba en gran parte su integración en la comunidad.

Esta metodología de trabajo va calando entre las organizaciones sociales, van surgiendo entidades promotoras que ponen en marcha empresas de inserción que aúnan visión social y la empresarial, creciendo a lo largo de estos años hasta nuestros días. En España contamos⁽¹⁾ con más de 200 empresas de inserción en muy diversos sectores económicos, primando el sector servicios, que tienen en plantilla según el último balance social publicado por FAEDEI, Federación de Asociaciones de Empresas de Inserción, correspondiente al ejercicio 2012, un total de 4.355 personas empleadas, de las que 2.400 corresponden a personas en situación de exclusión social y que están llevando a cabo itinerarios de inserción.

La empresa de inserción no es sólo un instrumento de integración social, lo que ya debería ser suficiente para la justificación de su existencia, sino que desde otro punto de vista al meramente mercantil, aporta valor a la sociedad, ya que por un lado hay que considerar los más de 62.000.000€ de facturación durante este ejercicio 2012, con lo que ello supone de generación de riqueza normalmente en entornos locales, y en segundo lugar se ha estimado para ese mismo ejercicio, un retorno económico por puesto de inserción a las administraciones públicas en diferentes conceptos como Seguridad Social, IRPF, Impuesto Sociedades... de más de 6.300€/año. Si a esto sumamos el ahorro que obtiene la sociedad por el menor coste social en servicios y rentas pasivas de los trabajadores que cuentan con un puesto de trabajo en esas empresas de inserción, podemos afirmar que estas estructuras de formación y empleo no son sólo rentables socialmente, sino también económicamente.

(1) Memoria Social 2012 FAEDEI.



Todas estas razones, fueron las que impulsaron que, después de un largo período sin una legislación clara que tutelase la actividad de las empresas de inserción en nuestro país, se consolidara esta metodología con la promulgación de la Ley 44/2007 de 13 de diciembre para la regulación del régimen de las empresas de inserción, regulación que normalizó y definió las competencias estatales, tales como el contrato de trabajo de inserción, que habían supuesto graves quebraderos de cabeza a las entidades sociales que promovían estas empresas, dada la inseguridad jurídica en la que se movían las relaciones laborales con los trabajadores de aquellos proyectos, abriendo el camino esta legislación para que las distintas comunidades autónomas hayan ido regulando en sus territorios las competencias que les son propias. A fecha de hoy prácticamente todas las Comunidades Autónomas del Estado tienen regulación de empresas de inserción propia, siendo las principales características que determinan el funcionamiento de una empresa de inserción las siguientes:

- 1) El objeto social de la empresa de inserción es facilitar la inserción laboral de personas con dificultades de integración mediante un programa de formación en el propio puesto de trabajo, aprender haciendo. La esencia de estas estructuras, por tanto, no es más que ser una estructura de aprendizaje que reproduce las condiciones de trabajo y relaciones laborales que podría aplicar cualquier otra empresa del sector. Para realizar esa actividad formativa se realiza una actividad económica y se participa en el mercado, aunque el verdadero producto no es el que se ofrece al cliente final, sino muy al contrario esa es la excusa, lo importante, el objeto de ser, es precisamente la formación con la que conseguimos el aumento en la empleabilidad de esos trabajadores derivados desde los servicios sociales, que posteriormente han de dar el salto a un puesto de trabajo en una empresa «ordinaria».
- 2) La vinculación de los participantes con la empresa de inserción es una relación contractual convencional, con la única diferencia de que existe un límite temporal, mientras dure el proceso de aprendizaje, que se establece en un período mínimo de permanencia en la empresa de un año y un máximo de tres.
- 3) La empresa de inserción debe necesariamente estar promovida por una entidad sin ánimo de lucro, que participe mayoritariamente el capital social en el caso de constituirse como sociedad mercantil, debiendo situarse esta participación en las sociedades cooperativas y laborales en el límite máximo recogido en las diferentes legislaciones autonómicas que les sea de aplicación a los socios colaboradores o asociados.



- 4) Estas empresas deberán aplicar itinerarios de inserción sociolaboral en función de los criterios consensuados que se establezcan entre los Servicios Sociales Públicos, los Servicios de Empleo y las propias empresas de inserción, debiendo las personas participantes aceptar dichos itinerarios. Son esos Servicios Sociales Públicos los que necesariamente han de acreditar la situación de exclusión de las personas participantes.
- 5) El carácter social en estas iniciativas se garantiza al exigir que no se realicen actividades distintas a las de su objeto social, y en el caso de que existan excedentes económicos en el ejercicio, al menos el 80% de ese resultado debe dedicarse a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas o de inserción.

2 EL MODELO DE EMPRESA DE INSERCIÓN EN LA FUNDACIÓN EL SEMBRADOR

Aunque el modelo y la metodología de trabajo que se aplican en la Fundación El Sembrador siguen los principios generales a los que hemos hecho referencia al examinar las características de las empresas de inserción anteriormente, sí que encontramos algunos aspectos que bajo nuestro punto de vista cabe destacar como innovadores y que desde el año 2007 venimos aplicando con unos resultados muy positivos tanto en el incremento del número de personas atendidas, como en la mejora de su nivel de empleabilidad y de aumento final de inserción en puestos de trabajo normalizados. Hablamos de la apuesta clara porque el principio inspirador de toda la metodología de trabajo sea la corresponsabilidad social en la superación de las situaciones de exclusión, constituyéndose el servicio de orientación laboral, la Fundación El Sembrador y las empresas de inserción que ésta impulsa en verdaderas herramientas de participación social, facilitando la participación de agentes que tradicionalmente están muy alejados de lo social. Situaciones tan complejas como la exclusión social, que es multifactorial, sólo pueden abordarse de forma integrada, procurando abarcar las necesidades y características cambiantes de las personas beneficiarias a lo largo de su itinerario con recursos que muy difícilmente puede aportar una sola entidad. Ese es el valor añadido de la experiencia de la Fundación El Sembrador, ser capaz de poner a trabajar en una dirección clara de lucha contra la exclusión a agentes muy diversos, una entidad social como entidad promotora, empresarios, ciudadanos, administraciones públicas y los propios interesados, todo ello en un marco de confianza, colaboración y establecimiento de sinergias entre las partes. Veamos cuáles son los principales puntos en los que se concreta.

2.1. Análisis del contexto

La Fundación El Sembrador es una entidad que nace en el año 2007, en la que confluyen como Patronos de la misma Cáritas, la Cámara de Comercio e Industria de Albacete y la Universidad de Castilla-La Mancha, incorporándose posteriormente la Federación de Empresarios de Albacete. El objetivo fundamental de la entidad es promover la inserción sociolaboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión social a través del empleo y concretamente a través de la creación e impulso de empresas de inserción. Son cuatro las empresas que desde su creación hasta hoy se han puesto en marcha, ubicadas en distintos sectores económicos, medioambiental, artes gráficas, servicios de hostelería, turismo rural y recogida y tratamiento de residuos urbanos. Todos ellos suman una media de 50 puestos de trabajo directos, de ellos un 60% para personas en situación o riesgo de exclusión social.

No podemos entender el modelo de itinerario y de empresa de inserción que proponemos desde la Fundación El Sembrador sin hacer un breve recorrido por la evolución del Servicio de Orientación Laboral de Cáritas Albacete del que ésta surge. Los orígenes se remontan al año 1996, en una primera etapa hasta el año 2006 se pusieron en marcha desde el programa de empleo distintas actividades, grupos de seguimiento en la búsqueda activa de empleo, sesiones de orientación laboral... El perfil de los usuarios que se atendía era básicamente mujeres con baja formación y cualificación profesional, en el mejor de los casos con experiencia laboral precaria, no cualificada y con dificultades de inserción laboral, a todo ello se sumaban situaciones personales y familiares difíciles (cargas familiares no compartidas, mujeres maltratadas, separadas, abandono del mercado laboral por matrimonio y necesidad de reincorporarse rápidamente, necesidades económicas urgentes, baja autoestima, etc...), contábamos con un aumento progresivo de mujeres inmigrantes con sus dificultades asociadas (falta de regularización, necesidad de trabajar, habilidades para trabajar, pero desconocimiento de las costumbres y demandas del mercado laboral en el que se pueden insertar –empleo doméstico y cuidados–, etc...). Para estos colectivos que se acercaban al servicio las pocas posibilidades de inserción laboral estaban en el sector de servicios a la comunidad y personales, por lo que el Servicio de Orientación Laboral se fue especializando en el sector de las empleadas de hogar, luchando en distintas redes y plataformas por la mejora en las condiciones laborales de estas trabajadoras. A todo ello, habría que añadir en nuestro territorio la problemática con la que nos enfrentamos en el mundo rural, más de la mitad de la población de la provincia de Albacete se encuentra ubicada en pequeños municipios alejados de los grandes núcleos urbanos. Los recursos formativos y de inclusión han sido diseñados en la ciudad y para la ciudad, por lo que nos encontrábamos



con situaciones de hombres y mujeres en situación de «paro estructural», sin expectativas de encontrar un empleo, con necesidades de formación y sobreviviendo anclados a las políticas asistenciales (rentas mínimas, pensiones no contributivas... etc.), ayudas que lamentablemente pueden paliar a corto plazo la situación de exclusión, pero que no permiten a estas personas salir de la rueda de exclusión en la que están sumidos. Se comprobaba cómo en el mejor de los casos, de esos recursos que llegaban a nuestros pueblos para la formación o contratación de estas personas (escuelas taller, casas de oficios, planes de empleo municipales... etc.), el resultado final no era mayoritariamente la incorporación de los usuarios al mundo laboral, muy al contrario a la finalización de la formación sólo restaba esperar a que llegase la siguiente acción formativa sin que se produjese una efectiva incorporación al mundo laboral y mucho menos un mantenimiento de ese puesto de trabajo por parte de los usuarios que finalizaban la acción formativa. El mensaje que lamentablemente la sociedad manda a estas personas es «tú no vales, has desaprovechado otra oportunidad», minorando su nivel de autoestima, cuando probablemente el problema no está en la persona a la que va dirigido el recurso de formación e integración, sino en un deficiente diseño del mismo, un diseño que si bien se centraba en las primeras estructuras de esos itinerarios de inserción, acogida y formación laboral, no contemplaba la existencia de las empresas de inserción, sin ellas, el salto desde un recurso de formación o empleo protegido hasta un puesto de trabajo en una empresa normalizada era tan grande, que los índices de inserción y mantenimiento de esos puestos de trabajo eran muy bajos. Se identificaba la necesidad de poner en marcha estas estructuras en nuestro territorio, no obstante las necesidades de recursos económicos, humanos y el saber hacer empresarial necesario para iniciar estas empresas eran las «barreras de entrada en el sector» con que la entidad social se encontraba en esos momentos.

2.2. Apuesta por la corresponsabilidad

Fruto del análisis que desde el Servicio de Orientación Laboral de Cáritas Albacete se realizaba y del que hemos expuesto algunas conclusiones, se detectaron también oportunidades que no se estaban aprovechando. Para superar estas situaciones de exclusión y aumentar la eficiencia de los escasos recursos públicos que financiaban la inclusión social de los colectivos más desfavorecidos en nuestra comunidad, era necesario apostar por nuevas metodologías de trabajo que unan las políticas sociales de carácter asistencial y aquellas otras especializadas en la inserción laboral, y todo ello bajo el prisma de la corresponsabilidad social, se concluía que si todos disfrutamos de las ventajas y beneficios de este modelo de organización social (Administración, entidades

no gubernamentales, empresas y ciudadanos), todos debemos colaborar en paliar sus deficiencias. Se impulsa de este modo una nueva forma de trabajar en el ámbito de la inserción sociolaboral que incide en el desarrollo de una intervención conjunta, sistematizada y coordinada con los distintos agentes que pueden favorecer esa inserción (entidades sociales, empresas, administración y ciudadanos), no sólo solicitando la colaboración individualmente a todos ellos, sino tratando de fomentar la interrelación y aprovechando las sinergias que se establecen entre los distintos agentes socioeconómicos del territorio.

Para poner a trabajar de la mano a agentes tan diversos por el bien común, en este caso la inserción por el empleo de estos colectivos, se identificó como absolutamente necesario favorecer la puesta en marcha de una estructura adecuada que favoreciese esa participación y aquello que va de la mano a la participación, la capacidad de decisión. La fórmula adecuada que encontramos fue la constitución de la Fundación El Sembrador, en la que en su máximo órgano de decisión, el Patronato, se integró Cáritas Diocesana de Albacete, la Cámara de Comercio, la Federación de Empresarios de Albacete y la Universidad de Castilla-La Mancha y es esta Fundación la que sirve de nexo de unión entre los intereses particulares de los distintos actores y el interés común por la mejora del territorio y de la sociedad en la que vivimos. La participación de los distintos agentes se concreta:

a) **Mundo empresarial.** La participación con capacidad de decisión en el Patronato de la Fundación El Sembrador de las asociaciones empresariales ha facilitado la sensibilización sobre la implantación de buenas prácticas de responsabilidad social en empresas a través de la contratación de personas derivadas de itinerarios de inserción. El servicio de intermediación laboral, que intermedia entre las personas que han finalizado su itinerario formativo con éxito y las empresas que necesitan personal formado, cuando se lleva a cabo desde una organización como es la Fundación El Sembrador en la que están integradas las organizaciones empresariales es mucho más eficaz que si se ofrece desde una organización ajena.

Por otro lado, esa relación cotidiana con el mundo empresarial ha facilitado el que dos de las empresas de inserción, Viveros El Sembrador S.L. y Fuera de Serie Reutilización S.L. estén participadas en su capital social por dos empresas del sector, que han encontrado en esa alianza estratégica una oportunidad de negocio a la vez que una oportunidad de aplicar sus políticas de responsabilidad social. En concreto Viveros El Sembrador, empresa que se dedica a la producción y comercialización de planta forestal y ornamental, está participada al 51% de su capital por la Fundación El Sembrador, que aporta su conocimiento social en el desarrollo de los itinerarios de inserción y al 49% por Naturaleza y Tecnología de La Mancha S.L., empresa consultora



y de realización de obra forestal, que aporta su conocimiento del sector al desarrollo del negocio de Viveros El Sembrador. El resultado es que la suma del conjunto es muy superior al de las partes por separado, nuestra empresa de inserción no hubiera conseguido los resultados sociales de integración de personas sin los resultados económicos que nos facilita ir de la mano de una de las empresas punteras del sector en nuestra región, empresa ordinaria, que además de mejorar su posicionamiento y mejora de imagen ante la sociedad, satisface otros intereses que en nada minoran el interés social de la Fundación El Sembrador, como posicionarse rentablemente en una actividad complementaria a su objeto social principal. Observamos cómo la apuesta por una estrategia de aplicación de políticas de responsabilidad social puede perfectamente ir de la mano de oportunidades de negocio, que mejoren el posicionamiento de proyectos de economía social en los que prima el equilibrio entre la rentabilidad social y la rentabilidad económica de los mismos. Esas alianzas son las que impulsan de verdad los proyectos más allá de las desconfianzas y la falta de colaboración y para que esto sea así, manteniendo en el tiempo esas colaboraciones, es necesario que impere en todos y cada uno de los agentes que intervienen, la transparencia, la confianza y respeto por el saber hacer de cada una de las partes.

b) **Administración Pública.** La Administración Pública debe ser la principal impulsora de estas políticas de integración social, el concepto de corresponsabilidad social no debe ocultar que esta es la principal responsable de paliar estas situaciones y esta no debe hacer una delegación de esta responsabilidad. En nuestro caso, el ofrecer un proyecto integral, que aborda la inserción sociolaboral de forma integrada y no mediante acciones aisladas, nos ha permitido la colaboración con la Administración Local en la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública, habiendo favorecido la cesión de infraestructuras a las distintas empresas de inserción. Sin la aportación de la administración de estas infraestructuras hubiera sido imposible poner en marcha y mantener estas empresas, dada la gran inversión que hubiera sido necesaria para la puesta en marcha de las mismas, en concreto a Viveros El Sembrador S.L. se ha cedido un vivero municipal en la localidad de Hellín y en Cortijo Covaroca S.L. se ha cedido para su explotación como alojamiento rural un albergue y un campamento por parte del Ayuntamiento de Nerpio, así como una cafetería por parte del Ayuntamiento de Elche de la Sierra. La concesión administrativa por un precio muy razonable de la gestión de estas infraestructuras, que por otra parte estaban siendo infrautilizadas, ha favorecido el desarrollo económico y por tanto los resultados sociales de las empresas de inserción de la Fundación El Sembrador. Especial relevancia tiene bajo nuestro punto de vista, la colaboración en estos proyectos de pequeños municipios, lo que ha permitido un doble resultado, por un lado acercar estas estructuras de inserción al medio rural,



especialmente necesitado como identificábamos en ese diagnóstico al que hacíamos referencia anteriormente y en segundo lugar dinamizar la economía local de estos pueblos, en alguno de ellos la empresa de inserción se constituye como un verdadero motor de desarrollo, prospectando líneas de negocio que pueden acometer a través del autoempleo los propios trabajadores de inserción una vez superen su período formativo. Otras posibles líneas de colaboración que a fecha de hoy no hemos podido concretar con las diferentes administraciones están en la introducción de cláusulas sociales en la contratación pública de bienes y servicios, sobre todo en la administración regional. El sector público es el mayor contratante de bienes y servicios, un agente económico de esa naturaleza por volumen e impacto debería potenciar su capacidad de influencia potenciando la economía social. Como decimos, no tenemos experiencias de compra socialmente responsable, pero es una de las líneas de trabajo a potenciar en un futuro desde la Fundación El Sembrador.

Identificamos como principales beneficios de la participación y colaboración de las administraciones en estos proyectos el aumento en la rentabilidad de la inversión pública, posibilitando nuevas formas de solidaridad, igualdad de oportunidades y cohesión social, por otro lado, se facilita la sostenibilidad de las políticas de empleo, inserción laboral e inclusión social, reduciendo el presupuesto de rentas básicas, subsidios y prestaciones y finalmente se identifica un impacto positivo en la opinión ciudadana sobre la actuación del sector público.

c) **Tercer sector.** Esta estrategia de corresponsabilidad, que se basa en un análisis de los recursos existentes en el territorio y en la capacidad de coordinarlos por parte de la entidad promotora, facilitando la participación a otros agentes, posibilita por un lado una mayor visibilidad y repercusión de la actuación de la entidad social ante la sociedad. Por otro lado, garantiza una mayor eficacia y eficiencia en la gestión empresarial de los proyectos de inserción, bien a través de las entidades asociativas de empresarios o de las propias empresas normalizadas que participan alguna de esas empresas de inserción. En este tipo de proyectos es necesario compaginar la viabilidad económica con la viabilidad social y el poder contar con perspectivas que superen esa «estricta visión social del problema» ayuda a ello. La entidad social puede centrarse en su saber hacer, la gestión de los itinerarios sociales de inserción de las personas en situación o riesgo de exclusión social a las que atiende, y delega en otros especialistas la gestión empresarial de los proyectos.

d) **Ciudadanos.** La capacidad de participación de los ciudadanos en la superación de esas situaciones de exclusión social depende entre otros, de la existencia de herramientas adecuadas que la posibiliten. Creemos que desde la Fundación El Sembrador hemos encontrado una de esas herramientas en las



empresas de inserción que se han impulsado. Por un lado se ofrece la posibilidad de consumir al ciudadano bienes y servicios producidos en empresas de economía social, sin que ello minore la calidad y precio que pueden encontrar en productos o servicios similares en el mercado. Por otro lado, el programa de voluntariado acoge la inquietud de aquellos que quieren dedicar una parte de su tiempo a colaborar con estas empresas de inserción que buscan más allá del mero beneficio económico, paliar la exclusión social a través del empleo.

e) **Comunidad educativa.** La participación de la comunidad educativa en esta iniciativa va más allá de la pertenencia al Patronato de la Fundación, máximo órgano de decisión, es esta participación la que permite la colaboración con distintos departamentos de algunas de la facultades de la UCLM, mayoritariamente Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, que colaboran en la elaboración de informes, o análisis de viabilidad de las distintas líneas de negocio que las empresas de inserción ponen en funcionamiento. Por otra parte, las empresas de inserción sirven también como lugar de prácticas de estudiantes de posgrado, pudiendo estos a través de su participación poner en valor sus conocimientos en casos concretos y reales que se están dando en los mercados.

En definitiva, el modelo que proponemos recoge la apuesta por la economía social y el empleo como elemento central en la integración de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de una metodología de trabajo suficientemente acreditada por otras organizaciones, basada en la utilización de la herramienta de los itinerarios de inserción y las cinco estructuras necesarias para poder ofrecer aquel recurso que mejor se adapte a la situación individual de cada una de las personas con las que trabajamos, desde la acogida, la formación en el taller prelaboral, que incide en la adquisición de las habilidades, hábitos y destrezas mínimas, la empresa de inserción, donde se refuerzan estas con la formación en un entorno normalizado y la intermediación con las empresas a las que la persona, que ha finalizado su itinerario adquiriendo la empleabilidad exigida por el mercado laboral, tiene que dar el salto definitivo para su inserción plena en nuestra sociedad.

La innovación no está, por tanto, en la metodología de trabajo, sino en la puesta en marcha de una estructura que permite la participación responsable de distintos agentes en una tarea que coincidimos que, aún en distinto grado o nivel, pero que es de todos. En nuestro territorio la Fundación El Sembrador es esa herramienta que permite la sensibilización y la participación de aquellos ciudadanos, empresas, administraciones, que no encontraban el instrumento que facilitase la posibilidad de actuar responsablemente en el ejercicio de su actividad diaria.



Tribuna Abierta

- 1** **Crisis y condiciones de vida de los mayores en España.**
Carmen Sabater Fernández **147**
- 2** **Ayuda alimentaria y descalificación social. Impacto de las diferentes formas de distribución de alimentos cocinados sobre la vivencia subjetiva de la pobreza en Barcelona**
Albert Sales e Inés Marco **171**
- 3** **Retos ético-políticos de las migraciones indígenas.**
Xabier Etxeberria Mauleon **191**



Crisis y condiciones de vida de los mayores en España

Carmen Sabater Fernández

Profesora de la Universidad de La Rioja
carmen.sabater@unirioja.es

Fecha de recepción: 01/06/2014
Fecha de aceptación: 01/12/2014

Sumario

1. Introducción. 2. Objetivos. 3. Metodología.
4. El proceso de envejecimiento en España. 5. El sistema de pensiones.
6. La dependencia. 7. La pobreza en los mayores.
8. Conclusiones: Los «abuelos» y la solidaridad intergeneracional. 9. Bibliografía.

RESUMEN

Los mayores se han configurado como el gran apoyo familiar en la crisis española. Su papel como receptores de ayuda y de cuidados ha sufrido un proceso de transformación para pasar a convertirse en donantes de cuidados, en su rol de abuelos cuidadores, y en soporte económico de familias abocadas al desempleo que deben subsistir con sus pensiones. Sin embargo, este papel no nos puede hacer olvidar cómo está afectando esta situación a sus condiciones de vida, ya que son un colectivo con especiales necesidades por la mayor incidencia de enfermedades y de dependencia, derivadas de la edad; y que sufre graves carencias materiales, que se ven agravadas por la necesidad de tener que ayudar a los familiares directos. En este artículo, se analizan cómo les podrá afectar las reformas en el sistema de pensiones, en la Sanidad y en la propia ley de dependencia que les hace susceptibles de entrar en procesos de exclusión y les deja cada vez más aislados de los sistemas de protección de los que se habían beneficiado hasta fechas recientes.

Palabras clave:

Tercera y cuarta edad. Envejecimiento. Sistema de pensiones. Sanidad. Pobreza. Solidaridad intrafamiliar e intergeneracional.

**ABSTRACT**

Older people have emerged as the great family support in the Spanish crisis. His role as recipients of aid and care has undergone a transformation as a care donors, in their role of caring grandparents, and as economic support of families doomed to unemployment that must subsist with their tiny pensions. However, this role they are playing can not make us forget how this situation is affecting their lives as they are a group with special needs due to the higher incidence of disease and dependence, both of them derived from age; and that is suffering severe material shortages, which are exacerbated by the need to help the family members. This article analyzed how can affect them reforms in the pension system, the health and in the law of dependence that makes them likely to come into processes of exclusion and leaving them each time more isolated from the protection systems of those who had benefited until recently.

Keywords:

Third and fourth age. Aging. Pension system. Health. Poverty. Intrafamily and intergenerational solidarity.



1 INTRODUCCIÓN

En este artículo, se analizan las condiciones de vida de los mayores en un contexto de crisis económica en España. Para ello, se analizará el proceso de envejecimiento; la incidencia del estancamiento de sus pensiones, que presentan un desajuste con los niveles de vida derivados del IPC; la dependencia y la reducción del sistema de ayudas en los últimos años, la reforma sanitaria y sus esfuerzos para contribuir al copago de la atención y de los medicamentos; la dificultad creciente de disfrutar de cuidados; y sus carencias materiales, que quedan relegadas por cifras que han mejorado de forma aparente en una posición relativa respecto al empeoramiento de las condiciones de vida de los colectivos de otras edades. Para finalizar, es necesario resaltar su papel en la solidaridad funcional (cuidado de los/as nietos/as) y estructural (mantenimiento de familias completas en las que pueden convertirse en los principales sustentadores del hogar familiar), con fenómenos asociados como el reagrupamiento doméstico.

2 OBJETIVOS

El objetivo central del artículo es realizar un acercamiento al colectivo de personas mayores de 65 años en España y cómo les está afectando y les afectará en el futuro las reformas en el sistema sanitario, en la ley de dependencia y en el sistema de pensiones, derivadas del proceso de envejecimiento y de la situación de crisis económica.

Los objetivos específicos se centrarán en analizar su contribución a la solidaridad intergeneracional que ejercen como cuidadores de sus nietos y mediante la aportación económica al mantenimiento familiar.

3 METODOLOGÍA

La metodología se basa en la triangulación, ya que se han utilizado tanto fuentes secundarias estadísticas, del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, como documentales



cualitativas de apoyo; así como fuentes primarias basadas en entrevistas semiestructuradas a asociaciones de apoyo de La Rioja que están en contacto directo con la realidad diaria de las personas mayores. Para este fin, se realizaron un total de 30 entrevistas a organizaciones de ayuda directa, como Asociaciones de Vecinos, Servicios de Empleo, Organizaciones de Inmigrantes, y otras Organizaciones No Gubernamentales⁽¹⁾.

4 EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO EN ESPAÑA

El envejecimiento de la población española es progresivo: la esperanza de vida al nacer experimenta un considerable aumento mientras la natalidad continúa su línea descendente, fenómenos que ocasionan la subida gradual de la media de edad de la población que se sitúa en 42,2 años en el año 2014⁽²⁾ (INE, 2014), 9,1 años más que en 1975, siendo mayor para las mujeres (43,1 años) que para los hombres (40,5 años). En este contexto, las Comunidades Autónomas con una media de edad más alta son Asturias, Galicia, Castilla-León, País Vasco, Aragón, Cantabria y La Rioja.

En el Gráfico 1, se presenta la evolución de la Esperanza de vida al nacer desde 1993 hasta 2013: en sólo dos décadas, esta media de edad ha crecido 5,1 años. Entre los factores que contribuyen a su aumento, destacan el descenso en el número de algunos tipos de cáncer, la mejora en el tratamiento de las enfermedades cardiovasculares y circulatorias, y la dieta mediterránea. La esperanza de vida al nacer se situaba en 2013 en 82,8 años: 85,6 años en el caso de las mujeres y 80,0 años para los hombres. La distancia en la esperanza de vida entre hombres y mujeres ha disminuido hasta niveles de 1975: 5,75 años de diferencia.

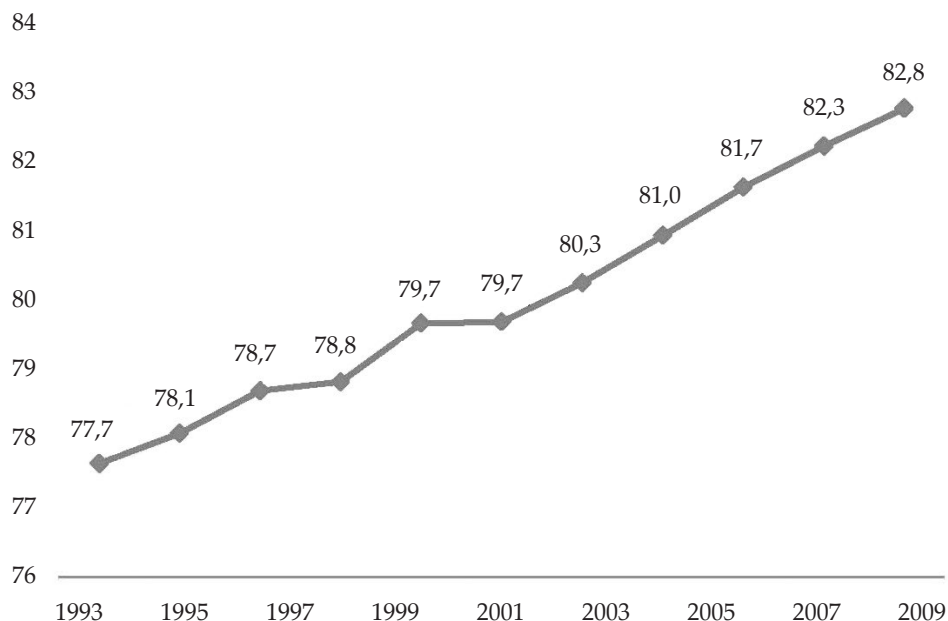
La Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma que España tiene una de las mayores esperanzas de vida de Europa. Así, queda reflejado en el *The European health report 2012* en el que se analizaron un total de 53 países. Los datos de España superan a Australia, Canadá, Noruega y Estados Unidos.

