

eds.
Oriol Nel·lo
Ismael Blanco
Ricard Gomà

El apoyo mutuo en tiempos de crisis

La solidaridad ciudadana
durante la pandemia
COVID-19

El apoyo mutuo en tiempos de crisis

El apoyo mutuo en tiempos de crisis : la solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19 / Paula Rosa ... [et al.] ; editado por Oriol Nel-lo; Ismael Blanco; Ricard Gomà. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO ; Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona; Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-190-0

1. Pandemias. 2. Políticas Públicas. 3. Solidaridad. I. Rosa, Paula. II. Nel-lo, Oriol, ed. III. Blanco, Ismael, ed. IV. Gomà, Ricard, ed.

CDD 303.48

Diseño de tapa: Dominique Cortondo Arias

Diseño interior: Eleonora Silva

El apoyo mutuo en tiempos de crisis

La solidaridad ciudadana
durante la pandemia Covid-19

**Oriol Nel·lo, Ismael Blanco y Ricard Gomà
(Eds.)**



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

El apoyo mutuo en tiempos de crisis. La solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19

(Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2022).

ISBN 978-987-813-190-0



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar |

www.clacso.org



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Índice

Introducción. Fortalecer y estudiar la acción colectiva ante la crisis. El proyecto SOLIVID de investigación/acción.....	11
<i>Oriol Nel·lo, Ismael Blanco y Ricard Gomà</i>	

Primera parte.

Las iniciativas solidarias ante el reto global de la pandemia y las políticas públicas nacionales

Capítulo 1. Territorios en acción. Construcción colaborativa de conocimiento sobre las organizaciones de la sociedad civil en Argentina.....	35
<i>Paula Rosa, Emanuel López Méndez, Adriana Rofman y Agustina Gradin</i>	

Capítulo 2. ¿Quo vadis Bolivia? Desigualdades, pandemia y solidaridad en un contexto incierto	57
<i>María del Carmen Ledo García</i>	

Capítulo 3. Entre a negação e a autogestão. Sobrevivendo e resistindo à pandemia nas grandes cidades do Brasil.....	83
<i>Julia Rossi, Julia Caminha e Gabriela Nascimento</i>	

Capítulo 4. Iniciativas solidarias como reacción a la pandemia en Colombia	109
<i>Magda Y. Arias-Cantor, Wilmar Gil, Wilber Mejía Toro, Mary Ospina Henao y Tomás Loaiza Herrera</i>	

Capítulo 5. El binomio imprescindible. Políticas públicas e iniciativas solidarias en España en la pandemia Covid-19131

Oriol Nel·lo y Joan Checa

Capítulo 6. Geografías de la acción colectiva en Italia. La respuesta social a la pandemia en la Lombardía y el Véneto163

Laura Fregolent (Coord.), Matteo Basso, Emanuele Belotti, Nicola Di Croce, Elena Ostanel y Andrea Visioli

Capítulo 7. Evolução das redes locais de solidariedade em Portugal. Análise em tempos de pandemia e perspectivas para o futuro193

José Carlos Mota, João Seixas, Alexandra Ataíde e Carolina Cardoso

Segunda parte.

Experiencias urbanas: La ayuda mutua en ciudades y barrios

Capítulo 8. Las redes comunitarias y la crisis de la Covid-19. Un estudio de caso de las experiencias en Córdoba (Argentina) y Madrid (España)..... 227

Lucía Cobos Tribiño y Laura Laosa Crespo

Capítulo 9. A Covid-19 na cidade de Porto Alegre (Brasil) e a situação das mulheres na pandemia..... 251

Vanessa Marx

Capítulo 10. El social building en tiempos de pandemia. Causalidades, oportunidades y consolidación institucional. Análisis, experiencias y perspectivas en la ciudad de Nápoles.....275

Guglielmo Trupiano, Giovanna Galeota Lanza y Raffaele Paciello

Capítulo 11. Emergencias, latencias y activaciones de las redes comunitarias en el marco de la pandemia de Covid-19. El caso de tres barrios de Pamplona-Iruña.....301

Ion Martínez Lorea y Andoni Iso Tinoco

Capítulo 12. Respuestas comunitarias y formas de organizarse e informar ante la Covid-19 en el País Vasco	323
--	-----

María del Mar Lledó e Imanol Telleria

Capítulo 13. Trayectorias y redes de colaboración de las iniciativas solidarias frente a la pandemia en Valencia.....	343
--	-----

Julia Salom-Carrasco y Félix Fajardo

Capítulo 14. La búsqueda de respuestas emancipatorias a la inseguridad alimentaria. Lecciones y contradicciones desde Madrid	369
---	-----

*Marian Simón Rojo, Araceli Serrano Pascual,
Carlos Pereda Olarte y José Ramón González Parada*

Conclusiones. Solidaridades y bienestar colectivo. Un futuro a construir	393
---	-----

Ismael Blanco, Ricard Gomà y Oriol Nel·lo

Nota sobre las autoras y autores	415
--	-----

Introducción

Fortalecer y estudiar la acción colectiva ante la crisis

El proyecto SOLIVID de investigación/acción

Oriol Nello, Ismael Blanco y Ricard Gomà

El contexto: crisis sociosanitaria e iniciativas solidarias

La pandemia Covid-19 ha evidenciado las múltiples vulnerabilidades de las que adolece la humanidad contemporánea. La expansión del virus ha provocado, en apenas dos años, más de 418 millones de contagios y cerca de 6 millones de defunciones en todo el mundo, según datos de febrero de 2022. América y Europa han sido los continentes más golpeados por la crisis sanitaria con 2,6 y 1,8 millones de óbitos atribuidos directamente al coronavirus (JHU, 2022). La pandemia ha tenido también devastadores efectos en el ámbito económico y social. En el año 2020, el PIB mundial se contrajo un 3,4% y el volumen del comercio global cayó un 8,2% (Banco Mundial, 2022). Por otra parte, diversos autores han señalado que la relación entre el impacto de la epidemia y la vulnerabilidad es recíproca. Así, ya en los mismos inicios de la crisis, se alertó que la desigualdad podía incidir

de forma destacada en la expansión de la epidemia (Ahmed et al., 2020). A su vez, la pandemia puede haber provocado un persistente incremento de la pobreza global, de tal forma que su impacto podría representar un retroceso de aproximadamente una década en el progreso mundial en la reducción de la pobreza (Sumner, Hoy y Ortiz-Juarez, 2020).

Ahora bien, la pandemia ha puesto de relieve, al mismo tiempo, las fortalezas de nuestras sociedades. El desarrollo de un conjunto de vacunas eficaces ante el virus en un tiempo récord ha permitido contener la expansión de los contagios, salvar miles de vidas y limitar sus efectos sanitarios. Aunque, desgraciadamente, su distribución a escala mundial dista de ser igualitaria, a inicios de febrero de 2022 se habían administrado en el mundo más de 10 mil millones de dosis de vacunas (JHU, 2022). Al mismo tiempo, se ha demostrado la importancia de los sistemas sanitarios públicos y de las medidas de protección social a la hora de paliar los efectos sociales de la pandemia.

Resulta evidente, sin embargo, que la capacidad de los poderes públicos de hacer frente a las consecuencias sanitarias y sociales de la pandemia ha resultado limitada, especialmente en los primeros meses de la crisis sanitaria. Es cierto que, ya antes de la irrupción del coronavirus SARS-CoV-2, las repetidas alarmas relativas a la expansión de determinadas enfermedades predisponían a adoptar medidas de protección. Pero la velocidad inusitada de la expansión de la pandemia Covid-19 suponía un reto de muy difícil tratamiento. Por otra parte, en muchos países de Europa y América, los sistemas sanitarios públicos y de bienestar social habían conocido una reducción muy notable como consecuencias de las políticas neoliberales y las medidas de austeridad adoptadas después de la crisis financiera de 2008. Finalmente, las medidas de restricción a la movilidad prescritas en la mayoría de los países para limitar la expansión de los contagios implicaron graves dificultades para sectores muy amplios de la población, especialmente para los más vulnerables.

Es este el contexto que propició el surgimiento de una miríada de iniciativas solidarias en el mundo. Iniciativas de ayuda mutua o

de simple empeño solidario a través de las cuales personas muy diversas se organizaron para prestar ayuda y paliar, en la medida de lo posible, los efectos de la situación. Estas prácticas se han extendido a los campos más variados: desde la producción de material sanitario a la provisión de alimentos, de la atención a personas ancianas a la cultura, de la prevención de la violencia de género a la educación y la vivienda. La diversidad de los campos temáticos, la velocidad en su creación y difusión, así como el hecho de apoyarse en un uso intensivo e innovador de la TIC han sido algunas de las características del movimiento solidario a escala internacional. Tan notable fue su irrupción, que a inicios de la pandemia pudo afirmarse que una de las cuestiones clave para la contención de la epidemia y sus efectos era si la solidaridad social podría replicarse más deprisa que el virus (Klein, 2020).

