

**XIV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración
Ciencia Política en la nueva Política
Salamanca 10-12 de Julio de 2019**

**Gobierno local, innovación social y gobernanza. La experiencia de la Mesa
contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán.**

Laura Laosa Crespo

PhD Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas
Universidad Complutense de Madrid
laura.laosa@ucm.es

Resumen

El estallido de la burbuja inmobiliaria en el año 2008 en consonancia con el agotamiento del modelo de gestión urbano de la ciudad de Madrid pronunció la fragmentación de las estructuras sociales y la emergencia de nuevas y más complejas realidades de exclusión social. Las nuevas lógicas de acción colectiva surgen desde los nuevos activismos urbanos, con el objetivo de presionar hacia el impulso de nuevas políticas sensibles a la heterogeneidad de las necesidades y especificidades territoriales resultado de la ausencia de protección y garantía de los derechos sociales por parte de los actores gubernamentales. Posteriormente harán irrupción en el escenario político formando parte de la institución a través de los proyectos municipalistas y tratando de trazar la reconexión entre el ayuntamiento y la ciudadanía.

Por esta razón, se hace inevitable pensar en nuevas formas de elaborar políticas locales, capaces de poder regular las diferentes problemáticas urbanas mediante la articulación de los diferentes agentes sociales y los poderes gubernamentales. Esta ponencia trata de analizar prácticas de innovación social que apunten a lógicas de coproducción de políticas y nuevas formas de gobernanza urbana. La ponencia se compone de tres partes : en la primera, se revisan los elementos básicos sobre la teoría de la gobernanza urbana y la innovación social; en la segunda parte se analiza y describe el caso de la Mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán en Madrid, que permitirá mostrar empíricamente la emergencia de nuevas prácticas de innovación social basadas en el principio de cooperación institucional y participación ciudadana directa; y por último una tercera parte, que analiza las fortalezas, límites y retos de esta experiencia pionera.

Palabras clave: gobernanza, innovación social, políticas públicas, desarrollo comunitario y movimientos urbanos.

Introducción

Las prácticas de innovación social ocupan hoy un lugar relevante en la agenda de las políticas urbana y nuevas formas de gobernanza impulsadas por numerosos colectivos desfavorecidos y actores comunitarios de las diferentes capitales españolas. La gobernanza participativa dentro de las políticas urbanas ha sido un campo significativo que se materializa a través de las experiencias en materia de innovación social.

Por un lado, la agenda de la regeneración incorpora cada vez más miradas innovadoras, como las de la sostenibilidad medioambiental, el desarrollo comunitario, la interculturalidad o la inclusión social. Por otro lado, principios relacionados con la gobernanza en red, como la coordinación intergubernamental, la transversalidad, la cooperación público-privada y la participación ciudadana, inspiran cada vez más la gestión de este tipo de políticas (Blanco et al., 2009; Martí-Costa y Parés, 2009).

El eje fundamental de esta ponencia es el análisis de la relación de la iniciativa de la Mesa Contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán con el gobierno local y el resto de los actores comunitarios que previamente ya estaban trabajando en el distrito. Esta contribución tiene como propósito analizar los rendimientos democráticos de estas nuevas formas de gobernanza urbana en red a través de prácticas con carácter de innovación social. La innovación social se produce cuando se da la movilización de las fuerzas sociales (e institucionales) consigue mejorar la satisfacción de las necesidades humanas, potenciando al mismo tiempo el empoderamiento de sectores sociales previamente silenciados o excluidos. Construyendo así nuevas “capacidades” y cambiando las estructuras de poder y las relaciones con las instituciones (Subirats, 2015).

El marco temporal de la investigación en la que se basa la ponencia, así como todos los datos empíricos que presento se enmarcan entre el año 2015 hasta el 2019. El trabajo de campo se realizó entre abril de 2017 y junio de 2019.

1.La innovación social: un breve repaso de los orígenes y la evolución del concepto.

Si bien se suele subrayar como un concepto de origen reciente, los significados y prácticas que han sido descritas bajo el prisma conceptual de la innovación social parten de un debate iniciado hace dos siglos (Godin, 2008). Sin ignorar esa trayectoria histórica, pero centrándonos en sus usos actuales, vemos que durante los últimos años diversos organismos y programas públicos han destacado la innovación social como un proceso que es necesario fomentar, especialmente en tiempos de crisis (Brugué, Blanco y Boada 2014).

En general, y a modo de síntesis, podemos diferenciar dos enfoques de la innovación social a partir de lo hasta ahora señalado y de contribuciones de otros autores (Martínez Celorrio, 2015; Conejero y Redondo, 2016). Estas dos perspectivas son deudoras de tradiciones diferentes que explican el cambio en procesos de crisis poniendo énfasis en sujetos individuales que abren nuevos mercados y facilitan la colaboración o en prácticas de acción colectiva que transforman los imaginarios sociales y las relaciones de poder. En primer lugar, el enfoque económico-*managerial*, que define la innovación social combinando la lógica de mercado con la creación de relaciones sociales y dando especial protagonismo al sujeto económico *emprendedor* (Leadbeater 1997; Mulgan 2006). En segundo lugar, el enfoque que podemos denominar institucional-territorial, en el que la innovación social se define como prácticas y procesos a través de los que las comunidades excluidas responden a necesidades básicas y, transformando las relaciones de poder, conquistan capacidades que les otorgan mayor autonomía (Moulaert 2010; Oosterlynck *et al.* 2013). Analizando procesos de transformación social, este segundo enfoque, centrado en los estudios sobre gobernanza y desarrollo territorial, dialoga con las teorías del cambio social y de la acción colectiva.