(1) Para ampliar la metodología, ver SABATER, C. y ANDRÉS, S. (2013): *De la excepcionalidad a la generalidad. Pobreza y empleo en La Rioja*. Logroño: FRES. Disponible en <http://static.presspeople.com/attachment/d5c5d3fe5b2348fe84438cc2bd8fd943>

(2) Instituto Nacional de Estadística (2014a): *Indicadores Demográficos Básicos*. Madrid: INE.



Gráfico 1. Esperanza de vida al nacimiento según sexo



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2014a) *Indicadores Demográficos Básicos*. Madrid: INE.

El índice de envejecimiento se define como «el porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años a 1 de enero del año correspondiente»⁽³⁾. Desde el año 1975, el incremento porcentual se ha triplicado (109,5% en el año 2013), llegando, actualmente, a un crecimiento vegetativo negativo que, junto al aumento de la esperanza de vida, está generando un país con un alto nivel de envejecimiento. Según los datos del Padrón Municipal, en España había 46.725.164 habitantes en el año 2014. La población mayor de 65 años representaba un 18,12% de la población total (8.438.497 personas)⁽⁴⁾. Mientras, la esperanza de vida continúa una línea progresiva que superaba los 21 años a los 65 años en el año 2013⁽⁵⁾.

Las mejoras en las condiciones de vida generales de la población han permitido que, desde principios del siglo XX, el número de españoles aumente de forma significativa. En concreto, desde 1900 hasta la actualidad, la población española se ha multiplicado por 2,5. Sin embargo, es el grupo de edad de 65

(3) Instituto Nacional de Estadística (2014b): *Indicadores Demográficos Básicos*. Madrid.

(4) Instituto Nacional de Estadística (2014a): *Estadística del Padrón Continuo*. Madrid.

(5) Instituto Nacional de Estadística (2014b): *Indicadores Demográficos Básicos*. Madrid.



años y más el que ha experimentado un mayor incremento. Desde 1900 a 2009, las personas de 65 años y más se han multiplicado por ocho⁽⁶⁾.

En España, al igual que en el resto de países del área meridional europea, el proceso de envejecimiento de la población se inició más tarde, pero con una intensidad superior que en el resto de países de su entorno. La proporción de población de 65 años y más ha pasado de representar un 11% en 1975 a un 18,0% en 2014.

4.1. La pirámide poblacional española

La pirámide por grupos de edad indica una tendencia regresiva, con forma de campana abombada o de bulbo, que refleja el proceso de envejecimiento de la población, con una base más estrecha –que indica una menor presencia de niños/as y jóvenes– y un gran volumen de población en edades adultas (30-50 años).

Tal y como se observa en el Gráfico 2, este proceso de envejecimiento se intensificará y se estima que, en el año 2052, el 37% de la población será mayor de 64 años⁽⁷⁾, lo que representa más de una de cada tres personas. Si se mantuvieran en un futuro las actuales tendencias demográficas, la propia estructura de la población de España nos llevaría a un escenario de pérdida progresiva de habitantes en las próximas décadas. Así, a partir de 2018, las defunciones serán superiores a los nacimientos. De hecho, el crecimiento vegetativo ha disminuido un 0,9% entre el año 2013 y el 2014 por el retorno de los extranjeros.

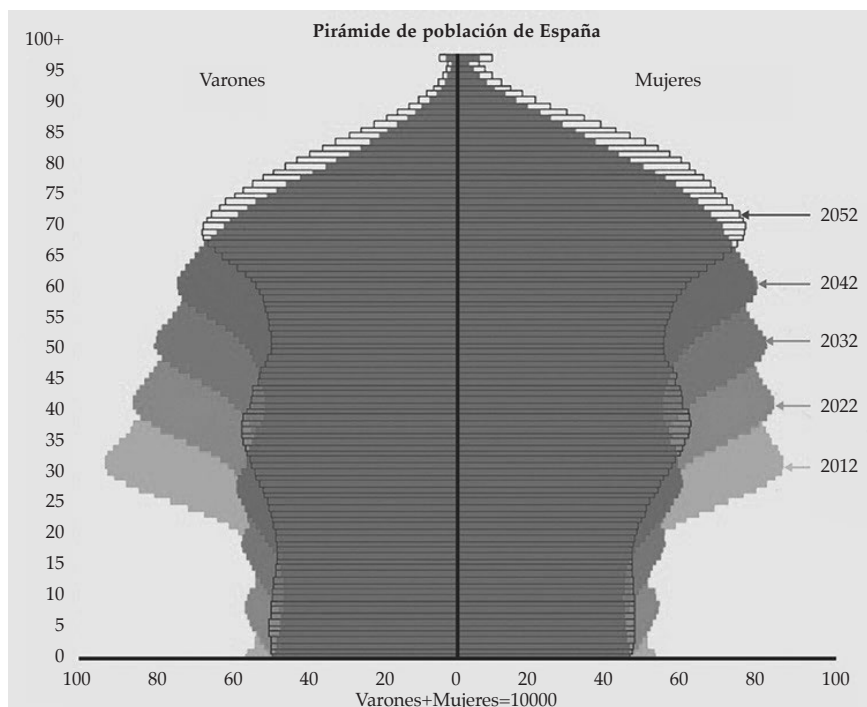
Las principales consecuencias de este proceso serán el difícil mantenimiento del actual sistema de pensiones y el sostenimiento de la población dependiente por enfermedades derivadas de la edad.

(6) Observatorio de personas mayores del IMSERSO (2012): *Informe 2010. Las personas mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Iguales. IMSERSO, pág. 31.

(7) Instituto Nacional de Estadística (2012): *Proyecciones de Población 2012*. Madrid: INE. Disponible en <http://www.ine.es/prensa/np744.pdf>



Gráfico 2. Proyección poblacional en España 2012-2052



Fuente: INE (2013b) *Área de Análisis y Previsiones Demográficas*. Madrid: INE.

5 EL SISTEMA DE PENSIONES

La larga esperanza de vida de los españoles, las bajas tasas de natalidad y el gran número de desempleados han supuesto presiones significativas para emprender reformas en el sistema de pensiones. La *Ley 27/2011, del 1 de agosto*, ha pospuesto la edad de jubilación a los 67 años y la ampliación de 15 a 25 en el número de años utilizados para calcular la pensión inicial. A su vez, el *Real Decreto-ley 5/2013* responde a las políticas comunitarias que favorecen el envejecimiento activo, por razones de promoción de la salud y de equilibrio presupuestario en los sistemas públicos de pensiones, abriendo la posibilidad de compatibilizar la condición de jubilado con el trabajo, tanto por cuenta ajena como propia, a tiempo completo o parcial, percibiendo el 50% de la pensión.

Pero la puesta en práctica de estas reformas, se dilatará en el tiempo, en concreto desde 2013 hasta 2026. La perspectiva futura es inquietante ya que, una vez aplicada en su totalidad, la reforma va a suponer una reducción de la



tasa de reemplazo del salario percibido, que hace referencia al porcentaje que representa la pensión sobre el ingreso percibido por el trabajador, y un aumento considerable de las bolsas de pobreza en la tercera y cuarta edad. Los planes privados de pensiones y otras alternativas de ahorro sólo son asequibles para una minoría, ya que la situación de crisis impide invertir o ahorrar los recursos necesarios para el futuro.

Esta incertidumbre queda patente en los informantes de La Rioja que perciben cómo las vidas laborales son más cortas por la prolongación del período educativo, la falta de presión que tuvieron nuestros padres o abuelos por la subsistencia inmediata, junto a los factores intrínsecos del mercado laboral que generan un gran volumen de empleos a tiempo parcial y/o de duración determinada. Las vidas laborales de los españoles cada vez se apartan más del modelo de un contrato indefinido (a tiempo completo) en la misma empresa durante toda la vida.

«La cultura de la gente joven y de mediana edad que ahora mismo hay en España, no tiene absolutamente nada que ver con la que tenían nuestros padres y nuestros abuelos. Los años que ellos vivieron fueron completamente diferentes a los nuestros. Lo que hemos vivido nosotros, para bien o para mal, hemos vivido unos años que se nos ha dado prácticamente casi todo hecho, con mucha facilidad, generalizar siempre es peligroso, pero con mucha facilidad para acceso a cualquier tipo de recursos, de estudiar, de intentar buscar un empleo mejor, de tener ese soporte familiar hasta que lo hemos necesitado y hemos tenido que salir a ese mercado laboral, y no hemos necesitado salir a veces a los 16 ó 17 años, como nuestros padres y madres, sino que hemos podido salir con más de 25 ó 30, porque hemos estado estudiando y la economía familiar nos ha soportado todo eso... Veremos lo que pasa más adelante, veremos lo que pasa con las pensiones en un futuro, si pueden estar garantizadas esas pensiones que ahora tienen nuestros padres o nuestros abuelos, que no sabemos qué va a pasar en un futuro con las nuestras; si la gente se jubila más tarde, veremos cómo se puede soportar económicamente, si hay menos jóvenes trabajando...» (Asociación de Ayuda).

En la Tabla 1 se presenta la distribución del número de pensionistas y la cuantía media de las pensiones. Prácticamente la totalidad de las personas mayores recibe alguna prestación económica del sistema público de pensiones. El impacto de la crisis ha sido menor en los pensionistas que en los asalariados, ya que las pensiones aumentaron un 5,8% entre 2008 y 2011, frente al 3,5% de los salarios sin que ello representara una mejora del poder adquisitivo, ya que el IPC se incrementó en 7,3 puntos⁽⁸⁾.

(8) CECS Fundación Encuentro (2014): Los mayores: más protagonistas, nuevos retos. *Informe España 2013. Una interpretación de su realidad social*, 177-230.



**Tabla 1. Distribución de pensiones en España, a 1 de abril de 2014
(Valores absolutos)**

TOTAL ESPAÑA	9.172.026	868,47
Incapacidad permanente	930.086	914,35
Jubilación	5.536.489	996,23
Viudedad	2.345.520	623,00
Orfandad	321.775	369,84
A favor de familiares	38.156	507,07

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014) *Evolución mensual de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social. Abril, 2014*. Disponible en <file:///C:/Users/mcsabaf/Downloads/Datos-de-pensiones-abril-2014.pdf>

A estas pensiones contributivas, hay que añadir las pensiones no contributivas (PNC) que han beneficiado a 448.564 en marzo de 2014 (un 56,01% de jubilación y un 43,99% de invalidez). El perfil del pensionista de PNC de jubilación es predominantemente el de mujer española, casada, con una edad comprendida entre los 70 y los 79 años que convive en una unidad familiar formada por 2/3 miembros. El importe medio bruto mensual abonado a cada pensionista ha quedado establecido para la PNC de invalidez y de jubilación en 365,90€⁽⁹⁾.

En cuanto a la pensión media del Sistema de la Seguridad Social, que comprende las distintas clases de pensiones contributivas (jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y a favor de familiares), alcanzó la cuantía media de 868,47€ al mes, lo que equivale a un aumento interanual del 1,73% en relación al año 2013. Es de destacar el caso de las pensiones contributivas de Invalidez que presentan una variación interanual negativa de -0,59% a 1 de abril de 2014. Del total de pensiones, el 60,4% son por Jubilación, el 25,6% por Viudedad, el 10,1% por Incapacidad permanente y el 3,9% restante por Orfandad y a Favor de familiares.

En diciembre de 2013, se aprobó la *Ley Reguladora del Factor de sostenibilidad y del Índice de Revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, que recoge los cambios introducidos a partir del 1 de enero de 2014:

- **Nuevo factor de revalorización.** Desde el año 2014, las pensiones no se revalorizarán según el IPC, sino que se estimarán teniendo en cuenta los

(9) IMSERSO (2014b): *Resumen de aplicación de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social: año 2014* Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.



ingresos y gastos del sistema de la Seguridad Social y la tasa de variación anual del número de pensiones contributivas.

- **Topes mínimos y máximos.** La ley fijará un suelo, que no podrá ser inferior al 0,25% cada año y un techo, que no podrá superar el IPC del año anterior.
- **Revisión cada 5 años.** El Gobierno ha incluido el mandato de evaluar, cada 5 años, la suficiencia del poder adquisitivo de las pensiones.
- **Supervisión externa.** La Autoridad Fiscal Independiente será el organismo que evaluará cada año si los indicadores utilizados son creíbles y adecuados.
- **Factor de sostenibilidad.** A partir del 1 de enero de 2019, se añadirá un nuevo coeficiente que relacione la cantidad resultante (según edad de retiro, años cotizados, cantidades aportadas, etc.) con la esperanza de vida al cumplir los 67 años. El problema es que no se tiene en cuenta que esta variable depende del sexo y de las circunstancias sociales y económicas, ni que todos los años de vida se viven en las mismas condiciones.

6 LA DEPENDENCIA

La dependencia se define como «*la incapacidad funcional para actividades de la vida diaria y por requerir ayuda para realizarlas*»⁽¹⁰⁾. Estas ayudas se orientan especialmente al autocuidado personal, la gestión de la vida cotidiana y las relaciones con la comunidad y el entorno. En España, en el año 2013, se estima que había más de dos millones de personas mayores dependientes: en 2008, un 89,24% vivía en sus hogares y un 10,76% en centros y alojamientos colectivos.

La dependencia se hace más probable con la edad y es superior entre las mujeres y las personas de menor nivel de instrucción. Existe una relación entre el orden de aparición y la prevalencia de las discapacidades que pueden provocar dependencia: los problemas de movilidad exterior suelen ser los primeros y los más frecuentes; le siguen las dificultades para tareas de hogar y se finaliza con los problemas de cuidado personal.

(10) ABELLÁN, A.; ESPARZA, C. y PÉREZ DÍAZ, J. (2011): «Evolución y estructura de la población en situación de dependencia en España» en *Cuadernos de Relaciones Laborales* Vol. 29 Nº 1. Pp. 43-67.



La creciente longevidad junto a la disminución de fecundidad implican una realidad demográfica nueva que tiene una incidencia significativa en ámbitos asistenciales, laborales y económicos, comprometiendo los objetivos de sostenibilidad para garantizar un adecuado equilibrio demográfico. La tasa de dependencia en España, que representa el número de personas pasivas (mayores de 64 años y menores de 16 años) dividida entre la población activa de 16-64 años, alcanzó la cifra del 51% en 2013. Pero la clave operativa no se encuentra en la relación entre jubilados y personas en edad de trabajar, sino en los que aportan recursos al sistema. Entre 1990 y 2012, el número de afiliados a la Seguridad Social pasó de 12,6 a 16,3 millones, con un incremento del 29,7%. En el mismo período, el número de pensionistas aumentó de 6,2 a 9 millones, con un incremento del 45,8%. La ratio trabajadores-pensionistas bajó de 2,03 a 1,81⁽¹¹⁾.

Incluso, si las tendencias y comportamientos demográficos actuales se mantuvieran en un futuro, en 2022 la tasa de dependencia se elevaría hasta el 58%. Es decir, por cada 10 personas en edad de trabajar, en 2022 habría en España casi seis potencialmente inactivas (menor de 16 años o mayor de 64). En 40 años, dicha tasa de dependencia se elevaría casi al 100%, lo que quiere decir que, por cada persona en edad de trabajar, prácticamente habría otra que no estaría en edad de hacerlo.

Si bien, la tasa de dependencia mide, simplemente, la relación entre la población activa y la población pasiva en relación al mercado laboral, hay que incluir otros factores, como el incremento del gasto social (especialmente, sanitario) de las situaciones de dependencia cuyo volumen es más alto entre la población mayor de 64 años. Así, por ejemplo, en el año 2014, la tasa de dependencia de las personas mayores de 64 años representaba un 27,55%⁽¹²⁾.

En el año 2008 la ayuda familiar informal representaba la principal respuesta. Se continúa con el modelo tradicional de la mujer (en 7 de cada 10 casos en los que puede establecerse el género del cuidador) como responsable de los cuidados en un papel fundamental como madre, esposa o hija de varón adulto con discapacidad, o hija de padres mayores con dificultades funcionales⁽¹³⁾.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, más conocida como «ley de

(11) CEGS Fundación Encuentro (2014): Los mayores: más protagonistas, nuevos retos. *Informe España 2013. Una interpretación de su realidad social*, 177-230.

(12) Instituto Nacional de Estadística (2014a): *Indicadores demográficos básicos*. Madrid: INE.

(13) ABELLÁN, A.; ESPARZA, C. y PÉREZ DÍAZ, J. (2011): «Evolución y estructura de la población en situación de dependencia en España» en *Cuadernos de Relaciones Laborales* Vol. 29 Nº 1, pág. 60.



dependencia», se aprobó para crear las bases para construir un potencial Sistema Nacional de Atención a la Dependencia, que financiaría los servicios que necesitan las personas dependientes, bien por sufrir una enfermedad o accidente invalidante o por enfermedades derivadas del proceso de envejecimiento.

Esta Ley incluye servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal, Teleasistencia, Servicio de Ayuda a domicilio, Centro de Día y de Noche, y Atención Residencial, además de prestaciones económicas para el cuidado en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, y de asistencia personal. Las ayudas se establecen en función de un baremo sobre el grado de dependencia.

Los mayores españoles son los principales destinatarios de esta Ley (posiblemente más del 80% de las personas que preveía atender el Sistema). El aumento del número de personas con necesidad de atención derivada del envejecimiento de la población, así como la ruptura del modelo familiar tradicional hizo imprescindible la creación de este sistema.

Los equilibrios presupuestarios derivados de la crisis económica han afectado seriamente a esta ley. Así, a nivel del gobierno central, el *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, redujo las prestaciones por cuidado en el entorno familiar (un 15%) y representó el cese de la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, agrupó la dependencia en sólo 3 grados, suspendió hasta 2015 la incorporación de los dependientes moderados, introdujo el copago (en caso de rentas superiores al IPREM, situado en 532€ mensuales) y puso en marcha un rígido sistema de incompatibilidades que imposibilita la ayuda por varios servicios.

En este panorama, en 2013 el Gobierno se comprometió con la Unión Europea a realizar un recorte a la ley de dependencia de 1.108 millones de euros y un aumento del 5% en el copago. El coste total anual supone unos 6.000 millones de euros que pagan mayoritariamente las Comunidades Autónomas, con un copago de un 10%. Además, las reformas dejan el camino libre para que las propias Comunidades Autónomas aprueben –como ya están haciendo– recortes en los servicios y/o en las cuantías de las prestaciones; y muchas reconocen no tener suficientes recursos para pagar estos recursos. De hecho, en 2014 hay un total de 31.000 grandes dependientes menos debido a los fallecimientos, la falta de reposición de las bajas y las revisiones del grado a la baja.

A estos recortes de la ley de dependencia, hay que añadir la reforma sanitaria, recogida en el *RDL 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar*



la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que introduce importantes cambios que terminan por diseñar un nuevo modelo sanitario, que afecta decisivamente a la calidad de vida de las personas mayores. Las medidas adoptadas configuran un modelo sanitario en el que gran parte de los servicios se abren total o parcialmente al mercado, dificultando su acceso para las capas de la población con menores rentas, lo que supone el empobrecimiento efectivo de las personas mayores, que tienen que hacer frente a más gastos vinculados con su salud.

El impacto de estos recortes es desconocido, pero queda patente el abandono de la población más vulnerable (mayores y dependientes) y una mayor profundización en los itinerarios de exclusión y pobreza del colectivo, que arrastrará a muchas familias españolas hacia una situación de pobreza y/o exclusión. Hay que tener en cuenta el alto porcentaje de cuidadores que no disfrutaban de empleo al haber tenido que abandonar la actividad productiva para hacerse cargo de sus familiares.

Tabla 2. Impacto de los recortes en la dependencia por CC.AA. 2014

Efecto del ajuste del Gobierno más las nuevas vías de ahorro de que disponen las comunidades.

	AJUSTES (millones de euros)			IMPACTO (en %)	
	Recorte de la financiación estatal (a)	Ahorro de las propias CCAA (b)	Reducción total (a+b)	Impacto de las medidas de ahorro en relación al volumen total de cada sistema autonómico	
La Rioja	-4,34	1,21	-3,13	-4,03	
Castilla y León	-28,21	6,65	-21,56	-4,02	
Madrid	-34,90	8,17	-26,73	-2,89	
Cantabria	-7,15	3,26	-3,89	-2,87	
Asturias	-9,31	6,32	-2,99	-2,11	
Extremadura	-10,95	8,04	-2,90	-1,90	
Aragón	-14,26	12,13	-2,14	-1,26	
Galicia	-23,12	19,15	-3,97	-1,16	
Com. Valenciana	-26,93	23,48	-3,45	-0,74	
Andalucía	-92,43	84,53	-7,90	-0,52	
Castilla-La Mancha	-21,61	21,71	0,11	0,03	
Cataluña	-62,63	63,74	1,11	0,11	
País Vasco	-4,02	7,54	3,52	0,82	
Murcia	-13,20	15,80	2,60	1,53	
Navarra	-0,87	2,40	1,53	2,16	
Baleares	-6,59	8,82	2,22	2,45	
Canarias	-9,51	12,47	2,96	2,75	
Ceuta y Melilla	-0,88	0,34	-0,54	Sin datos	
España	-370,91	305,77	-65,15	Sin datos	

(a) Supresión del nivel acordado + reducción del nivel mínimo.

(b) Reducción mínima del 15% del salario de las cuidadoras + supresión de las deudas por retrasos en los trámites (retroactividad).

* Sin datos sobre el nivel acordado.

Fuente: Observatorio de la Dependencia (2013) X *Dictamen del Observatorio. Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Madrid: Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.

En esta línea, las asociaciones de La Rioja destacan casos extremos de personas solas o con familiares que abandonan la responsabilidad del cuidado, y que precisan de la ayuda personal y económica de los servicios sociales.



«Hay dependientes mayores de no llegar a salir de casa. Y de que vayan las asistentes sociales a llevarles la comida hecha o porque ellos tampoco tienen medios para hacerla o porque es cara... Se les lleva la comida y ya, la movilidad por supuesto... Y, luego, a veces, que los familiares no quieren saber nada, o no tienen familiares, hay de todo...» (Asociación de Vecinos).

También, hay que destacar el alto porcentaje de personas que viven solas, pese a que el fenómeno de la reagrupación familiar y la salida de personas mayores de las residencias esté mitigando este fenómeno. En España, el porcentaje de individuos que vivían solos se elevaba al 20,10% y el número de hogares con mayores solos representaba el 9,5% del total⁽¹⁴⁾. Muchas de estas personas son mayores de 64 años y pueden llegar a tener problemas de salud que les lleven a la dependencia. Sin una protección familiar, social y económica adecuada, se prevé no sólo el aumento de la mortalidad, sino una importante disminución en su calidad de vida.

7 LA POBREZA EN LOS MAYORES

El colectivo de mayores ha mejorado su posición relativa debido a dos factores: el mantenimiento del valor adquisitivo de sus pensiones (pese a que ya, en 2013, no se actualizaron según el IPC, como era la norma habitual) y al empeoramiento de las condiciones de vida, fundamentalmente económicas, del resto de colectivos. En este sentido, hay que tener en cuenta que no suelen tener que soportar los gastos asociados a una hipoteca, ya que presentan un alto nivel de vivienda en propiedad (90,1% de los casos). En general, representan el segmento de edad con menor tasa de riesgo de pobreza (12,2%) según los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)⁽¹⁵⁾. Si bien, la pobreza es superior en el segmento femenino: 13,4% frente al 10,7% en varones.

Estos datos no indican que los jubilados sean un colectivo con una posición positiva, sino que sólo demuestran la significativa disminución del nivel de vida de los otros grupos de edad. Así, los jubilados/as españoles/as han disminuido su poder adquisitivo debido a la falta de actualización de las pensiones según el IPC y a la no percepción de la tasa compensatoria por desviación de precios; pero han mantenido sus bajos ingresos (si bien, la media supera los 800€, la estadística oculta un amplio segmento poblacional con pensiones mínimas).

(14) Instituto Nacional de Estadística (2013): *Censo de Población y Vivienda*. Madrid: INE.

(15) Instituto Nacional de Estadística (2014b): *Encuesta de Condiciones de Vida*. Madrid: INE.



A causa de la medición estadística de la pobreza, hay un porcentaje inferior de pobres entre los jubilados debido a que el resto de una población ha visto reducidos sus ingresos de forma drástica (imaginemos el impacto de la pérdida o reducción de uno, dos o más salarios en una economía doméstica).

También, hay que destacar que, siguiendo la ECV⁽¹⁶⁾, los hogares con una persona de referencia de 65 o más años tienen, proporcionalmente, los menores ingresos de los hogares españoles. Cerca de la cuarta parte ganaba menos de 9.000€ anuales, cantidad que asciende al 36,1% en los hogares cuando la persona de referencia es una mujer. Así mismo, no hay que olvidar los casi 350.000 jubilados que dependen de pensiones no contributivas, de viudedad o asistenciales que, en muchas ocasiones, viven en situaciones de precariedad, que se agudizan en el caso de personas solas o dependientes.

A todo ello, se suma el apoyo y la solidaridad familiar de los jubilados, a nivel económico y de cuidados, ya que tienen que soportar la pérdida de ingresos de familiares por desempleo o dependencia. Sus pensiones mantienen a un amplio porcentaje de familias españolas, bien como único ingreso, bien como complemento a una economía familiar cada vez más mermada. Si se analizan las pensiones mínimas, se puede comprobar que representan casi una cuarta parte del total de pensiones de jubilación⁽¹⁷⁾, con la dificultad de subsistencia para miles de familias españolas. En la Tabla 3, se presentan las cuantías mínimas de las pensiones que manifiestan las bajas cantidades percibidas por este segmento.

Tabla 3. Clase de prestación. Cuantías mínimas

JUBILACIÓN	CUANTÍA 2014 EUROS/MES	Nº DE PENSIONISTAS (DIC. 2012)
Titular = o > 65 años con cónyuge a cargo	780,90	286.339
Titular = o > 65 años con cónyuge NO a cargo	600,30	677.232
Titular = o > 65 años SIN cónyuge	632,90	370.724
Titular < 65 años con cónyuge a cargo	731,90	11.567
Titular < 65 años con cónyuge NO a cargo	559,40	35.105
Titular < 65 años sin cónyuge	592,00	10.545

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014) *Guía Laboral*. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/guia/texto/guia_14/contenidos/guia_14_33_3.htm

(16) Instituto Nacional de Estadística (2014b): *Encuesta de Condiciones de Vida*. Madrid: INE.

(17) IMSERSO (2014a): *Pensiones no contributivas de la Seguridad Social y prestaciones sociales y económicas para personas con discapacidad. Evolución de las nóminas 2007-2013*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.



Pese a que la mayoría dispone de vivienda en propiedad y, por ello, presenta menores gastos medios de alquiler y/o hipoteca; sufre mayores carencias de equipamiento en sus viviendas (por ejemplo, dificultad de mantener la temperatura adecuada, compra de electrodomésticos, pago del teléfono y de la luz, mala calidad de la edificación, etc.).

Siguiendo la *Encuesta de Presupuestos Familiares*⁽¹⁸⁾, el gasto fundamental de un hogar donde residen personas mayores es el mantenimiento de la propia vivienda (agua, electricidad y otros gastos) que supera el 40% de los gastos. A continuación, se encuentra el apartado de alimentación (que representa más del 15%), otros bienes y servicios (15%) y ocio (9%). Mientras los hogares cuyo sustentador principal es una persona de 16 a 64 años disminuyeron un 9,6% entre 2008 y 2012; el gasto correspondiente a las personas mayores continuó subiendo a un ritmo sostenible (16%).

No obstante, la «pobreza energética» descrita como la incapacidad de un hogar para satisfacer una cantidad mínima de servicios de la energía para sus necesidades básicas continúa subiendo por el mal estado de las viviendas y la subida de los precios de la energía. Los grupos sociales más vulnerables a este problema coinciden con los de menor nivel de ingresos, como los mayores de 65 años que obtienen menores ingresos, ya que viven en edificios con un inadecuado aislamiento térmico. Uno de nuestros informantes enfatizaba que éste es el principal tipo de pobreza entre los mayores residentes en el Casco Antiguo de Logroño. De esta forma, la calefacción se basa en estufas de butano, cuando no en braseros, con los problemas de accidentes y otros riesgos para la salud (Cruz Roja alerta que la pobreza energética causa más muertes que los accidentes de tráfico).

«La pobreza energética... Más que mucha, casi toda o toda. Aquella cocina de carbón, la cocina económica que se llama, que cogen cuatro maderitas por ahí, ves gente mayor que coge las cuatro maderitas de una silla o de un armarito o de lo que sea, tienen algún familiar que le echa una mano a llevar leña... La energía está cara, el gas está caro, y los que no pueden, la cosa más barata que hacen es comprar una botella de butano, se la llevan a casa y saben que son 15-17 euros, pero les dura meses una botella de butano con una estufa. Prácticamente, pasan medio invierno con 15-17 euros. Y tienen tanto calor como si tú pones el gas ciudad en una habitación que te cuesta 10 veces más, el 20% ha subido casi al mes. Ellos con 15 euros pasan dos meses con un calor impresionante con la butatera aquélla que se compran o que tienen de hace años... El problema es que ya igual no queman mucho, que ya no sale... De hecho, ha habido accidentes... con los braseros... Con esa botella de 15-17 euros, tiran medio invierno o todo el invierno... y funciona muy bien...» (Asociación de Vecinos).