La iniciativa SOLIVID surgió, precisamente, para dar apoyo, desde el ámbito universitario, a las prácticas solidarias de la ciudadanía. El presente volumen compendia los resultados de esta empresa y ha sido elaborado a partir de las aportaciones de los grupos de investigación que en ella han participado. En la introducción que sigue se exponen los orígenes, difusión y funcionamiento de la red, la metodología seguida para la construcción de una base de datos destinada a censar y divulgar las iniciativas solidarias y los principales resultados obtenidos. Finalmente, se presentan los estudios que integran los capítulos del libro.

SOLIVID: promover, estudiar y practicar la acción colectiva

SOLIVID surgió en el mes de marzo de 2020 ante la evidencia de la gravedad de la situación sanitaria y la eclosión de un gran número de iniciativas solidarias. En estas circunstancias excepcionales, tres centros de investigación de la Universitat Autònoma de Barcelona decidieron unir fuerzas para promover una plataforma que permitiera, por un lado, difundir las prácticas solidarias que estaban

surgiendo y, por otro, compilar datos para su estudio. Los tres centros en cuestión –el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona y el Grupo de Investigación sobre Energía, Territorio y Sociedad– contaban con la experiencia conjunta de la elaboración del denominado Mapa de la Innovación Social en Cataluña, un intento de censar las iniciativas solidarias surgidas en este territorio a raíz de la crisis económica y social de 2008 (Blanco y Nel·lo, 2018).

El proyecto inicial tenía por objetivo construir, a través de un ejercicio de cartografía colaborativa, el mapa de las iniciativas solidarias que se estaban creando, así como las redes de apoyo a estas. Como se ha indicado, el propósito era doble. El primer objetivo, sin duda el más importante y perentorio, consistía en difundir y fortalecer en la medida de lo posible las iniciativas ciudadanas, promoviendo la extensión de estas y su conocimiento por parte de la ciudadanía. En segundo lugar, el proyecto tenía la ambición de recopilar datos sobre las prácticas de apoyo mutuo, con el objeto de entender su naturaleza y carácter. Se partía, así, de la persuasión de que solo conociendo las potencialidades y limitaciones de las iniciativas ciudadanas podrían capitalizarse las experiencias, fortalecer su capacidad transformadora y proyectarlas hacia el futuro (Blanco, Gomà y Nel·lo, 2020).

La iniciativa estuvo operativa en internet a partir del día 9 de abril de 2020, bajo el nombre de SOLIVID.¹ Ya durante las primeras semanas de gestación del proyecto, diversos grupos de investigación indicaron su interés en participar en la red. Esta irradiación creció todavía más a partir del momento en que la plataforma SOLIVID se hizo pública, de tal manera que en pocas semanas la red fue creciendo de manera extraordinaria hasta quedar integrada por 34 grupos de investigación de Europa y América Latina. Cabe destacar que la red no ha dispuesto de ningún apoyo financiero y que todos los grupos que han participado en ella lo han hecho a título voluntario y altruista. Así, la red SOLIVID, nacida para dar a conocer y estudiar

¹ Ver <https://www.solivid.org/>

la acción colectiva solidaria, ha acabado deviniendo ella misma una acción colectiva solidaria.

Como se decía, la red quedó integrada por 34 entidades, radicadas en 11 países del sur de Europa y de América Latina: Argentina (3 grupos), Bolivia (1), Brasil (4), Chile (2), Colombia (1), Ecuador (1), España (15), Francia (1), Italia (3), México (1) y Portugal (2). El detalle de los integrantes de la red puede consultarse en la Tabla que figura al final de la presente introducción. En la gran mayoría de los casos (30 de los 34) se trata de grupos de investigación o centros universitarios, pero también se han querido incorporar en la red dos fundaciones y dos entidades.

La plataforma SOLIVID: banco de recursos, cartografía colaborativa y materiales para el debate

El elemento esencial en el que se ha basado el desarrollo y la labor de la red SOLIVID ha sido su plataforma digital, que contó desde el inicio con versiones en seis lenguas: catalán, español, francés, inglés, italiano y portugués. La plataforma consta de tres ámbitos: el banco de recursos, el mapa y la base de datos, y la sección de noticias y debate.

El *Banco de Recursos* ha tenido por objetivo difundir las redes digitales que recogen y divulgan iniciativas solidarias frente a la crisis del Covid-19 en todo el mundo. Se trata, en la gran mayoría de los casos, de *websites* que reúnen información sobre las iniciativas de ayuda mutua disponibles en una localidad, región o país, aunque algunas tienen una vocación de difusión de alcance internacional. En total, SOLIVID ha recopilado 105 de estos recursos y los ha difundido a través de su plataforma, de tal manera que el Banco de Recursos de SOLIVID viene a ser un sistema de metadatos sobre las iniciativas solidarias a escala internacional. El inventario destaca por su diversidad territorial y temática. Así, se ha obtenido información sobre redes de recursos procedentes de 26 países distintos. Desde el punto de vista temático, la mitad de los recursos consisten en recopilaciones de iniciativas solidarias de diverso ámbito territorial. Figuran también recursos de objetivos

más variados: coordinación de acciones solidarias de diversa índole, contacto entre ofertantes y demandantes de apoyo, mapificación de equipamientos que ofrecen ayuda y aprovisionamientos básicos; recopilación y análisis de experiencias; aplicaciones de dispositivos móviles y otros. La distribución de los recursos contenidos en el Banco por ámbitos geográficos y temáticos puede verse en la Tabla 1.

Tabla 1. Banco de Recursos SOLIVID. Ámbitos territoriales y temáticos

	Recopilación de iniciativas solidarias	Registro y análisis datos	Solidaridad	Varios	Detección del virus, Apps, registros	Ideas, reflexiones políticas	Financiaciones iniciativas	Derechos laborales	Total
Brasil	10			2			2		14
España	10	1	1		2				14
Mundo	3	5		1	1	3			13
Italia	2		3	4		1			10
Chile	4	2							6
Reino Unido	1	3	1		1				6
Estado Unidos		5	1						6
Colombia	1	2		1					4
Europa		3						1	4
Francia	3				1				4
Portugal	2		1	1					4
Canadá		1			1				2
Estonia		2							2
Latinoamérica		1		1					2
Rusia		2							2
Corea Sur		1			1				2
Alemania		1			1				2
Camboya		1							1
Ecuador	1								1
Grecia			1						1
Luxemburgo			1						1
Nueva Zelanda		1							1
Rumanía		1							1
Eslovenia					1				1
Turquía			1						1
Total	37	32	10	10	9	4	2	1	105

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID. <https://www.solivid.org/banco-de-recursos/?lang=es>

El segundo elemento de la plataforma SOLIVID es el *Mapa Colaborativo y el Open Data Base de Iniciativas Solidarias*. Se trata de un intento de divulgar y censar iniciativas solidarias de la ciudadanía ante la pandemia a escala internacional. El recurso se ha conformado a partir de las aportaciones de los grupos de investigación y los impulsores de las iniciativas. Estos han facilitado de manera altruista los datos relativos a cada iniciativa, mediante un simple cuestionario que figura en el *website* de SOLIVID. El cuestionario permite aportar información sobre los 17 campos siguientes:

1. Nombre o título de la iniciativa
2. Ámbito temático
3. Descripción de la iniciativa / actividad
4. Ubicación (calle, barrio, ciudad, país)
5. Alcance territorial de la actuación
6. Población potencialmente beneficiaria
7. Enlace a web o plataforma
8. Existencia anterior o posterior al inicio de la pandemia
9. Fecha de inicio de la acción solidaria contra el coronavirus
10. Forma de contacto (personal o digital)
11. Protocolos de Seguridad
12. Material sanitario disponible
13. Modo de acceso al material sanitario
14. Colaboración con otras iniciativas solidarias o entidades del tercer sector
15. Colaboración con Instituciones públicas
16. Formas de colaboración o adhesión a la iniciativa
17. Informaciones complementarias.

En lo que se refiere a los ámbitos de actuación de las iniciativas, el cuestionario permite distinguir entre los 13 campos temáticos que

se muestran en la Figura 2. Como se verá, las categorías “Apoyo a colectivos vulnerables” y “Otros” han sido utilizadas en muchas ocasiones para adscribir la actividad de iniciativas que han trabajado sobre más de una temática.