De la revisión de toda esta literatura se derivan tres cuestiones centrales en el debate sobre el qué, el cómo y el para qué de la innovación social. La primera cuestión hace referencia a la capacidad de las iniciativas

ciudadanas para configurar un espacio socialmente autónomo, articulado al margen de los poderes públicos y de los mercados. El segundo tema que consideramos central en la discusión sobre la innovación social es su capacidad para activar dinámicas de inclusión y de empoderamiento entre los colectivos y los territorios más vulnerables. Ésta es una cuestión central para autores como Moulaert (2010) y Oosterlynck *et al.* (2013), quienes incluyen el empoderamiento de los excluidos y la transformación de las relaciones de poder como dos rasgos fundamentales de este tipo de iniciativas. La última cuestión fundamental en el debate hace referencia a su capacidad para generar nueva institucionalidad democrática (Blanco, Fleury y Subirats 2012), es decir, nuevas arquitecturas institucionales que promuevan, refuercen y amplíen los derechos sociales y de participación entre la ciudadanía (Martinelli 2013). La capacidad de la innovación social para lograr este cometido está íntimamente ligada al carácter participativo, la sostenibilidad y la escalabilidad de las iniciativas. El carácter más o menos participativo de los espacios de innovación social determina su potencial contribución al desarrollo de nuevos espacios democráticos. Por sostenibilidad entendemos la capacidad de dichas iniciativas de mantenerse en el tiempo, evitando su disolución una vez se debilita o desaparece el empuje de un núcleo impulsor (Zubero,2015)

1.1 Políticas urbanas y su relación con la innovación social.

La ciudad es un ámbito esencial a la hora de intervenir y experimentar en momentos en que están en marcha grandes cambios y en los que las respuestas convencionales no parecen funcionar. Desde el inicio de la crisis de los setenta, el despertar neoliberal vio en las ciudades, espacios idóneos para desarrollar nuevas estrategias mercantiles con lógicas de competencias entre territorios. Al mismo tiempo, los efectos que ese tipo de políticas fue generando, propició que fueran surgiendo iniciativas, desde abajo, más centradas en la cohesión social y desarrollo comunitario (MacCallum et al., 2009). Tal y como afirma Subirats (43:2015), “el ámbito urbano es, el lugar apropiado para poner en marcha procesos de transformación social orientados a la modificación de ideas y de prácticas sociales alternativas.”

Las políticas urbanas se sitúan como marco de actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel, buscando dinámicas de sustentabilidad compleja en la línea con lo que ha ido denominándose resiliencia urbana (Jones and Mean,2010;Coaffee 2010;Batty and Cole,2010) Así, los gobiernos locales habían ido asumiendo problemas, temas o demandas que no encajaban en su repertorio tradicional de servicios de atención básica (...) y la agenda urbana se fue complejizando, incorporando nuevas iniciativas en temas educativos, culturales, sociales o de salud comunitaria. . (Subirats,2015)

Según el proyecto “Civersity”¹ se puede considerar una práctica de innovación social urbana si surge como respuesta a una vulnerabilidad social detectada en la ciudad, propone una nueva definición social de la situación urbana, aspira a lograr reconocimiento social(acumulación de fuerzas) como expresión institucional (orientación reformadora/transformadora) e incorpora en su diagnóstico y a su propuesta el posible impacto que puedan tener sobre otras escalas espaciales (Subirats, 2015:102) A continuación se desglosa una serie de criterios básicos que debería cumplir una experiencia determinada para ser considerada como una “práctica significativa de innovación social en políticas urbanas” :

- Objetivos: estrategias destinadas a debilitar /reducir los factores de vulnerabilidad y aquellos destinados a fortalecer las capacidades o el empoderamiento de los individuos y los colectivos en

¹ Propuesta para la identificación de prácticas significativas, borrador del proyecto POLURBAN 2015 SUBIRATS, J. y MARTÍ-COSTA, M. (2014) (eds.), Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España, Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces (www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IFO02_14.pdf).

que se integran. Hace frente a algún tipo de vulnerabilidades detectadas/Intenta incidir sobre sus causas/fortalece al colectivo implicado

- Fundamento y respuesta a vulnerabilidades. La significatividad de la práctica será mayor si parte de criterios explícitos sobre el diagnóstico, la implementación y la evaluación de las acciones emprendidas. Ello implica disponer de un diagnóstico de las necesidades, elaborado teniendo en cuenta a los actores implicados y la consistencia entre ese diagnóstico y la elaboración de la acción (diagnóstico, diseño e implementación)
- Integralidad o transversalidad. Si se entiende que por situaciones de creciente vulnerabilidad urbana están provocadas por la acumulación de factores como el hábitat urbano, la subsistencia económica, la exclusión social o la falta de respuesta institucional y de participación ciudadana. Una acción significativa sería aquella que abordase de forma suficientemente integral el conjunto o buena parte del conjunto de los factores que intervienen en la configuración de dicha situación.
- Efectividad. Sostenibilidad en el tiempo que se produce
- Participación y empoderamiento. Una intervención significativa debería estructurarse implicando a los actores sociales en el diseño, implementación o evaluación de la práctica mediante procesos o mecanismos que fortalezcan y (re)establezcan vínculos y redes comunitarios. Sería importante considerar como han variado las relaciones de poder previamente existentes y hasta qué punto esa práctica genera un afianzamiento de las capacidades generales de la agencia social.
- Gestión del conflicto
- Discontinuidad, novedad, cambio de orientación. Uno de los ejes vertebradores de una práctica significativa sería la incorporación de las temáticas o la metodología de forma creativa, original o novedosa.
- Conectividad. Ver si ha sido capa de concertar con otras experiencias similares en otros espacios o con otros colectivos. Y también si ello ha conducido a articular experiencia con otras dinámicas en otros sectores y otras políticas, para así plantearse problemas más estructurales o de ciudad en su conjunto.
- Transferibilidad. En la medida en que la experiencia sea transferible y adaptable, sirviendo de referencia en el propio ámbito territorial o social en el que ha surgido y en otros contextos.
- Estabilidad

De este modo, el surgimiento de diferentes prácticas desde la iniciativa social contará con la capacidad de generar otros relatos y pudiendo reforzar la significatividad política y social.