(18) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Encuesta de Presupuestos Familiares*. Madrid: INE.



Los mayores pobres son más vulnerables por factores vinculados a la edad y a la enfermedad. Las asociaciones representan una ayuda que intenta paliar sus problemas más urgentes, pero que es, a todas luces, insuficiente para cubrir sus necesidades vitales.

«Son uno de los grupos más afectados por lo pobreza... evidentemente... por la edad, por la pobreza, por todo... dependencia... Realmente, es la peor de todas. Lo que pasa es que, a veces, tampoco tienen medios económicos para salir de donde están. La asociación puede ayudarles, por ejemplo, nosotros, el año pasado, a gente que venía, que les da vergüenza incluso, y lo hacemos anónimamente pues vienen con la receta y yo nunca les doy dinero, voy con la receta, les compro la medicación y se la doy. Como otros que no les ha llegado para comprar 4 barras de pan, yo no les doy dinero, voy a la panadería, les compro una barra de pan... a veces, ni dinero de la Asociación, dinero de mi bolsillo, no me preocupa, si yo puedo, lo hago... en algunas ocasiones, lo he hecho pero les doy lo que necesiten... Nunca dinero. Les doy el medicamento. Incluso, si les hace falta un saco de cemento para una gotera o lo que sea, saco el cemento y se lo llevo» (Asociación de Vecinos).

Entre la población mayor, acostumbrada a una actividad productiva más exigente y a vivir de su trabajo, se extiende la «pobreza vergonzante». Su perfil es de gente autóctona trabajadora que sufre de forma más profunda por las privaciones –por el simple hecho de que no las ha sufrido o sólo las padeció en épocas pretéritas de su infancia– y que nunca ha pedido nada. Gente que vivió con un nivel de vida medio o medio-alto que nunca pensó que formara parte del colectivo abocado a acudir a ayudas sociales y a comedores sociales. Gente que, por dignidad o educación, pide con discreción, movido, en muchas ocasiones, por las necesidades de sus hijos o nietos.

«Es gente más pudorosa, más vergonzosa. Gente que ha vivido de su trabajo y no tienen esa cultura de pedir, de vivir de los demás, como otras etnias. Son gente normalmente paya y gente paisana. Evidentemente, les da mucha vergüenza... A veces, les digo “pues tengo un alimento y tal” y se lo tengo que llevar a casa porque ellos no van por la calle con ello... por vergüenza... Prefieren comerse un trozo de pan que ir a por cosas básicas, damos primeras necesidades, cosas normales pero la vergüenza, el pudor y la falta de cultura de pedir cuando lo necesitan es lo que les lleva a esta situación...» (Asociación de Vecinos).

Sin embargo, y pese a estas difíciles situaciones, tanto los hogares encabezados por personas mayores de 65 como aquéllos en los que hay alguna otra persona anciana presentan una menor incidencia de las tensiones de exclusión, siendo el grupo que mejor parece estar soportando los efectos sociales de



la crisis⁽¹⁹⁾. Este dato se registra en las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social que son más bajas que en el resto de colectivos.

Tabla 4. Evolución (2004-2013) de la Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (Estrategia Europa 2020) por edad y sexo⁽²⁰⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	23,1	22,9	23,4	25,5	27,0	26,8	28
Menos de 16 años	25,5	25,8	25,8	28,8	29,9	29,7	32,3
De 16 a 64 años	21,0	21,0	22,1	25,5	27,4	28,2	30,6
De 65 y más años	29,7	28,2	26,1	22,6	22,3	18,7	14,0
Hombres							
Total	21,7	21,6	22,3	24,9	26,6	26,8	28,5
Menos de 16 años	25,3	25,2	25,0	27,7	28,9	29,0	32,5
De 16 a 64 años	19,7	19,9	21,3	25,1	27,2	28,3	31,2
De 65 y más años	27,2	25,5	23,5	20,5	21,0	17,0	12,4
Mujeres							
Total	24,6	24,2	24,4	26,1	27,3	26,9	27,5
Menos de 16 años	25,8	26,4	26,6	29,9	31,0	30,5	32,1
De 16 a 64 años	22,3	22,1	22,9	25,8	27,7	28,1	30,0
De 65 y más años	31,6	30,2	28,0	24,1	23,3	20,0	15,3

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE (2014b). *Encuesta de Condiciones de Vida*. Madrid: INE.

8 CONCLUSIONES: LOS «ABUELOS» Y LA SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL

Dentro de los distintos tipos de solidaridad intergeneracional que proponen Bengtson y Roberts⁽²¹⁾ (asociativa, afectiva, consensual, funcional, normativa y estructural), la crisis económica ha reforzado la importancia de la solidaridad

(19) LÓPEZ JIMÉNEZ, J. J. y RENES, V. (2011): Los efectos de la crisis en los hogares: nivel de integración y exclusión social. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global* Nº 113, pág. 194.

(20) La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones:

- En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo).
- En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9).
- En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

(21) BENGTSON, V. L. y ROBERTS, R. (1991): Intergenerational solidarity in aging families: an example of formal theory construction. *Journal of Marriage and the Family*, 53(4), 856-870.



estructural (forma de convivencia y proximidad) y la solidaridad funcional (prestación de ayuda y cuidados).

La crisis económica ha representado la disminución de las rentas de trabajo de miles de hogares que, ante el debilitamiento y la pérdida de eficacia de las medidas públicas de protección social, dependen de la familia para sobrevivir. En el Tercer Trimestre de 2014, un total de 1.789.400 hogares tenían a todos sus miembros en el desempleo. Según refleja el estudio *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*, en 1 de cada 5 hogares en desempleo total familiar, vive una persona mayor de 65 años. En esos casos, encontrar otros recursos sustitutivos de las rentas del trabajo puede ser vital: la pensión del abuelo puede convertirse en un recurso esencial para la supervivencia de la familia. El número de estos hogares se ha triplicado en el período 2007-2011 y ya representaba unas 300.000 familias en España en 2011⁽²²⁾.

«Las políticas sociales han mostrado una reducida capacidad de compensar las desigualdades sociales que genera el mercado», por lo que la familia ha tenido que fortalecer su rol de solidaridad y apoyo económico. Sin embargo, «el recurso a la institución familiar presenta ya limitaciones obvias para cubrir todas las necesidades sociales que se van generando»⁽²³⁾.

La familia llega hasta donde los servicios de protección social no lo hacen. Algo que ha sido rápidamente instrumentalizado por los poderes públicos, que han incluido su impacto en los cálculos de los recortes sociales. Es el caso, por ejemplo, de la inclusión de la relación domiciliar con padres y abuelos como factor decisivo para no conceder la ayuda de 400 euros a los parados de larga duración.

La situación de crisis que padecemos ha desembocado en un nuevo tipo de familia «extensa trigeracional», resultado de la aniquilación del Estado de Bienestar, el cual está empobreciendo y/o acabando con las clases medias⁽²⁴⁾. Este modelo de reagrupamiento está determinado por la convivencia con mayores de 65 años.

La familia es el gran factor transversal en países como España y las naciones mediterráneas. Ante la crisis, las personas buscan sus propias estrategias para amortiguar el impacto del desempleo. En algunos casos, se combinan ingresos de empleo con pensiones, prestaciones, trabajos informales, o incluso

(22) LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Colección Estudios Sociales Nº 35. Obra Social la Caixa, pág. 185.

(23) LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Colección Estudios Sociales Nº 35. Obra Social la Caixa, pág. 190.

(24) GUTIÉRREZ MOAR, M^a C. (2014): Las arrugas de la crisis: cambios que afrontan los mayores y los educadores sociales. En Torío, Susana et al. (coords) *Crisis social y el Estado del Bienestar: las respuestas de la Pedagogía Social*, pág. 460.



ayudas familiares. Cada una de estas estrategias por separado, y la combinación de ellas, garantiza el mantenimiento de ciertos niveles de integración para muchos hogares que, a pesar de la vulnerabilidad, no sufren los procesos de deterioro de sus condiciones de vida que pueden afectar a familias sin estas ayudas⁽²⁵⁾.

Cada vez son más las personas mayores que, a su vez, cuidan ascendientes o descendientes para que sus hijos y allegados puedan mantener un nivel de vida mínimo. Según el último Informe del IMSERSO (2013) en Europa más del 40% de los abuelos se encargan del cuidado de sus nietos. Entre ellos,

- Un 49,5% de las personas que cuidan de sus nietos/as lo hace a diario y un 44,9% de forma semanal.
- La media de horas dedicadas por los cuidadores diarios es de 5,8 horas, y casi 3 de cada 10 lo hace 8 o más horas al día. Los cuidadores semanales presentan una media de 9,5 horas/semana.

Por ejemplo, «en España uno de cada cuatro abuelos que tiene nietos los cuida, lo que supone una presencia menor que la media europea donde la ratio es más de 1 de cada 3, pero los españoles dedican una media de siete horas diarias, dos más que la media europea»⁽²⁶⁾. Esta ayuda invierte los roles sociales, ya que los mayores no aparecen como potenciales receptores de cuidados sino que, más bien al contrario, son importantes apoyos de los cuidados para otros. La solidaridad intergeneracional e intrafamiliar sufre un importante impacto al obligar a los mayores a «dar ayuda» en vez de «recibir ayuda»⁽²⁷⁾. Se constata, que «la jubilación no quiere decir improductividad, pues tanto a nivel personal como familiar y social, el jubilado está constantemente produciendo, no sólo consumiendo recursos»⁽²⁸⁾.

Pero la cobertura familiar –«un elemento diferencial de la sociedad española»– está llegando a su límite con las 300.000 familias que, ya en el año 2012, vivían prácticamente de una pensión. Habían acumulado un conjunto de reservas durante la etapa de bonanza económica, en la que crecieron salarios, rentas y patrimonio. Su función de ayuda a sus miembros presenta un efecto amortiguador de la penuria. Por ejemplo, es el caso de los desempleados que se van a vivir con padres y abuelos, ampliando los hogares familiares y configurando familias intergeneracionales. Las pensiones de los jubilados, aunque sean

(25) LÓPEZ JIMÉNEZ, J. J. y RENES, V. (2011): Los efectos de la crisis en los hogares: nivel de integración y exclusión social. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global* N° 113, pág. 199.

(26) BADENES, N. y LÓPEZ, M^a T. (2011): Doble dependencia: abuelos que cuidan nietos en España. *ZERBITZUAN* 49, pág. 108.

(27) GUTIÉRREZ MOAR, M^a C. (2014): Las arrugas de la crisis: cambios que afrontan los mayores y los educadores sociales. En Torío, Susana et al. (coords) *Crisis social y el Estado del Bienestar: las respuestas de la Pedagogía Social*, pág. 462.

(28) ESCARBAJAL, A. y MARTÍNEZ, S. (2012): Jubilación, educación y calidad de vida. *Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social*, 16, pág. 255.



bajas, son salvavidas de familias completas. Las asociaciones riojanas reflejan esta situación que, cada vez, representa la realidad diaria de muchas familias.

«Cada vez somos más conscientes de que como las personas mayores están siendo el colchón o sustento de muchísimas familias» (Asociación juvenil).

Por todo ello, la familia es la que está llegando, en muchos casos, a cubrir los huecos a los que no llegan el Estado y las instituciones sociales, pero esta ayuda, a su vez, también se está erosionando con la prolongación de la crisis. La pregunta es cómo afectarán las reducciones de las ayudas de dependencia, las restricciones en el acceso a las pensiones y la disminución de las prestaciones por desempleo en la ya maltrecha economía de miles de familias. Sin duda, el dibujo de los itinerarios de la pobreza tendrá nuevos y oscuros contornos por la progresiva desprotección de las situaciones de carencia y de los ciclos vitales, vinculados a la edad o a la enfermedad propia o de los familiares más cercanos.

9 BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, A.; ESPARZA, C. y PÉREZ DÍAZ, J. (2011): «Evolución y estructura de la población en situación de dependencia en España» en *Cuadernos de Relaciones Laborales* Vol. 29 N° 1. Pp. 43-67.
- ABELLÁN, A.; VILCHES, J. y PUJOL, R. (2014): *Un perfil de las personas mayores en España, 2014. Indicadores estadísticos básicos*. Informes en red. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS). Envejecimiento en red.
- BADENES, N. y LÓPEZ, M^a T. (2011): Doble dependencia: abuelos que cuidan nietos en España. *ZERBITZUAN* 49, 107-125.
- BENGTSON, V. L. y ROBERTS, R. (1991): Intergenerational solidarity in aging families: an example of formal theory construction. *Journal of Marriage and the Family*, 53(4), 856-870.
- CECS Fundación Encuentro (2014): Los mayores: más protagonistas, nuevos retos. *Informe España 2013. Una interpretación de su realidad social*, 177-230.
- COMISIONES OBRERAS (2014): *Observatorio Social de las Personas Mayores 2014. Para un envejecimiento activo*. Madrid: Fundación Primero de Mayo-Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- CORDERO, P. (2012): Situación social de las personas mayores en España. *Humanismo y Trabajo Social*.



- ESCARBAJAL, A. y MARTÍNEZ, S. (2012): Jubilación, educación y calidad de vida. *Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social*, 16, 245-272.
- FUNDACIÓN 1º DE MAYO (2013): *El impacto de la crisis en las condiciones de vida de las personas mayores*. Colección Informes N° 56. Madrid: CC.OO.
- GUTIÉRREZ MOAR, Mª C. (2014): Las arrugas de la crisis: cambios que afrontan los mayores y los educadores sociales. En TORÍO, S. et al. (coords) *Crisis social y el Estado del Bienestar: las respuestas de la Pedagogía Social*, 460-468.
- IMSERSO (2013): *Informe Anual 2012*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- IMSERSO (2014a): *Pensiones no contributivas de la Seguridad Social y prestaciones sociales y económicas para personas con discapacidad. Evolución de las nóminas 2007-2013*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- IMSERSO (2014b): *Resumen de aplicación de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social: año 2014* Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Encuesta de Presupuestos Familiares*. Madrid: INE.
- (2013a): *Censo de Población y Vivienda*.
 - (2013b): *Área de Análisis y Previsiones Demográficas*.
 - (2014a): *Indicadores Demográficos Básicos*.
 - (2014b): *Encuesta de Condiciones de Vida*.
- LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2012): *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Colección Estudios Sociales N° 35. Obra Social la Caixa.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J. J. y RENES, V. (2011): Los efectos de la crisis en los hogares: nivel de integración y exclusión social. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global* N° 113. Pp. 189-199.
- MARTÍN LESENDE, I. (2014): Crisis económica y vulnerabilidad social en personas mayores. *Atención Primaria* 979.
- MONTERO GARCÍA, I. y MUÑOZ GALIANO, I. M. (2014): Ciudadanos de una sociedad en crisis. Una mirada desde el colectivo de las personas mayores. En TORÍO, S. et al. (coords.) *Crisis social y el Estado del Bienestar: las respuestas de la Pedagogía Social*, 518-523.



- OBSERVATORIO DE LA DEPENDENCIA (2013): *X Dictamen del Observatorio. Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Madrid: Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.
- OBSERVATORIO DE PERSONAS MAYORES DEL IMSERSO (2012): *Informe 2010. Las personas mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios sociales e Iguales. IMSERSO.
- OCDE y DIRECCIÓN GENERAL SALUD Y CONSUMIDORES DE LA COMISIÓN EUROPEA (2012): *Panorama de la salud: Europa 2012. Europa al día nº 380*. Diciembre, 2012.
- SABATER, C. y ANDRÉS, S. (2013): *De la excepcionalidad a la generalidad. Pobreza y empleo en La Rioja*. Logroño: FRES. Disponible en <http://static.presspeople.com/attachment/d5c5d3fe5b2348fe84438cc2bd8fd943>
- SANCHO, M. *et al.* (2007): *Las personas mayores y las situaciones de dependencia*. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 70, 13-43.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2013): *The European health report 2012. Charting the way to well-being*. Copenhagen: Regional Office for Europe. World Health Organization.



Ayuda alimentaria y descalificación social. Impacto de las diferentes formas de distribución de alimentos cocinados sobre la vivencia de la pobreza en Barcelona

Albert Sales

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra
albert.sales@upf.edu

Inés Marco

Departamento de Historia Económica de la Universitat de Barcelona
imarcografuente@gmail.com

Fecha de recepción: 17/10/2014

Fecha de aceptación: 11/12/2014

Sumario

1. Introducción. 2. Marco teórico.
3. El retorno a la asistencia alimentaria en las sociedades opulentas.
4. Descripción del objeto de estudio. 5. Metodología.
6. Resultados: Servicios diferentes para necesidades diferentes.
7. Conclusiones: provisión de alimentos y riesgo de descalificación social.

RESUMEN

En las próximas páginas analizamos la relación entre las diferentes formas de distribución de alimentos preparados y el proceso de descalificación social que viven las personas que precisan de este apoyo en su vida cotidiana. Analizando la información cualitativa obtenida en el trabajo de campo realizado en comedores sociales y en las calles de Barcelona en noviembre y diciembre de 2013, exponemos bajo qué condiciones los comedores sociales pueden acelerar procesos de descalificación social (en la terminología acuñada por Serge Paugam) y en qué contexto el reparto de comida en la vía pública agrava las situaciones de marginalidad. Sin negar la necesidad de este tipo de servicios, sugerimos revisiones en las metodologías de intervención social que contribuyan a mantener la autonomía de las personas atendidas.

Palabras clave:

Comedores sociales, inseguridad alimentaria, alimentación, pobreza, descalificación, exclusión.



ABSTRACT

In the following pages we analyze the relationship between different forms of distribution of ready to eat food and the process of social disqualification experimented by people who need this support in their daily lives. Analyzing qualitative information obtained in fieldwork in soup kitchens and on the streets of Barcelona in November and December 2013, we present in which conditions can soup kitchens accelerate processes of social disqualification (in the terminology coined by Serge Paugam) and in which context the distribution of food on the street aggravates marginal situations. Without denying the need for such services, we suggest revisions to the methodologies of social intervention that contribute to maintaining the autonomy of the persons served.

Keywords:

Comedores sociales, inseguridad alimentaria, alimentación, pobreza, descalificación, exclusión.



1 INTRODUCCIÓN

El incremento del número de familias en situación de pobreza y la severidad con que esta pobreza se ha materializado en los hogares a partir de 2009, han generado multitud de iniciativas de asistencia para la cobertura de las necesidades básicas. Se ha producido una focalización de la solidaridad organizada en la provisión de alimentos favorecida por los frecuentes debates políticos y mediáticos acerca de malnutrición infantil y por las campañas de recogida de alimentos promovidas por grandes organizaciones que han vivido un fuerte incremento en la demanda de apoyo alimentario. El hambre conmueve porque, al igual que la vivienda, la comida se considera una necesidad básica irrenunciable. Ante el aparente crecimiento de las iniciativas de solidaridad alimentaria conviene cuestionarse si todo vale para cubrir dar comida a quienes no pueden mantener una alimentación adecuada. ¿Cualquier iniciativa debe ser considerada mejor que nada. ¿Qué impactos tienen las diferentes modalidades de distribución de asistencia alimentaria entre las personas receptoras? ¿Cómo influye ser beneficiario de asistencia alimentaria en la percepción subjetiva de una situación de pobreza?

Recibir asistencia alimentaria supone cambiar los hábitos de abastecimiento del hogar. En el caso de acudir a un punto de distribución de alimentos no perecederos procedentes de entidades como el Banco de Alimentos, la dieta se adaptará a los donativos recibidos. En el caso de realizar la comida principal del día o varias de ellas en un comedor social se deja de administrar los propios alimentos, de cocinar, de elegir qué comer, cuándo y cómo. Aunque los comedores son equipamientos dirigidos a personas que no tienen la infraestructura necesaria para cocinar o conservar los alimentos, ¿qué efecto tiene optar por la asistencia alimentaria frente a otros tipos de apoyo como las transferencias económicas? ¿Hay metodologías de asistencia más empoderadoras que otras?

A partir de los datos cualitativos obtenidos en el trabajo de campo realizado en los meses de noviembre y diciembre de 2013 en la ciudad de Barcelona, discutimos el impacto de las diferentes modalidades de distribución de alimentos preparados en la construcción subjetiva de la propia situación de pobreza de las personas beneficiarias. En la terminología acuñada por Serge



Paugam⁽¹⁾ (2007), tratamos de aproximarnos al rol que desempeña la asistencia alimentaria en el proceso de descalificación social que viven las personas que acuden a comedores sociales o que reciben raciones de comida en la vía pública.

2 MARCO TEÓRICO

Una de las características de la «nueva pobreza» surgida de la transformación de las sociedades industriales europeas es el proceso de «descalificación» social que viven las personas que la sufren. Cuando quienes han articulado su biografía alrededor de la ocupación asalariada quedan fuera del mercado laboral, las trayectorias de exclusión social y el empobrecimiento constituyen factores de lo que Serge Paugam ha denominado descalificación social. En la medida que nuestras sociedades aceptaron como realidad incuestionable el mito de la igualdad de oportunidades, la pobreza se convirtió en una categoría descalificadora. Si el éxito social debe ser el fruto del trabajo, caer en la pobreza es un síntoma inequívoco de un fracaso que los individuos deben aprender a gestionar⁽²⁾.

Según Paugam⁽³⁾, en el proceso de descalificación, las personas pasan por tres etapas. En la primera, la de fragilidad, las personas que no consiguen entrar en el mercado laboral y que pierden la capacidad de generar sus propios ingresos, toman conciencia de la distancia que les separa del grueso de la sociedad o de la situación que la sociedad de referencia considera deseable. Empiezan a ser identificadas como personas con problemas sociales y tienen la impresión de ser señalados por su entorno como «pobres». En la etapa de fragilidad, los individuos y los hogares afectados intentan mantenerse al margen de los servicios sociales o de las organizaciones de asistencia social. Consideran que entrar en estos circuitos como receptores de ayuda supone un reconocimiento tácito de su situación de pobreza y una pérdida de su autonomía personal.

La progresiva aceptación de diferentes formas de ayuda y la toma de conciencia de la propia vulnerabilidad social lleva a la etapa de dependencia. Se consideran en situación de dependencia aquellos hogares que reciben

(1) PAUGAM, S. (2007): *Las Formas Elementales de la Pobreza*. Madrid: Alianza.

(2) FERNÁNDEZ, J. M. (2000): «La Construcción Social de la Pobreza en la Sociología de Simmel.» *Cuadernos de Trabajo Social* (13): 15-32.

(3) Paugam describe el proceso de descalificación social a partir de sucesivos trabajos en los que encuesta a personas receptoras de la Renta Mínima de Inserción en Francia durante la década de los noventa.



asistencia de los servicios sociales públicos o de organizaciones de asistencia social. Las personas que se encuentran en esta fase son conscientes de haber renunciado al ejercicio de una profesión, a causa de la exclusión del mercado laboral, y asumen, después de un proceso de adaptación psicológica, la necesidad de un apoyo externo al hogar. En esta etapa, es habitual que se atribuya la situación de necesidad a las responsabilidades familiares o que se culpe a circunstancias externas (como la crisis) para reinterpretar la propia situación y tratar de mantener la autoestima.

La fase de dependencia puede resultar la antesala de la tercera etapa del proceso de descalificación: la de ruptura. Se caracteriza por la desaparición de los vínculos con la mayor parte de los servicios sociales y las organizaciones de asistencia, y por la adopción de estilos de vida marginales y orientados a la mera supervivencia. El paso a una etapa de ruptura puede desencadenarse en el momento en que se pierden prestaciones económicas, en situaciones de tensión con los servicios sociales que resulten traumáticas, en momentos de enfermedad o tras una acumulación de frustraciones que llevan al individuo a dejar de considerar a los servicios sociales o las entidades como un apoyo⁽⁴⁾. En la etapa de ruptura, las ayudas en forma de dinero o de alimentos se buscan en circuitos informales y a través de la caridad social, desarrollando mecanismos de rechazo a la intervención institucional en la propia vida y en las propias decisiones.

Las experiencias de empobrecimiento derivadas de los impactos de la crisis provoca un proceso de descalificación en los términos del que describe Serge Paugam. A los hogares que vivían situaciones de pobreza en un supuesto contexto de prosperidad, se han sumado los miles de familias que han sufrido un deterioro notable de su calidad de vida al perder sus ingresos por rentas del trabajo y por transferencias públicas. Muchas de estas familias habían pasado una época en que el trabajo asalariado, precario o no, les permitía mantener niveles de consumo y estilos de vida identificados popularmente como «de clase media». En estos hogares reina un desconocimiento absoluto del sistema público de servicios sociales y una fuerte resistencia a reconocer la necesidad de recibir asistencia de entidades públicas o privadas. En este sentido, vemos analíticamente pertinente utilizar las categorías propuestas por Paugam y considerar que estas familias se encuentran en la fase de fragilidad de un proceso de descalificación social.

La diversidad de los servicios que dirigen las administraciones públicas, sobre todo las locales, a las personas en situación de vulnerabilidad social o

(4) PAUGAM, S. (2007): *Las Formas Elementales de la Pobreza*. Madrid: Alianza.



de pobreza, no siempre se ajusta a las necesidades de su hogar. En el caso de las familias que se encuentran en fase de fragilidad, el rechazo a solicitar ayuda a los servicios sociales tiene mucha relación con su percepción subjetiva de dichos servicios. Si los consideran estigmatizadores o piensan que se trata de ayudas destinadas a «pobres», la resistencia a interactuar con el sistema público o con las organizaciones asistenciales será mucho mayor que si los consideran servicios propios del Estado del Bienestar o vinculados a sus derechos como ciudadanía. Al ser los repartos de comida no perecedera y los comedores sociales, servicios claramente identificados como ayuda a la pobreza, es de esperar una fuerte resistencia a acudir a estos recursos por parte de los hogares en situación de fragilidad. La concepción de los espacios de atención y los propios prejuicios proyectados por la administración pública y otras organizaciones a la hora de concebir los servicios puede determinar la capacidad de acogida de los mismos. No obstante, la centralidad de la alimentación en el conjunto de las necesidades de los individuos, y la reducida proporción de los ingresos de una familia media que supone la compra de comida, contribuyen irremediabilmente a la estigmatización de quienes requieren asistencia externa para hacer frente a la adquisición de alimentos.

Las personas en la fase de ruptura descrita por Paugam por su parte, tampoco encuentran acomodo en el circuito de asistencia alimentaria conectado a los servicios sociales. Las largas trayectorias de exclusión motivan su negativa a seguir programas de intervención social estructurados. La existencia de un circuito alternativo de asistencia alimentaria, cuya prioridad es proporcionar la comida a quien la requiere sin necesidad de intervención social alguna, demuestra que existe un grupo significativo de población en situación de exclusión social que esquiva el modelo institucional de provisión de ayudas. La desconfianza en los procesos de inserción facilitados por organismos oficiales, generada por prejuicios o por acumulación de malas experiencias o de fracasos, provoca la negativa a pasar por los trámites requeridos para obtener la derivación a un comedor social público o concertado por la administración pública. Por otro lado, también son usuarias de estos circuitos alternativos las personas que se encuentran en una situación administrativa irregular, y a las que cualquier acercamiento con las instituciones administrativas les generan miedo y/o desconfianza.

3 EL RETORNO A LA ASISTENCIA ALIMENTARIA EN LAS SOCIEDADES OPULENTAS

El aprovisionamiento de alimentos constituye el núcleo de la cobertura de las necesidades básicas y, por eso, las experiencias de inseguridad alimentaria



y las de dependencia de asistencia externa para combatirlas son altamente estigmatizadoras. La persona que asume que no puede acceder a la alimentación por sí misma está asumiendo de forma inequívoca su situación de pobreza, a la vez que la admite frente al resto de la sociedad y, en especial, frente a las personas que le facilitan asistencia. En las sociedades surgidas del crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial, el reparto de alimentos a las personas en situación de escasez material se convirtió en una actividad estadísticamente anecdótica identificada con las formas de pobreza más marginales. En Europa y en los Estados Unidos, a partir de los años 50, el reparto de alimentos pasa a ser una actividad complementaria a intervenciones sociales sobre colectivos en situación de exclusión social severa. Se considera que para experimentar situaciones de inseguridad alimentaria hay que acumular problemáticas sociales intensas que obliguen a los servicios sociales (de titularidad pública o privada) a complementar las transferencias de rentas y las intervenciones educativas con el suministro de comida⁽⁵⁾.

La reaparición del suministro de alimentos a los hogares en situación de pobreza por parte de organizaciones no lucrativas se reprenen en los 80 en Estados Unidos y se extiende durante los 90 a los países de la Unión Europea en paralelo a un aparente crecimiento de la demanda y de las experiencias de inseguridad alimentaria en un entorno opulento. La solicitud de asistencia alimentaria por parte de personas que conformaban la «nueva pobreza» de la post-industrialización avivó el debate sobre los modelos clásicos de servicio alimentario caritativo⁽⁶⁾. Los modelos de «food pantry» (almacenes que reparten comida envasada y no perecedera proveniente de los excedentes de la agroindustria o del comercio) y de «soup kitchen» (comedores para personas sin hogar), pensados para atender a la pobreza marginal, imponían (e imponen) una barrera simbólica a quienes caían en situación de pobreza tras décadas sintiéndose miembros de las «clases medias» beneficiarias del Estado del Bienestar⁽⁷⁾.