Figura 1. Ámbitos temáticos de adscripción de las iniciativas solidarias



Fuente: SOLIVID. <https://www.solivid.org/>

La compilación de datos ha permitido recolectar y divulgar información sobre un total de 3.177 iniciativas solidarias en 30 países del mundo. La información ha sido puesta a disposición de la ciudadanía a través de un mapa interactivo, una imagen del cual puede verse en la Figura 1. Asimismo, se ha tenido la voluntad de retornar la información al público, las instituciones y los investigadores, a través de la configuración de una base de datos de acceso libre que es posible descargar desde el *website* en formato CSV. Si las iniciativas solidarias tratan de promover el bienestar común, la red SOLIVID ha partido del convencimiento de que la información sobre estas debe ser también un bien común, a disposición de todo el mundo, de aquí

su divulgación en formato *open data*. En el próximo apartado se describirán los rasgos más destacados de las informaciones contenidas en esta base de datos.

Figura 2. Mapa de las iniciativas solidarias SOLIVID



Fuente: SOLIVID. <https://www.solivid.org/construimos-un-mapa/?lang=es>

SOLIVID ha tenido, además, la voluntad de promover el debate y el pensamiento crítico acerca de las causas y las consecuencias de la crisis sanitaria y social. Para ello, la plataforma dispone de una sección de *Noticias y debate* en la que se han ido integrando artículos de opinión y reflexiones. Estas tienen dos orígenes: materiales publicados y aportaciones elaboradas por los grupos de investigación pertenecientes a la red. En total, entre los meses de marzo de 2020 y octubre de 2021 se han integrado a este repertorio de materiales cerca de 300 artículos en español, inglés, portugués, italiano, francés y catalán.

La comunicación y el debate entre los grupos que integran la red se ha realizado a través de un boletín periódico, *Novedades SOLIVID*, del que hasta diciembre de 2021 se han producido 51 ediciones. De la misma manera, los avances de la red en la divulgación y el estudio de las iniciativas solidarias fueron objeto de discusión en un seminario *online* celebrado el mes de marzo de 2021. En el seminario, que llevó

por título “La acción colectiva ante la crisis sanitaria y social”, participaron investigadores de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, España, Italia y Portugal.²

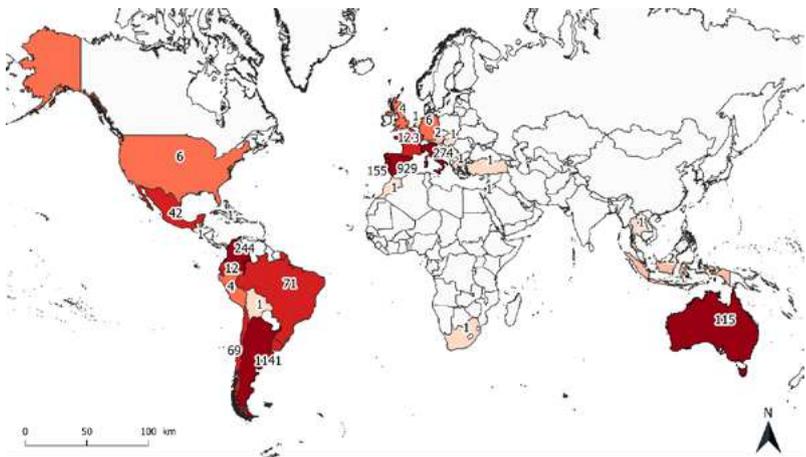
Rasgos principales de las iniciativas solidarias

Veamos a continuación cuales son los principales rasgos de las iniciativas solidarias contenidas en la base de datos de SOLIVID. Obviamente, en esta introducción no es cuestión de entrar en un análisis en profundidad de estos datos. En primer lugar, porque este es el cometido que abordan, precisamente, los capítulos que integran el presente volumen. Pero también porque la lectura agregada de datos procedentes de contextos muy diversos y con niveles de representatividad muy variados podría inducir a conclusiones erróneas. Por ello, a continuación, se describirán solo algunos aspectos básicos, como la localización geográfica de las iniciativas, los campos temáticos a los que se adscriben, su relación con las administraciones y los ámbitos territoriales de actuación. Con ello se aspira a ofrecer el contexto y elementos de comparación sobre los datos nacionales y locales que son analizados en los capítulos de este libro.

La base de datos SOLIVID contiene información sobre iniciativas solidarias ante la Covid-19 emprendidas en 30 países del mundo a partir del mes de marzo de 2020. Como puede verse en la Figura 2 y la Tabla 2, la *distribución geográfica* de las 3.177 iniciativas censadas resulta notablemente desigual, lo cual puede deberse en parte a la densidad diversa de los tejidos asociativos en cada contexto nacional, pero depende sobre todo de la muy desigual penetración de la red SOLIVID en los diversos países.

² Sus contenidos son accesibles en <https://www.youtube.com/watch?v=vTddcgJuBSI&t=335s>

Figura 3. Distribución geográfica de las iniciativas solidarias, por países



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID y la cartografía de referencia del EUROSTAT.

La red ofrece datos relativamente significativos sobre iniciativas radicadas en 10 Estados, pertenecientes de manera ampliamente mayoritaria a América Latina y el sur de Europa. La relación es encabezada por los datos referentes a Argentina y España, con alrededor de un millar de iniciativas censadas en cada caso. En Argentina, la actividad de los grupos de trabajo, agrupados bajo la denominación “Territorios en Acción”, ha permitido compilar y divulgar una gran cantidad de informaciones y hasta ha dado lugar a la creación de un *website* específico.³ En España, el gran número de grupos de investigación integrados en el proyecto ha hecho posible reunir datos significativos, incluso a nivel de buena parte de las comunidades autónomas que integran el Estado. De Colombia e Italia se dispone de informaciones sobre más de 200 iniciativas, recogidas gracias a los esfuerzos, en el primer caso, del grupo de la Universidad Católica de

³ Véase <http://xn--territoriosenaccion-61b.org/>

Oriente y, en el segundo, de sendos grupos radicados en la Università IUAV de Venecia y la Università Federico II de Nápoles. Muy significativo es también el número de casos relativos a las iniciativas portuguesas, donde han trabajado grupos de la Universidade Nova de Lisboa y de la Universidade de Aveiro; así como de Australia, respecto a la cual se obtuvo un buen número de informaciones en los inicios de la pandemia. Sobre Uruguay, Brasil, Chile y México se dispone de informaciones que oscilan entre 70 y 40 casos, lo cual permite una aproximación a la realidad de las prácticas solidarias en cada país. Los datos relativos a los 20 países restantes suponen apenas del 2% de las iniciativas y, pese a su interés puntual, no pueden considerarse significativas.

Tabla 2. Distribución de las 3.177 iniciativas solidarias, por países

País	Total	Porcentaje	País	Total	Porcentaje
Argentina	1.141	36	Perú	4	0
España	929	29	Luxemburgo	3	0
Italia	274	9	Austria	2	0
Colombia	244	8	Indonesia	2	0
Portugal	155	5	Turquía	1	0
Australia	115	4	Hungría	1	0
Uruguay	75	2	África del Sur	1	0
Brasil	71	2	Países Bajos	1	0
Chile	69	2	Tailandia	1	0
México	42	1	Grecia	1	0
Francia	12	0	Marruecos	1	0
Ecuador	12	0	Bolivia	1	0
Alemania	6	0	Guatemala	1	0
Estados Unidos	6	0	Israel	1	0
Reino Unido	4	0	Jamaica	1	0

Fuente: Base de datos SOLIVID.

Nota: Los datos empleados en el análisis de los capítulos que integran la monografía pueden contener algunas iniciativas e informaciones que, por diversas razones, no han sido integradas en la base de datos común.

El principal rasgo que ha caracterizado las prácticas solidarias censadas en SOLIVID ha sido la transversalidad de su temática. En el contexto de la crisis generada por la pandemia, la acción ciudadana se ha extendido a los campos más variados, tal como puede verse en la Tabla 3, que agrupa los casos de los diez países para los que se dispone de datos más significativos. La Tabla permite constatar en los cinco países para los que se dispone de un volumen más elevado de informaciones –Argentina, España, Italia, Colombia y Portugal– cómo se han desplegado las actividades solidarias en la práctica, de la totalidad de los 13 campos temáticos previstos en SOLIVID.