2. El concepto de la gobernanza urbana: aspectos preliminares.

Uno de los efectos de la innovación social urbana se relaciona con el cambio en los modelos de gobernanza existente en las ciudades. Existe cierto debate en el propio concepto de gobernanza, la investigación en el ámbito local viene proponiendo para su análisis diferentes tipos en la forma de colaciones de gobernanza: un conjunto de actores que actúan como aliados respecto a una iniciativa, asunto o agenda de actuación (Di Gaetano y Klamanski, 1999).

Cabría señalar cuatro modelos básicos: aquel en el que los aliados son el gobierno local y el mundo empresarial en torno a intereses de crecimiento urbano o inmobiliario, el clásico “régimen urbano”(Stone, 1989) ; el modelo de “colaciones progresistas” caracterizado por el desarrollo de una agenda

centrada en políticas de carácter redistributivo o estrategias para limitar el crecimiento y los riesgos ambientales, donde los aliados son entidades y cívicos(Clavel, 1986;Mollenkopf,1983); el modelo de colaciones en las que intervienen administraciones de carácter supramunicipal, sea porque fomentan el desarrollo y crecimiento económico, sea por el desarrollo de una agenda más orientada al desarrollo de políticas de bienestar (John,1998;Kantor,Savicht y Vicari,1997)

Dentro de las iniciativas y prácticas de innovación social urbana, se podrían resumir en tres tipos. Por un lado estarían las estrategias centradas en la confrontación de “espacios innovadores” orientadas a favorecer el crecimiento económico mediante la generación o atracción de actividades económicas innovadoras y creativas(Moulaert y Sekia,2003;Florida,2007).También cabría hablar de iniciativas centradas en la “innovación de políticas públicas urbanas” , sea como procesos de innovación en la administración y gestión pública municipal, el desarrollo de coproducción de servicios con entidades cívicas o la puesta en marcha de mecanismos participativos(Adams and Hess,2010; Baqué et al.,2005).Por último se situarían las iniciativas de “innovación social urbana”, que a diferencia de las anteriores, se trata de prácticas que surgen de la sociedad civil, de la comunidad local o redes de carácter más informal y su agenda se caracteriza por incorporar cambios en los procesos sociopolíticos locales. Se trata de iniciativas que responden a nuevas vulnerabilidades urbanas u otras previamente no abordadas mediante la implicación activa de los grupos afectados que desarrollan procesos que se caracterizan por la implicación de los propios afectados, tanto en su diseño como en su implementación. (Navarro,2015:47). La innovación social urbana se centra en la promoción de la cohesión social, tanto en su dimensión de inclusión social como en la de inclusión política (Moulaert et al.,2005)

La estrategia del empoderamiento local supone el desarrollo de procesos de coproducción mediante la facilitación e incorporación a la actuación municipal de la innovación social promovida por diversos actores de la sociedad civil en torno a la redistribución y el desarrollo local. La innovación comunitaria supone una estrategia basada en una agenda holística o transversal centrada en el desarrollo comunitario y los bienes comunes a partir de la comunidad local, donde el gobierno local actuaría como facilitador. Los actores que la formulan son principalmente asociaciones político-institucionales y los nuevos movimientos urbanos (Navarro,2015:49).

3. Trayectoria institucional de las políticas urbanas y participación ciudadana en Madrid.

- **Primeros gobiernos democráticos (1979-1988)**
Esta fase comienza con los primeros gobiernos municipales democráticos, liderados por coaliciones de partidos socialdemócratas y comunistas. El contexto predominante en este período será la crisis económica y el desempleo —principalmente juvenil—, en especial en las áreas periféricas de la ciudad, producto de las primeras políticas de reconversión industrial. La concentración de la vulnerabilidad social en las áreas periféricas de la ciudad marcó la marginalidad de ciertas áreas urbanas del sur de la ciudad, estigma que aún hoy perdura (Velasco y De la Fuente,2012).
Tierno Galván desarrollaría su mandato basado en la idea de que las políticas locales permiten una mejor transmisión de las necesidades ciudadanas a las instituciones democráticas, por su cercanía (Velasco y De la Fuente,2012). De este modo se genera una fuerte vinculación con el movimiento vecinal, poniendo en marcha diferentes mecanismos para la nueva democracia real como son los reglamentos participativos o el Plan de Remodelación de Barrios (1979). Sin embargo, el conflicto entre movimiento asociativo y el Ayuntamiento se irá gestando debido al papel reducido que se otorga desde la institución a la participación ciudadana en la democracia local a través de los reglamentos participativos.
- **Ciudad gerencial (1989-2003)**
En 1996 se producen movilizaciones en el sur de Madrid que reclaman el reequilibrio territorial de los distritos de Villaverde y Usera. El movimiento por la Dignidad del Sur reclama una mayor

accesibilidad la ciudad central, inversión en formación y desarrollo económico que genere empleo. De la negociación con la FRAVM y la Comunidad de Madrid, surge un plan de inversiones en las que el movimiento vecinal y el gobierno regional colaboran en el diseño y ejecución de este. De nuevo, un gran proceso de transformación urbana tiene un fuerte elemento participativo, pero surge como una demanda por irrupción y no impulsa el uso de las herramientas participativas generalizadas más allá de dicha operación (Martínez et al.2016)

- Ciudad Global (2004-2011)

En 2003 la llegada a la alcaldía de Ruíz-Gallardón bajo cuya presidencia se desarrolló el Plan de Inversiones Villaverde Usera, supone la consolidación del régimen de empresarismo urbano que coincide con un periodo de bonanza económica que deviene en burbuja en 2008. El nuevo alcalde pretende mostrar la participación ciudadana como un elemento muy visible en el modelo de ciudad que se persigue (Martínez et al.2016). Es a partir del año 2006 con la implantación de los primeros Planes de barrio, cuando el modelo de gobernanza se articula con el movimiento asociativo de forma participativa. Estos planes son programas de intervención territorial en distritos vulnerables. Pese a no tener un carácter integral, introducen programas y actuaciones en torno a las problemáticas territoriales en los que el movimiento vecinal local coordinado por la FRAVM, codueña y cogestiona recursos y ejecución.