En nuestro modelo explicativo, apuntamos dos hipótesis principales. En primer lugar, que el sistema de las diferentes formas de asistencia alimentaria no pueden satisfacer las necesidades de las personas en fase de fragilidad. Los hogares que recientemente han empezado a experimentar situaciones de pobreza consideran los comedores sociales equipamientos para sin techo o dispuestos para atender situaciones de pobreza extrema en las que no se reconocen. La

(5) BAUMAN, Z. (2000): *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*, Barcelona: Gedisa.

(6) WARSHAWSKY, D. N. (2010): «New Power Relations Served Here: The Growth of Food Banking in Chicago.» *Geoforum* 41(5): 763-775.

(7) WICKS, R.; TREVENA, L. J. y QUINE, S. (2006): «Experiences of Food Insecurity among Urban Soup Kitchen Consumers: Insights for Improving Nutrition and Well-Being.» *Journal of the American Dietetic Association* 106(6): 921-924.



metodología de intervención social de dichos equipamientos tampoco favorece que las personas que finalmente acuden a ellos cambien su consideración del sistema de apoyo alimentario. La erosión de la autonomía personal, la sensación de aislamiento y el estigma social, contribuyen a que la vivencia del comedor sea descalificadora. Los repartos en la calle presentan las mismas barreras acentuadas por la convicción de voluntariado y personas atendidas de que, efectivamente, se trata de un servicio para personas sin techo.

En segundo lugar, el sistema de comedores sociales vinculados a los servicios sociales plantea barreras infranqueables a las personas en fase de ruptura. Además de los requerimientos administrativos (para acceder al servicio hace falta ser derivado por un profesional referente de servicios sociales y renovar el carnet que da acceso al comedor periódicamente), el temor de las personas en situación irregular a proporcionar datos personales a la administración y el rechazo de quien ya está harto de iniciar planes de trabajo individualizados y procesos de inserción a someterse a una intervención social, empujan a las personas en fase de ruptura a buscar el acceso a la alimentación en circuitos extraoficiales, ya sean comedores de iniciativas privadas que no desarrollan ninguna metodología de intervención social o repartos de alimentos en la vía pública.

4 DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Existe una gran diversidad de modalidades de provisión que las personas usuarias suelen combinar para garantizarse las tres comidas principales. En Barcelona, los principales programas de cobertura de las necesidades alimentarias consisten en la distribución de productos básicos gestionada por la Fundació Banc dels Aliments, la Cruz Roja y Cáritas. Las tres entidades y los servicios sociales municipales interactúan para proporcionar a los hogares con escasez de recursos productos básicos que completen su suministro doméstico de alimentos. Las familias beneficiarias, por tanto, deben cumplir unos requisitos mínimos para que esta ayuda les sea de utilidad: por una parte, deben ser capaces de conseguir el resto de alimentos necesarios para una dieta adecuada, en especial frutas, verduras y otros productos frescos; por la otra, deben contar con los medios necesarios para conservar y procesar los alimentos, principalmente un refrigerador, fogones, una fuente de energía y agua.

Los servicios que proporcionan comida cocinada o lista para consumir, en los que se centra este estudio, tienen un público objetivo distinto. Durante el estudio hemos detectado tres tipos de servicios, las iniciativas públicas o concertadas, las iniciativas privadas formalmente constituidas y las iniciativas



privadas que realizan el reparto en la vía pública. Los servicios de comedor del Ajuntament y los de entidades del Tercer Sector que tienen la totalidad o una parte de las plazas concertadas con el municipio, se concede a personas que habitan en viviendas sin condiciones para cocinar o que requieren un seguimiento de sus hábitos alimentarios; a personas sin ingresos que cobran pensiones mínimas o que no pueden cubrir las necesidades básicas; y a personas sin techo. Éstos requieren la derivación por parte del profesional de referencia del Centro de Servicios Sociales en el que la persona usuaria haya sido atendida en primera instancia. La derivación se enmarca en un plan de trabajo en el que se intentan abordar las problemáticas sociales del hogar atendido de manera coordinada. No se trata de proporcionar una ayuda en forma de alimentos, sino de facilitar el acceso a la alimentación durante el espacio de tiempo necesario para abordar los problemas de exclusión social que llevan a los hogares afectados a no disponer de los recursos logísticos necesarios para cocinar y conservar los alimentos, a no disfrutar de un espacio apropiado para comer, o a permanecer en una situación de grave aislamiento social⁽⁸⁾. En la ciudad de Barcelona hay 17 comedores sociales vinculados al sistema de servicios sociales, de los cuales hay dos que realizan un doble turno, uno para personas con domicilio, pero en situación de alta vulnerabilidad social, y otro para personas sin hogar.

En paralelo, existen servicios gestionados y financiados por organizaciones no lucrativas, que permiten el acceso libre de las personas usuarias. El consumo de los alimentos que allí se sirven no está vinculado a ningún plan de trabajo y las condiciones de acceso a los comedores no tienen en cuenta la trayectoria de la persona, sino únicamente su estado en el momento de entrada (en la mayoría de estas instalaciones no se permite la entrada de personas bajo el efecto evidente de sustancias prohibidas o de alcohol). Buena parte de estos comedores surgieron de iniciativas religiosas (ya sean católicas o evangélicas) y tienen como público objetivo las personas sin techo.

La tercera modalidad de suministro de comida procesada es el reparto en la vía pública. En este caso, el servicio es totalmente ajeno a la Administración Pública y lo realizan tanto entidades sociales como grupos de ciudadanos y ciudadanas autogestionados que, en los últimos años, han tomado la iniciativa de repartir cenas. Estas iniciativas suelen ir dirigidas a las personas sin hogar o sin techo y se concentran en lugares de la ciudad donde es fácil contactar con ellas como la Estació de Sants o la Estació del Nord. La mayor parte de los

(8) En su página web, el Ayuntamiento de Barcelona especifica quién se dirige el Servicio de Cobertura de Necesidades Básicas y las condiciones de acceso (<https://w30.bcn.cat/APPS/portaltmits/porta/channel/default.html?&stpid=20090000979&style=ciudadano>, consultada a 3 de octubre de 2014).



colectivos que llevan a cabo esta tarea priorizan la cobertura de las necesidades básicas y orientan su servicio a las personas que duermen en la calle. Estas iniciativas surgen de la percepción ciudadana de que las personas sin techo no disponen de asistencia alimentaria en horario vespertino.

5 METODOLOGÍA

A partir de una aproximación propia de la etnografía crítica⁽⁹⁾, se han explorado las experiencias de inseguridad alimentaria de los usuarios y usuarias de los principales servicios que proporcionan comidas en la ciudad de Barcelona. El trabajo de campo se ha llevado a cabo en tres ámbitos: en la calle, realizando una aproximación etnográfica a las personas sin hogar usuarias y no usuarias de los servicios; los comedores sociales no municipales; y los comedores sociales municipales. No hemos seleccionado un perfil ni un colectivo concreto como objeto de estudio y se ha buscado la diversidad de edades y género en la identificación de informantes.

Para el análisis de los repartos de comida en la calle se recogieron los datos a través de observación participante, en los alrededores de las estaciones del Norte y de Sants, dos días por semana, entre las 20 horas y las 23 horas, durante los meses de noviembre y diciembre de 2013. Las notas de cada sesión de trabajo de campo se transcribieron en la misma noche. Para conocer los horarios y los puntos de reparto, dedicamos tres noches a entrevistar personas que pernoctaban en las estaciones. En la Estación de Sants, la información fue complementada espontáneamente y con gran precisión por un miembro del personal de limpieza. En las primeras sesiones (durante el mes de noviembre de 2013, los lunes y los miércoles) centramos la atención en las personas receptoras de las raciones de alimentos, estableciendo los contactos incorporándonos a la cola y consumiendo la cena en las inmediaciones del reparto estableciendo charlas informales con personas aisladas y grupos. Solamente nos tuvimos que identificar como investigadores en 3 ocasiones, cuando los informantes preguntaron acerca de nuestro interés en el tema. La personas voluntarias no intentaron establecer conversación alguna en esta primera fase. Con los informantes tratábamos de reconstruir las estrategias de acceso a la alimentación y el relato de relaciones e interacciones con los servicios de asistencia.

(9) THOMAS, J. (1993): *Doing Critical Ethnography*. California: SAGE Publications, Inc.

WARSHAWSKY, D. N. 2010. «New Power Relations Served Here: The Growth of Food Banking in Chicago.» *Geoforum* 41(5): 763-775.

FLEISHER, M. S. (1995): *Beggars & Thieves. Lives of Urban Street Criminals*. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.



A partir de diciembre de 2013, la observación se centró en las personas voluntarias que organizaban y realizaban el reparto. Tras identificar que los grupos de voluntariado habían ajustado sus días de reparto para cubrir toda la semana, realizamos la observación los martes y los jueves a fin de no coincidir con las mismas personas voluntarias de la primera fase. Nos aproximamos con la intención de colaborar en las tareas de reparto y para conocer las dinámicas de trabajo, identificándonos como investigadores en función de las preguntas que realizaban los informantes. En este caso, tuvimos que identificarnos con los tres grupos con los que establecimos relación. En las conversaciones con las personas voluntarias buscábamos contrastar el supuesto inicial de que no había intención de intervención social adicional a la cobertura de la necesidad alimentaria, así como identificar los elementos de su relación con las personas usuarias que pudieran favorecer el acercamiento de quienes ya se encontraban en situación de ruptura.

En los comedores municipales y comedores de iniciativa privada integrados en el sistema municipal se ha combinado la observación no participante con la realización de entrevistas semiestructuradas a 32 personas usuarias (19 hombres y 13 mujeres), a 8 personas profesionales y a 8 personas voluntarias. Las entrevistas se realizaron en 3 comedores de titularidad municipal en horario de almuerzo (entre las 13 y las 15 horas), y en 5 comedores de titularidad privada, en 3 de ellos en horario de almuerzo y en los otros dos durante la cena. Las entrevistas a las personas usuarias y al voluntariado se realizaron durante la comida y las entrevistas a profesionales después de los servicios. En todas las entrevistas se han tomado notas y la mayor parte se han registrado en audio digital (en 5 casos no se ha utilizado la grabadora por el desagrado manifestado por la persona entrevistada). Las entrevistas semiestructuradas realizadas a las personas usuarias constaban de un primer bloque sobre el acceso a la alimentación y la relación con el equipamiento, un segundo bloque sobre los sentimientos y actitudes que genera el hecho de recibir ayuda alimentaria, un tercero sobre las percepciones en torno a la propia dieta y de qué es una dieta saludable y, por último, se registraban los aspectos sociodemográficos. Las entrevistas se complementaban con la observación del entorno físico en el que se presta el servicio, de las interacciones establecidas entre personas usuarias, personal asalariado con y sin funciones socieducativas, y con voluntariado. Tanto la observación como las entrevistas se encaminaban a la identificación de los obstáculos simbólicos que las personas en situación de fragilidad pudieran encontrarse ante la perspectiva de ser derivadas al servicio de comedor. Se contrastaba también si dichos obstáculos se convertían también en factores de descalificación social para alguno de los perfiles de usuarios y usuarias.



En los comedores privados de acceso libre la observación ha sido participante. Para la observación, ambos investigadores acudimos como usuarios en los mismos turnos, pero por separado a dos comedores en 5 ocasiones por comedor. En las observaciones y las conversaciones no estructuradas mantenidas con las personas usuarias, buscábamos recoger datos sobre el número y los perfiles de los usuarios, la relación entre ellas y con las personas que prestan el servicio, las situaciones personales que llevan a requerir apoyo para completar alimentación, las acciones y reacciones de usuarios, voluntarios y profesionales, las opiniones sobre la calidad de la comida y del servicio y las maneras de manifestarlas, y las opiniones y actitudes sobre necesidades, justicia y situación socioeconómica. En las observaciones no se utilizaba ningún apoyo para registrar los datos para no generar desconfianza o coartar la expresión de las personas informantes. Los investigadores escribían el informe de observación en las horas inmediatamente posteriores. La participación buscaba identificar qué elementos de la atención recibida por las personas usuarias era determinante para elegir este tipo de comedor y qué factores ocasionaban la ruptura con el circuito institucional de asistencia alimentaria.

6 RESULTADOS: SERVICIOS DIFERENTES PARA NECESIDADES DIFERENTES

Según la descripción del Ayuntamiento de Barcelona, el Servicio de comedor se dirige a personas cuyas viviendas no reúnen condiciones para cocinar, o que requieren un seguimiento de los hábitos de alimentación; a personas sin ingresos que cobran pensiones mínimas y no pueden cubrir las necesidades básicas; y personas sin techo. El personal técnico de la administración municipal manifiesta que el servicio de comedor siempre complementa una intervención social más amplia dirigida por el profesional referente de servicios sociales. A parte del trabajo de orientación y acompañamiento que realiza el profesional referente, los comedores son equipamientos donde debe realizarse una labor educativa y relacional. Las situaciones de pobreza extrema están íntimamente relacionadas con la soledad, y las comidas son un buen momento para romper con el aislamiento social. Pero para las personas usuarias que llevan poco tiempo acudiendo a este servicio, el comedor es un símbolo de su incapacidad de cubrir una de las necesidades más básicas y, en consecuencia, tratan de permanecer en él el menor tiempo posible. Su habitual convicción de que se trata de una situación temporal contribuye a que se establezca una barrera de relación con quienes consideran que sí son personas «pobres».

Al principio entraba y salía lo más rápido posible y no me paraba en la puerta por vergüenza, por miedo a que pasara algún conocido. Después de siete meses ya no me importa demasiado porque creo que va para largo.



D. A., 51 años, 4 años desempleado. Entrevista realizada el 22 de noviembre de 2013 en el Comedor Municipal de Paral·lel, Barcelona.
Entrevistador: Albert Sales

Estas dinámicas de aislamiento y estigmatización deberían ser encauzadas por algún tipo de trabajo socioeducativo. La falta de personal, el tamaño de los comedores y la dinámica del servicio obliga a que las tareas socioeducativas o de dinamización de las relaciones sociales en el entorno de los comedores se realiza fuera del horario de la comida. Durante el tiempo del almuerzo, las educadoras sociales sólo tienen tiempo de recibir a las personas usuarias en el mostrador de entrada y comprobar la validez de los carnés. En la mayoría de los comedores municipales, las tareas educativas se realizan durante las mañanas en forma de talleres voluntarios. A pesar de valorar positivamente este tipo de actividades, las personas que más sienten la experiencia en el comedor como un proceso descalificador no son las que más participan.

Todo es mejorable pero la comida está bien y el ambiente es agradable. Este comedor es, con diferencia, el mejor en el que he estado. Se nota el compromiso de las educadoras. Ya hace tiempo que organizan actividades antes de comer. Se nota que la gente se conoce más, hay más charlas durante el almuerzo, se preguntan cosas... Las actividades rompen la actitud defensiva de la gente que viene al comedor. (...) Yo no participo en los talleres, no quiero pasarme toda la mañana aquí. Está bien que se haga, pero no es para mí.

J. F., 52 años. 5 meses asistiendo al comedor social. Entrevista realizada el 20 de noviembre de 2013 en el Comedor Social Cafè Just, Barcelona.
Entrevistadora: Inés Marco

Existe un perfil de persona usuaria que no dispone de la infraestructura para cocinar apropiadamente, o no tiene ingresos suficientes para hacer frente a las cuotas de los suministros de su hogar, que es derivada al servicio de comedor social para aligerar su gasto en alimentación. Estando en el paso de la fase de fragilidad a la fase de dependencia, buscan en los servicios sociales ayuda para conseguir alguna fuente de ingresos y, ante la escasez de prestaciones y ayudas económicas, el servicio de comedor resulta ser uno de los que se puede ofrecer con mayor agilidad. En estos casos, el servicio de comedor cumple la función de reducir los gastos del hogar, pero la dinámica de los comedores puede agravar la situación de vulnerabilidad psicológica en la que se encuentran estos usuarios y usuarias. Varias de las educadoras entrevistadas coinciden en señalar que la crítica situación del mercado laboral, la reducción de las transferencias públicas a los hogares, y la utilización de una proporción extremadamente elevada de la renta al pago de hipotecas y alquileres, ha incrementado el número de personas que acuden a los comedores por una problemática puramente económica.



La persona que tiene dificultades para asumir el coste de los alimentos a causa de una situación de desempleo y por la imposibilidad de conseguir rentas del trabajo necesita no sentirse incapacitada. Un comedor social debería ser un espacio donde promover la autonomía personal y la participación, y donde tomar medidas para no potenciar la sensación de «inutilidad», porque esta sensación, sumada a las repetidas decepciones en la búsqueda de empleo y en la ayuda recibida de los servicios sociales, puede empujar a las personas atendidas a la fase de ruptura⁽¹⁰⁾.

Casi treinta años trabajando de cocinero. Y ahora tengo que ponerme a la cola para que me sirvan la comida. Estoy harto de explicarle historias a la «asistenta social» y estoy harto de la comida de aquí. Preferiría cocinar yo aunque no me pagaran. Al menos tendría algo que hacer por la mañana.

P. S., 57 años, 4 años desempleado. Entrevista realizada el 3 de diciembre de 2013 en el Comedor Municipal de Paral el, Barcelona.

Entrevistador: Albert Sales

En paralelo a los comedores municipales, las organizaciones que gestionan otros establecimientos presentan un gran abanico de aproximaciones a la vinculación entre necesidades alimentarias y exclusión social, por lo que las metodologías de intervención son muy distintas. En un extremo situaríamos los comedores en los que se busca crear una vinculación más allá de la cobertura de necesidades básicas, con el objetivo de iniciar procesos de acompañamiento en la inserción social. En el otro extremo, los comedores en los que se rechaza cualquier intervención y la acción se limita a proveer de alimentos.

En general, los comedores de entrada libre cubren las necesidades de personas en fase de ruptura con los servicios sociales institucionales. Se trata tanto de personas que no han pasado nunca por la fase de dependencia, como de personas que rompen sus vínculos tras una larga relación con diferentes servicios y centros y después de haber tenido apoyo alimentario a través de comedores municipales. Las personas usuarias son mayoritariamente hombres, de orígenes y edades muy diversas. La mayoría de estos comedores son identificados como establecimientos para personas sin techo, aunque una parte importante de sus usuarios no est n realmente en esta situación.

En cualquier caso, los comedores de entrada libre cubre las necesidades de personas que han roto los vínculos con los servicios sociales y de personas que nunca han encontrado o buscado la vía de acceso a los mismos. Los usuarios

(10) Como desarrolla Alicia B. Gutiérrez a partir de las categorías de Pierre Bourdieu, las estrategias de supervivencia de las personas en situación de pobreza se ven modificadas por la interacción con los servicios asistenciales hasta configurar un habitus de la pobreza [GUTIÉRREZ, A. B. 2003. «La construcción social de la pobreza. Un análisis desde las categorías de Pierre Bourdieu». *Anduli, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*. N  2].



extranjeros en situación administrativa irregular acuden a estos servicios como único recurso disponible y lo combinan con el apoyo que reciben de parroquias y del vecindario de los barrios donde residen. Entre ellos hay quien afirma haber intentado acceder a los servicios sociales y no haber podido por no estar empadronado. También es común atribuir su exclusión del circuito de asistencia social vinculado a la administración al miedo al control y a ser denunciado por estar en situación irregular⁽¹¹⁾. Aunque en los centros de servicios sociales municipales se atiende a personas no empadronadas y se preste asistencia técnica a las personas en situación irregular, se detecta un gran desconocimiento del funcionamiento de los servicios sociales por parte de las personas extranjeras y un gran recelo hacia las instituciones de la administración pública.

La distribución vespertina de alimentos en la vía pública surge para compensar la percepción de escasez de equipamientos y comedores que proporcionen cenas. La alarma social creada por el rápido empobrecimiento del conjunto de la población y por el crecimiento de las situaciones de pobreza extrema ha llevado a pequeñas entidades y grupos de ciudadanos y ciudadanas a organizarse para cocinar y repartir alimentos en puntos de las ciudades donde se agrupan personas sin hogar para pasar la noche. Ni las entidades ni estos grupos autogestionados manifiestan pretensión alguna de llevar a cabo una actividad socioeducativa complementaria al reparto de comida. Es habitual que los voluntarios y voluntarias expresen explícitamente que su actividad no constituye la intervención social óptima para las personas beneficiarias, pero no identifican ninguna alternativa ante la situación de abandono en la que se encuentran las personas sin techo.

Ya sé que sería mejor tener un local, hacer un acompañamiento profesional a las personas que se nos acercan... conocer sus situaciones y buscar soluciones... sobre todo ayudar a los sin papeles... pero hoy por hoy lo que puedo hacer es cocinar 20 raciones una vez a la semana y venir aquí. Si no hubiera necesidad no habría esta cola, ¿no?

M. J., 57 años. Voluntaria que reparte comida en la Estació del Nord. Entrevista realizada el 27 de noviembre de 2013 en la Estació del Nord, Barcelona.

Entrevistadores: Inés Marco y Albert Sales.

Los repartos de cenas en las estaciones de Sants y del Nord se han ido coordinando a través de la experiencia de los grupos de voluntarios y voluntarias y en los meses del trabajo de campo se repartían aproximadamente 300 cenas cada día de la semana. La mayor parte de ellas se suministran a personas sin techo,

(11) Conversación mantenida en el marco de la observación participante en el Comedor Social Reina de la Paz (Barcelona) con dos informantes hombres, originarios de Senegal, el 19 de diciembre de 2013. Investigador: Albert Sales.

Conversación mantenida en el marco de la observación participante en el Comedor Social Reina de la Paz (Barcelona) con un informante hombre, originario de Gambia, el 23 de diciembre de 2013. Investigadora: Inés Marco.



pero las voluntarias entrevistadas con más experiencia aseguran que cada vez atienden a más personas que bajan de sus casas a buscar la comida. Casi siempre se trata de personas mayores que habitan en viviendas en condiciones de insalubridad y sin la infraestructura necesaria para cocinar. En algunos casos, a través de las redes de relación vecinales, también se llevan cenas directamente a los domicilios de personas mayores con dificultades de movilidad.

«Aquí no pasas hambre. Cada día viene gente a repartir comida a esta hora (...) Con lo que reparten puedes comer de todo. Ayer trajeron unas lentejas buenísimas. Unos días mejor, otros peor... pero se come bien».

M. H. 67 años. Pernocta en la Estació de Sants desde hace 3 meses con su marido A. F. de 73 años. Conversación mantenida con ambos el 18 de noviembre de 2013 en la Estación de Sants, Barcelona.

Investigadores presentes: Albert Sales e Inés Marco.

Las personas beneficiarias de estos repartos están instaladas en un circuito informal de obtención de comida. En base a las razones de su ruptura con los servicios sociales municipales hemos identificado tres perfiles: personas autóctonas que no han solicitado nunca la ayuda de servicios sociales y que hace años que viven en situación de exclusión, personas extranjeras que no han solicitado nunca la ayuda de servicios sociales o que habiéndola solicitado se han encontrado con barreras administrativas o institucionales, y personas autóctonas o extranjeras, que después de años de relación con los servicios sociales sin encontrar salida a su situación de dependencia han entrado en una fase de ruptura de vínculos.

«¿Los comedores? A los del Ayuntamiento vamos sólo tres veces al año... Y a los otros, algunas veces al mediodía. Pero por la noche no, quedan lejos. Preferimos quedarnos aquí y ya nos echamos a dormir».

M. H. 67 años. Pernocta en la Estació de Sants desde hace 3 meses con su marido A. F. de 73 años. Conversación mantenida con ambos el 18 de noviembre de 2013 en la Estación de Sants, Barcelona.

Investigadores presentes: Albert Sales e Inés Marco.

Sobre todo en el caso de las personas sin techo, las dificultades de desplazarse hasta los centros municipales que ofrecen servicios de cenas, o bien los horarios de estos centros (la cena suele servirse sobre las 6 ó 7 de la tarde), implican que muchos opten por recibir los alimentos de las iniciativas ciudadanas autogestionadas⁽¹²⁾. De nuevo, consideramos que estas iniciativas

(12) Conversaciones mantenidas en el marco de la observación participante en la Estació del Nord (Barcelona) con dos grupos de informantes (uno compuesto por 3 hombres de origen marroquí y otro por 2 hombres de origen español) el 23 de diciembre de 2013. Investigadores: Albert Sales e Inés Marco.



son un complemento a los servicios municipales, debido sobre todo a las características actuales de éstos. El reparto callejero de alimentos tiene algunas implicaciones negativas para las personas que están en situación de fragilidad o dependencia, especialmente la sensación de exposición generada por las colas que se organizan para el reparto. A la vez, son estas mismas consecuencias las que pueden acabar resultando una barrera para algunas personas que estén en situación de inseguridad alimentaria.

7 CONCLUSIONES: PROVISIÓN DE ALIMENTOS Y RIESGO DE DESCALIFICACIÓN

Los comedores sociales (dentro o fuera del circuito de servicios sociales) y los repartos de alimentos en la vía pública, ponen a interaccionar a las personas beneficiarias de la ayuda con instituciones y personas profesionales y voluntarias mientras modifican y condicionan sus hábitos cotidianos. Hemos identificado los aspectos que incrementan el riesgo de descalificación social en cada modalidad de provisión de alimentos cocinados.

Los comedores que forman parte en el «servicio municipal de cobertura de necesidades básicas» (municipales o concertados) atienden a personas derivadas por un profesional de servicios sociales y ofrecen un servicio que complementa una intervención social más compleja. Los entrevistados y entrevistadas manifiestan haberse resistido inicialmente a acudir a los servicios sociales y haber considerado los comedores equipamientos para personas en situaciones de pobreza visiblemente más graves que las propias. En el paso de la fase de fragilidad a la fase de dependencia, la derivación a un comedor supone un fuerte impacto simbólico al situar a la persona atendida ante un servicio altamente estigmatizado. Si la dinámica del servicio refuerza la estigmatización se incurre en el riesgo de acelerar el proceso de descalificación social. En este sentido, el tamaño de las instalaciones, su apariencia, el ambiente, la atención por parte del personal y elementos como la presencia de un guardia de seguridad uniformado o la existencia o no de actividades paralelas como talleres lúdicos o educativos, influyen de forma determinante en la experiencia de la asistencia por parte de las personas usuarias.

La mayoría de los comedores de la ciudad difícilmente rompen con la estigmatización del servicio. Sin embargo, considerar el servicio como no apto para

Conversaciones mantenidas en el marco de la observación participante en la Estació de Sants (Barcelona) con un informante hombre de origen español, por una informante mujer de origen español y por un grupo de informantes originarios de Rumanía el 30 de diciembre de 2013. Investigadores: Albert Sales e Inés Marco.



las personas que en poco tiempo se han visto obligadas a abandonar estilos de vida mayoritarios, o considerados por ellas mismas de clase media, debería invitar a revisar si el planteamiento es apropiado para personas en fase de dependencia o con largas trayectorias de exclusión social. Las dificultades para trazar itinerarios de inserción laboral y la reducción de las transferencias en efectivo de las administraciones públicas también deberían invitar a replantear la provisionalidad de un servicio que, concebido como temporal y de atención en el corto plazo, se convierte, demasiado a menudo en un servicio de larga duración. Sin opciones a disponer de ingresos propios, desaparecen las oportunidades para administrar la propia alimentación y la propia vida cotidiana acelerando procesos de descalificación social. Evitar estos procesos a través de sistemas de garantías de rentas podría ser más beneficioso que la derivación a comedores para buena parte de la población atendida, pero se requieren decisiones políticas para la reestructuración de la atención social.

Para las personas en fase de dependencia, el comedor debería contribuir a evitar el aislamiento social. Incorporar actividades complementarias y facilitar espacios de actuación para los educadores y educadoras se manifiesta positivo para hacer del comedor un espacio en el que las relaciones sean, cuanto menos, cordiales. Una vez más el tamaño de las instalaciones es crucial para establecer metodologías de funcionamiento más familiares y que permitan una interacción distendida entre personas usuarias potencialmente dinamizada por los y las profesionales del centro. En el mismo sentido, la participación en algunas de las tareas del comedor, dependiendo de las posibilidades de cada una de las personas, resulta ser un elemento clave para mantener la autoestima. Participar de forma activa en los trabajos dirigidos a cubrir las necesidades básicas es muy relevante para todas aquellas personas a las que se les niega la valoración de sus trabajos en el mercado laboral.

Por su parte, recibir alimentos en la vía pública, actividad muy estigmatizada y que inicialmente puede parecer muy descalificadora, no tiene el mismo impacto en las personas atendidas. Estos beneficiarios de una modalidad de asistencia facilitada por ciudadanía organizada, ya se encuentran en fase de ruptura y no son potenciales usuarios de servicios que permitan una mejor intervención social. El impacto de este tipo de repartos se produce en mayor medida en las personas en fase de dependencia cuya imagen de la pobreza y de la asistencia alimentaria está fuertemente condicionada por las escenas contempladas en las calles. Estas escenas contribuyen a situar a los receptores de asistencia alimentaria en una categoría social distinta a la propia y acelerar su propio proceso de descalificación en el momento en que entran en el circuito de la ayuda institucional.