Tabla 3. Ámbitos temáticos en los que han desarrollado sus actividades las iniciativas solidarias (en porcentajes)

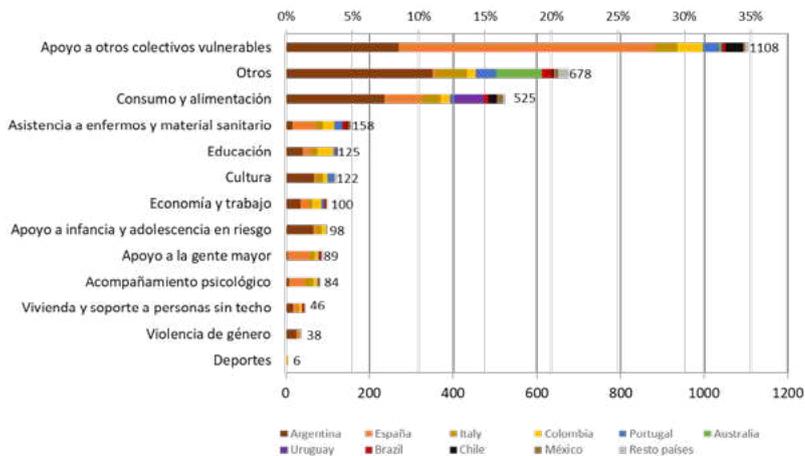
	Argentina	España	Italia	Colombia	Portugal	Australia	Uruguay	Brasil	Chile	México
Deportes	0,2	0,2	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Violencia de género	2,3	0,4	1,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0
Vivienda y soporte a personas sin techo	1,6	1,2	1,1	2,5	1,3	0,0	0,0	7,0	0,0	0,0
Acompañamiento psicológico	0,7	4,1	7,3	3,7	2,6	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0
Apoyo a la gente mayor	0,4	5,9	4,0	3,3	1,3	0,0	0,0	8,5	0,0	0,0
Apoyo a infancia y adolescencia en riesgo	5,8	0,6	4,7	4,9	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Economía y trabajo	3,2	2,2	2,2	9,4	4,5	0,0	0,0	4,2	0,0	9,5
Cultura	6,0	0,4	5,8	4,9	10,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educación	3,5	2,2	5,8	15,6	4,5	0,0	1,3	2,8	0,0	0,0
Asistencia a enfermos y material sanitario	1,4	6,0	5,8	11,5	12,3	0,9	0,0	15,5	2,9	14,3
Consumo y alimentación	20,7	9,8	15,7	9,0	5,8	0,9	96,0	14,1	29,0	35,7
Otros	30,8	0,8	27,4	8,6	31,6	94,8	1,3	33,8	4,3	28,6
Apoyo a otros colectivos vulnerables	23,7	66,2	18,6	25,4	25,2	3,5	1,3	11,3	62,3	11,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Base de datos SOLIVID.

Por otra parte, quienes responden la encuesta adscriben su actividad de manera mayoritaria a los ámbitos temáticos “apoyo a colectivos vulnerables” y “otros”, que, como se ha explicado, son precisamente aquellos que indican el desarrollo de actividades en más de un

ámbito simultáneamente. Después de estos, el campo de actuación al que más iniciativas adscriben su actividad es el de la provisión de alimentos, rúbrica que resulta notablemente más elevada en los países de América Latina que en los europeos. En algunos de estos últimos destaca, en cambio, en mayor medida la atención a las personas mayores y el acompañamiento psicológico, tal como puede verse en la Figura 4.

Figura 4. Distribución de las actividades de las iniciativas solidarias por ámbitos temáticos y países



Fuente: Base de datos SOLIVID.

El tercer rasgo general que conviene destacar es la relación de las iniciativas solidarias con las administraciones públicas. Esta varía de manera muy notable entre países, tal como puede verse en la Tabla 4. Mientras en Italia, Colombia y Brasil casi la mitad de las iniciativas afirman mantener relaciones de colaboración con las administraciones, en Argentina, España y México menos de una cuarta parte declaran hacer lo propio y en Chile, Portugal, Australia y Uruguay la proporción de iniciativas que se encuentran en esta situación es muy pequeña. Cabe indicar que la falta de relación de colaboración con

las administraciones públicas puede ser tanto un signo de falta de relevancia e incapacidad de alcanzar acuerdos, como un indicador de autonomía y fortaleza.

Tabla 4. Relación de las iniciativas solidarias con las instituciones públicas

País	Sí	Total general	Porcentaje Sí
Argentina	261	1.141	23
España	164	929	18
Italia	133	274	49
Colombia	110	244	45
Portugal	4	155	3
Australia	2	115	2
Uruguay	1	75	1
Brasil	31	71	44
Chile	6	69	9
México	7	42	17

Fuente: Base de datos SOLIVID.

Finalmente, debe hacerse referencia a la escala de actuación de las iniciativas, la cual se refleja en la Tabla 5. En este ámbito destaca sobremanera el carácter eminentemente local de las iniciativas solidarias censadas. En conjunto, el 41% tienen como ámbito de actuación el propio barrio y el 25% el municipio. De este modo, puede afirmarse que dos tercios de las iniciativas comprendidas en la base de datos SOLIVID tienen un ámbito local. Sin embargo, se observan variaciones muy significativas entre países. Mientras que en España, Chile y Uruguay las iniciativas locales rondan o superan el 90% de los casos, en Argentina, Italia Colombia y México se encuentran aproximadamente entre la mitad y los dos tercios. En cambio, en Portugal las iniciativas parecen tener un alcance territorial más amplio y aquellas de carácter local no alcanzan el 20%. Las diferencias pueden estar

asociadas tanto a las características del sistema urbano de cada país, como a la estructura administrativa y a las tradiciones organizativas de la ciudadanía.

Tabla 5. Ámbito territorial en el que despliegan sus actividades las iniciativas solidarias

	Barrio	Municipio	Región	País	Mundo	Sin datos	Total general	% barrio + municipio
Argentina	470	268	159	123	15	106	1.141	65
España	612	210	64	32	10	1	929	88
Italia	15	136	84	27	9	3	274	55
Colombia	41	86	71	45		1	244	52
Portugal	3	27	34	77		14	155	19
Australia	7	1	2	11		94	115	7
Uruguay	74		0	1			75	99
Brasil	5	24	17	23	1	1	71	41
Chile	41	23	4	1			69	93
México	10	14	3	14	1		42	57

Fuente: Base de datos SOLIVID.

A grandes rasgos, los datos compilados en SOLIVID permiten confirmar la extensión geográfica de las prácticas solidarias en contextos geográficos muy diversos de América Latina y el sur de Europa, la transversalidad temática de sus actividades, su autonomía relativa respecto a las administraciones públicas y su carácter eminentemente local. En los ensayos que componen este volumen se analizan en profundidad estas y otras características en los diversos países y ciudades.

El contenido de este volumen

La presente monografía tiene la ambición de ofrecer un análisis panorámico acerca del despliegue, la actuación y las potencialidades de las iniciativas solidarias en América Latina y el sur de Europa. Concretamente, los análisis se centran en cuatro países latinoamericanos y tres europeos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, España, Italia y Portugal. Los capítulos han sido elaborados por miembros de los grupos de investigación de los países integrados en SOLIVID, a partir de los datos compilados y divulgados a través de esta plataforma. Han intervenido en la elaboración de los textos un total de 43 autores –21 mujeres y 22 hombres– sin el concurso y colaboración entusiasta de los cuales este volumen no habría sido posible. Las filiaciones institucionales de todos ellos figuran en la Nota sobre las autoras y autores que se encuentra al final del libro. Debe destacarse, también, la importancia del trabajo previo de Jaume Badosa, Joan Checa y Charlotte Fernández en la construcción y explotación de la base de datos en la que se ha basado la actividad de la red. Asimismo, los editores quieren agradecer la excelente acogida que tuvo la propuesta de publicar la presente monografía por parte de CLACSO.

En conjunto se presentan 14 capítulos que han sido ordenados en dos partes, conformadas, cada una de ellas, por siete capítulos. La primera parte agrupa las visiones territoriales más amplias, destinadas a analizar las prácticas solidarias desplegadas ante la pandemia en el conjunto de un país. A su vez, la segunda parte está integrada por un conjunto de estudios de mayor detalle territorial, centrados en el desarrollo de las prácticas solidarias en ciudades o regiones.

La primera sección abre con el capítulo suscrito por Paula Rosa (CONICET), Emanuel López Méndez y Adriana Rofman (Universidad Nacional General Sarmiento) y Agustina Gradin (FLACSO) sobre la situación en *Argentina* y la extraordinaria experiencia que

ha supuesto la puesta en marcha y el desarrollo de “Territorios en acción”, el proyecto específico de recopilación y divulgación de datos sobre las prácticas de apoyo mutuo en este país.

Sigue el capítulo dedicado a *Bolivia*, elaborado por Carmen Ledo, de la Universidad de Mayor de San Simón en Cochabamba, que analiza el impacto de la pandemia en una sociedad marcada por las fragilidades sociales, territoriales e institucionales. Ante la falta de datos cuantitativos sobre las iniciativas solidarias, la autora llama la atención sobre las prácticas basadas en la proximidad y las formas de organización tradicionales detectadas a través de estudios antropológicos.

La situación en *Brasil* es estudiada por Julia Rossi, Julia Caminha y Gabriela Nascimento, de la PUC de Rio de Janeiro. Partiendo de los datos SOLIVID para el conjunto del país y del ejemplo de las favelas de Rio, el capítulo da cuenta de la respuesta autogestionada a la pandemia en las principales ciudades brasileñas, ante la vulnerabilidad de amplias capas sociales y el negacionismo de algunas de las principales autoridades del Estado.