- Dinámicas de movilizaciones y acción colectiva urbana (2011-2015)

A partir de 2010, la crisis, la austeridad y la emergencia del 15M desvertebran el modelo municipal llevado hasta el momento. Madrid desarrolló un modelo de gobernanza neoliberal, que, junto a las políticas de ajuste y privatización, se añadió la desafección política por todos los casos de corrupción. El 15-M no fue sino la expresión condensada de un profundo conflicto sociopolítico que cuestionaba los pilares del sistema democrático representativo español. De este modo, surge una cartografía de prácticas de innovación social y de acción colectiva que ponen en marcha dinámicas a través de redes y conectadas a problemas de escala supralocal, pero cuya expresión se da en el ámbito de lo urbano (Blanco, Gomà y Subirats;2018).Son formatos innovadores de acción colectiva : en su modelo organizativo(de orientación comunitaria); en su repertorio de acción(más disruptivo que convencional); en su narrativa(producen relatos con fuere capacidad de penetración social) y con una clara voluntad de impacto en las agendas municipales (Blanco Gomà y Subirats;2018:22)

- Escenario local Post-15M : nuevo municipalismo y agenda urbana (2015-2019)

Los nuevos actores constituidos en las arenas de los Nuevos Activismos Urbanos (De la Fuente y Walliser,2018), irrumpen en las elecciones municipales de 2015 llegando a liderar gobierno en grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza. Se trata de producir el derecho a la ciudad por medio de nuevos procesos superadores de las viejas formas de institucionalidad que reservan a la ciudadanía un papel pasivo de receptor de servicios (Blanco Gomà y Subirats;2018:24). El surgimiento de plataformas electorales en gran medida de la sociedad civil y su éxito electoral en las grandes ciudades españolas en las elecciones municipales de 2015 es fruto de la voluntad por parte de un sector de la sociedad civil de romper con inercias históricas y generar mecanismos institucionales que permitan mayor participación.De entre los diferentes arreglos a los que pueden llegar sociedad civil y Administración local, uno parece especialmente interesante por su potencial transformador. A menudo, algunas prácticas desde abajo logran una vinculación con la Administración, transformándose en políticas propiamente dichas que mantienen la colaboración entre los actores sociales impulsores y las instituciones (lo que se conoce como bottom-linked) (Eizaguirre et al., 2012). Más allá del objetivo de las iniciativas socialmente innovadoras, desde la sociedad civil se pueden impulsar innovaciones en la forma de relacionarse con la Administración, creando nuevos mecanismos de negociación, cooperación y coordinación (Blanco et al, 2018)

4. Estudio de caso: La mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán.

Tetuán, es uno de los distritos que alberga los mayores índices de vulnerabilidad social dentro de la almendra central en la ciudad de Madrid. De este modo, se sitúa entre los distritos de la ciudad de Madrid con mayor emergencia alimentaria junto a Usera, Centro, Puente y Villa de Vallecas, Villaverde y Carabanchel. Existen varios indicadores que recogen la escasez de recursos económicos de un sector de hogares del distrito de Tetuán. Entre ellos destacan: los acusados niveles de desempleo, el empleo precario, las pensiones insuficientemente dotadas, la pobreza material, la falta de suministros básicos y la limitada cobertura de prestaciones sociales. Todas estas situaciones tienen que ver con un sistema económico y de asignación de recursos muy desigual, que se agudizó con la crisis. La falta de alimentos en cantidad y calidad suficientes tienden a afectar sobre todo a aquellas familias cuyos ingresos económicos son tan bajos que no pueden hacer frente a sus necesidades básicas, no sólo de alimentación sino también de vivienda, vestido, transporte, electricidad y agua (Comisión de estudios de la Mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán, 2019).

Por otra parte, Tetuán es significativo por su trayectoria histórica en materia de movilizaciones y lucha vecinal por los derechos sociales. De ahí la existencia de un amplio tejido asociativo y social, que hace que el distrito cuente con el "humus" social idóneo para la puesta en marcha de prácticas de innovación social en el territorio. La llegada del nuevo equipo de gobierno local en 2015 de la mano de Ahora Madrid produjo un cambio de actitud municipal que abrió posibilidades de colaboración. La relación que se establece con la institución desde este espacio con la institución sería de carácter reivindicativo, que, a diferencia de otras prácticas de innovación social, no rechazan a la institución, sino que exigen la garantía de los derechos sociales.

A pesar de que la Mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán, se compone de varias comisiones y grupos de trabajo, centraré el estudio de caso en el proyecto llevado a cabo por la comisión de alimentación en relación al Derecho a la alimentación. Este proyecto se compone de dos vías de intervención: por una parte, se ubica la individual a través de las Tarjetas de Alimentación de Tetuán (TAT) y por otra se sitúa la comunitaria, mediante el espacio de cultura alimentaria y economía doméstica "Yo me lo guiso, yo me lo como". En los siguientes apartados, se desarrollará la práctica de este espacio como ejemplo de coproducción de políticas urbanas y de innovación social.

4.1 Los actores

La Mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán, nace en el año 2015 desde la elaboración de un listado de propuestas que pudieran dar solución a la situación de emergencia social en la que se encontraba el distrito, y garantizar los derechos de la población más vulnerable. Los colectivos ciudadanos que firmaban el documento -Asamblea 15M de Tetuán, Tetuán Resiste, Banco de Alimentos 15M de Tetuán y el Colectivo Invisibles de Tetuán- se pueden definir como parte de los Nuevos Activismos Urbanos (Walliser, 2013). Es decir, grupos integrados por ciudadanos a menudo con ciertos niveles formativos y conocimientos que los utilizan para desarrollar intervenciones en el contexto urbano desde la innovación social, que buscan la justicia urbana, el reequilibrio territorial y el planteamiento de nuevos escenarios políticos (De la Fuente y Walliser, 2018).