7 BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN, Z. (2000): Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres. Barcelona: Gedisa.
- FERNÁNDEZ, J. M. (2000): «La Construcción Social de La Pobreza En La Sociología de Simmel.» Cuadernos de Trabajo Social (13): 15-32.
- FLEISHER, M. S. (1995): Beggars & Thieves. Lives of Urban Street Criminals. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- PAUGAM, S. (2007): Las Formas Elementales de La Pobreza. Madrid: Alianza.
- SALES, A. (2014): El delito de ser pobre. Barcelona: Icaria.
- THOMAS, J. (1993): Doing Critical Ethnography. California: SAGE Publications, Inc.
- WARSHAWSKY, D. N. (2010): «New Power Relations Served Here: The Growth of Food Banking in Chicago.» Geoforum 41(5): 763-775.
- (2010): «New Power Relations Served Here: The Growth of Food Banking in Chicago.» Geoforum 41(5): 763-775.
- WACQUANT, L. (2010): Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad. Barcelona: Gedisa.
- WICKS, R.; TREVENA, L. J. y QUINE, S. (2006): «Experiences of Food Insecurity among Urban Soup Kitchen Consumers: Insights for Improving Nutrition and Well-Being.» Journal of the American Dietetic Association 106(6): 921-924.



Retos ético-políticos de las migraciones indígenas

Xabier Etxeberria Mauleon

Catedrático emérito de Ética de la Universidad de Deusto
xetxemau@deusto.es

Fecha de recepción: 10/12/2014
Fecha de aceptación: 30/12/2014

Sumario

1. Los pueblos indígenas como receptores de «migrantes».
2. Migraciones indígenas intraestatales.
3. Migraciones indígenas interestatales.
4. Bibliografía.

RESUMEN

Las migraciones indígenas son referencia paradigmática para las migraciones en general, en la medida en que concentran fácticamente toda su complejidad y éticamente todos sus retos. En este escrito se desarrolla lo implicado en esta tesis. Se aborda esta tarea en tres pasos: analizando primero la «migración» que reciben los pueblos indígenas; prestando atención luego a la migración intraestatal de estos; y poniendo por último el foco en sus migraciones interestatales.

Palabras clave:

Migraciones, pueblos indígenas, marginación, identidad cultural, derechos humanos.

**ABSTRACT**

Migrations of indigenous peoples have become a paradigmatic reference for migrations in general, since they encapsulate all their practical difficulties and their ethical challenges. The main aim of this paper is to try to shed light on these issues. First of all, I analyze the «migration» that indigenous peoples receive. Second, I deal with the intra-state indigenous migration. Finally, inter-state indigenous migration is the focus.

Keywords:

Migrations, indigenous peoples, marginalization, cultural identity, human rights.



Las migraciones se han constituido en uno de los grandes fenómenos socio-políticos de nuestros días: globalizado, problemático, discutido y, con frecuencia, estigmatizado. En general, son percibidas como movimientos de población de ciudadanos de unos Estados a otros. Pero este es un presupuesto prejuiciado, que oculta la especificidad de colectivos poblacionales migrantes que no identifican sin más su identidad cívica con el Estado al que pertenecen. Me estoy refiriendo en concreto a los pueblos indígenas. Tal ocultamiento les perjudica en sus derechos, añadiéndoles penurias y marginaciones a las ya soportadas por el grueso de quienes emigran. En este trabajo me propongo mostrar que cuando desvelamos esta realidad y la afrontamos, en los indígenas migrantes encontramos toda la complejidad de la migración y todos sus retos, así como pautas fundamentales para abordarlos positivamente. Con lo cual, tal desvelamiento no sólo estimula nuestra solidaridad con ellos, sino que nos permite clarificar el conjunto del fenómeno y, de este modo, ayudar cívicamente a todos los implicados en él.

Para que se sitúen convenientemente las consideraciones que siguen deberá tenerse presente: primero, que asumo un concepto amplio de migración, integrando en él todo movimiento poblacional que busca instalarse en nuevos territorios; segundo, que mi perspectiva dominante de análisis es la ética, más en concreto, la ética implicada en los derechos humanos; tercero, que tendré concretamente presentes a los pueblos indígenas de América Latina, por ser los más cercanos y conocidos –he tenido la fortuna de compartir experiencias con ellos–, y por ser los que podemos encontrar en el Estado español.

1 LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO RECEPTORES DE «MIGRANTES»

Como punto de partida para avanzar en el objetivo propuesto, no puede ignorarse que los pueblos indígenas fueron hechos indígenas –les emergió esta identidad– «a su pesar», precisamente a causa de «migraciones *sui generis*» que sufrieron. Son, en efecto, los descendientes de los pobladores originarios de un territorio que soportó la invasión de conquistadores y colonos, que conviven en dicho territorio con los descendientes de estos, y con poblaciones mestizas que se generaron, en medida importante, a través de fuertes abusos. A los indígenas les ha hecho tales esta «inmigración» a sus tierras en forma de ocupación de ellas por los fuertes-opresores de su vida, bienestar, identidad



y autogobierno. Aunque también les hizo tales otro fenómeno que interactuó críticamente con el primero, y que fue fruto de su iniciativa reactiva: su capacidad de resistencia para sobrevivir, no sólo físicamente, sino también culturalmente, con identidad renovadamente mantenida, aunque en medio de dificultades que dejaron su huella. Este punto de partida tiene que recordarnos que ante la cuestión de las migraciones de los indígenas, moralmente estos parten como «acreedores» que tienen derecho a compensaciones, aunque sea complejo definir los modos y los sujetos.⁽¹⁾

Para nuestra reflexión centrada en la actualidad interesa observar, de todos modos, que este fenómeno migratorio, no de ellos sino hacia ellos, no es meramente histórico. En formas algo más encubiertas en cuanto a su expresión opresora, persiste hoy. Piénsese en los nuevos «colonos» agrícolas que se asientan en zonas de la Amazonía, o en las migraciones en torno a la explotación de minerales y otros recursos en espacios indígenas, etc. A los territorios y poblaciones indígenas les siguen llegando personas y organizaciones, a veces crudamente «a su pesar» y en forma descaradamente invasiva; en otras ocasiones, sin que se hayan podido dar procesos de discernimiento y decisión colectiva, que merezcan llamarse tales, en los pueblos indígenas afectados, es decir, en forma de «invasiones sutiles».⁽²⁾ Analicemos someramente las características de este fenómeno.

Un primer aspecto importante es el siguiente. Normalmente, suele hablarse de migraciones intraestatales –a las que en general no se ponen trabas oficiales– e interestatales –que presuponen controles de los Estados implicados–.⁽³⁾ De acuerdo a ello, los movimientos poblacionales que ahora estoy considerando, en algunos casos serían intraestatales y en otros, por ejemplo, cuando intervienen las compañías transnacionales, podrían tener cierto alcance interestatal. Ahora bien, los pueblos indígenas con sus territorios, muestran que esta clasificación es insuficiente y simplificadora. Si asumimos sus derechos al territorio y al autogobierno, como no puede ser menos por estar reconocidos en la Convención de Derechos de los Pueblos Indígenas,⁽⁴⁾ no son sin más un sector poblacional en un trozo territorial del Estado en que están, pues tienen derecho a un grado significativo de soberanía política; pero tampoco tienen soberanía estatal.

(1) Véase sobre esto Gómez (2009).

(2) En el apartado siguiente tendré presente otra «migración» a territorios indígenas que es explícitamente violenta, que a su modo continúa la que se dio con la conquista y colonización: la de la instalación en ellos de colectivos armados que con su violencia provocan desplazamientos forzados: como en la colonización primera, no sólo entran con violencia, sino que obligan a salir. Por esta última razón es por lo que situó este fenómeno en la migración indígena intraestatal.

(3) Evidentemente acuerdos de libre circulación entre Estados en torno a las migraciones de sus ciudadanos, como sólo en parte y con matices ocurre en la Unión Europea, hace que la migración funcione entre ellos como si fuera intraestatal.

(4) Véase Berraondo (2013).



Esta situación «mediana», que en parte es herencia de la colonización y en parte reacción ante ella, coloca a los pueblos indígenas en un ámbito propio, pero no bien definido, que las políticas migratorias no suelen tener presente: en cuanto tienen soberanía política pueden reclamar derechos de control de quienes ingresan en sus territorios; en cuanto no llega a ser soberanía estatal, puede postularse que tales derechos deben encajarse, sin ser suprimidos o deformados, en los que posee ésta. Lo que implica una tensión que está llamada a resolverse a través del diálogo. Algo se avanza en ello cuando, al menos para cuestiones como la de la instalación de las transnacionales, se reconoce a los indígenas derecho a la consulta.⁽⁵⁾ Pero, ciertamente, habría que avanzar mucho más, en la línea de reconocerles derechos más amplios en las políticas migratorias que les afectan; por ejemplo, en el marco de una consistente y bien trabada institucionalización del derecho a la autonomía y la participación política de los pueblos indígenas en los Estados en que están.⁽⁶⁾ Lo que presupone, evidentemente, que a su vez se apoya con convencimiento y eficacia el fortalecimiento de sus instituciones de autogobierno, que, de acuerdo con los derechos humanos, tendrán que ser democráticas, en formas abiertas a concreciones inculturadas.⁽⁷⁾

Estas consideraciones dan por supuesto que los entes políticos con soberanía tienen derecho a controlar el ingreso de quienes quieren emigrar a sus territorios. ¿Pero es realmente un derecho que se ajusta a los derechos humanos? ¿Qué puede justificar éticamente este control? No voy a adentrarme aquí a fondo en esta cuestión.⁽⁸⁾ Simplemente voy a dejar constancia de que la experiencia de las migraciones hacia los territorios indígenas nos permite apuntar algunas pautas relevantes.

Para hacerse cargo de la posible fundamentación del control migratorio hay que partir de este supuesto básico, con la asunción de sus implicaciones que muestra que lo tomamos en serio: los derechos humanos, al ser de todo humano en cuanto humano, deben ser disfrutados por todos. Primera implicación: el lugar en que se nace modulará ciertos aspectos de este disfrute universal (en torno al derecho a la diferencia cultural), pero en modo alguno debe frenarlo (no podemos aceptar una condena fáctica a la miseria simplemente por haber nacido en un determinado lugar y pueblo). Segunda implicación: esto exige que se tengan políticas migratorias, intraestatales,

(5) Véase Whirmore (2013). En este trabajo, además de indicarse el marco legal para la participación indígena, se da cuenta de los graves impactos ambientales, sociales y culturales producidos por la minería.

(6) Sobre el derecho de los indígenas a la participación política véanse: Kain (2013) y Borraz (2013).

(7) Sobre la perspectiva inculturada de los derechos humanos, aplicada a los derechos de los pueblos indígenas, véase: Etxeberria (2012).

(8) La he trabajado en Etxeberria (2004).



interestatales y globales, que no sólo no obstaculicen la realización universal de los derechos, sino que la posibiliten expresamente. Los llamados derechos de solidaridad global, como el derecho al desarrollo, los derechos ambientales y ecológicos o el derecho a la paz, ponen claramente de manifiesto todo esto.

Proyectemos ahora este supuesto, difícilmente rechazable si se aceptan con coherencia los derechos humanos en su interdependencia e indivisibilidad, a las migraciones en general y, en concreto, hacia territorios indígenas para ver qué se nos revela. Las razones fundamentales que empujan a emigrar en masa, lo que de verdad preocupa a los Estados, son la económica –salir de la precariedad e incluso la miseria– y la de seguridad frente a la persecución violenta –huir de ésta–. A su vez, el control de entrada de migrantes por los Estados tiene dos grandes razones: la económica –que entren sólo los que benefician la economía del Estado, el bienestar de sus ciudadanos, y para hacer lo que la beneficia– y la identitaria –que no sean tan culturalmente diferentes y numerosos que pongan en crisis la identidad etnonacional–. Pues bien, ya los propios documentos internacionales de derechos humanos advierten que cuando hay persecución política existe un derecho de asilo al que los Estados no pueden negarse. En cambio, estos mismos documentos permiten que los Estados ejerzan control de entrada ante los otros motivos de emigración. Ahora bien, debe tratarse de un control que tenga en cuenta la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos en su proyección de solidaridad global. Y es aquí donde la migración hacia los pueblos indígenas, desde las víctimas que ha causado y causa, se nos muestra reveladora: los receptores deberían poder controlar políticamente a aquellos «inmigrantes» que son de tal condición y tienen tal poder para tomar iniciativas, que causan graves daños al bienestar y a la identidad de las poblaciones de los territorios en los que se instalan. En cambio, no debería ejercerse ese control de la inmigración para mantener situaciones económicas de privilegio, ni habría que aducir la excusa del daño identitario allá donde la identidad etnonacional dispone de fuertes medios e instituciones para sostenerse. Globalmente hablando, esto significa que a las poblaciones sin poder en el concierto internacional –como las indígenas– habría que reconocerles, amparándoselo, ese derecho al control; mientras que es muy problemático éticamente que haya que reconocérselo, al menos en sus expresiones duras como las actuales, a los Estados fuertes. Suavizando esta afirmación: el derecho de estos al control podría estar justificado si, *a la vez* que lo ejercen, están cumpliendo en todo su alcance sus deberes internacionales de solidaridad hacia los países empobrecidos y vulnerables; lo que, ciertamente, no sucede.

Resumiendo. Lo que nos muestra el fenómeno histórico y actual de la migración hacia los territorios indígenas es que, desde el punto de vista ético, se han invertido las pautas de control legítimo de entrada: quienes tendrían



derecho a controlar la migración hacia su territorio para garantizar los derechos internos de sus poblaciones no pueden ejercerlo; mientras que quienes no tienen derecho a controles que suponen quebrantamiento de sus deberes internacionales son los que de hecho los ejercen. Los indígenas que sufrieron y sufren «inmigraciones» opresoras ante las que no tienen posibilidad de control, son los mismos que, si quieren ir a países económico-políticamente prósperos, sufrirán duros e injustos controles. Evidentemente, este drama no afecta sólo a las poblaciones indígenas, pero ellas son una muy buena referencia iluminadora de esta tragedia migratoria victimizadora.

2 MIGRACIONES INDÍGENAS INTRAESTATALES

Pasando ahora a considerar no a quienes migran a zonas indígenas, sino a los indígenas que se convierten en emigrantes, los estudios cada vez más numerosos que se van haciendo muestran, primero, que este fenómeno es ya porcentualmente muy fuerte, y, segundo, que aunque las migraciones interestatales no son en modo alguno irrelevantes, las migraciones indígenas que más alcance tienen hoy por hoy son las intraestatales, fundamentalmente de los propios territorios –los actualmente reconocidos como tales–, en general rurales, a las grandes ciudades.⁽⁹⁾ Pongo como ejemplos conocidos el que en México uno de cada tres indígenas sea urbano y el que el 30% de los mapuches viva en Santiago de Chile. Paso a abordar esta realidad, advirtiendo de antemano que la diversidad de situaciones en los pueblos indígenas respecto a esta migración es inmensa, por lo que la generalización que obligadamente voy a hacer no puede dar cuenta de ella.

Comienzo destacando un primer dato, aparentemente de detalle, pero que nos muestra ya la relevancia de esta modalidad de migración indígena. Normalmente, las migraciones intraestatales están siendo consideradas migraciones en sentido tenue (piénsese en un andaluz que va a Madrid), e incluso no migraciones en sentido propio, frente a las interestatales que lo serían en sentido denso. Matizando esto, es cierto que en Estados como el español, quien se siente pertenecer a una nación minorizada dentro de un Estado que considera plurinacional (por ejemplo, un catalán nacionalista) sí puede sentirse, con cierta densidad, inmigrante si habita en una zona que no es la suya. Pues bien, pienso que la migración indígena a las grandes ciudades externas a su territorio alcanza el grado máximo de densidad como migración, es migración en sentido fuerte, confluyendo en ello fenómenos que pueden ser situados en el

(9) He aquí algunos de esos estudios: DEL POPOLO, y RIBOTTA (2011), VELASCO (2007) y ARAVENA (2007).



indígena mismo, pero también en las ciudades receptoras. Lo que hace que los retos con los que se confronta sean muy grandes.

Para abordar estos retos es importante comenzar por destacar las razones fundamentales de la migración intraestatal indígena. Están, por supuesto, las económicas y adheridas a ella (en torno a la atención a la salud, la educación, el empleo, etc.): un número muy elevado de indígenas emigra por las condiciones de miseria en que vive en sus territorios. Aunque parecería que emigran libremente, en realidad lo hacen forzados por esa miseria; esto es, emigran porque son víctimas de una fuerte violencia estructural. A veces ésta, aunque muy real, es también muy difusa. En otras ocasiones se hace manifiesta, como cuando se ven obligados a emigrar por planes de «desarrollo» económico potenciados o permitidos por el Estado que impactan en sus territorios desestructurando totalmente su sistema de vida.

El segundo gran motivo de emigración es la violencia directa, el que en sus zonas de origen se instalen agentes armados de diverso signo que directa o colateralmente descargan su destructividad sobre ellos, posibilitando que los mismos violentadores o agentes económicos conexonados con ellos se apropien de sus tierras, a veces con argucias legales. Tenemos aquí en toda su crudeza esa forma de migración que estamos llamando desplazamientos forzados a otras zonas del país, en general las grandes ciudades (piénsese en países como Colombia⁽¹⁰⁾ o Guatemala).

Ante tales motivos de emigración, el foco ético de los derechos humanos que guía estas consideraciones nos reclama que nos hagamos cargo, en toda su intensidad, de la grave injusticia y violación de derechos que está en el origen de los movimientos de población indígena. Es cierto que la ética no basta, y que se precisan estudios propios de las ciencias sociales que, como los que voy citando en notas, analicen la realidad y que diseñen soluciones políticas viables a las vulneraciones existentes y a las problemáticas que aparecen, teniendo muy presentes las diversas circunstancias de cada pueblo. Pero sin esa ética que da cuenta de lo que no debe ser y del horizonte moral al que hay que tender, sin ese fondo de indignación éticamente modulado que no enturbia la argumentación, sino que la estimula a través de una imparcialidad que no es neutralidad en el ámbito de los valores, estos estudios pierden su razón de ser.

El hecho bruto es, pues, que un número importante de indígenas se desplaza a la ciudad porque no puede disfrutar de sus derechos en su propia tierra.

(10) Véase la ponencia: «Colombia, desplazamiento indígena y política pública: paradoja del reconocimiento», San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 17 de mayo de 2006 (en línea) <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4553>, acceso el 6 de diciembre de 2014.



Pero la gran urbe que encuentran les resulta muy problemática para la satisfacción de estos. Como muchos otros habitantes del campo que se desplazan o son desplazados del mismo modo que ellos, tienden a engrosar los cinturones de pobreza, y el camino para salir de ellos es largo, penoso, improbable para la mayoría. Documentar esto con estudios científicos –como se está haciendo cada vez más– es muy importante, para que no suene a demagogia. Cualquier gobierno con mínima sensibilidad ante lo que le justifica como gobierno –respetar y promover los derechos humanos– debe tener como prioridad básica el fomento de estos derechos civiles, políticos y sociales en estas poblaciones. Hoy en día, la tendencia a que acaben siendo chivos expiatorios del crecimiento económico o de la salida de la crisis –violando así su dignidad– es muy grande. También aquí, estudios que analicen las políticas públicas con los migrantes a las ciudades que tengan mirada crítica sobre lo que se hace y propongan lo que convendría hacer, son muy importantes (de momento, parece que son menos que los estudios descriptivos).

Los indígenas, de todos modos, tienen dos problemas más, relacionados ambos con su identidad. El primero es el de la discriminación-marginación especial añadida que sufren como indígenas en las urbes a las que emigran. Es, manifiestamente, una discriminación de naturaleza racista y sigue estando presente, aunque, es de esperar, la concienciación ciudadana a este respecto vaya mejorando. El mecanismo de esta discriminación es el siguiente: se les *identifica* con su condición de indígenas –son indígenas y sólo indígenas– ignorando su condición de humanos, y se les minusvalora por esa condición, con lo que se les menosprecia totalmente. Esto supone que el indígena sufre una doble discriminación: la más básica, al no ser considerado como humano sujeto de dignidad, ante la que tiene todo el derecho a reclamar a los otros el respeto en cuanto humano más allá de cualquiera de sus condiciones que le especifican, como la de ser indígena; la segunda, al sufrir una heteroidentificación de los otros con una identidad, la de indígena, que prejuiciadamente se considera de seres inferiores, ante la que el indígena está convocado a una autoidentificación personal y pública de su condición como legítima y valiosa (derecho, ahora, a la diferencia).⁽¹¹⁾

Que la autoafirmación de la identidad, como humano y como indígena, es socialmente costosa en los contextos de migración a la ciudad, lo pone de manifiesto el que muchos indígenas se hayan sentido obligados, como mecanismo

(11) Ya es clásico decir que la mujer indígena sufre, en cuanto mujer, una nueva discriminación añadida a la de pobre e indígena. Sirva esta observación para reclamar la necesaria atención a la diferencia de género, en las migraciones indígenas, en todas las problemáticas en las que sea pertinente. Sobre la situación específica de la mujer indígena que emigra pueden verse estudios como estos, el primero en el marco de la migración intraestatal y el segundo en el de la migración interestatal de la que hablaré luego: BEZARÉS, P. (2007) y PROVENCIO, L. (2006).



de supervivencia, a ocultar su identidad, incluso a veces a no transmitirla a sus hijos, con lo que ésta deja de ser socialmente heredada y continuada. Recuerdo, en una estancia en un congreso indígena hace ya unos quince años en Guatemala capital, cómo las mujeres indígenas, que en su mayoría vestían como indígenas, reclamaban a los varones que recuperaran la vestimenta indígena, precisamente como mecanismo de visibilización autoafirmativa de identidad y dignidad en la ciudad –y del peso cívico que ello podía darles–. También, como en Lima, un sector significativo de inmigrantes indígenas andinos, tendían a ocultar su condición y a no transmitir el quechua a sus hijos. Sé que se van consiguiendo relevantes mejoras en esta cuestión, gracias, decisivamente, a la propia lucha de los indígenas cada vez más activamente concienciados. Pero entre lo que queda por hacer, debe recordarse que también a los ciudadanos –a la sociedad civil organizada– y a los poderes públicos les corresponden tareas de promoción del reconocimiento indígena, desde su propia situación y perspectiva.

Dado que he mencionado el tema del reconocimiento, insisto sobre él desde otro enfoque. Cuando se indaga el surgimiento de las identidades colectivas, se constata que es fruto de una interacción compleja entre tres factores: las raíces culturales en las que por socialización nos insertamos, con su densidad histórica, que son las que dan la materia básica; la iniciativa de los sujetos ante esos enraizamientos que podemos aceptar y transformar de modos varios, por ejemplo, en contacto con otras culturas, que es lo que garantiza que no haya imposición cultural; los reconocimientos de los otros, que ayudan a la consistencia psicosocial y abren a la comunicación. Pues bien, el mal reconocimiento de estos otros, ese que con no poca frecuencia reciben los indígenas cuando emigran a las ciudades, también construye identidad, pero fragilizada: cuando la iniciativa del indígena no puede imponerse reactiva y críticamente a él, da conciencia de identidad que interioriza la inferiorización, de la que uno se quiere despegar. Contra esto han tenido que luchar históricamente los indígenas desde que fueron hechos tales por los colonizadores, contra el radical mal reconocimiento de estos.⁽¹²⁾ Las migraciones nos muestran que esta tarea sigue siendo necesaria, aunque se hayan conseguido grandes logros.

Si uno de los problemas específicos de los migrantes indígenas a las urbes es, pues, la discriminación específica que sufren, el otro tiene que ver con los mecanismos internos de afirmación y reconfiguración de la propia identidad. Incluso en el caso de que el asentamiento en la ciudad vaya bien desde el punto

(12) No es raro que se dé la contradicción hipócrita, por parte de los poderes establecidos en países con indígenas que tuvieron una lucha de independencia frente a la metrópoli colonial, que se ensalce el pasado indígena como sustrato decisivo de la nación y, a la vez, se siga marginando duramente a los descendientes actuales de ese pasado. Lo que, evidentemente, debe ser denunciado.



de vista económico-social (y un «acomodo» a la ciudad siempre es necesario y positivo), la identidad indígena de los migrantes se confronta fuertemente con otros valores culturales y otras instituciones, se sumerge en la nueva tecnología de la información y la comunicación,⁽¹³⁾ etc. Y este es un primer reto para el mantenimiento de su identidad. Un reto, esto es, una oportunidad: la de transformarla enriqueciéndola. Pero también un peligro para esta: la de tener una inclusión en el nuevo ambiente social de tal naturaleza e intensidad que en la práctica supone arrinconamiento e incluso olvido de la propia identidad cultural. Desde los derechos humanos debemos reconocernos libertad para despegarnos de nuestros enraizamientos culturales, pero reclamando que sea una libertad clarificada, que sepa lo que está en juego, que no esté condicionada por disimulados mecanismos de dominación cultural. Como debemos reconocérnosla también para avanzar hacia identidades complejas enriquecedoras en las que la indigenidad puede tener una función vertebradora de las otras dimensiones de ellas.

Los riesgos para la pervivencia creativa de la propia identidad, ligados a la migración indígena a las urbes, vienen también desde otro frente. Si para las identidades nacionales, en general, la referencia al territorio propio como espacio de soberanía es muy relevante, en el caso indígena esta conexión entre identidad y tierra-territorio es aún mayor, porque a su dimensión de fuente de recursos y espacio propio de convivencia se le añade su muy superior dimensión simbólica. No voy a entrar aquí a desarrollar esto. Sí, en cambio, se impone subrayar que el que emigra «sale» de ese territorio y cuando la emigración es porcentualmente alta, hay instalación de población indígena en territorio no propio, que, si avanza positivamente como es de desear, generará sus propias organizaciones en él. La posible crisis interna aparece aquí de dos modos: ¿cómo lograr el afianzamiento de la identidad cultural desligados geográficamente del territorio, tan relevante para ella?, ¿cómo coordinar, desde el punto de vista de la estructuración del poder, esas organizaciones urbanas con las que tienen su asentamiento en el territorio de origen? No hay que ignorar que pueden aparecer mutuas suspicacias y tensiones entre los indígenas que habitan ambos territorios; pero, una vez más, hay que tratar de explorar en la crisis lo que tiene de oportunidad de crecimiento, en este caso a través de un diálogo a fondo.⁽¹⁴⁾

En cualquier caso, desde el punto de vista de la organización del poder, los indígenas urbanos tienen la tarea doble de conexionarse con las organizaciones

(13) La verdad es que estas, como no tienen fronteras geográficas –sólo de pobreza–, también pueden incidir en quienes siguen en zonas rurales, pero, hoy por hoy, más moderadamente.

(14) Algunos indígenas urbanos proponen utilizar la categoría de «diáspora» para afrontar esta problemática.



públicas del Estado presentes en la ciudad y conexas con las organizaciones de autogobierno en principio ligadas al territorio propio. El Estado, por su parte, en sus diversos niveles, está obligado por los derechos humanos a políticas que fomenten a la vez la inclusión cívica no discriminatoria de los indígenas urbanos (en derechos civiles, políticos y sociales) y el reconocimiento y amparo de la diferencia cultural que también los derechos humanos propugnan. Cómo concretar todo esto, cómo estar atentos a las trampas que pueden anidar en las propuestas oficiales de apoyo estatal, dependerá, evidentemente, de cada lugar y situación. En cualquier caso, pienso que, dado el avance del fenómeno del indígena urbano, la pervivencia *viva* para muchos pueblos indígenas va a depender del modo como configuren identitariamente esa urbanización que se está convirtiendo para muchos en estatus permanente, que sus descendientes están afianzando, al ser ya urbanos desde el nacimiento (con frecuencia, incluso, de segunda o tercera generación).

La problemática de la inmigración indígena intraestatal que he ido desarrollando hasta ahora tiene que ver, sobre todo, con esa población que se desplazó por motivos económicos. Pero al comienzo resalté también la gran relevancia que en ciertos lugares tiene el desplazamiento forzado por una violencia cruda y generalizada. Ante esta realidad, la primera exigencia ética arraigada en los derechos humanos para los Estados, es la de hacer todo lo posible para que se genere una paz armonizada con la justicia debida a las víctimas. Y la justicia que se debe a las víctimas indígenas desplazadas –sobrevivientes de la violencia– implica políticas de retorno a sus lugares, con garantías de no sufrir violencia, con devolución de las tierras y bienes arrebatados, con las ayudas públicas básicas que se necesiten para recomenzar. Implica que dejen de ser migrantes forzados y que, si lo desean, dejen pura y simplemente de ser migrantes.

En situaciones como éstas podrá discutirse si a nivel general las circunstancias imponen una cierta justicia transicional ante los violentos de diverso signo (pienso, por ejemplo, en Colombia) que modere las exigencias punitivas directas a los culpables de la violencia. No voy a entrar aquí en esta cuestión, que he trabajado en otros lugares, con el horizonte de la justicia restauradora.⁽¹⁵⁾ Pero lo que considero que sí se impone, desde el respeto inexcusable a las víctimas, es que no se debiliten las exigencias de reconocimiento y reparación a ellas. Y eso pasa, en medida decisiva, aunque no única, por la posibilidad de este retorno en esas condiciones. Por supuesto, en las políticas de reparación deben ser incluidos todos los desplazados, sean o no indígenas: ante

(15) «El lugar del perdón en la justicia en contextos de transición política», en M. BERNUZ y A. GARCÍA (eds.), *Después de la violencia. Memoria y justicia*. Bogotá: *Siglo del Hombre* [publicación prevista para comienzos de 2015].



una misma violencia no deben establecerse diferencias en la reparación de las injusticias, que serían discriminatorias. Pero esto no debe impedir reconocer que, simbólicamente, el alcance de la vuelta al propio territorio es tanto más relevante para las víctimas cuanto más lazos hay con él, no sólo materiales, sino culturales, políticos, simbólicos. Los lazos que, precisamente, tienen los pueblos indígenas.