El caso de *Colombia* es analizado por el equipo de la Universidad Católica de Oriente integrado por Magda Y. Arias-Cantor, Wilmar E. Gil, Wilber Mejia Toro, Mary Estela Ospina Henao y Tomás Loaiza Herrera. El estudio parte de la explotación cuantitativa pormenorizada de la encuesta SOLIVID, de la cual, como se ha indicado, se deriva un caudal particularmente importante de datos sobre la realidad colombiana.

El quinto capítulo, elaborado por Oriol Nel·lo y Joan Checa, de la Universitat Autònoma de Barcelona, estudia la implantación de las iniciativas solidarias en *España*. En particular, analiza las características de estas prácticas, su relación con las políticas públicas y ofrece una aproximación a la relación entre la implantación territorial de las iniciativas solidarias y la distribución territorial de la renta en las principales ciudades españolas.

El caso de *Italia* se estudia a partir del contraste entre dos regiones del norte del país: la Lombardía y el Véneto. El análisis,

elaborado por un equipo de la Universidad IUAV de Venecia, coordinado por Laura Fregolent e integrado por Matteo Basso, Emanuele Belotti, Nicola Di Croce, Elena Ostanel y Andrea Visioli, muestra los contrastes en la organización de las prácticas solidarias en ambas regiones, derivados de la diversa estructura del poblamiento, los tejidos asociativos y las tradiciones políticas.

La primera parte cierra con el capítulo dedicado a Portugal, elaborado por José Carlos Mota y Alexandra Ataíde (Universidade de Aveiro), João Seixas (Universidade Nova de Lisboa) y Carolina Cardoso (Instituto Universitario de Lisboa, ISCTE). En el ensayo se analiza la evolución de las redes solidarias en Portugal durante la pandemia, contrastándola con la tradición previa de organización ciudadana y clasificando las acciones desarrolladas en seis campos diversos: cuidar, desenvolverse, participar, digitalizar, crear y conocer.

La segunda parte del volumen, integrada, como se ha dicho, por estudios relativos a las prácticas solidarias en contextos locales inicia con un estudio comparativo entre la evolución de las redes solidarias en las ciudades de *Córdoba* (Argentina) y *Madrid* (España). El ensayo es obra de las investigadoras Lucía Cobos Tribiño y Laura Laosa Crespo, ambas de la Universidad Complutense de Madrid.

Sigue a continuación un capítulo donde se aborda, de manera específica, el impacto de la pandemia sobre las condiciones de vida de las mujeres en la ciudad brasileña de *Porto Alegre* y las prácticas solidarias que se han establecido entre ellas. El capítulo ha sido elaborado por Vanessa Marx de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Guglielmo Trupiano, Giovanna Galeota Lanza y Raffaele Paciello, de la Università degli Studi di Napoli Federico II, son los autores del capítulo siguiente donde se analiza la relación entre las prácticas solidarias detectadas a través de la iniciativa SOLIVID y la realidad urbana de la ciudad de *Nápoles*. Se da la circunstancia de que el profesor Trupiano ha fallecido durante el proceso de publicación

de esta monografía, de tal manera que la aparición de este trabajo póstumo ha de ser considerado también un tributo a su memoria.

En los cuatro capítulos siguientes se aborda el estudio de las prácticas solidarias ante la pandemia en las ciudades españolas. Así, en el capítulo 11, Ion Martínez Lorea y Andoni Iso Tinoco, del Instituto I-Communitas de la Universidad Pública de Navarra, analizan el desarrollo del apoyo mutuo en tres barrios de la ciudad de *Pamplona* pertenecientes, respectivamente, al centro histórico, la vieja y la nueva periferia urbana.

A su vez, María del Mar Lledó e Imanol Telleria, de la Universidad del País Vasco, estudian la organización de las prácticas solidarias en los tres territorios que integran la comunidad autónoma del País Vasco –*Álava*, *Guipúzcoa* y *Vizcaya*– poniendo de relieve sus similitudes y contrastes, fruto de contextos sociales, tradiciones políticas y tejidos organizativos diversos.

El caso de la ciudad de *Valencia* es analizado por Julia Salom-Carrasco y Félix Fajardo, ambos del Instituto de Desarrollo Local de la Universitat de València. Su estudio pone especial atención, a través de un detallado análisis cuantitativo, a la configuración de las redes de relación e intercambio establecidas entre las prácticas solidarias surgidas ante la pandemia.

El estudio de casos concluye con un análisis sobre la problemática alimentaria en Madrid durante la pandemia y las iniciativas adoptadas para hacerle frente. A partir de una mirada interdisciplinar, Marian Simón (Universidad Complutense de Madrid), Araceli Serrano (Universidad Politécnica de Madrid), Carlos Pereda (Observatorio del Derecho a la Alimentación) y José Ramón González Parada (RIOS) estudian las redes creadas en la ciudad sobre este tema, en el contexto de los debates sobre la soberanía alimentaria y la emancipación social.

El volumen cierra con unas breves conclusiones, en las cuales, los coordinadores de la monografía –Ismael Blanco, Ricard Gomà y Oriol Nel·lo– presentan algunas reflexiones sobre significación de las iniciativas solidarias surgidas ante la pandemia, así como sobre

las posibilidades de proyectar hacia el futuro nuevas experiencias de investigación y acción colectiva.

Bibliografía

Ahmed, F. et al. (2020). Why inequality could pread Covid-19. *The Lancet Public Health*, 5(5). [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30085-2](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30085-2)

Banco Mundial (2022). Global Economic Prospects. World Bank. <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

Blanco, I.; Gomà, R. y Nel-lo, O. (2020). Per una ofensiva solidària. *Política e Prosa*, 3. <https://politicaprosa.com/per-una-ofensiva-solidaria/>

Blanco, I. y Nel-lo, O. (2018). *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. València: Tirant lo Blanch.

Klein, E. (17 de marzo de 2020). The Covid-19 question: Can social solidarity replicate faster than the virus?. *Vox*.

Johns Hopkins University [JHU] (2022). Coronavirus Resource Center. <https://coronavirus.jhu.edu/>

Sumner, A.; Hoy, C. y Ortiz-Juarez, E. (2020). Estimates of the impact of Covid-19 on global poverty. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/800-9>

Grupos integrantes de SOLIVID

Argentina <ul style="list-style-type: none">- Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET)- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina- Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad General Sarmiento, Buenos Aires
Bolivia <ul style="list-style-type: none">- Centro de Planificación y Gestión Universidad Mayor de San Simón (CEPLAG-UMSS)
Brasil <ul style="list-style-type: none">- Fundação João Pinheiro (Brasil)- Grupo de Pesquisa em Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades, Universidade Federal do Rio Grande do Sul- Núcleo de Estudos e Pesquisa em Espaço e Metropolição (NEPEM), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro- Universidade Federal de Viçosa
Chile <ul style="list-style-type: none">- Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile (Chile)- Núcleo de Investigación Gobernanza y Ordenamiento Territorial, Universidad Católica de Chile
Colombia <ul style="list-style-type: none">- Universidad Católica de Oriente
Ecuador <ul style="list-style-type: none">- Observatorio de la Conflictividad Urbana de FLACSO, Quito
España <ul style="list-style-type: none">- Campus de Cohesión i Compromís Social, Universitat de Girona- Grup de Recerca sobre Energia, Territori i Societat (GURB) Universitat Autònoma de Barcelona- Grupo de investigación en Análisis Territorial de la Universidad de Santiago de Compostela- Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, Universidad Politécnica de Madrid- Grupo de Investigación Parte Hartuz, Universidad del País Vasco- IK Press (España)- Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona- Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona- Institute for Advanced Social Research I-COMMUNITAS, Universidad Pública de Navarra- Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)- Instituto de Innovación Social, ESADE- Instituto Universitario de Desarrollo Local, Universitat de València- Laboratorio de Innovación y Participación en Políticas Públicas Urbanas / Departamento de Geografía, Universidad Complutense de Madrid- Research Group on Urban Governance, Commons, Internet and Social Innovation (URGOICIS)- Servei de Participació Ciutadana de la Diputació de Barcelona
Francia <ul style="list-style-type: none">- Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement (ART-DEV, UMR 5281), Université de Perpignan Via Domitia
Italia <ul style="list-style-type: none">- Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia- Fondazione Giacomo Brodolini- Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale (LUPT), Università degli Studi Federico II de Nápoles
México <ul style="list-style-type: none">- Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México
Portugal <ul style="list-style-type: none">- Centro interdisciplinar de Ciências Sociais, Universidade Nova de Lisboa- Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro

Primera parte

Las iniciativas solidarias ante el reto global de la pandemia y las políticas públicas nacionales

Capítulo 1

Territorios en acción

Construcción colaborativa de conocimiento sobre las organizaciones de la sociedad civil en Argentina

*Paula Rosa, Emanuel López Méndez,
Adriana Rofman y Agustina Gradin*

Introducción

Hemos estado viviendo, estos últimos dos años, una crisis sin precedentes en todo el mundo, generada por una pandemia que se resiste a abandonarnos, y también por el impacto social y económico de las políticas públicas implementadas para mitigar la expansión del virus.