Las propuestas que lanzadas al nuevo equipo de gobierno de la Junta Municipal de Distrito de Tetuán liderado por Ahora Madrid, se centraban en buscar soluciones en materia de prioridad presupuestaria para emergencias sociales, facilitación de empadronamiento para acceso a los sistemas básicos de ayudas, garantía de los suministros básicos-agua, luz y gas-, alternativas dignas a los desahucios, garantizar el derecho a la alimentación, la participación en espacios de cogestión con los servicios sociales para el empoderamiento de las personas vulnerables y transparencia de los procesos, garantizar la Renta Mínima

de Inserción (RMI), garantizar el acceso universal a la sanidad pública y por último, la apertura de espacios públicos de carácter autogestionado para la convivencia vecinal.

La respuesta de la nueva concejala no se hizo esperar, y rápidamente comenzaron las reuniones de coordinación que dieron como resultado dos meses después a la constitución de la Mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán. El objetivo la creación de este espacio de participación entre miembros de diferentes ámbitos - instituciones, agentes comunitarios del tercer sector, sociedad civil y movimientos sociales- se centraba en evaluar las situaciones de exclusión y emergencia existentes en el distrito, y programar de forma participativa las acciones a llevar a cabo. Tanto desde las políticas públicas como desde las iniciativas ciudadanas. Y aunque se partía de vivencias personales en relación a la exclusión, el objetivo era el de trabajar cooperativamente para generar propuestas y acciones colectivas, y no parar buscar solución a situaciones particulares.

La estructura de este espacio comunitario se organizaba con amplio grado de apertura y pluralidad, trabajando a través de asambleas celebradas en el espacio público y con el distintivo de la participación de la concejala de distrito, su asesora y la jefa del Departamento de Servicios Sociales de la JMD en cada una de las convocatorias trimestrales. Entre los diferentes actores que participan en esta red de gobernanza, cabe a señalar la vinculación y apoyo técnico proporcionado por el equipo del Proceso de Desarrollo Comunitario de Tetuán -proyecto asociado a los Servicios Sociales del Distrito- y la participación de actores socio comunitarios, organizaciones del tercer sector, asociaciones vecinales, colectivos sociales críticos o vecinas y vecinos a título individual entre otros. El rol de la ciudadanía es muy significativo en este espacio y tiene un peso importante en relación e incidencia de las acciones programáticas con los actores gubernamentales.

4.2 El proceso

- La Tarjeta de Alimentación de Tetuán

La TAT surge como proyecto después de un largo proceso negociación entre los miembros de la Comisión de alimentación y los agentes institucionales -de la que también formaban parte-. Tras un exhaustivo diagnóstico sobre la insolvencia alimentaria presente del distrito de Tetuán elaborado por el Grupo de Estudios, se dio paso a reflexionar de qué manera se podría contribuir a garantizar el derecho a la alimentación en el territorio complementando a las ayudas de carácter público por parte de los Servicios Sociales, y a los recursos ofrecidos por los diferentes bancos de alimentos. El documento, llevó a la comisión a reflexionar sobre qué tipo de acciones serían posibles poder llevar a cabo para ofrecer a las familias con insolvencia alimentaria el aporte de productos frescos y equilibrados necesarios para lograr una dieta nutricionalmente equilibrada.

De este modo la comisión de alimentación por aprobación de la Mesa decidió que la partida del presupuesto de 2017 correspondiente a alimentación se canalizaría a través de una tarjeta electrónica para comprar productos frescos en el comercio local. La intención era complementar la dieta de alimentos no perecederos de la mayoría de los puntos de reparto mediante productos frescos.

La Comisión de alimentación dedicó varias sesiones a precisar quiénes serían los destinatarios potenciales de las tarjetas, las cantidades a asignar en las ayudas de estas, o como definir los apoyos por parte de los puntos de reparto de alimento en las derivaciones para la solicitud de la tarjeta. Esto generó muchas tensiones entre los miembros más críticos de la comisión y los Servicios Sociales, puesto que desde los primeros se reclamaba un mayor campo de actuación a la hora de poder intervenir de manera directa en el proyecto. Finalmente, y después de numerosas reuniones, se pudo llegar a un acuerdo para las condiciones del presupuesto del proyecto de la TAT y de las características de la población que podría ser potencialmente receptora de las ayudas- personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza

severa con insuficiencia alimentaria-. Todo ello quedó recogido en el Pliego de Prescripciones técnicas elaborado por el departamento de Servicios Sociales.

Tras un año, el ayuntamiento de Madrid pudo superar los trámites jurídicos y económicos, publicando en el mes de marzo de 2018 en el BOCM la licitación pública del contrato de servicios denominado “Tarjeta para alimentación de Tetuán (TAT)”. El plazo de ejecución se estipulaba entre el 1 de abril de 2018 y el 30 de marzo de 2019, con posibilidad de prórroga para el año siguiente. Desde el departamento de Servicios Sociales se había pedido a la Comisión de alimentación un tiempo de prueba para ver el funcionamiento y evaluación de la aplicación de las 100 primeras tarjetas, antes de proceder a la información pública sobre el nuevo recurso. Sin embargo, desde algunos miembros de la comisión se seguía presionando para la ampliación de ayudas por considerarlo insuficiente. Finalmente, se llega al acuerdo de como poder implicar a los puntos de reparto de alimentos y otras entidades en la derivación a los servicios sociales de distrito para solicitar la ayuda.

- Espacio de cultura alimentaria y economía doméstica “Yo me lo Guiso, yo me lo como”

Por otra parte, el proyecto “Yo me lo guiso, yo me lo como” se consolida después de haber pasado por la valoración de varias propuestas con el objetivo de poder garantizar el Derecho a la Alimentación de los colectivos más vulnerables en el distrito. Entre las acciones a implantar, destaca la puesta en marcha un comedor social que más tarde daría paso a un centro de cultura alimentaria. Ambas opciones fueron desestimadas debido a la falta de espacios municipales adecuados para ello y ante la negativa de destinar el Centro Social Comunitario “Josefa Amar”- uno de los cuatro Centros Comunitarios municipales y el segundo con mayor trayectoria de la todos- para desarrollar tal fin.