3 MIGRACIONES INDÍGENAS INTERESTATALES

El que las migraciones intraestatales de los pueblos indígenas puedan tener en estos momentos más alcance que las interestatales no debe ser obstáculo para minimizar estas últimas. Respecto a ellas, además, hay un primer dato con el que conviene comenzar, que vuelve a discriminar a los colectivos indígenas, al funcionar como ocultamiento de su relevancia e incluso de su existencia.

Me estoy refiriendo al hecho de que la perspectiva aplastantemente dominante con la que se contempla este tipo de migraciones, política y socialmente, a nivel de los Estados y también de las Organizaciones Internacionales, es duramente estado-nacional. Se considera que unas personas salen de un Estado «emisor» –implícitamente considerado uninacional, lo sea o no–, como ciudadanos de él supuestamente con la cultura pública dominante en él, que van a otro Estado «receptor», que las recibe *expresamente* como originarias del Estado emisor.⁽¹⁶⁾ Esto responde, por supuesto, al hecho de que en orden internacional los agentes políticos, propiamente dichos, son únicamente los Estados –por separado o coaligados–, pero no los pueblos o naciones sin Estado. Ahora bien, ¿qué consecuencias tiene en nuestro tema? Que las diferencias etnoculturales con impacto público, minoritarias o minorizadas, que pueda haber entre migrantes de un mismo Estado, quedan ignoradas –como si no existieran–, por el Estado emisor y por el receptor. Es evidente, por ejemplo, que en España, procedentes de Ecuador y Bolivia, hay un número significativo de indígenas, pero el Estado español los trata a todos, sin más, como ecuatorianos o bolivianos, ignorando su pertenencia indígena, con sus variedades, que los implicados pueden querer imbricar de modos varios con su identidad ecuatoriana o boliviana.⁽¹⁷⁾ Para el Estado español los indígenas procedentes de esos países no existen en cuanto tales. Y a la sociedad nos cuesta percibirlos. Si lo hacemos es

(16) Aunque si el rechazo es generalizado a una zona geográfica, por ejemplo, entre nosotros el «África subsahariana», se tiene con mucha frecuencia una consideración genérica, pero no para distinguir a colectivos etnoculturales que merecería distinguirse, sino para diluirlos aún más.

(17) Hay ya estudios sobre esta realidad que deben ser tenidos en cuenta. Resalto estos: SÁNCHEZ y CRUZ (eds.) (2012) y CRUZ (2014).



por la voluntad expresa de los propios indígenas que tienen que enfrentarse a esta percepción, adversa para ellos por lo que luego indico. Voluntad costosa, además, porque, dado el funcionamiento de las políticas migratorias, su acomodo en el país receptor queda mucho más facilitado desde su condición de meros ecuatorianos o bolivianos. En definitiva, centrándonos en los indígenas de América, se localizan ya públicamente colectivos diversos de migrantes en otros países, por ejemplo, de indígenas de México y Guatemala en Estados Unidos, pero la hipótesis de que son bastantes más que los que aparecen y en bastantes más lugares, tiene gran verosimilitud.

Esta invisibilización tiene consecuencias negativas para los inmigrantes indígenas en su condición de tales. Porque ésta no queda protegida en las políticas públicas de los Estados receptores que, en general con muchas renuencias, se proponen oficialmente reconocer e incluso dar un cierto amparo a las diferencias etnoculturales, pero identificándolas con las culturas dominantes de los países emisores. Veámoslo con un poco de detalle.

En principio, respecto a las migraciones, un Estado receptor que quiera respetar los derechos humanos tiene dos tipos de deberes: unos relativos al control de entrada de los migrantes –del que algo he hablado en el primer apartado– y otros relativos a la acogida de quienes están dentro. Centrándonos ahora en estos últimos, muy básicamente:

- El Estado receptor debe poner en cuestión los esquemas clásicos de que tiene que hacer políticas de disfrute de los derechos humanos únicamente para sus ciudadanos, a fin de asumir que, si no quiere caer en contradicción con la universalidad de estos derechos, le corresponde hacer esas políticas para todos los residentes en él. Lo que significa que tiene que elaborar políticas para que todos los residentes, también los inmigrantes, disfruten de los derechos civiles, sociales y políticos (estructuralmente, estos son los más problemáticos). Evidentemente, la vía mejor es que los considere ciudadanos del Estado. Y dado que la ciudadanía hoy por hoy va unida a la nacionalidad, la vía de la doble nacionalidad ofertada de modo amplio parece la más oportuna.
- En contrapartida, es legítimo que el Estado receptor plantee algunas exigencias a los inmigrantes, a fin de que estas políticas no le debiliten en lo que es fundamental para él. ¿Debe suponer eso que se les reclame una integración cultural en la cultura etnonacional del Estado receptor, una asimilación cultural forzada? Aunque se les pueden pedir acomodos necesarios básicos para la convivencia, el derecho a la diferencia cultural, también presente en los derechos humanos, veta ir por este camino. Los derechos sí permiten, incluso reclaman, que se exija a todos



la asunción de los grandes valores que los animan y del funcionamiento democrático, sin que quepa la excusa cultural para negarlos; pero exigen igualmente respeto cívico a las diferencias culturales. Respeto, incluso, que debe transformarse en oferta de aquellos apoyos públicos (en campos como la salud, la educación, el trabajo, etc.) que se precisan para que esas diferencias, tan relevantes para la autonomía de los sujetos, puedan vivirse realmente.

- Este derecho a la diferencia cultural es importante porque puede modular en determinados aspectos el disfrute de ciertos derechos (por ejemplo, el derecho a condiciones dignas en el trabajo o el derecho a la atención sanitaria o a la educación). Es decir, no es un derecho más. Además, puede impulsarse de tal modo –es lo deseable– que no fomenta únicamente un respeto multicultural, sino que evolucione como diálogo intercultural en el que las culturas de origen y las inmigrantes se desarrollan y maduran ambas con la intercomunicación y las iniciativas compartidas.

Sé que estos deberes de acogida, comparados con las «acogidas» reales, suenan algo fantasiosos. Pero, entre contradicciones, algunas enormemente la cerantes, algo se va avanzando, si comparamos la actual situación con la del pasado. Ahora bien, lo que aquí quiero subrayar es otra cosa: si en principio, la diferencia cultural inmigrante debe ser afrontada de este modo, la condición de posibilidad elemental para que así suceda es que se trate de una diferencia pública y socialmente conocida. Y si la diferencia indígena, en este nivel interestatal de las migraciones, no lo es, eso significa que queda privada de las posibilidades de protección legítima, que queda abandonada a la intimidad individual y familiar, con sus fortalezas, pero también con sus grandes fragilidades en las actuales dinámicas culturales de la globalización. Esta constatación reclama, primero, desvelar ese ocultamiento al menos relativo y, en segundo lugar, abrir la diferencia indígena inmigrante, puesta ya a la luz, a las políticas expresas de respeto cívico y de amparo público que precisen.

Un último rasgo que quiero resaltar en este nivel de migraciones indígenas interestatales tiene que ver con el hecho de que el territorio de un número no irrelevante de pueblos indígenas incluye a dos y a veces más Estados, creados a través de procesos que les ignoraron u oprimieron expresamente, lo que provoca que existan fronteras políticas ajenas a ellos que les dividen como pueblo. Y que hacen que lo que son en sí movimientos territorialmente internos para ellos, sean considerados en el orden internacional como migraciones interestatales. Los derechos indígenas a la tierra-territorio y al autogobierno piden imaginación y voluntad política para afrontar esta situación que los bloquea,



por supuesto con prudencia cívica, que, téngase muy en cuenta, no puede ser excusa para no respetarlos. Aquí no voy a entrar en ello. Pero, como mínimo más elemental, me atrevo a avanzar la tesis de que ante esta situación de pluriestatalidad no buscada de un pueblo indígena, habría que deshacerse de la consideración de migración internacional para asumir jurídicamente que se trata de movimiento poblacional interno, amparándolo con las medidas públicas que sean necesarias.

Espero, para finalizar, que el entramado de las diversas consideraciones hechas haya probado e ilustrado lo que proponía al comenzar: que la problemática migratoria indígena, por su complejidad, se nos muestra reveladora de los factores diversos presentes en los fenómenos migratorios e, igualmente, de los horizontes éticos y de derechos humanos con los que debemos afrontarlos.

4 BIBLIOGRAFÍA

- ARAVENA, A. (2007): «Identidades indígenas urbanas en el tercer milenio: identidades étnicas, identidades políticas de los mapuche-warriache de Santiago de Chile», en ZELEDÓN, C. *Migraciones indígenas en las Américas*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 43-58. [Accesible en internet].
- BERRAONDO, M. (2013): «Derechos territoriales frente al reto permanente de su implementación», en GÓMEZ, F. y BERRAONDO, M. (eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*, Bilbao: Universidad de Deusto.
- BEZARÉS, P. (2007): «Aproximaciones para el análisis y estudio sobre la situación de las mujeres indígenas y migración en Guatemala», en ZELEDÓN, C. (ed.), *op. cit.*, pp. 115-128. [Accesible en internet].
- BORRAZ, P. (2013): «Después de la Declaración: perspectivas en la participación indígena en las Naciones Unidas», en GÓMEZ, F. y BERRAONDO, M. (eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*, Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 287-321.
- CRUZ, P. (2014): «La migración de pueblos indígenas de Bolivia y Ecuador en España», *Les Cahiers ALHIM (Amérique Latine, Histoire et Mémoire)*, n° 27. [Este último accesible en internet].
- DEL POPOLO, F. y RIBOTTA, B. (2011): «Migración de jóvenes indígenas en América Latina», en DEL POPOLO, F. *et al.* (coords.), *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos*



comunes, Río de Janeiro: UNFPA y ALAP, pp. 101-125. [Accesible en internet].

ETXEBERRIA, X. (2004): *Sociedades multiculturales*, Bilbao: Mensajero.

– (2012): «Derechos humanos y diversidad cultural», en ETXEBERRIA, X.; MUÑOZ, M.R. y VÁZQUEZ, J.P. (coords.), *Pueblos indígenas, Estados y derechos humanos. Los nasa en Colombia y los tseltales en México*, México: Universidad Iberoamericana, pp. 17-42.

GÓMEZ, F. (2009): «El derecho de los pueblos indígenas a la reparación por injusticias históricas», en ÁLVAREZ, N.; OLIVA, J.D. y ZÚÑIGA, N., *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid: Catarata, pp. 157-191.

KAIN, M. C. (2013): «La participación política de los pueblos indígenas. Escenarios, estrategias, modalidades y resultados», en GÓMEZ, F. y BERRAONDO, M. (eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*, Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 247-285.

PROVENCIO, L. (2006): «Ni iguales ni idénticas. Migraciones de mujeres indígenas saraguras: de Ecuador a la región de Murcia», *Tiempos de América*, n° 13: 133-150. [Accesible en internet]

SÁNCHEZ, D. y CRUZ, P. (eds.) (2012): *Pueblos indígenas, identidades y derechos en contextos migratorios*, Barcelona: Icaria.

VELASCO, L. (2007): «Migraciones indígenas a las ciudades de México y Tijuana», *Papeles de Población*, n° 13/52: 183-209.

WHITMORE, A. (2013): «Los pueblos indígenas y las industrias extractivas», en GÓMEZ, F. y BERRAONDO, M. (eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*, Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 207-244.

Documentación

1	Inmigración, racismo y xenofobia en España.....	211
----------	-------------------------------------------------	-----





Inmigración, racismo y xenofobia en España

Presentamos a continuación tres informes recientes relativos a la realidad de la inmigración y a la evolución del racismo y la xenofobia en España.

- El Anuario de la Inmigración en España 2013 (edición 2014), coordinado por Joaquín Arango, David Moya Malapeira y Josep Oliver Alonso, lleva por título *Inmigración y Emigración: mitos y realidades*. Realiza una revisión exhaustiva de los fenómenos relacionados con la inmigración y la emigración a y desde España: los cambios en el mercado de trabajo de los inmigrantes, la evolución de los flujos o la caída de remesas, los procesos de naturalización, la pobreza, la desventaja de los niños/as de origen inmigrante en materia educativa, o la emigración cualificada, entre otros.
- En 2013, el Observatorio español del racismo y la xenofobia (Oberaxe⁽¹⁾), de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social publicó su último informe sobre la «*Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España*».

(1) <http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/oberaxe>



- Por último, Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado español ha elaborado el *Informe Anual 2014 Sobre el racismo en el estado español*. Desde 1995, SOS Racismo viene analizando la situación del racismo y la xenofobia en España y en Europa mostrando las diferentes tipologías y espacios donde se manifiesta.

1 INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN: MITOS Y REALIDADES (ANUARIO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA 2013)⁽²⁾

Joaquín Arango, David Moya Malapeira y Josep Oliver Alonso

El Informe se estructura en 4 apartados:

- I. Introducción
- II. Cambiantes pautas migratorias en tiempos de crisis
- III. Integración
- IV. Legislación y jurisprudencia

Introducción

En 2013, al igual que en el año anterior, el panorama de la inmigración en España ha estado presidido por una combinación de elementos de continuidad y de indicios y rasgos de cambio, sin que necesariamente unos y otros hayan sido idénticos a los que caracterizaron el año precedente.

Entre los factores de continuidad, la primacía ha correspondido, un año más, a la persistencia de la crisis económica iniciada en el verano de 2007, con sus corolarios de elevadísimo desempleo y de fuertes medidas de austeridad que producen graves impactos sociales. En 2013 se ha confirmado la tendencia a la disminución de la población total de España derivada de la continuada emigración de inmigrantes y de autóctonos. De acuerdo con los datos provisionales publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el número de extranjeros empadronados en España se habría reducido en cerca de medio millón, aunque más de una quinta parte de esa cifra se explica por las naturalizaciones producidas en el curso del año. Se ha acentuado la pérdida de población inmigrante en edad de trabajar y, en especial, de jóvenes activos.

(2) Se puede acceder al texto íntegro en el siguiente enlace: http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_de_la_inmigracion_en_espaa/inmigracion_y_emigracion_mitos_y_realidades_anuario_de_inmigracion_en_espaa_edicion_2014



Correlativamente, ha persistido la tendencia al envejecimiento de la población activa, con sostenidos incrementos del empleo de los mayores y, aunque a ritmos menores, de la contracción del empleo de los más jóvenes. Y se han mantenido las tendencias divergentes entre los empleos menos sólidos y las figuras más estables. La importancia del impacto del desempleo sobre las pautas migratorias y la integración justifican su inclusión en el presente Anuario, en el bloque dedicado a la integración, y que incluye además un análisis sobre el empobrecimiento de la población extranjera, a cargo de Ramón Mahía y Rafael de Arce; un capítulo sobre las dificultades del Tercer Sector para mantener los programas de integración a cargo de Rosa Aparicio y Andrés Tornos, y el trabajo de Héctor Cebolla sobre los problemas de rendimiento escolar del alumnado inmigrante.

En el plano político, desde el inicio de la crisis la inmigración y la integración social de los inmigrantes han pasado a ocupar un lugar secundario entre las prioridades gubernamentales, especialmente desde un punto de vista presupuestario. La pérdida de peso de la inmigración se extiende al terreno de la opinión pública, cuya atención recae preferentemente sobre la emigración de españoles, en detrimento de las salidas de inmigrantes y de la permanencia entre nosotros de la mayoría de los que vinieron. Y mientras el sentido de los nuevos patrones migratorios alumbrados por la crisis se ve confirmado a diario por abundantes indicios impresionistas, la cuantificación precisa de sus magnitudes sigue ofreciendo un panorama borroso, por cuanto las cifras oficiales adolecen de importantes debilidades, hasta el punto de dar lugar a estimaciones ampliamente divergentes. A arrojar luz sobre estos aspectos contribuyen los trabajos de Sònia Parella y Alisa Petroff sobre los programas de retorno de inmigrantes, el de María Jesús Herrera, sobre la emigración de profesionales cualificados, y el de Amparo González Ferrer sobre la dinámicas de reagrupación familiar, trabajos todos ellos recogidos en el bloque dedicado a las nuevas pautas migratorias.

Como ya pasara en años previos, encontramos que las políticas de inmigración vienen plasmadas a través de normas de rango infrarreglamentario, de fácil adopción, pero también de escaso conocimiento dada la ausencia de publicidad respecto de las mismas. Especialmente relevante es el estado de persistente confusión que rodea a la atención sanitaria a los inmigrantes en situación irregular, tras la supresión del derecho al acceso gratuito a la misma –que había constituido rasgo característico de la regulación del fenómeno en España y al tiempo importante pieza de su sistema de integración– y la negativa de varias comunidades autónomas y de numerosos operadores sanitarios a acatar tal supresión. Se mantienen, finalmente, una cierta atonía legislativa y de planificación, tanto en materia de inmigración como de integración, tanto



por parte del Gobierno central como de los de las comunidades autónomas, tal y como muestra el trabajo de José Antonio Montilla.

Entre los indicios o rasgos de cambio destacan, por su potencial relevancia futura más que por su envergadura actual, los inicios de recuperación económica que, en especial a partir de marzo de 2013, señala el artículo de Josep Oliver Alonso, que apuntan a un posible cambio de ciclo, con incipiente reflejo en el empleo, y que de mantenerse supondrían el final de la dura recesión iniciada en el verano de 2011. La relativa mejora registrada en 2013 expresa, sobre todo, el alza del empleo de autónomos inmigrantes y la reducción de la intensa caída del empleo asalariado temporal. Diversos pronósticos, tanto del Gobierno como del Fondo Monetario Internacional y de otras entidades, extienden la mentada recuperación a las perspectivas de crecimiento de la economía española en 2014, aunque siga encontrándose entre los más bajos de la zona euro y persistan importantes riesgos de recaída.

En el terreno de la actividad política y administrativa relacionada con la inmigración y la extranjería, la principal novedad es el despliegue del Plan de Nacionalidad impulsado desde el Ministerio de Justicia para desatascar los expedientes de naturalización que se habían venido acumulando desde 2009, una situación a la que ha conducido una política de claroscuros, tal como es definida en el trabajo de Gemma Pinyol y Elena Sánchez-Montijano. Igualmente, merecen mención ciertos indicios de cambio en la sensibilidad del Tribunal Constitucional en cuestiones de extranjería, cambio de tendencia también observable en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una evolución que puede seguirse detalladamente en el trabajo de Diego Boza.

En el ámbito de la Unión Europea (UE), en el año 2013 ha tendido a enrarecerse aún más el aire que desde hace años se respira en las esferas de la inmigración y el asilo. Por una parte, se ha intensificado el gradual cuestionamiento de la libre circulación de personas por el territorio comunitario, que constituye uno de los principios fundacionales de la UE. Y, por otra, se ha reforzado la tendencia observable en cierto número de países miembros a endurecer las condiciones de residencia y trabajo de los ciudadanos comunitarios. En el haber de la UE en 2013 puede mencionarse la aprobación de un paquete de normas que tienen por objeto el desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), analizado en detalle por Irene Claro en este volumen.

Finalmente, y antes de pasar revista en mayor detalle a los elementos de continuidad y de cambio apuntados, merecen especial mención las tensiones, no exentas de auténticas tragedias que, entre la continuidad y la novedad, se registran en fronteras críticas de la UE. Especialmente dolorosa fue en 2013 la enésima tragedia de Lampedusa, que en esta ocasión costó la vida a más de

trescientos aspirantes a una vida mejor; y sensible el aumento de la tensión en las fronteras de Ceuta y Melilla, con la reintroducción de las famosas concertinas. En esta perspectiva, resulta aleccionador acerca de la complejidad del asunto el seguimiento que hace Ignacio García Vitoria del funcionamiento y control de las medidas de alejamiento aplicadas a los extranjeros en nuestras fronteras

1. *La inmigración y el mercado de trabajo en 2013*

Como viene sucediendo en estos últimos ejercicios, el mercado de trabajo de la inmigración muestra en 2013 los rasgos de continuidad y ruptura que lo han venido caracterizando desde el inicio de la crisis. Pero, en el último año, unos y otros muestran novedades de cierta relevancia respecto de 2012 y de años precedentes. La ruptura que se observa tiene, a diferencia de la continuidad estructural citada, un carácter marcadamente cíclico: la dinámica del empleo inmigrante en 2013, con una manifiesta desaceleración de los ritmos de contracción de la ocupación, sugiere que en 2013 se observa ya el final de la dura y profunda segunda recesión, la iniciada en 2011, y que, por ello, estamos en presencia de un cambio de ciclo de cierta relevancia, que anticipa la recuperación y permite certificar el final de la segunda recesión. Sin perjuicio de ello, persisten modificaciones estructurales observadas anteriormente, con la emigración de crecientes contingentes de jóvenes inmigrantes y el consiguiente envejecimiento de la población activa inmigrada, lo que supone importantes alteraciones en la distribución por edades de las distintas magnitudes del mercado de trabajo de la inmigración. Las dinámicas cíclicas y estructurales aludidas pueden sintetizarse en las tendencias que se expresan a continuación.

La primera es el relevante cambio en la dinámica del empleo a partir de marzo de 2013, que sugiere el final de la dura recesión iniciada en el verano de 2011. La pérdida de empleo experimentada por la población inmigrada a lo largo de los más de seis años de crisis que concluyen a finales de 2013 se concentró en los escasos siete trimestres que definen la llamada segunda recesión, entre junio de 2011 y marzo de 2013. En ese lapso de tiempo se perdieron cerca de 500.000 empleos ocupados por inmigrantes, dos terceras partes de los más de 750.000 perdidos desde el inicio de la crisis financiera iniciada en 2007. De hecho, tras los peores momentos del primer trimestre de 2009, la pérdida de empleo inmigrante alcanzó su máximo en el cuarto trimestre de 2012 y el primero de 2013, con reducciones trimestrales muy elevadas (del 4,3% y 221.000 empleos menos, y del 4,4% y 119.000 empleos menos). A partir de ese máximo, en 2013 se ha registrado una reducción muy rápida del ritmo de contracción del empleo inmigrante, hasta el punto de presentar valores positivos



en el cuarto trimestre de 2013, que emerge como el único trimestre final de año que, desde 2008, ha mostrado valores positivos.

En segundo lugar, se mantienen las divergencias entre los ritmos de cambio del empleo menos sólido y de las figuras ocupacionales más estables, de manera que la relativa mejora de 2013 expresa, en especial, el alza del empleo de autónomos inmigrantes y la reducción de la intensa caída del empleo asalariado temporal.

La tercera tendencia es el creciente aumento de las jornadas de 30 y más horas semanales. Probablemente reflejando el inicio del proceso de recuperación de la actividad, el empleo de la inmigración muestra en 2013 una creciente convergencia entre los ritmos de cambio de las distintas jornadas de trabajo e, incluso, del subempleo. Así, si hasta el final de la segunda recesión habían avanzado de forma notable el empleo de menos de 30 horas, las jornadas a tiempo parcial y el subempleo, mientras el resto de la ocupación inmigrante caía intensamente, en 2013 se ha producido una creciente convergencia entre todos los tipos de jornada; e, incluso, una contracción, la primera en los años de la crisis, del subempleo.

En cuarto lugar, en 2013 se mantienen los incrementos del empleo de los mayores y, aunque a ritmos menores, la contracción ocupacional de los más jóvenes. De esta forma, entre el cuarto trimestre de 2008 y el cuarto de 2013 se ha producido una sustancial alteración de la estructura de edades del empleo de la población inmigrada. Así, los jóvenes, que representaban prácticamente la mitad de los empleados en el cuarto trimestre de 2008, han pasado a representar escasamente el 33% en el cuarto trimestre de 2013.

Finalmente, en 2013 se ha registrado una importante acentuación de la pérdida de población joven inmigrante en edad de trabajar. Este proceso, que se había iniciado con fuerza a finales de 2009, se ha intensificado sustancialmente en 2013, de forma que se ha operado una nueva contracción de la población potencialmente activa de entre 16 y 64 años (del orden de 100.000 individuos), que refleja mayores descensos entre los más jóvenes (160.000 menos) y aumentos en los de 35 a 64 años (66.000 más).

A la luz de todos los elementos apuntados, 2013 emerge como un año de transición entre el final de la segunda recesión y el inicio de lo que parece ser un nuevo ciclo de crecimiento del empleo, aunque todo apunta a que éste será lento y que se precisará un largo período de tiempo para recuperar las magnitudes previas a la crisis. En cambio, desde el punto de vista de las dinámicas demográficas profundas de la población inmigrante en edad de trabajar, las tendencias de 2013 no sólo no significan un cambio de patrón sobre lo



acaecido hasta entonces, sino que, por el contrario, apuntan a una acentuación de los procesos iniciados a finales de 2008 y, más especialmente, a partir de finales de 2009. Ambos aspectos están estrechamente vinculados. Si el mercado de trabajo de la inmigración comienza a recuperarse en 2014 y, en especial, a partir de 2015 y más allá, cabría esperar que las tan intensas pérdidas poblacionales que se han observado en las cohortes de edad más jóvenes, bien sea por emigración directa al exterior, bien por el aumento de la edad, o por la combinación de ambos factores, deberían dejar paso a una nueva dinámica de recuperación de efectivos.

En 2013, la acentuación de las pérdidas de población potencialmente activa y, en especial, de los jóvenes activos, refleja el negativo impacto que todavía tiene sobre estas cohortes menores de 35 años el mantenimiento de tasas muy elevadas de paro. Hasta que estas señales no se modifiquen sustancialmente, esto es, hasta que las tasas de paro de los colectivos más jóvenes no se reduzcan de manera perceptible, es difícil imaginar un cambio de sentido en la dinámica de las corrientes migratorias de estos últimos años. De hecho, las predicciones de población que el INE está llevando a cabo para el horizonte 2023 –las llamadas proyecciones a corto plazo– incorporan un saldo negativo en los flujos migratorios que parece responder fundamentalmente a la continuidad de la salida de los más jóvenes, parcialmente compensada, aunque no totalmente, por entradas de individuos de edades más elevadas. No obstante, la correlación existente entre el deterioro del mercado de trabajo y el inicio de las pérdidas de los colectivos más jóvenes es tan evidente que se puede aventurar que, una vez se hayan corregido las elevadas tasas de desempleo inmigrante, deberíamos asistir al inicio de la recuperación de una nueva etapa de entradas de población no nacida en España. Y ello es especialmente posible dado que, simultáneamente a la caída de las cohortes inmigrantes más jóvenes, está teniendo lugar el mismo proceso en los colectivos de activos de edades inferiores a 35 años, de forma que no es sólo la alteración en la estructura de edades de la población inmigrante la que sugiere que en algún momento futuro deberíamos esperar entradas en este grupo más joven. Esta visión se refuerza por la mengua de las cohortes de nativos, reducción que se suma a las de inmigrantes.

2. *Actividad normativa y jurisprudencial*

A pesar de que, como se ha dicho, 2013 podría ser el año en que empezara a tomar forma la incipiente recuperación, la regulación en materia de inmigración se ha caracterizado, por un lado, por dotar de continuidad a las políticas de austeridad, con su notable impacto sobre el gasto social asumido por las comunidades autónomas, y por otro, por el mantenimiento en un segundo plano



de las políticas de inmigración y de integración social, que se ha traducido en la adopción de un reducido número de disposiciones normativas. En efecto, la Conferencia Sectorial de Inmigración apenas ha sido convocada en los últimos años, y los nuevos instrumentos de colaboración autonómica introducidos por la Ley Orgánica 2/2009 apenas han dado lugar a una colaboración política estimable ni al desarrollo de una agenda de cooperación en este ámbito. Las actividades de planificación, anteriormente relevantes, parecen haber decaído también. Ello es particularmente visible en la falta de desarrollo que ha tenido el segundo «Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los Inmigrantes» (PECI-II, 2011-2014), adoptado por el Gobierno anterior a finales de 2011. Las comunidades autónomas también han participado de esta relativa atonía planificadora, en especial aquellas con planes cuya vigencia ha terminado sin que se hayan registrado esfuerzos por renovarlos. Como única excepción cabe mencionar, quizá, la actividad del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que ha seguido trabajando en pleno y en comisiones para informar algunas de las reformas y medidas propuestas. De entre ellas, las más relevantes han tenido que ver con las limitaciones en el acceso gratuito a la sanidad por parte de extranjeros.

Por lo que se refiere a las escasas iniciativas legislativas o normativas de relevancia en esta materia, cabe aludir al desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto Ley 16/2012 que endurecía las condiciones de acceso a la sanidad de los extranjeros irregulares; o el Decreto Ley 3/2013 que ha incrementado las tasas judiciales para todos los ciudadanos en general, pero que, en el caso de los extranjeros, encarece los recursos contra las decisiones administrativas, salvo para aquellos que puedan beneficiarse de la justicia gratuita. Siguen cerradas las principales vías para el acceso de trabajadores extranjeros al mercado de trabajo, desde el contingente al catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. Y se mantiene hibernado el Fondo Social para la Integración. Por su parte, la controvertida Ley 14/2013, de emprendedores, ofrece la residencia a extranjeros extracomunitarios que compren deuda española (por valor de dos millones de euros) o acciones o participaciones en empresas españolas (por un millón de euros), o efectúen una inversión inmobiliaria en España de no menos de medio millón de euros, justificada esta última por la necesidad de atraer inversión al maltrecho sector inmobiliario. Casi todas estas normas forman parte de la batería de medidas gubernamentales destinadas a atenuar los efectos de la crisis económica mediante la introducción de restricciones presupuestarias o el incremento de la recaudación fiscal.