Esta realidad global asume rasgos particulares en cada país, y en Argentina la situación retrotrae a otras crisis, tanto en el plano socioeconómico, como también en cuanto al accionar de la sociedad civil organizada. En este sentido, si bien es evidente que los Estados han asumido un rol protagónico en el desarrollo de políticas públicas para hacer frente a la expansión de la pandemia, también interesa poner el foco en la contribución del universo de la sociedad civil.

Así, la movilización social para hacer frente a los diversos efectos de la pandemia vuelve a poner en evidencia que las organizaciones de la sociedad civil argentinas constituyen un entramado denso y muy activo, que se potencia especialmente en momentos de crisis, como el que atravesamos actualmente.

En este capítulo nos proponemos presentar “Territorios en Acción”, un proyecto que nació junto con la aparición del virus, que tiene por objeto generar conocimiento acerca de la contribución de las organizaciones sociales en las acciones públicas frente a la pandemia. Se trata de un proyecto de mapeo colaborativo acerca de las acciones que han desarrollado las organizaciones sociales en Argentina, y ha logrado construir y difundir un universo de datos de gran riqueza, que se presentan y analizan en el texto.

En tal sentido, el capítulo se estructura en cuatro partes: la primera expone una breve caracterización del universo de la sociedad civil argentina; la segunda describe el proyecto “*Territorios en Acción*”; y la tercera analiza los datos recopilados en este proyecto, para dar lugar a las reflexiones finales del documento.

La sociedad civil argentina: una breve caracterización

La sociedad argentina se ha visto atravesada por una crisis socio-sanitaria sin precedentes a causa de la pandemia de Covid-19, que tiene fuertes repercusiones en el ámbito de las condiciones socio-económicas, acrecentando los índices de pobreza e indigencia a partir de la caída de los ingresos.¹

En este escenario complejo, el debate público hace constantes referencias al trabajo cotidiano que llevan adelante miles de organizaciones sociales en el territorio argentino para acompañar a las

¹ La epidemia de Covid-19 ha impactado de manera muy significativa en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de nuestro país. Según los datos del INDEC, para el segundo semestre de 2020, el 42% de la población se encuentra debajo de la línea de pobreza y la desocupación aumentó a un 11%.

familias en esta situación. Estas constituyen una trama sumamente densa de entidades asociativas que cumplen habitualmente roles de especial significación en el sostén de la vida cotidiana al organizar, producir y vehicular respuestas a necesidades y problemáticas sociales. Más precisamente, las organizaciones sociales, y especialmente las de base territorial, constituyeron –y constituyen– un resorte esencial para hacer frente a las crisis socioeconómicas, colaborando en la producción y distribución de recursos básicos para asegurar el acceso a alimentación, y otros bienes y servicios esenciales, como un componente central de la cohesión social (Rofman, 2019).

Nuestro país cuenta con una sociedad civil organizada significativamente desarrollada, articulada al plano interno y activa políticamente, a la vez que muy heterogénea. Los estudios sobre el tema (De Piero, 2020, entre otros) ponen de manifiesto que el papel de la sociedad civil argentina abarca varios planos: la solidaridad autogestionada, la incidencia en decisiones públicas, la participación ciudadana, y la articulación en la implementación de políticas públicas. En particular, las organizaciones sociales son nodos potentes y centrales de las redes de promoción socioeconómica, tanto autogestionadas como articuladas con las políticas públicas.

El valor de la participación de la sociedad civil organizada en el sostén de la vida social se hizo más evidente a comienzos del siglo, en momentos de la tremenda crisis social, económica y política del año 2001. Durante esos meses, la sociedad civil en su conjunto se movilizó en forma activa. El movimiento de desocupados que nace de esas movilizaciones, no solo constituye un canal de articulación de la protesta social, sino también un espacio de ayuda solidaria frente a los efectos devastadores de la crisis (Gradin, 2018).

La recuperación de la presencia estatal y el crecimiento económico de la primera década de este siglo fueron, paulatinamente, mejorando las condiciones de vida y de trabajo de la población popular, una evolución que dio lugar al despliegue de otras problemáticas, que complejizaron y actualizaron las preocupaciones de la sociedad civil organizada. La situación de los jóvenes excluidos, el acceso a la

cultura y la comunicación, la violencia de género, la crisis ambiental, entre muchos otros temas, han provocado una interesante diversificación de la agenda y de los actores que conforman el ámbito de la sociedad civil argentina.

Al mismo tiempo, una cuestión de larga data, como el problema del trabajo, asume nueva relevancia dentro del universo asociativo, dando lugar a la emergencia de numerosas experiencias de economía social. Un nuevo giro en esta historia, el más reciente, está siendo impulsado por el movimiento de mujeres que adquiere un renovado impulso de la mano de las demandas contra la violencia de género y los femicidios, entre otras agendas (Natalucci y Rey, 2018) y la intersección con la agenda del cuidado.

En síntesis, el panorama de la sociedad civil argentina exhibía, a comienzos del 2020, las capas superpuestas de sus movimientos históricos, reconfigurados por la emergencia de los actores y agendas del siglo XXI.

“Territorios en acción”: una iniciativa de producción de conocimiento y visibilización del accionar de la sociedad civil argentina

El proyecto

Si bien existe en Argentina un consenso generalizado acerca de la importancia del papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo social, la magnitud de estos aportes tiene poca visibilidad, puesto que nuestro país no cuenta con una fuente de información completa y actualizada que registre y reúna estas iniciativas y que haga pública la riqueza de esta actividad.

La irrupción de la pandemia Covid-19 puso de manifiesto que la falta de información adecuada, acerca del compromiso de este universo con la atención de las problemáticas generadas por la

pandemia, limita la efectividad de las intervenciones públicas orientadas a responder a esos problemas.

El gobierno argentino reaccionó rápidamente a la aparición del virus, desplegando una batería de políticas públicas orientadas a la prevención sanitaria y a la mitigación de los impactos económicos de dichas medidas.

Ahora bien, la implementación de este abanico de intervenciones, en particular las enfocadas en sostener los ingresos y las condiciones de vida de los sectores más afectados por la declinación económica, no hubiera sido efectiva sin la participación de la densa trama de organizaciones de la sociedad civil que oficiaron de nexo entre las políticas y la población. Sin embargo, como se señalaba previamente, el vacío de conocimiento no permite dimensionar esta tarea, ni tampoco conocer sus condiciones y características.

Con el fin de generar alternativas de solución a esta carencia, en mayo del 2020 se lanza en Argentina la iniciativa participativa “*Territorios en acción: Las organizaciones sociales hacen frente a la pandemia*”. Como evidencia su nombre, el objetivo consistía en visibilizar el accionar del universo asociativo y su papel en las intervenciones públicas frente a la emergencia social, económica y sanitaria que atravesaba el país. La metodología elegida fue la construcción de un mapa a nivel nacional que permita visualizar el universo de iniciativas sociales.

El proyecto surge como una iniciativa conjunta entre tres instituciones académicas de larga trayectoria en el campo de la investigación social: el Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, FLACSO-Argentina y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del CONICET.

Se apoya en una metodología colaborativa, sustentada en el principio de que la generación de conocimiento se realiza a partir del involucramiento y participación de las organizaciones sociales. Se trata de una estrategia innovadora para el campo de la producción de datos a escala amplia en nuestro país, vinculada con los preceptos de la ciencia participativa. Este enfoque promueve el “diálogo de

saberes” y trabajo conjunto entre la comunidad científica y la población en general, en donde el objetivo primordial está puesto en el conocimiento y la resolución de problemas sociales. Para ello, las poblaciones afectadas son parte primordial del intercambio y de la generación colectiva de conocimiento, sobre todo en lo que respecta a la identificación de las formas en que dichos problemas sociales se expresan en cada contexto específico.

Estrategia metodológica

El núcleo del proyecto consiste en un sitio web,² donde se publican todos los resultados de la construcción colaborativa de conocimiento.

La alimentación colaborativa del mapa se basa en la participación libre y voluntaria de organizaciones sociales que compartan el objetivo de visibilizar su acción, respondiendo un cuestionario web autoadministrado.

La información relevada es referenciada en varios formatos:

- Un mapa interactivo (Figura 1) publicado en el sitio web de la iniciativa donde se visualiza la localización de cada organización, identificada con un ícono y con alguna información básica y de contacto, para facilitar la vinculación.
- Una base de datos donde se publican íntegramente las respuestas recibidas: la información de la organización y de las iniciativas frente a la pandemia, en formato Excel, accesible y descargable para asegurar la operabilidad.
- Estudios en profundidad sobre diferentes sectores y regiones, que describen algunas experiencias desde un abordaje cualitativo.