Sin embargo, sí se pudo llevar a cabo un primer pilotaje del proyecto denominado “Yo me lo guiso, yo me lo como”, ubicado en la cocina del Centro Social Comunitario y que partía de dos objetivos. Por un lado, se quería ofrecer un espacio formativo orientado a personas receptoras de la RMI u otro tipo de ayudas sociales y personas usuarias de los Bancos de Alimentos, es decir, que pudieran encontrarse en situación de emergencia alimentaria. Cubrir una comida caliente semanal y la elaboración de recetas con costes relativamente bajos, pero con nutricionalmente equilibradas, eran los objetivos principales con los que se arrancó en la primera edición. El proyecto hizo que el Centro Comunitario fuera el espacio de encuentro, donde reforzar el tejido asociativo local ligándolo a su vez con la realización efectiva del derecho a la alimentación, desde un enfoque de planificación participado.

Debido a su naturaleza “viva”, el proyecto se ha modulando y evolucionando en base a las necesidades, deseos y personas que participaban en los talleres.

| | 1ª Edición | 2ª Edición | 3ª Edición |
|------------------------|--|--|---|
| Perfiles participantes | Personas receptoras de ayudas sociales y/o usuarias de Bancos de Alimentos. | AFANIAS AAVV Ventilla- Almenara Casa de la Juventud- Amo verse Pueblos Unidos | Vecinas y vecinos Derivaciones del proyecto Prevención de Soledades no deseadas. AFANIAS |
| Objetivos | Cubrir una comida caliente semanal. Recetas con costes relativamente bajos, pero nutricionalmente equilibradas. | Cubrir comida. Incorporación de nuevos contenidos y ampliación de dos niveles formativos. Cohesión grupal. Cocina saludable e higiene. Recetario colectivo y conocimiento de otros | Cocina con productos de temporada y consumo de proximidad. Espacio de socialización y encuentro. Empoderamiento en la planificación y diseño de la siguiente edición. |

| | | | |
|----------------------------------|---------------------------|---|---|
| | | espacios socio comunitarios. | Promoción. Empleabilidad. |
| Alianzas y recursos comunitarios | Centro Social Comunitario | AFANIAS Centro Municipal de Salud Comunitaria de Tetuán. Proyecto de Prevención de Soledades No Deseadas-Meninas cartoneras | AFANIAS Centro Municipal de Salud Comunitaria de Tetuán. Proyecto de Prevención de Soledades No Deseadas Plataforma “Madrid Agroecológico” Fundación ADRA |

Fuente: Elaboración propia.

Es muy interesante como han ido cambiando los recursos o lugares desde los que de las personas participantes se han ido incorporando. Los perfiles sobre los que se focalizaba el taller en un primer momento – personas usuarias de bancos de alimentos y por tanto, con dificultades para superar contextos de vulnerabilidad e insolvencia alimentaria – ha variado, habiendo sido muy reducido el número de personas derivadas por los bancos de alimentos y observándose un aumento de personas que acuden para tener una mayor autonomía- personas con discapacidad funcional y hombres que viven solos- en la cocina y que también, que buscan un espacio de encuentro y socialización-personas en situación de soledad no deseada o que simplemente quieren establecer nuevos lazos relacionales-.

4.3. Los resultados

En el caso de la tarjeta, en el primer año aplicación- periodo que abarca desde octubre de 2018 hasta marzo de 2019- el número de ayudas emitidas de las tarjetas ha sido de un total de 175. Tras la evaluación de la fase de prueba las primeras tarjetas, se pudieron identificar las siguientes debilidades y fortalezas:

| Fortalezas | Debilidades |
|--|--|
| Cubre la necesidad de alimentación de las familias con productos frescos de calidad. | Costes de contratación en relación al nº de ayudas. Mayor rentabilidad social si los costes estructurales se compartieran. |
| Fórmula que dignifica y no estigmatiza. | Gestión compleja |
| Beneficia a los comercios tradicionales del distrito. Activa la economía local. | Necesidad de recursos humanos suficientes y estables |
| Potencia hábitos de alimentación saludable. | Interés de las empresas del sector en el proyecto |
| Papel empresa como facilitador de la justificación de la ayuda. | No deja de ser una respuesta coyuntural a un problema estructural. |

Fuente: Margarita Rincón, Jefa de Servicios Sociales de Tetuán.

Para el segundo periodo de aplicación de la TAT (abril de 2019 a marzo de 2020) se espera poder desplegar las posibilidades del nuevo recurso que podría ser muy efectivo para asegurar el derecho a la alimentación en el distrito, completando la red de apoyo ya existente, pública y privada. Dicho despliegue implica dos etapas: en la primera, el proceso de solicitud y eventual adjudicación de las tarjetas, incluyendo la carga y recarga de las tarjetas, que depende del departamento de Servicios Sociales, con el apoyo de las entidades de reparto y organizaciones solidarias del distrito ; en la segunda etapa, la gestión de las tarjetas desde su entrega e información inicial al seguimiento cotidiano de su aplicación por parte de los titulares, a cargo de

la empresa adjudicataria (Comisión de estudios de la Mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán,2019) .

Por su parte, el proyecto de cultura alimentaria y economía doméstica “Yo me lo guiso, yo me lo como” ha ido modificándose y evolucionando por ser un proyecto de carácter “vivo”. Pudiendo afirmar, que el motor que mantiene activo este proyecto se basa en tres elementos fundamentales: la planificación participada, las alianzas comunitarias y el espacio como lugar de encuentro y socialización.

La planificación de cada una de las tres ediciones llevadas a cabo hasta el momento se realiza de manera participada en todas sus fases -diseño, programación y evaluación- con las personas que han estado participando en los grupos de cocina. Es el grupo de personas participantes quienes deciden en función de sus necesidades los recursos comunitarios a integrar o no, modificaciones programáticas o que contenidos quieren incorporar. Uno de los objetivos de que la metodología de trabajo esté planificada de esta manera, es la de promocionar a las personas que participen en los dos niveles de formación que hay y puedan completar el proceso.