La principal excepción a lo que antecede, y sin duda la iniciativa más relevante adoptada en 2013 en el plano jurídico, ha sido la puesta en marcha del «Plan de Nacionalidad», impulsado desde el Ministerio de Justicia para



desatascar los expedientes de naturalización acumulados desde 2009 y que a lo largo del año se han ido resolviendo con la colaboración de agentes habitualmente ajenos a este tipo de procedimientos: los registradores de la propiedad. La cifra de expedientes resueltos ronda los 400.000. Cerca de cuatro de cada cinco de ellos han sido objeto de resolución favorable, y se espera que un número no desdeñable de los denegados sea objeto de recurso o de una nueva solicitud en breve, pues algunos han sido rechazados por razones formales. No es este el lugar adecuado para detallar los numerosos problemas jurídicos que la aplicación de este peculiar plan suscita, un plan que mantiene la regulación del acceso a la nacionalidad en la esfera del derecho civil cuando lo lógico sería que los procedimientos al efecto fueran de carácter eminentemente administrativo, como es el caso en muchos otros países. Ello, no obstante, se trata de una iniciativa que, sin perjuicio de las críticas que pudieran realizarse respecto del recurso al cuerpo de registradores, y del incremento de los recursos por denegaciones a los que está dando lugar, ha supuesto un notable paso adelante en la normalización de la situación de cientos de miles de nuevos españoles⁽³⁾ y ha evitado que su reconocimiento como tales siga demorándose por la mera lentitud burocrática. Asimismo, y tal como parece estar produciéndose, se espera que este retraso no se extienda al acto final de la adquisición de la nacionalidad: la jura de la misma.

Por lo que se refiere a la actuación de los tribunales de justicia, recordemos que esta es capital en materia de inmigración y extranjería, como contrapunto a los posibles excesos que pudieran producirse por parte de los gobiernos y contra la arbitrariedad administrativa, especialmente en tiempos como los presentes donde afloran las medidas más restrictivas. Sin embargo, tampoco en este terreno faltan motivos de preocupación, tanto por las nuevas dificultades que para el acceso a la justicia suponen las nuevas tasas judiciales, ya aludidas, como por algunos signos que apuntan a cambios de orientación por parte de algunos tribunales. Así, por ejemplo, a finales de 2013 parecían atisbarse ciertos cambios en la sensibilidad del Tribunal Constitucional en materia de extranjería, que podrían explicarse quizá por los cambios registrados en su composición. Mientras este cambio es apenas perceptible –salvo en los votos particulares–, en su más importante sentencia de este período (STC 17/2013), dictada con casi diez años de retraso, en relación con la constitucionalidad de algunas disposiciones de la LO 14/2003, a finales de 2013, la posición sostenida por la Sala Segunda en la STC 186/2013 pudiera generar

(3) La cifra de 400.000 expedientes de nacionalidad resueltos en virtud de este plan constituye un hito en el régimen jurídico de la inmigración en España, pues afecta a casi el uno por ciento de la población española, cerca del diez por ciento de los extranjeros residentes en España y casi una séptima parte de los no pertenecientes a la Unión Europea, condición que caracteriza a la inmensa mayoría de los solicitantes.



notable intranquilidad, al poner de manifiesto un giro en la sensibilidad del Tribunal que podría constituir un adelanto de cambios jurisprudenciales más profundos en el futuro. Por ahora, y a la vista del durísimo voto particular a la misma, se hace evidente la fractura interna de la Sala Segunda en esta materia, una fractura que pronto podría extenderse a todo el Tribunal. Este giro podría ser muy preocupante si, como ocurre en la aludida sentencia, el Tribunal empieza a desviarse de la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materias tan sensibles como la protección de la vida familiar de los extranjeros.

De manera parecida, el Tribunal de Justicia de la Unión parece haber reculado en su activismo jurisdiccional en materia de extranjería. Este cambio de postura podría deberse al creciente cuestionamiento de la libertad de circulación en el interior de la Unión Europea, una de las libertades fundamentales, al tiempo que pilar económico y político de la Unión, sobre el que se tratará más adelante, y se observa en casos como *Yoshizaku Ida* o *Adil*, relativos a la circulación de familiares de ciudadanos comunitarios y a los controles fronterizos internos. Habrá que ver si estas sentencias marcan un punto de inflexión en la jurisprudencia del Tribunal o son únicamente fruto de un ejercicio de self-restraint dirigido a evitar mayores tensiones con los estados.

Por el contrario, el TEDH, que cuenta con una jurisprudencia en esta materia que se remonta a varias décadas atrás, sigue ofreciendo un asidero a través de una doctrina relativamente consolidada, en la que este año destaca un caso contra España que constituye un toque de atención respecto de la situación en nuestros Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) (STEDH caso *B.S* contra España), pero que ha permitido decisiones sobre centros similares en Grecia (STEDH caso *Mahmundi* contra Grecia), cuestiones muy distintas como los vuelos de la CIA (STEDH caso *El-Masri* contra Macedonia) o la expulsión de personas pertenecientes a grupos nacionales en conflicto dentro de Rusia (STEDH caso *I.K.* contra Austria), entre otras. No obstante, la aproximación excesivamente casuística de este Tribunal puede dificultar notablemente en ocasiones la previsibilidad de sus sentencias, por ejemplo en relación con los límites a la expulsión en razón del derecho a la vida familiar.

Por último, durante 2013 se han incrementado de manera casi imperceptible –excepto para los operadores jurídicos más cercanos a la actividad administrativa diaria– el número de documentos, trámites y requisitos de varios tipos que se exigen a los ciudadanos extranjeros. Si bien esta tendencia es inicialmente atribuible a la Administración central, algunas comunidades autónomas no han sido ajenas a ella, en el contexto de la crisis económica que les sirve de justificación. Este cambio de política, mediante instrumentos de



bajo perfil normativo o mediante cambios de orientación administrativos, es de tal magnitud que requerirá un seguimiento específico mucho más detallado en próximas ediciones del Anuario, pues, visto en su conjunto, parece apuntar a una suerte de contrarreforma discreta del régimen de extranjería. Y sólo una parte del mismo puede explicarse como parte del contexto de las políticas destinadas a controlar el gasto público. Tal posible justificación no es extensiva a las medidas que redundan en el endurecimiento de la reagrupación familiar, de la regularización de personas en situación irregular y de la renovación de permisos de residencia.

Otros asuntos importantes siguieron sin abordarse en el curso de 2013. El régimen de acceso a la nacionalidad por residencia, en el que persiste el contraste entre ciudadanos latinoamericanos y de unos pocos países (2 años) y el resto (10 años), necesita ser reformado tras un serio y ponderado debate, al igual que debe abordarse el problemático control de las fronteras de Ceuta y Melilla, que constituye un reto constante en el que el equilibrio entre la eficacia y las consideraciones humanitarias resulta en ocasiones difícil de lograr, y que ciertamente no se resuelve simplemente con la reimplantación de concertinas o el recurso a la fuerza policial. En lo referente a la durante tanto tiempo diferida regulación de los CIE, ésta por fin verá la luz en 2014. Su valoración queda para la próxima edición del Anuario.

3. El año 2013 en Europa

En el ámbito de la Unión Europea, en materia de inmigración y asilo, el año 2013 ha estado marcado, ante todo, por una gran tragedia y por la intensificación de una preocupante tendencia. Una y otra han alterado la relativa inercia de la agenda europea.

El trágico suceso, ocurrido el 3 de octubre de 2013, fue la muerte de más de tres centenares de migrantes tras el hundimiento, frente a la costa de Lampedusa, del barco en el que intentaban llegar a Italia. Aunque tragedias de este tipo son desgraciadamente recurrentes en el Mediterráneo, la magnitud de ésta sacudió inusitadamente las conciencias y generó fuertes y extensas demandas a favor de la adopción de medidas eficaces. La reacción del Consejo de Asuntos de Interior no se hizo esperar: pocos días después creó el Grupo Especial para el Mediterráneo, con el mandato de poner en marcha una amplia gama de medidas tendentes a evitar la repetición de tragedias semejantes. En las semanas que siguieron se registraron reacciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores; y el Grupo Especial debatió un conjunto de medidas que comprenden, en el espíritu del «Enfoque Global» adoptado por la UE años antes, la intensificación del diálogo con los países de origen y



tránsito, junto a ayudas materiales, el estudio de posibles vías legales para el acceso a la UE, el refuerzo de la gestión de las fronteras externas y la aplicación del recientemente adoptado Reglamento Eurosur, entre otras.

La preocupante tendencia que ha ido a más en 2013 es la creciente puesta en cuestión de la libre circulación de personas por el territorio comunitario, una de las cuatro libertades fundacionales de la Unión Europea y que constituye la columna vertebral de la política común de inmigración y asilo de la UE. La deriva empezó con el cuestionamiento de los límites que el acervo Schengen impone a los estados miembros a la hora de reintroducir controles migratorios en sus fronteras interiores. El primer episodio en este terreno se remonta al contencioso surgido en la primavera de 2012 entre los gobiernos francés e italiano a propósito de la negativa de Francia a admitir a varios millones de ciudadanos tunecinos que habían arribado a Italia huyendo de las conmociones generadas por la primavera árabe, y a los que el Gobierno de Berlusconi había proporcionado la documentación que les permitiría pasar al país vecino. En aquel momento el asunto se circunscribió a la circulación de extranjeros en circunstancias especiales, y llevó a una propuesta de revisión del Reglamento de Fronteras Schengen. Por su parte, el Gobierno de Dinamarca aprovechó la ocasión para intentar reimplantar controles de entrada en su frontera con Alemania, lo que fue cortado en seco por la Comisión.

Sin embargo, en el curso de 2013, aquellos episodios iniciales han dado paso a un cuestionamiento cada vez más amplio de la inexistencia de controles fronterizos en la circulación de extranjeros en el espacio Schengen. Los extremos a los que ha llegado esa deriva restrictiva incluyen la puesta en duda del principio mismo de libre circulación de ciudadanos comunitarios –respecto de rumanos y búlgaros–, la adopción de medidas cada vez más limitativas de los derechos de los ciudadanos comunitarios –incluida su expulsión, en el caso de Bélgica–, y la vulneración de los acuerdos en materia de libre circulación con la UE por parte de Suiza, Estado miembro del Espacio Económico Europeo, tras un referéndum que aprobó el restablecimiento de una política de cuotas. Por su parte, los temores suscitados por el fin de la moratoria que limitaba la libre circulación de rumanos y búlgaros, la incorporación de Croacia a la Unión y la circulación de los «nuevos nacionales» españoles parecen alentar un clima adverso hacia la entrada de inmigrantes comunitarios, por el potencial dumping social que supuestamente podría derivar de ella. Lejos de ser sucesos aislados, estos hechos se enmarcan en un grave cuestionamiento de la libertad de circulación. Los impactos y la larga duración de la crisis económica están intensificando los antes modestos flujos migratorios entre países y mercados laborales en el seno de la UE. Y si bien la posibilidad de que las nuevas dinámicas migratorias erosionen seriamente este pilar fundamental de la integración



Europea parece distante, es claro que están contribuyendo a la reconsideración de algunos de sus componentes, como lo demuestra la extendida tendencia a endurecer las condiciones de residencia y trabajo de los ciudadanos comunitarios –España misma lo ha hecho a través del Real Decreto Ley 12/2012–, e incluso la creciente adopción de medidas de expulsión de los mismos.

La puesta en cuestión de un principio tan capital para la UE como la libre circulación reviste especial relevancia en vísperas de unas elecciones al Parlamento Europeo que pueden certificar el fuerte ascenso de partidos y movimientos populistas de extrema derecha que, dentro de su relativa diversidad, enarbolan simultáneamente las banderas de la eurofobia y el rechazo de la inmigración y la multiculturalidad. Si bien no parece probable que la incrementada representación de estas corrientes en el próximo Parlamento Europeo tenga la dimensión y la coherencia necesarias para dificultar gravemente la consecución de los necesarios acuerdos entre las fuerzas mayoritarias, sí es de temer que su relativo éxito contribuya a arrojar sombras sobre el funcionamiento de piezas clave de la Unión como la libre circulación y los derechos relativos a residencia y trabajo. En todo caso, las elecciones de la primavera de 2014 abrirán la puerta de un nuevo quinquenio en la vida de la Unión Europea en el que dos de sus principales instituciones, Comisión y Parlamento, tendrán una nueva composición, lo que podría comportar un realineamiento de las políticas relativas a inmigración y asilo.

En el haber de la Comisión, y en particular de la saliente comisaria de Asuntos de Interior, Cecilia Malmström, cabe destacar un cierto número de avances hacia la creación del Sistema Europeo Común de Asilo, objetivo que figuraba prominentemente en el programa de Estocolmo de 2009.

La necesaria homogeneización de situaciones demasiado diversas a lo largo de la UE y el exigible refuerzo de niveles de protección insuficientes requerían la adopción de un conjunto de normas comunitarias en materia de asilo. Las negociaciones concluyeron a mediados de 2013, dando lugar a la adopción de un nuevo Asylum package. El nuevo acervo supone un mayor énfasis en el reparto de la responsabilidad de acoger a los necesitados de protección internacional. Su pieza más importante es la creación de una nueva agencia, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas inglesas), que tiene por objeto apoyar a estados miembros en la puesta en práctica de la normativa de asilo y fortalecer la cooperación práctica. Las medidas aprobadas comprenden también módulos de formación para capacitar a los encargados de informar las demandas de asilo con estándares comunes, y medidas para compartir información entre estados, de modo que los responsables de los casos puedan tener acceso a la información más actual acerca de los países de



origen. En términos prácticos, se ha avanzado en el apoyo a Malta mediante el desarrollo de esquemas de reasentamiento que alivien la desmesurada presión que padece. La Unión también está prestando apoyo a Grecia, para dar salida a las pilas de expedientes acumulados. Puede decirse, en suma, que en 2013 la UE ha dado pasos estimables en materia de asilo, en dirección a un Sistema Europeo Común de Asilo cuyo desarrollo efectivo aún queda lejos.

2 EVOLUCIÓN DEL RACISMO, LA XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA EN ESPAÑA [INFORME 2013]⁽⁴⁾

M^a Ángeles Cea D'Ancona y Miguel S. Valles Martínez

El informe se estructura en 3 capítulos diferentes:

- Capítulo 1: Política y presencia inmigratoria 15
- Capítulo 2: De la integración social de los inmigrantes 91
- Capítulo 3: Caleidoscopio de imágenes y formas de convivencias entre autóctonos e inmigrantes

Introducción

A lo largo de esta serie de informes iniciada en 2008 se ha ido haciendo un seguimiento anual de las opiniones y actitudes ante la inmigración en contextos económicos y sociopolíticos diferentes. Ello ha permitido profundizar en el conocimiento de factores que intervienen en los procesos de aceptación y rechazo ante personas de países, culturas, religiones o rasgos étnicos diferentes. Afecta su número y las características que les distinguen del conjunto de la población; pero, también, las experiencias de convivencia, las noticias que de la inmigración y las minorías étnicas transmitan los medios de comunicación social, los discursos políticos, los éxitos-fracasos de las políticas de integración y la situación económica. Como el informe anterior concluyera,

«El racismo y la xenofobia tienden a alzarse en épocas de incertidumbre y de elevada competencia por recursos limitados. Pero la bonanza económica en sí misma no determina la aceptación (...) Dependerá de los mensajes e imágenes que de la inmigración se transmitan, y de los avances que sigan dándose hacia la integración» (Cea D'Ancona y Valles, 2013: 351).

(4) Se puede acceder al texto íntegro en el siguiente enlace: http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/inicio_descargaFichero?bibliotecaDatold=4056



El presente Informe 2013 sigue la estela de los precedentes, igualmente promovidos y publicados por OBERAXE (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia), que depende de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, perteneciente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Al igual que el anterior, la realización del presente Informe ha sido, asimismo, posible gracias a la cofinanciación del proyecto por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (con una tasa de cofinanciación máxima del 95%).

El Informe 2013 tiene por objetivo principal analizar, de manera pormenorizada, la encuesta de Actitudes hacia la Inmigración VI, cuyo trabajo de campo y grabación se encarga, como en años anteriores, al Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Una encuesta de ámbito nacional realizada mediante entrevista personal (cara a cara) en los domicilios de los encuestados. Está dirigida a la población de nacionalidad española con 18 y más años de edad. La muestra la integran 2.464 personas, que han sido aleatoriamente seleccionadas en 46 provincias y 239 municipios, aplicando un diseño muestral polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (secciones censales) de forma aleatoria proporcional, y de las unidades últimas (individuos) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad. Los estratos se formaron por el cruce de las 17 comunidades autónomas con el tamaño del hábitat municipal (dividido en 4 categorías: municipios con población menor o igual a 5.000 habitantes, de 5.001 a 20.000, de 20.001 a 100.000, y más de 100.000 de habitantes) y el porcentaje de extranjeros en las secciones (5% o menos, entre el 5-10% y más del 10%). El error muestral general de referencia para los supuestos habituales (nivel de confianza del 95,5% o dos sigmas; y $P=Q$), para el conjunto de la muestra y para el supuesto de muestreo aleatorio simple es de $\pm 2,0\%$; siendo los errores correspondientes a secciones con distinto porcentaje de extranjeros: 3,4%, 3,9% y 3,2%, respectivamente (como especifica la ficha técnica de la encuesta).

El trabajo de campo se desarrolló del 30 de octubre al 18 de noviembre de 2012. Estas fechas han de tenerse presentes en la interpretación de las respuestas recabadas. Respuestas que se compararan con las obtenidas en las encuestas precedentes, gracias a que apenas varía el diseño muestral y del cuestionario. Ello posibilita la comparación de resultados y el seguimiento longitudinal de tendencias, que en estos informes se hace de la evolución del racismo y la xenofobia en España. Una actuación que fue destacada como una buena práctica en el 2nd Expert Seminar on the European Modules on Migrant Integration, celebrado en Viena (3-4 febrero de 2011).

El conjunto de las tareas analíticas e interpretativas, realizadas por los autores de este nuevo estudio, se ha organizado manteniendo la estructura de



los informes anteriores. Se está ante una investigación multimétodo, que conjuga el análisis de los datos de encuesta disponibles con los procedentes de otros archivos (estadísticos, de prensa y de materiales cualitativos). Se suma la revisión de investigaciones teóricas y empíricas de temas relacionados con el objeto de estudio: inmigración, racismo, xenofobia, integración, discriminación. Ello permite conectar el presente estudio con los debates clásicos y actuales en este área de conocimiento, además de contribuir a la configuración del marco teórico de la investigación y la interpretación de los datos de encuesta.

El análisis de las actitudes hacia la inmigración precisa del contraste de unas realidades más objetivas (en cuya descripción ayudan especialmente los archivos estadísticos), con otras realidades más subjetivas, construidas social y personalmente. Ambas se combinan y retroalimentan en las actuales sociedades de la información⁽⁵⁾, donde la contextualización mediática se hace necesaria para la interpretación de los datos de opinión. De ahí la necesaria consideración de noticias aparecidas en los medios de comunicación social antes y durante el trabajo de campo de la encuesta. Como los informes anteriores han ido mostrando, los medios de comunicación intervienen en la modelación del imaginario colectivo de la inmigración, en el desarrollo de las actitudes tanto de aproximación como de rechazo a los inmigrantes y las minorías étnicas, en general. Un efecto que no siempre logran neutralizar las experiencias concretas de convivencia, entre autóctonos y foráneos, que tienen lugar en los diferentes escenarios de vida en sociedad. La interpretación de los datos de encuesta se acompaña, nuevamente, de materiales recabados por los autores del Informe a través de indagaciones cualitativas propias. Principalmente nos referimos a los proyectos MEXEES I (SEJ2005-00568) y II (CSO2009-07295)⁽⁶⁾, en los que las miradas de autóctonos y foráneos se contraponen en contextos socioeconómicos y políticos divergentes (de bonanza y de crisis), y cuyo análisis comparativo más completo se ofrece en Cea D'Ancona, Valles y Esevenri (2013). La naturaleza de los materiales cualitativos recabados, además de la amplitud temporal y temática abarcada, propicia su presencia en la interpretación de los datos de encuesta en este nuevo informe. Al igual que con los datos de encuesta, contrastados con otros procedentes de eurobarómetros específicos, como el Special Eurobarometer 380 (TNS Opinion & Social (2012a), 393 (TNS Opinion & Social, 2012b) y otros anteriores (Special Eurobarometer 263–TNS Opinion

(5) Sobre los nuevos escenarios de vida y trabajo en la sociedad de la información véase el estudio sociológico de CASTILLO y AGULLÓ (2012).

(6) Proyectos que tienen continuidad en el proyecto MEDIM, acrónimo del proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2012-36127), titulado: La medición de la discriminación múltiple: desarrollo de un sistema de indicadores para la implementación de políticas de integración social.



& Social 2007 y 317–TNS Opinion & Social 2009), los materiales cualitativos también se complementan con otros de ámbito europeo extraídos del Proyecto Living Together: European Citizenship against Racism and Xenophobia⁽⁷⁾ y el Eurobarómetro cualitativo analizado por TNS Qual (2011). El propósito es el mismo: situar a España en el contexto de la Unión Europea. Lo cual no sólo se alcanza con datos estadísticos elaborados por Eurostat, sino también de opinión recabados a través de encuesta, entrevistas abiertas y grupos de discusión, principalmente.

Para facilitar la lectura comparativa con los informes que le preceden, el Informe 2013 mantiene igual estructura de capítulos y apartados. Una estructura cuyo esquema expositivo viene configurado por las preguntas incluidas en la encuesta que da pie a cada informe. En el primer capítulo se analizan las cifras «reales» y las «percibidas» sobre la inmigración, junto a cuestiones que se imbrican en la política migratoria. De políticas de integración, de derechos y obligaciones, de valoración y reconocimiento de la diversidad, versa el capítulo segundo. Mientras que el capítulo tercero (el más extenso de los que componen el Informe) ahonda en estereotipos y prejuicios, en aspectos varios que describen el imaginario colectivo de la inmigración, la convivencia de autóctonos con foráneos y la exteriorización del rechazo a la inmigración. El hilo narrativo concluye en el epítome, que cierra el estudio. En éste se analizan, de manera conjunta, los diferentes indicadores y dimensiones de racismo y xenofobia que incluye la encuesta que da pie al presente Informe. A la sinopsis de resultados más relevantes, que describen los indicadores por separado, sigue la configuración y evolución de la tipología de actitudes ante la inmigración, obtenida tras la aplicación de técnicas analíticas multivariantes con el conjunto de indicadores y de variables sociodemográficas que afectan simultáneamente al posicionamiento ante la inmigración y las minorías étnicas.

El Informe 2012 ya indicaba que la agudización de la crisis económica, reflejada particularmente en el alza de las cifras de desempleo (en autóctonos y foráneos), eran (y son) consonantes con el relieve de las dimensiones económicas y de empleo en el posicionamiento ante la inmigración. Disfrutar de una buena posición económica y laboral propicia la tolerancia o actitud de apertura a la inmigración, mientras que lo opuesto coadyuva al rechazo. Un rechazo que aparecía de modo más expreso en la encuesta analizada en dicho informe, cuyo trabajo de campo fue del 10 al 20 de noviembre de 2011 (la encuesta Actitudes hacia la inmigración V). Pero, a diferencia de las encuestas anteriores, la ambivalencia también se amplió en tres puntos; y, en contra de lo registrado

(7) El detalle de este proyecto puede consultarse en la página web de OBERAXE. También en el informe comprensivo y comparativo final redactado por Cea D'Ancona y Valles (2010c), que incluye el Decálogo que resultó del estudio.



en 2010, el perfil ambivalente se aproximaba más a la tolerancia que al rechazo. Dato positivo que se sumó a la menor refractarividad a la sociedad multicultural y a la menor crítica a la permisividad de la política inmigratoria. A ello debió de contribuir la inversión de los flujos de entrada y salida de inmigrantes; al igual que la pérdida de protagonismo de la inmigración en los medios de comunicación y en los debates políticos.

Veamos qué sucede un año después. Un año caracterizado por el agravamiento de la crisis económica, si se tiene en cuenta la evolución negativa de las cifras de empleo y otros indicadores. En este sentido, de acuerdo con la Encuesta de Población Activa (que elabora el INE), la ocupación en 2012 experimentó un descenso en cifras medias anuales de 822.700 personas (-4,5%), a la vez que el paro aumentó en 770.100 personas (+15,4%), alcanzando la tasa de paro el 25,03% en medias anuales, con 5.769.000 personas en desempleo. Paro que sigue afectando más a la población extranjera, con una tasa del 36,02% (16,91 puntos superior a la correspondiente a la población de nacionalidad española: 23,11%). A ello se une la evolución también negativa de indicadores macroeconómicos, como la contracción del Producto Interior

Bruto (PIB) del 1,6% en 2012 (dos décimas más de lo inicialmente estimado), en parte debido a la menor demanda interna. El gasto en consumo de los hogares se redujo en un 2,8% y el gasto de las Administraciones Públicas en un 4,8%, en un año también caracterizado por los recortes presupuestarios. Si bien, en su análisis de las razones últimas de la acentuación de la crisis ocupacional, Oliver (2013: 31) apunta a: «la crisis de confianza acerca del futuro de España en el euro, más que en los efectos de la austeridad practicada por las administraciones públicas», a su impacto sobre la actividad y el empleo (tomando como referente el Informe del Fondo Monetario Internacional de 2012⁽⁸⁾). En las páginas que siguen iremos indagando si estas evoluciones negativas de las cifras, económicas y de empleo, acaban también teniendo eco negativo en las opiniones y actitudes hacia la inmigración; si, como Aja, Arango y Oliver (2012: 13) afirmasen para el año 2011, en 2012 se estaría en un año nuevamente desfavorable para la población inmigrada, el tercero «tras el *annus horribilis* de 2009», o no. Esperamos que la lectura de este nuevo estudio sobre la evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España, promovido por OBERAXE sea de interés.

(8) Organismo que auguraba en enero de 2013 una contracción del 1,5% del PIB para 2013 en España y un tímido repunte del 0,8% para 2014. En sus previsiones del mes de octubre 2013 la caída del PIB se rebajó al 1,3% en 2013 y el incremento era del 0,2% para 2014.

3 INFORME ANUAL 2014 SOBRE EL RACISMO EN EL ESTADO ESPAÑOL⁽⁹⁾

Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado español

El informe se estructura en 9 apartados:

- Oficinas de Información y Denuncia. Estudio de casos.
- Política migratoria de la Unión Europea.
- Política migratoria del Estado español.
- El racismo visible.
- Racismo social.
- La doble discriminación.
- Pueblo gitano.
- El discurso del odio.
- Actuaciones policiales y abuso de poder.

Presentación

Desde 1995, la Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado español viene analizando la situación del racismo y la xenofobia en España y en Europa mostrando las diferentes tipologías y espacios donde se manifiesta: políticas de extranjería y asilo, ascenso de la ultraderecha, discriminación en el trabajo, acceso a la vivienda, a la educación, abusos de cuerpos policiales o agresiones racistas. Éstas y otras cuestiones se analizan en la decimonovena edición del Informe Anual.

No es fácil definir con un adjetivo lo que ha supuesto el año 2013 en materia migratoria, un año que ha basculado entre la transición y el retroceso.

En algunos aspectos ha sido un año de conformación clara de tendencias ya marcadas en años anteriores. Una es el significativo descenso del número de inmigrantes. Según datos del INE, un total de 547.890 personas se marcharon al extranjero durante el año 2013, de las que 79.306 eran de nacionalidad española. Y aunque los expertos siguen sin ponerse de acuerdo respecto al número de emigrantes que abandonaban el país, lo cierto es que en 2013 la inmigración no ha sido un tema especialmente presente en la agenda política.

(9) Se puede acceder al texto íntegro en el siguiente enlace: <http://www.sosracismomadrid.es/web/blog/2014/12/05/informe-anual-2014/>



Pareciera que ese descenso lleva a las instituciones a entender que «el tema está tranquilo», lo que denota una falta de interés en las necesarias políticas de integración a impulsar desde la Administración. Prueba de ello es que por segundo año consecutivo se suspende el Fondo para la Integración de Inmigrantes.

Si en el plano normativo ha sido un año de transición con la aparición de nuevos permisos de la mano de la Ley de Emprendedores, en el judicial cabe hablar de retroceso con la STC 17/2013, dictada con casi diez años de retraso, en relación con la constitucionalidad de algunas disposiciones de la LO 14/2003 y que considera ajustado a derecho el acceso a los datos del padrón por parte de la policía.