² Ver <http://territoriosenacción.org/>

Figura 1. Muestra del mapa interactivo



Fuente: Territorios en Acción (2021).

Esquemáticamente, la estrategia sigue un circuito permanente de re-actualización, tal como puede verse en la Figura 2.

Figura 2. Circuito de alimentación y difusión de la base de datos



Fuente: Territorios en Acción (2021).

La construcción en red

El proyecto tiene como objetivo transversal la construcción colaborativa y participativa de información y conocimiento a nivel nacional, por lo que la generación de redes resulta sumamente relevante. Con este objetivo como guía desde el inicio del proyecto, se ha conformado una red de instituciones de apoyo y adherentes, tanto nacionales como internacionales.

El lanzamiento y la continuidad del proyecto han sido facilitados por algunas instituciones públicas.³ A la vez, el proyecto se desarrolla en el marco que ofrece la iniciativa SOLIVID, proyecto de mapeo global de iniciativas solidarias frente a la pandemia.⁴ De hecho, *Territorios en Acción* constituye una de las fuentes de datos nacionales más voluminosas de cuantas se han integrado en dicha iniciativa.

Por otro lado, se ha generado una red de adherentes, formada actualmente por 30 entidades de todo el país, entre organizaciones de la sociedad civil, redes, instituciones académicas, organismos públicos, etc., que operan como socias/os de la iniciativa en diferentes puntos del país, ocupando así un rol central como medio de respaldo y de difusión.⁵

Los resultados obtenidos

El trabajo desarrollado desde el lanzamiento del proyecto hasta la actualidad –diciembre de 2021– ha dado por resultado que 1.500 organizaciones han respondido el cuestionario del mapeo; aunque para el análisis hemos tomado un corte anterior, correspondiente al segmento de organizaciones ya incorporado al mapa y base de datos, consistente en 1.349 casos.

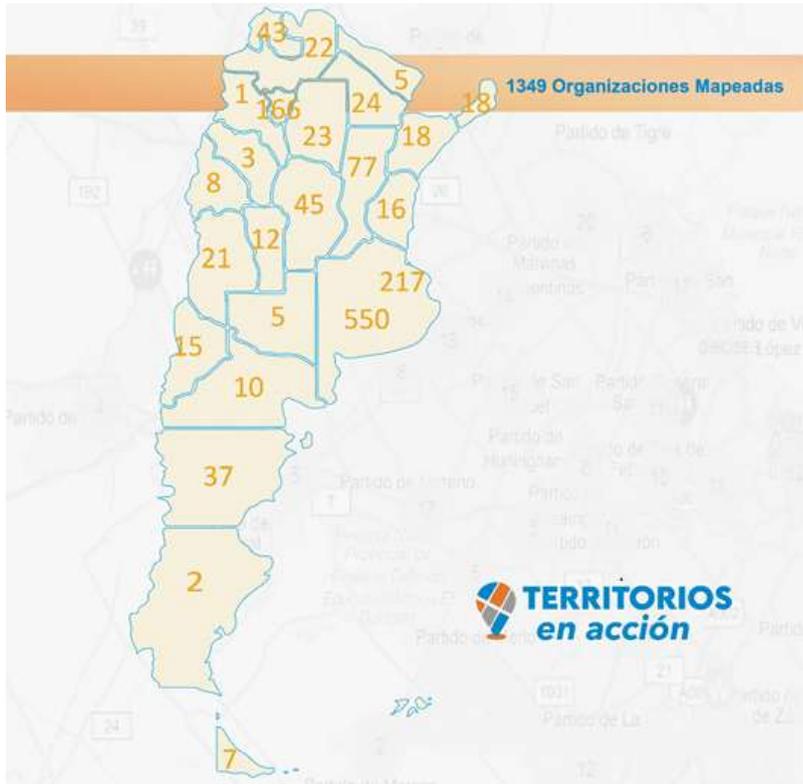
³ En particular, ha recibido apoyo económico del Co.Lab de PNUD Argentina, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y está articulado con la Subsecretaría de Relaciones con la Sociedad Civil de la Nación.

⁴ Ver <https://www.solivid.org/>

⁵ Ver <https://territoriosenaccion.org/acerca/>

La distribución territorial de las organizaciones mapeadas cubre casi todas las provincias del país; se evidencia así que el tejido de la sociedad civil organizada se extiende ampliamente en la geografía argentina, tal como muestra la Figura 3.

Figura 3. Distribución territorial de las iniciativas solidarias mapeadas



Fuente: Territorios en Acción (octubre de 2021).

Desafíos y futuro cercano

El horizonte de superación de la crisis pandémica ha llevado a formular algunas orientaciones de adaptación del proyecto para los tiempos futuros, de posible –aunque todavía incierta– recuperación socioeconómica.

Un contexto diferente llevará a definir cómo aportar en la reconstrucción social y económica con información actualizada vinculada a los nuevos tiempos. En este sentido, será necesario adaptar la iniciativa, sus estrategias de relevamiento de información y el objeto de indagación a los escenarios “pospandémicos”, así como revisar las potencialidades y limitaciones de la metodología colaborativa.

Estas redefiniciones tienen por objeto adecuar el proyecto a un contexto social y económico posiblemente menos crítico, pero que tampoco asegura perspectivas de recuperación apropiada de las condiciones sociales. Es seguro que, en ese escenario de futuro, el aporte de las organizaciones de la sociedad civil continuará siendo un resorte clave de la gestión de lo público; y que la falta de información acerca de la actuación de la sociedad civil seguirá constituyendo un problema estructural para la intervención pública, panorama que fundamenta la relevancia de continuar con el mapeo.

La acción de las organizaciones de la sociedad civil argentinas frente a la pandemia

El relevamiento de información que desplegó este proyecto estaba enfocado, como se decía previamente, en conocer y visibilizar la acción de las organizaciones de la sociedad civil argentina frente a la pandemia. Dado el ya señalado vacío de información básica sobre este universo, esta indagación requería previamente centrarse en la caracterización general de las asociaciones. Por tal razón, el relevamiento constaba de dos secciones: una primera parte referida a la

acción habitual de las organizaciones, y una segunda parte enfocada en las iniciativas desplegadas frente a la pandemia.

Características de las organizaciones: agenda amplia y trabajo en red

Las respuestas recibidas permiten delinear un panorama sumamente interesante acerca de la acción de la sociedad civil argentina en tiempos “normales”, tal como muestra la Figura 4.

Figura 4. Campos de acción de las organizaciones mapeadas



Fuente: Territorios en Acción (2021).

En primer lugar, los resultados confirman una percepción ampliamente difundida en los análisis sobre el tema: el principal campo de acción de las organizaciones sociales de nuestro país es la contribución al sostén cotidiano de las necesidades de reproducción. Un porcentaje significativo desarrolla acciones asistenciales, que reúne generalmente labores de asistencia alimentaria y cuidado infantil junto con las que se ocupan de la niñez, de la ancianidad y la discapacidad, que nuclea casi el 40% de las respuestas.

Otra lectura posible pone en evidencia la relevancia de la cuestión de la infancia y la juventud, puesto que al segmento que menciona esta categoría corresponde sumarle el que trabaja en educación, que agrupa mayormente a asociaciones que ofrecen apoyo escolar para niños/as, y el cultural, que en cierta medida refiere a actividades culturales y deportivas para jóvenes.

En tercer lugar, merece destacarse el avance de las organizaciones de la sociedad civil en los campos de intervención de la nueva agenda social argentina: la cuestión de género, la promoción de la economía social, la cultura y la comunicación, todos campos de acción que han cobrado relevancia en el universo asociativo popular (Rofman, 2019).

Por último, cabe señalar que el conjunto de organizaciones que operan en el campo de los derechos refleja la presencia de la agenda de incidencia social y política dentro del universo asociativo. Esta significativa contribución de las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo social del país no constituye una tarea aislada, sino que se inscribe en un marco de articulaciones en red sumamente consolidadas, tanto al interior del mundo asociativo como también en vínculo con el Estado, en todos sus niveles.

En cuanto a la trama interna del universo de la sociedad civil, las organizaciones tienden progresivamente a generar vínculos de trabajo con otras entidades, conformando así redes de articulación potentes. En nuestro universo, más de la mitad –el 54%– de las asociaciones registradas forma parte de alguna red, espacios de interacción que se construyen basándose en accionar en temas o cuestiones compartidas, o en función de la proximidad territorial.

Además, el grueso de la labor asistencial y de promoción social que llevan adelante las organizaciones se sostiene en recursos públicos estatales, mayormente vehiculizados a través de políticas sociales de diseño participativo, un formato que lleva ya varias décadas de recorrido y se encuentra hoy fuertemente consolidado (Rofman y Foglia, 2015). La relación de las organizaciones con el Estado, en los diversos campos de actuación, puede observarse en la Figura 5.