Las alianzas con otros recursos comunitarios y entidades sociales se establecen, poniendo como prioridad el cuidado de la propia dinámica interna del grupo sin atomizar el espacio de agentes externos. Es importante no perder de vista la dimensión relacional que conforma la tercera parte del proyecto.

Por último, pero no por ello menos importante, “Yo me lo guiso, yo me lo como” se configura como espacio de encuentro y socialización para las personas que participan en los talleres. A través de las evaluaciones se ha podido recoger dos aspectos muy relevantes: el hecho de que el proyecto se desarrolle en el Centro Social Comunitario hace que se constituya como un espacio “sin etiquetas” que clasifiquen de alguna manera a las personas que acuden allí y además dignifica, puesto que genera autonomía a la hora de poder alimentarse de forma saludable y equilibrada. El espacio se caracteriza por su diversidad, la cohesión grupal que se genera través de la cocina, y los beneficios comunitarios que genera.

Hay que señalar que el hecho de que el Ayuntamiento de Madrid firmara el Pacto de Milán para garantizar las políticas alimentarias urbanas en el año 2015, facilitó en gran medida la difusión de las prácticas que se estaban llevando a cabo en Tetuán y el compromiso institucional de poner en marcha las herramientas de coordinación que estuvieran a su alcance.

Desde el Área de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social se pusiera en marcha un proceso participado para elaborar la Estrategia de alimentación de la ciudad, en el cual la comisión de alimentación formó parte compartiendo los proyectos de la TAT y espacio comunitario de cultura alimentaria. Por otra parte, también se ha participado en la jornada técnica organizada por la Dirección General de Integración Comunitaria y Emergencia Social para hacer posible el derecho a la alimentación en la ciudad de Madrid, así como como la coordinación técnica con el proyecto de economía social y colaborativa Mares -del distrito de Villaverde-.Por último, cabe señalar la Jornada sobre el Derecho a la Alimentación de Tetuán , en la que se presentó la realidad de la inseguridad alimentaria en el distrito y un taller sobre cómo llevar a cabo la solicitud de la TAT.

Fruto de todas las coordinaciones y socialización de las prácticas llevadas a cabo, en municipios como Móstoles se está en proceso de preparación para replicar la experiencia inspirándose en el caso de Tetuán.

Desde un punto de vista de conectividad y transferencia , las prácticas desarrolladas en la Mesa contra la exclusión e Tetuán, pueden calificarse como experiencias exitosas y además, son capaces de generar efectos sobre las subjetividades individuales – las personas en situación de vulnerabilidad sienten que son autónomas y con capacidad de planificación- y sociales- la responsabilidad de los sectores poblacionales vulnerables deja de ser un modelo benéfico-asistencial para ser un modelo basado en el enfoque de derechos-.

5. Conclusiones.

Las prácticas y proyectos llevados a cabo en materia de Derecho a la alimentación de la Mesa contra la Exclusión y por los derechos sociales de Tetuán, pueden ajustarse a los criterios establecidos para su definición como práctica de innovación social puesto que responden a cada uno de ellos.

La estrategia de acción planteada por este espacio comunitario tiene por objetivo reducir los factores de empobrecimiento y exclusión social, mediante el empoderamiento de las personas que están situación de vulnerabilidad a través de la toma de decisiones y puesta en marcha de medidas concretas para abordar las problemáticas. Su respuesta a las vulnerabilidades se fundamenta bajo la elaboración previa de varios diagnósticos sobre la problemática social del distrito y la aplicación del criterio participativo en la implementación y evaluación de las acciones que se lleven a cabo. La Mesa contra la Exclusión, se define como un espacio horizontal y abierto, que pretende tomar parte en las soluciones para la justicia social desde una perspectiva transversal. Debido al cambio de gobierno en el ayuntamiento de Madrid, habrá que esperar para ver si la sostenibilidad en el tiempo de este espacio y sus proyectos, se mantienen el tiempo. Todas sus intervenciones se estructuran implicando a los actores sociales en todas las fases de estas a la vez que se establecen redes comunitarias y se da paso a la coproducción de la nueva agenda urbana del distrito. Por otra parte, la integración en la mesa de la propia concejala y personal técnico del ayuntamiento en todas las reuniones, hacen de esta práctica una experiencia verdaderamente novedosa en la ciudad de Madrid. Por último, la coordinación con los diferentes recursos y colaboración con otros agentes locales pone en valor la articulación para poder poner solución a problemas que superan el distrito y su capacidad de ser un modelo inspirador para replicar en otros lugares.

Sin embargo, la conflictividad y desconfianza que se le da a este espacio entre algunos actores frente a los agentes institucionales, en ocasiones contrarrestaba los esfuerzos que se estaban llevando a cabo por parte de la red de gobernanza y afectaba de alguna manera a la legitimidad democrática de la misma. Pues si bien es cierto que la Mesa es abierta y plural, hay dos elementos que han afectado negativamente a la legitimidad de la misma. El primero hace referencia a las tensiones que, generadas, provocó que se redujera de manera importante la participación de algunos agentes en la misma. El segundo elemento que hace poner en duda la legitimidad democrática de la red son las desigualdades entre los actores que componen los diferentes los diferentes grupos de trabajo. A pesar del trabajo activo realizado por las comisiones, el grupo que ha contado con mayor capacidad de incidencia sobre los poderes gubernamentales ha sido la comisión de alimentación. Impulsando de manera desigual el proyecto de la TAT sobre el resto de las acciones llevadas a cabo y actores de la propia mesa. Estas últimas consideraciones, apuntan a la necesidad de poder evaluar la calidad del proceso que se ha llevado a cabo en estos últimos años.