En el ámbito de la Unión Europea, en materia de inmigración y asilo, el año 2013 ha estado marcado ante todo por el trágico suceso ocurrido el 3 de octubre con la muerte de más de trescientas personas tras el hundimiento, frente a la costa de Lampedusa, del barco en el que intentaban llegar a Italia. Este hecho al menos ha servido para mostrar las vergüenzas de Europa cuando un año después se da por finalizado el dispositivo de salvamento puesto en pie por Italia, que pese a haber recogido más 150.000 inmigrantes y refugiados en alta mar, no ha evitado la muerte de más de 3.000 personas ahogadas. Le sustituye la Agencia Frontex, mediante la Operación Tritón, dirigida exclusivamente a proteger las fronteras y «solo si es necesario» a salvar naufragos. James Cameron, se ha negado a que Gran Bretaña forme parte de ese dispositivo afirmando incluso que salvar la vida a esas personas produce un «efecto llamada». Dicho de otra manera, hay que dejar que se ahoguen para frenar así su llegada a las costas europeas. Criminal, pero es lo que, en el fondo, aglutina los intereses de los gobiernos de la UE.

Junto a las eternas disputas sobre el control de las llegadas de migrantes y solicitantes de asilo, el año 2013 ha sido también el de dos importantes retrocesos que ya se venían apuntando. Por un lado, se consolida el cuestionamiento de la libertad de circulación interna del espacio Schengen; por otro, el nacionalismo económico de los Estados de la Unión comienza a extender la limitación de movimientos a los propios ciudadanos y ciudadanas de la Unión.

En otro orden de cosas y aunque los datos se han dado a conocer en abril del presente año, por primera vez el gobierno ha ofrecido estadísticas sobre delitos de odio. Ello nos permite contrastar con nuestro propios datos provenientes de las Oficinas de Información y Denuncia de los territorios que conforman la federación estatal de SOS racismo y que para el año 2013 ha manejado una muestra de 397 casos.



Este Informe Anual es el resultado del compromiso de las ocho organizaciones territoriales de SOS Racismo repartidas en el estado español, de sus socios y socias y del voluntariado. Este año el Informe cuenta con una subvención del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Las fuentes principales para su elaboración han sido los casos gestionados por nuestras oficinas de información y denuncia (OID) y un exhaustivo análisis de la prensa escrita realizado en el Centro de Estudios y Documentación sobre Racismo y Xenofobia, MUGAK.

La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2013 - LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR)

V Informe Anual de Migración y Asilo (2013) - COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Reseñas biblográficas

- 1** Los Servicios Sociales en España. 235
- 2** La acción socioeducativa de base. El arte de acoger/nos en el encuentro interpersonal. 239
- 3** Gobernar para la sostenibilidad. La situación del mundo 2014. 241





Reseñas bibliográficas

LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

LUIS BARRIGA, MARÍA JESÚS BREZMES,
JOSÉ MANUEL RAMÍREZ

Asociación Estatal de Directores y Gerentes
de Servicios Sociales, 2014.



Aparece esta publicación a los siete años de andadura de la Ley 39/2006 de *Promoción de la Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia*. El itinerario de su aplicación y desarrollo ha sido seguido de manera puntual y detallada por el Observatorio que constituyó la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, cuyos resultados se han venido elaborando y publicando en sucesivos Dictámenes. Nos encontramos aquí con el número XII del Dictamen del Observatorio de la Dependencia. Se añaden, además, dos apartados de interés, incidencia y actualidad en los servicios sociales: «el enredo del espacio socio-sanitario» uno y, otro, «los contenidos de la competencia municipal en Servicios Sociales en el nuevo marco legal».

Advierten los autores, en su nota preliminar, que tanto los análisis realizados en este XII Dictamen sobre servicios sociales, como en los anteriores,



tienen su fuente principal las estadísticas mensuales publicadas por el IM-SERSO relativas al Sistema de Información para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAD), si bien, aquí, como en los anteriores dictámenes, no siempre existe concordancia con la valoración de los datos oficiales de dicha fuente.

En todos los dictámenes se nos presenta en cifras, la evolución del Sistema de promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Este número XII analiza, mes a mes, la evolución habida en el tiempo transcurrido entre agosto de 2008 y diciembre de 2013, de personas solicitantes, valoraciones y reconocimientos de servicios y prestaciones según la Ley y personas realmente atendidas. La lectura de los datos pone de manifiesto, de manera pormenorizada, la evolución del sistema; por ejemplo, la reducción interanual con un -2,1% o que el número de personas que debería recibir algún grado de servicio o prestación por su grado de dependencia a fecha 31 de diciembre del 2013 y no cuentan con los mismos asciende a 190.503.

Consta en este informe la tendencia, particularmente desde el 2012, a una disminución del número de atenciones prestadas (en teleasistencia, ayuda a domicilio, y especialmente percepción económica por cuidados en el entorno familiar) y un ligero incremento en la prestación de servicios de residencias con el 16,2% de atendidos, lo que arroja un 51,1% de recursos del sistema. Se recoge, además, una particular atención a los costes económicos que incide en su sostenibilidad y a la minoración de la financiación estatal que ha repercutido en los recursos globales, con los consiguientes efectos en el SAAD.

Además de analizar los retornos y el empleo creado con el desarrollo de la aplicación de la Ley, presentan los autores una serie de conclusiones orientativas para la mejora de las buenas prácticas en su desarrollo, tales como la manera de aumentar la cobertura a las personas con derecho subjetivo a la prestación, la revisión de baremos aplicados al reconocimiento de derechos, la deseable igualdad de cobertura en las distintas comunidades autónomas, la mejora de servicios, la viabilidad y la sostenibilidad económica del sistema.

En una segunda parte de este XII Dictamen, se nos ofrece *una escala de valoración de desarrollo de la Ley*. Desde la aplicación de 12 ítems, se trata de analizar y comparar los datos respectivos de cada uno en las diversas comunidades autónomas. Los mismos autores nos advierten sobre la cautela en el análisis comparativo de los datos arrojados por una escala en la medición de realidades complejas, como las que nos ocupa. Los resultados en cada Comunidad Autónoma, presentados de manera pormenorizada, abarca la mayor parte del trabajo de la obra. Las diferencias entre comunidades autónomas son muy acusadas; van desde la puntuación de 9,6 a 0,4 de sobre 10, cuando se



consideran las personas beneficiarias, las solicitudes, los dictámenes, las personas con derecho a servicio o prestación, la atención efectiva, la evolución en los últimos 12 meses, la aportación económica de las CCAA, las buenas prácticas, la información y el modelo de seguimiento.

Cabe observar que se trata de una comparación de datos cuantitativos referidos a servicios y prestaciones vinculados a la atención a dependencia. No se abordan las dimensiones cualitativas ni las relacionadas con la promoción de la autonomía, tal como se recogen en el artículo 2.1 de la misma Ley 39/2006 como «la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria».

En el informe que se presenta se enfatiza la importancia de los retornos económicos y la creación de empleo de la aplicación de la Ley. Es evidente que ello no ha de empañar la identidad natural de los retornos que se ha de situar en clave de bienestar proporcionada a la ciudadanía.

Los autores, conscientes de la importancia que la dimensión social y sanitaria tienen en la efectividad de la Ley que regula la atención a la dependencia, dedican diez sugerentes páginas a los intentos que se vienen produciendo en la coordinación de dichas dimensiones, los efectos de los recortes de recursos económicos en dichos procesos y los necesarios cambios de modelo en lo sanitario y en lo social para una correcta identificación de respuestas desde las necesidades socio-sanitarias. Para mejorar en este proceso, enuncian una docena de puntos en los que recogen la superación de algunas contradicciones y dificultades en la coordinación socio-sanitaria, así como las responsabilidades de los diversos sistemas y actores y la exigencia de nuevos modelos de gestión, nuevas herramientas y nuevas tecnologías de información y comunicación.

Muy oportunamente se introduce, en la última parte de la publicación que consideramos, un apartado sobre los «Contenidos de la competencia municipal en Servicios Sociales, en el nuevo marco legal». Se nos presenta aquí una interesante interpretación del art. 25.2.e de la LRSAL a partir de: el análisis de la legislación autonómica de servicios sociales, los acuerdos institucionales y las prácticas y el consenso científico en el ámbito profesional. De esta forma, se delimita el alcance de la «evaluación» y la «información», las situaciones de «necesidad social», la «atención inmediata» y «las situaciones de riesgo y exclusión social». Desde estas referencias, en las últimas páginas, se concreta y desarrolla las funciones y prestaciones de los servicios sociales, así como algunas modalidades organizativas para el logro efectivo de sus fines.



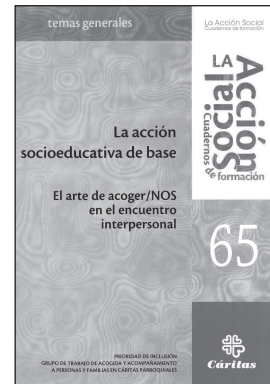
Se trata, sin duda, de una publicación de gran interés. Constituye una referencia importante en algunos desafíos en el ámbito de los servicios sociales y más específicamente en el contemplado por la Ley 39/2006, particularmente en la forma en que las personas, en situaciones de dificultad, gestionan, con sus próximos, su autonomía personal. En estos desafíos, tal vez convenga no perder de vista la importancia de la «economía interpersonal» y que la dimensión relacional en los servicios sociales es decisiva.

NATIVIDAD DE LA RED

LA ACCIÓN SOCIOEDUCATIVA DE BASE. EL ARTE DE ACOGER/NOS EN EL ENCUENTRO INTERPERSONAL⁽¹⁾

Grupo de Trabajo de Acogida y Acompañamiento
a Personas y Familias en Cáritas Parroquiales
La Acción Social: Cuadernos de Formación,
número 65

Madrid: Cáritas Española Editores.



«*La situación actual nos está facilitando repensar, recuperar el sentido*», es la esperanzadora frase con la que se inicia la presentación de este Cuaderno de Acción Social de Cáritas que desciende a revisar y proponer desde el lugar más extenso y nuclear de su acción, la acción de base de las Cáritas Parroquiales. Y lo va a hacer en un tema tan sencillo y a la vez tan transformador de la realidad de las personas, como es la acogida desde una perspectiva socioeducativa en la acción de base.

El cuaderno parte de una reflexión compartida, pone en común criterios, experiencias y método que nos facilite el encuentro entre nuestro pensamiento y nuestro hacer, entre nuestro ser y estar, y superar así el subjetivismo, los estereotipos o los prejuicios que a veces tiñen esta acción de base.

Algunas de las claves que aquí se ofrecen para este cambio son:

- El ejercicio de una Caridad Política donde junto al testimonio y el anuncio, se desarrolle **la denuncia** desde la perspectiva de los derechos, para no dejar al individuo aislado para afrontar el empobrecimiento y la exclusión social que han sido generados desde la sociedad. Se trata de optar por una labor de inclusión colectiva, corresponsable, en comunidad, para construir un modelo de sociedad distinto.
- **Promover la participación** no sólo con el empoderamiento y el protagonismo de las personas y las familias en tomar las riendas de su propia historia, sino como la constatación de que realmente han sido liberadas de las espirales de la pobreza y la exclusión.

Es un material para renovar ilusiones y compromisos desde la realidad de la acogida –a veces de barro, y otras, preñada de alternativas que dignifican

(1) http://www.caritas.es/publicaciones_compra.aspx?id=4885&Idioma=1&Diocesis=1



la «ayuda» y a las personas que están en esta relación. Se ofrecen reflexiones prácticas que van desde los detalles físicos del lugar del encuentro personal, hasta cuestiones de fondo que llevan a retos concretos para la acogida y el acompañamiento entendidos como **un proceso** hacia:

- Una atención integral, integrada e integradora.
- Un «salir al encuentro», hacia las periferias.
- Desarrollar una mirada en la prevención donde siempre sea mejor «preparar que reparar».
- Dar valor a la escucha y al encuentro antes que la mediación material y económica de las ayudas.
- Poniendo en primer lugar las capacidades y potencialidades favorecer la autonomía de las personas, y no quedarnos en las carencias y necesidades.
- Con un estilo de relación horizontal y de aprendizajes compartidos entre participantes y agentes.

Esta publicación es seguidora del *Modelo de Acción Social de Cáritas*, documento institucional que sirve de guía y horizonte sobre el ser y el deber ser, y se complementa y fundamenta con las **estrategias de ciudadanía, vecindad y fraternidad** que Joaquín García Roca propone.

A lo largo del texto encontramos un apartado llamado «*Tengo... abrazos*», donde encontramos el testimonio de personas atendidas (participantes) y agentes voluntarios de Cáritas que relatan en primera persona su experiencia y su reflexión sobre los temas que se van abordando. Con su expresión, adelantan algunas de las ideas fundamentales que a continuación se van a desarrollar.

La simbología que acompaña este documento ofrece lecturas para detenerse y pensar, cuestiones prácticas y situaciones a mejorar a partir de constataciones críticas que se han desvelado desde la realidad actual de la acción.

Es una publicación que toca tierra, de manera sencilla e intensa para sugerir una transformación de la «mecánica del dar y recibir» en **una vivencia más comunitaria de la acogida y la inclusión de las personas**. Un menú ligero, sin empachos. Un libro de viajero vivo, abierto a incorporar nuevos dibujos, símbolos y experiencias desde cada lugar de acogida y acompañamiento. Un arte a cultivar cada vez que nos encontramos con el otro, porque cada momento de acogida es único. Es una experiencia de relación que, transitada verdaderamente, nos transforma.

JUAN J. LÓPEZ



alejamos más de ella. ¿Por qué? La razón no es técnica, es de naturaleza política. Lo que faltan son políticas e instituciones adecuadas. Lo señala también en su informe del 2014 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano: existe un desfase entre los mecanismos de gobernanza, por un lado, y la vulnerabilidad y la complejidad de los procesos globales, por otro.

De ahí que el tema elegido para *La Situación del Mundo 2014*, «Gobernar para la sostenibilidad», no pueda ser más oportuno y necesario. Hemos de redefinir las reglas y normas que nos gobiernan desde visiones economicistas y posiciones políticas neoliberales hacia un marco de gobernanza ecológica basado en los derechos humanos y los comunes. Esta transición jurídico-política es una arista muy importante de la inevitable transición socioeconómica general a la que nos aboca la crisis civilizatoria actual.

Es mucho lo que nos jugamos. Sabemos de la envergadura y alcance de los problemas a los que nos enfrentamos. El calentamiento global es el más conocido, aunque no el único. A medida que se vaya agravando se acercarán otros, como por ejemplo, cómo reubicar a miles de millones de personas que viven en la actualidad en regiones semiáridas que se volverán por completo inhóspitas o en deltas y zonas litorales que quedarán inundadas por la elevación del nivel de las aguas. Ante estos desafíos, el listado de urgencias es extenso. Pero, de ser así, ¿por qué no se acometen de una vez las medidas necesarias?

Reconocer el problema

Detrás de las excusas que se utilizan habitualmente (falta de recursos, existencia de otras prioridades, disputa acerca del grado de responsabilidad en los problemas, etc.), anida un problema más de fondo. Apenas nos damos cuenta de que vivimos un tiempo nuevo en el que las viejas formas de gobierno no son tan eficaces. Nos encontramos en la «Era del Antropoceno», un período recién estrenado en el que el ser humano, gracias a la capacidad que le otorga la economía y la tecnología, se ha convertido en la principal fuerza transformadora del planeta. Esta circunstancia debería llevar a reconocer lo que es el fondo del problema: la existencia de un abismo entre la potencia humana de transformar la naturaleza y la capacidad colectiva de regular sensatamente y de manera democrática esa potencia transformadora; o dicho de otra forma y de manera más precisa, existe un desajuste profundo entre el funcionamiento actual de la economía mundial capitalista y la calidad de la gobernanza necesaria para atajar y hacer frente a los problemas que aquel funcionamiento genera.

Este desajuste no es fortuito. Por un lado, es fruto de la contrarreforma neoliberal, con sus ataques permanentes a lo público y, en particular, al



Estado (sintetizados en las máximas de Reagan, «el Estado es el problema, no la solución»; y Thatcher, «no existe la sociedad, sólo individuos con intereses atomizados»), que han debilitado el papel y la confianza en los gobiernos y en el espacio público; por otro lado, es consecuencia también de los cambios acaecidos en la economía mundial en las últimas tres décadas (particularmente con la globalización y la financiarización), que han convertido al Estado en algo demasiado insignificante para regular la economía. Ambos aspectos, como señala *La Situación del Mundo 2014*, han disminuido «la capacidad pública para resolver los problemas ciudadanos, mientras aumentaba el poder del sector privado, los bancos, las instituciones financieras y las grandes empresas. La capacidad de los gobiernos democráticos como fuerza equilibradora y reguladora se ha deteriorado, y con ello gran parte de la eficacia de las instituciones públicas para prever, planificar y actuar, es decir, para gobernar» (p. 20).

¿Entonces?... La gobernanza

La gobernanza no se refiere únicamente a la acción gubernamental. Incluye, además de las políticas de los gobiernos, procesos que abrazan a más actores y que combinan, en su despliegue, numerosos ámbitos (no sólo el político, sino también el económico y el cultural), y escalas (desde lo local, pasando por lo nacional y regional, hasta llegar a lo mundial).

Como concepto básico, gobernanza «se refiere a los procesos por los que se coordina una actividad en un sistema complejo» (p. 52). Todo sistema está formado por diferentes elementos que interactúan entre sí aun cuando dispongan de cierto grado de autonomía, requiriendo, por ello, algún tipo de gobernanza. Esto es, precisamente, lo que hace falta en las relaciones entre los sistemas sociales y naturales.

Se percibe con claridad en el principal problema ecológico-social de nuestros días, el calentamiento global. No parece que se vaya a resolver por la acción del gobierno de un solo país, por muy poderoso que éste sea. Requerirá coordinación internacional y coherencia entre esas acciones y los comportamientos de los principales agentes económicos y, también, por supuesto, con las conductas de la gente en su vida cotidiana.

Por consiguiente, la noción de la gobernanza implica a actores diversos y combina diferentes planos para los que se deben encontrar fórmulas adecuadas de gobierno. Aun a riesgo de simplificar, se puede señalar, en primer lugar, el plano individual y familiar. Es posible que los ciudadanos y las familias se sientan pequeños ante las lógicas de poder que los trascienden. El poder es tan fuerte que se hace difícil imaginar que las acciones individuales puedan revertir las tendencias en curso. Pero no hay emancipación sin auto-transformación,



y los cambios empiezan por uno mismo y los entornos más próximos. En los ámbitos más personales y familiares existen actitudes y conductas que pueden ayudar mucho a gobernar para la sostenibilidad. En ese plano, se dan formas de relación y organización particulares que resultan básicos para el bienestar sostenible de una sociedad. No hay que olvidar que es en este ámbito donde se proveen bienes y servicios de cuidados esenciales para la calidad de vida de las personas, donde se definen los criterios con que se distribuyen esos servicios y que, por lo general, las relaciones que se despliegan en su seno suelen incorporar, en mayor o menor grado, elementos de confianza y reciprocidad.

Asimismo, es posible identificar, en segundo lugar, un plano comunitario en el que siempre han estado presentes formas de gobernanza sabiamente ecológicas. Es el caso de la gestión de los comunes. Los trabajos de Elinor Ostrom, la única mujer a la que se le ha concedido el Premio Nobel de Economía, muestran numerosos ejemplos de sistemas de gobernanza organizados localmente que han sido capaces de gestionar sus recursos de manera sostenible a lo largo de siglos. Estos sistemas dependen de vínculos y lazos sociales estrechos que se nutren de conocimientos ecológico-tradicionales transmitidos de generación en generación en el seno de una cultura. Con esos estudios, Ostrom puso de manifiesto que la afirmación de que los recursos comunes están abocados a la tragedia de su deterioro –porque al ser de todos y no ser de nadie en concreto, los individuos abusarán de ellos y los saquearán en cuanto tengan ocasión– es empíricamente falsa. Podría ser así si los individuos se movieran únicamente por estrechos criterios de racionalidad egoísta, pero esto no ocurre cuando se sienten parte de un contexto comunitario cuya pertenencia viene regulada por normas que reconocen y respetan. Ostrom identificó las características que hacen buenos y sostenibles los sistemas de gobernanza que gestionan los recursos comunes: un acceso a los recursos proporcional a la contribución de cada uno en términos de trabajo y la existencia de mecanismos para resolver las diferencias en caso de conflicto e instancias de autoridad para castigar a quienes violan las normas.

Finalmente, cabe referirse también a un plano socioeconómico general en el que se sitúan las grandes lógicas que gobiernan la economía y la sociedad en su conjunto, y donde operan diferentes formas de regulación, muchas veces en conflicto: la regulación privada, la mercantil, la pública consciente, etc.

Diferentes niveles de gobernanza entre los que existen jerarquías que son fuente de conflictos

Esta diversidad de grupos humanos y respuestas desde diferentes ámbitos a los problemas colectivos dan lugar a un amplio abanico de estructuras

de gobierno, ninguna capaz, por sí sola, de gobernar con eficacia todas las esferas en la que se manifiesta la conducta humana. Ahora bien, hay que tener en cuenta la existencia de jerarquías de gobernanza que, en muchas ocasiones, se muestran contrapuestas y entran en conflicto. El mandato de crecer y acumular del sistema económico capitalista prevalece en la sociedad actual frente a los esfuerzos en favor de la sostenibilidad que se realizan desde las comunidades o el ámbito familiar. Se puede, por ejemplo, lograr grandes avances en la reducción parcial de emisiones mediante cambios en los hábitos y comportamientos en el ámbito familiar y comunitario (como, de hecho, ha ocurrido), y que, sin embargo, las emisiones globales continúen aumentando porque el crecimiento y la acumulación siguen siendo el motor del sistema económico.

Aun cuando resulte difícil resaltar una tesis principal en un libro de autoría colectiva como es *La Situación del Mundo 2014*, me atrevería a afirmar que la idea central del informe del Worldwatch Institute de ese año tiene que ver con esto que estamos comentando. Se ha avanzado mucho, aunque nunca lo suficiente, en el diseño de políticas para dar forma a la conducta individual y guiar los cambios en el ámbito familiar y comunitario, pero se ha logrado muy poco en el plano socioeconómico global en términos de rediseñar las instituciones para promover la sostenibilidad y el bienestar de la humanidad. Para este ámbito, hasta el momento, sólo se han diseñado instituciones que favorecen la rivalidad y los intereses particulares a corto plazo, pero no la cooperación y la búsqueda del interés general que es precisamente lo que se necesita para lograr la sostenibilidad. Ahí se encuentra el principal problema y el gran reto para alcanzar una gobernanza democrática preocupada por el bienestar social y la sostenibilidad ecológica. «El gran interrogante respecto a la gobernanza –afirma John M. Gowdy, uno de los autores del informe– es si seremos capaces de hacernos con el control del sistema global (...) ¿Puede una revolución de abajo hacia arriba desafiar con éxito el poder político y militar de una élite gobernante y controlar los abusos del capitalismo global? ¿Es posible ampliar a la economía global el ámbito de las exitosas normas de gobernanza comunitaria de Ostrom?» (pp. 77 y 78).

Reformar la gobernanza actual

La Situación del Mundo 2014 no ofrece respuestas cerradas a estos interrogantes, pero sí suficientes claves para alentar la esperanza y estimular la inteligencia que se necesita para encontrar soluciones. Como recuerda John M. Gowdy en el capítulo tal vez más logrado de todo el informe, nuestra historia evolutiva nos ha dotado bien para la planificación y la acción a largo plazo: «Los seres humanos poseemos una capacidad muy elevada para “viajar en el tiempo”, y puede decirse que única en lo que se refiere a recordar



sucesos pasados y prever escenarios futuros» (p. 72). Y si la planificación individual requiere incorporar una visión temporal, la social exige, además, la cooperación entre los miembros de la comunidad y, afortunadamente, en esto también nuestra historia evolutiva nos ha preparado adecuadamente: «el cerebro humano evolucionó para permitirnos actuar unidos en grupos sociales (...) nuestra capacidad para resolver colectivamente problemas de gestión de los recursos demuestra nuestra singularidad (...) porque los grupos que trabajaban juntos sobrevivían, mientras que perecían los que no lo hacían» (68).

En consecuencia, la gobernanza en el plano socioeconómico no es un imposible para el ser humano. El problema reside en que la que tenemos actualmente es insuficiente además de inadecuada. Hoy tenemos un modelo que se podría denominar «gobernanza de múltiples interesados». En este tipo de gobernanza, las grandes corporaciones transnacionales tienen gran influencia y, particularmente, la de los sectores con mayor responsabilidad en el deterioro ecológico y social. Podría parecer lógica esa implicación si fuera para evitar el deterioro que provocan, pero en la práctica sirve para todo lo contrario, para impedir la regulación y el control de sus actuaciones. Además, como señala Lou Pingeot en su capítulo dedicado al papel de las empresas en la gobernanza económica, «el modelo de gobernanza global de múltiples interesados se basa en la presunción de que los intereses de los gobiernos, de las empresas y de la sociedad civil coinciden en última instancia, y que todas las partes interesadas trabajan conjuntamente para alcanzar unos objetivos comunes» (p. 253), de suerte que bastaría con sentar en la mesa a todas las partes para que entablaran un debate racional donde no fuera necesario abordar el problema de las estructuras de poder. Pero desgraciadamente las asimetrías de poder existen y con ellas los conflictos, por lo que las alternativas a este modelo de gobernanza deberían incorporar principios democráticos y conectar la política con la ética de manera que las estructuras de gobernanza no dieran la espalda a la justicia ambiental. Y en eso estamos.

SANTIAGO ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA
Director de FUHEM Ecosocial

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista.

Los artículos deberán seguir las siguientes pautas:

- 1.º Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán evaluados de forma anónima por dos expertos, miembros del Consejo Asesor de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial.
- 2.º La extensión del contenido será máximo de **6.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.
- 3.º Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo esta obligatoria).
- 4.º Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán la siguiente estructura:

Libros: CARBONERO, M.A. (1997): *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES.

En caso de autores múltiples: primer autor, apellido/nombre; restantes autores: nombre/apellido. Si no son más de tres autores, hay que mencionarlos a todos; si son más de tres autores, hay que poner el primero y luego (et al.).

AUBERT, A. et al. (2008): *Aprendizaje dialógico en la Sociedad de la Información*, Barcelona: Hipatia Editorial.

Contribuciones: URIBARRI, I. (1982): «Cooperativas de vivienda», en: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*, Vitoria: Gobierno Vasco, pp. 129-137.

Capítulos de libros: ASTELARRA, J. (1990): «Las mujeres y la política», en J. Astellarra (comp.), *Participación política de las mujeres*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

Artículos de revistas: NAREDO, J.M. (2000): «Ciudades y crisis de civilización», *Documentación Social*, abril-junio, nº 119, pp. 13-37.

Referencias de Internet: AINSCOW, M. (2011): *La inclusión no es acerca de grupos concretos de estudiantes, es reestructurar el sistema educativo* (en línea). <http://www.euskadinnova.net/es/innovacion-social/entrevistas/inclusion-no-acerca-grupos-concretos-estudiantes-reestructurar-sistema-educativo/492.aspx>, acceso 24 de noviembre de 2011.

5.º Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es). Teléfono 91 444 13 35).

6.º Una vez aceptados los artículos para su publicación la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 147 Migraciones y desarrollo	11,75
N.º 148 La mediación: caja de herramientas ante el conflicto social	12,20
N.º 149-150 50 Aniversario de Documentación Social: análisis, acción, desarrollo ..	16,00
N.º 151 Identidad y procesos de cambio	12,20
N.º 152 Sociedad civil y nuevos movimientos sociales	12,20
N.º 153 Acciones para un futuro sostenible	12,70
N.º 154 Dilemas de la Política Social	12,70
N.º 155 Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos	12,70
N.º 156 Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable.....	12,80
N.º 157 Nueva estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social?.....	12,80
N.º 158 Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial.....	12,80
N.º 159 Ciudadanía Universal y Democracia a Escala Humana.....	13,10
N.º 160 Voluntariado: presencia y transformación social.....	13,10
N.º 161 Miedo, inseguridad y control social.....	13,10
N.º 162 La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social.....	13,10
N.º 163 La educación formal y los procesos de inclusión social	13,10
N.º 164 Los valores culturales ¿factores de desarrollo humano?	13,10
N.º 165 Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común	13,10
N.º 166 De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis.....	13,10
N.º 167 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Teorías....	13,10
N.º 168 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Propuestas y experiencias.....	13,10
N.º 169 Transformaciones del mercado laboral en el tercer milenio.....	13,10
N.º 170 Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social.....	13,10
N.º 171 Reflexiones para una agenda política: algunas propuestas.....	13,10
N.º 172 La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015.....	13,10
N.º 173 El malestar de la democracia: la desafección política.....	13,10

Próximo título

N.º 175 Servicios Sociales: incertidumbres y retos.....	13,10
----------------------------------------------------------------	-------

En cualquier lugar del mundo miles de personas están creando formas diversas de atender los problemas sociales de nuestro tiempo. La actual crisis económica y financiera hace más imprescindible que nunca la búsqueda de nuevas herramientas para hacer frente a las necesidades de bienestar de la población y a la necesaria cohesión social. Eso es la Innovación Social o, al menos, este es el enfoque que va a usarse en el presente monográfico. La crisis sistémica por la que atravesamos ha fortalecido el convencimiento de que es necesario trabajar juntos para encontrar respuestas colectivas a los retos y desafíos que deben afrontar las sociedades. El presente número analiza algunos de los proyectos innovadores que se están llevando a cabo en distintos lugares.

 **Cáritas**
Española
Editores

ISBN 978-84-8440-595-5



9 788484 405955