Por último, y solo a modo de apunte, los impactos de la crisis generan sobre las personas miedos y vivencias del sufrimiento en ámbitos privados y domésticos, pero también nuevas dinámicas de innovación social, procesos de empoderamiento y prácticas alternativas (Barranco, González y Llobet,2016;).

6. Referencias bibliográficas.

ADAMS, D. y HESS, M. (2010), «Operationalizing place-based innovation in public administration», *Journal of Place Management and Development*, 3(1): 8-21.

BACQUÉ, M-H.; REY, H. y SINTOMER, Y. (eds.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, París, La Découverte.

BATTY, E., COLE, I. (2010), *Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come?*, York, Joseph Rowntree Foundation.

BLANCO, I; GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2018) El nuevo municipalismo: el derecho a la ciudad y comunes urbanos. GAPP. Nueva época, nº20, noviembre 2018. ISSN: 1989-8991. pp14-28.

BLANCO, I., FLEURY, S. y SUBIRATS, J. (2012). "Nuevas miradas sobre viejos problemas: periferias urbanas y transformación social". *Gestión y Política Pública* 21:3-40. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5370639> Consulta 8 de octubre de 2016

BRUGUÉ, Q.; BLANCO, A. BOADA, J. (2014) Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 59, Jun. pp. 5-34, ISSN 1315-2378

CLAVEL, P. (1986), *The Progressive City*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.

Comisión de estudios de la Mesa contra la Exclusión y por los Derechos Sociales de Tetuán, (2019). Madrid, 2ª Edición. Recuperado de : https://mesaexclusiontetuan.files.wordpress.com/2019/05/diagnóstico-sobre-la-inseguridad-alimentaria_tetuc3a1n_2c2aa-edición-2019.pdf

CONEJERO, E. y REDONDO, J. (2016). "La innovación social desde el ámbito público: conceptos, experiencias y obstáculos". *GAPP* 15:23-42. <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10310>

DE LA FUENTE, R. & WALLISER, A. (2018). Los nuevos activismos urbanos y la institucionalidad del cambio en Madrid. <https://www.uv.es/iidvalencia/Docs%20web/PROGRAMACOLOQUIOdef2.pdf>.

DIGAETANO, A. y KLAMENAKI, J.S. (1999), *Power and city governance*, Minneapolis, MN, Minnesota University Press.

E. (2007), «Introduction: social innovation and governance in innovation social.in European Cities», *European Urban and Regional Studies*, 14(3):195-209.

EIZAGUIRRE, M.; PRADEL, M.; TERRONES, A.; MARTINEZ-CELOORRIO, X. Y GARCÍA, M. (2012) Multilevel governance and social cohesion: Bringing back conflict in citizenship practices. *Urban Studies* 49 (9), 1999-2016

FLORIDA, R. (2007), *The flight of the creative class*, Nueva York, Collins.

GODIN, B. 2008. "Innovation. The History of a category". Working paper Nº. 1. Project on the Intellectual History of Innovation 1. Montreal. <http://www.csiic.ca/PDF/IntellectualNo1.pdf> Consulta 11 de noviembre 2016

IGLESIAS, M.; MARTÍ-COSTA, M.; SUBIRATS, J. y TOMÁS, M. (2012), *Políticas urbanas en España*, Barcelona, Icaria.

LEADBEATER, C. 1997. *The rise of the social entrepreneur*. London: NESTA.

MACCALLUM, D, MOULAERT, F., HILLIER, J., VICARI, S., (eds.), (2009), *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Surrey.

MARTÍ, M.; BLANCO, I.; PARÉS, M.; SBIRATS, J. 2016. "Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso ". A: Rofman, A. (Ed.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Ediciones UNGS: Buenos Aires. pp: 27-52.

MARTINEZ -CELOORRIO, X. (2015) La Innovación social ante los desafíos del bienestar. En: Informe España 2015, Publisher: Fundación Encuentro, Editor: Fundación Encuentro

MARTÍNEZ, R. ;WALLISER, A.; CRUZ, H. y BLANCO, I. (2016)De la crítica a la innovación en la gobernanza participativa El papel de los Nuevos Activismos Urbanos en Madrid y Barcelona <http://fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5347.pdf>

MOULAERT, F.; MARTINELLI, F.; GONZÁLEZ, S. y SWYNGEDOUW,

MOULAERT, F.; MARTINELLI, F.; SWYNGEDOUW, E. y GONZÁLEZ, S. (2005), «Towards Alternative Model(s) of Local Innovation», *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990.

MULGAN, G. (2006), «The Process of Social Innovation», *Innovations*, pp. 145-162

MULGAN, G. (2006). "The Process of Social Innovation". *Innovations: Technology, Governance, Globalizations* 1(2):145-162. <https://doi.org/10.1162/itgg.2006.1.2.145>

NAVARRO, C.J. (2015). Innovación social y gobernanza urbana. En libro: Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades. En: Subirats, J y Bernardos, A.(coords.) *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*, pp.43 – 58 Barcelona: Icaria.

OOSTERLYNCK, S., KAZEPOV, Y., NOVY, A., COOLS, P., BARBERIS, E., WUKOVITSCH, F., SARUIS, T. (2013), The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics. (<http://improve-research.eu>).

STONE, C.N. (1989): Regime politics governing Atlanta 1946-1988, Lawrence, KS, Kansas University Press.

SUBIRATS, J. (2015) Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad. Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación. En: Subirats, J y Bernardos, A.(coords.) *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*, pp.95 – 111 Barcelona: Icaria.

SUBIRATS, J. y MARTÍ-COSTA, M. (2014) (eds.), Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España, Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces (www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IFO02_14.pdf).

VELASCO, M. y DE LA FUENTE, R. "La". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 3, núm. 1, 35-59. 2012.

WALLISER, A. (2013) «New urban activism in Spain: reclaiming public space in the face of crises», *Policy & Politics*, Volume 41, Number 3, July 2013, pp. 329-350(22)

ZUBERO, I. (2015). Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación. En: Subirats, J. y Bernardos, A.(coords.) *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*, pp.13 – 41 Barcelona: Icaria.