Figura 5. Relación de las organizaciones con el Estado, por campos de actuación



Fuente: Territorios en Acción (2021).

Nota: se trata de una pregunta de respuesta múltiple, por lo que los porcentajes suman más de 100.

Las respuestas ponen en evidencia que el sostenimiento económico de las actividades de las asociaciones constituye el fundamento principal de la articulación con el Estado, como señalábamos previamente. Además, cabe destacar la importancia que asume el apoyo estatal en el fortalecimiento institucional de las organizaciones, a través del desarrollo de las capacidades. En síntesis, el impacto de la intervención social de la sociedad civil se sostiene, en buena medida, en estas articulaciones socioestatales. La articulación en red también supone espacios de deliberación y de coproducción de políticas públicas, a través de la participación de las organizaciones en instancias de articulación multiactoral.

Las iniciativas frente a la pandemia

Como se relataba previamente, las acciones iniciales puestas en marcha por el gobierno argentino para enfrentar la llegada de la

pandemia, en marzo de 2020, consistieron en un conjunto de medidas de fuerte restricción a la movilidad. En un contexto socioeconómico caracterizado por una importante proporción de empleo informal en trabajos manuales, estas restricciones tuvieron inmediatos impactos económicos, puesto que significó una abrupta caída de los ingresos para amplios sectores de la población (Maceira, 2020).

Frente a tan crítica realidad, la intervención del tejido asociativo fue inmediata, como es ya tradición en el espacio participativo popular en Argentina. La estructura de organizaciones sociales de base que, como se describe en los párrafos anteriores, enfoca el trabajo en el plano asistencial, constituye una red territorial extendida que se moviliza rápidamente en momentos de crisis (Rofman, 2010).

Los resultados obtenidos en nuestro relevamiento, acerca de las iniciativas desplegadas para hacer frente a la pandemia, confirman esta tendencia.

Figura 6. *Ámbito temático de las iniciativas ante la pandemia*



Fuente: Territorios en Acción (2021).

Las respuestas a la emergencia abarcan un abanico bien diversificado de problemáticas. La mayoría de ellas consistieron en iniciativas

sobre asistencia alimentaria, atendiendo así a la demanda asistencial más urgente.

La tarea de distribución de alimentos, que constituía la principal necesidad de la población popular en esos meses, se integra generalmente en una estructura más amplia de sostén de los cuidados, que también asumió un papel crucial en esta situación. En un contexto de escuelas cerradas, la cuestión de la atención de la infancia se volvió más urgente aún, como lo evidencian los datos. En ese marco, numerosas organizaciones crearon o ampliaron los espacios de educación popular o de apoyo escolar, para sostener a los/as niños/as que no podían mantener la continuidad escolar de forma virtual (Freytes Frey et al., 2021; Toscani, 2021).

Resulta indispensable leer este fenómeno desde la perspectiva de género, puesto que históricamente han sido mujeres quienes sostienen esta tarea. En este sentido, la sustantiva contribución que han prestado las organizaciones para mitigar la crisis es, sin duda, el resultado del incremento del trabajo comunitario femenino (Freytes Frey et al., 2021). En esta línea, cobran relevancia las iniciativas generadas en el campo de la violencia de género, puesto que, como bien se sabe, el confinamiento domiciliario agravó esta problemática.

Resulta muy ilustrativo analizar la relación entre la actividad habitual de las organizaciones y el ámbito de acción de las iniciativas generadas frente a las crisis pandémicas, como se detalla en la Tabla siguiente. En ella se advierte que casi todas las asociaciones se vieron impulsadas a redefinir su agenda, y, más allá de su historia previa, pusieron en primer plano las acciones de asistencia alimentarias. Ello es más claro en el caso de organizaciones tradicionalmente dedicadas a la labor asistencial, pero también se verifica en aquellas que tenían una trayectoria más política, en el campo de los derechos.

Tabla 1. Ámbito temático de las iniciativas frente a la pandemia según campo de acción de la organización

Campo de acción habitual de la organización	Ámbito temático de las iniciativas frente a la pandemia											Total	
	Acompañamiento psicológico	Apoyo a infancia y adolescencia en riesgo	Apoyo a la gente mayor	Apoyo a personas en situación de calle	Asesoramiento legal o laboral	Asistencia alimentaria	Cultura	Deportes	Educación	Género y Diversidad sexual	Otros		Salud
Adultos mayores	11.1	0.0	16.7	16.7	0.0	11.1	5.6	0.0	22.2	0.0	5.6	11.1	100.0
Asistencia social	6.8	3.5	2.5	3.3	4.3	54.3	2.0	0.5	7.3	1.0	8.8	5.6	100.0
Cultura, deporte y comunicación	2.1	2.8	0.7	2.1	1.4	30.5	36.2	7.1	7.1	0.7	5.7	3.5	100.0
Derechos	11.9	5.1	1.7	0.0	6.8	28.0	2.5	0.0	9.3	7.6	11.0	16.1	100.0
Discapacidad	7.7	7.7	15.4	0.0	7.7	15.4	3.8	0.0	7.7	0.0	19.2	15.4	100.0
Educación y formación	4.0	5.8	0.4	0.9	1.3	22.0	11.2	0.0	42.6	0.9	4.0	6.7	100.0
Género y diversidad sexual	12.7	3.6	1.8	0.0	3.6	16.4	3.6	0.0	5.5	41.8	7.3	3.6	100.0
Hábitat	8.8	0.0	0.0	2.9	5.9	26.5	2.9	0.0	2.9	8.8	41.2	0.0	100.0
Niñez y juventud	7.3	16.8	1.0	1.0	2.1	39.3	2.6	1.6	19.9	0.0	3.7	4.7	100.0
Otros	9.4	1.2	2.9	2.3	2.3	24.0	6.4	1.2	7.6	3.5	29.2	9.9	100.0
Salud	20.0	3.3	0.0	0.0	1.7	3.3	0.0	0.0	1.7	0.0	8.3	61.7	100.0
Trabajo y Producción / Económico	2.0	1.5	1.5	2.5	6.1	34.5	1.5	0.0	11.2	1.5	33.0	4.6	100.0
Total	6.9	4.9	2.0	2.0	3.5	33.7	6.8	1.0	14.0	3.1	13.3	8.7	100.0

Fuente: Territorios en Acción (2021).

Los estudios en profundidad ofrecen relatos muy ricos acerca de la reorientación de las actividades ante la emergencia. Uno de ellos refiere a un espacio barrial de la ciudad de Rosario que trabajaba en el mejoramiento del hábitat y frente a la emergencia priorizó distribuir alimentos y elementos de cuidado sanitario básico, además de conseguir la instalación de un tanque de agua, con el fin de promover las prácticas básicas de higiene. También se organizó un dispositivo de salud articulado con los gobiernos provincial y municipal para la detección y derivación de casos, así como la asistencia a las familias que debían aislarse (Nari et al., 2021). Otro caso interesante es el de una cooperativa de producción agropecuaria, que se dedicó a adaptar y difundir las medidas de prevención para trabajadores rurales –un colectivo marginado en el enfoque de las políticas frente al Covid-19– con el fin de concienciar al sector rural acerca de la importancia del cuidado preventivo (Ferrari Mango, 2021).

Otras experiencias surgieron como respuesta a la digitalización de la atención del Estado, que se convirtió en una barrera difícil de superar para las sociedades con una fuerte brecha digital. En la misma línea, se relata la experiencia de una organización que trabaja con personas en situación de calle, otro colectivo muy afectado por la pandemia, acompañando en las gestiones necesarias para acceder a los programas estatales de apoyo (Toscani, 2021).

La contribución que brindaron algunas organizaciones en este escenario fue sumamente valiosa, ya que las redes comunitarias se constituyeron en canales de circulación de información necesaria para la supervivencia, además de ofrecer la conexión virtual con las agencias estatales (Freytes Frey et al., 2021). En síntesis, estas experiencias de facilitación de la conexión digital encarnan con propiedad la función de nexo entre personas y políticas públicas, un papel intrínseco de la sociedad civil organizada, que se volvió crucial en tiempos de oficinas cerradas.

Por último, en esta misma línea, la digitalización de la mayoría de las actividades e interacciones llevó a que algunas organizaciones acelerasen procesos de incorporación de tecnología que estaban en

marcha. Muchas de las entidades de economía social, en especial las dedicadas al comercio justo, vieron multiplicada su tarea gracias a la expansión del comercio *online*, que además de incrementar las ventas facilitó el contacto más directo entre productores y consumidores (Ferrari Mango, 2021).

Esta labor cobra especial sentido cuando se toma en cuenta el alcance y la inscripción territorial de la acción asociativa, puesto que el alcance poblacional es acotado y la cobertura territorial es de escala barrial y local.

En cuanto a la cobertura poblacional, los resultados evidencian que casi un tercio de las iniciativas generadas tienen una cobertura acotada, puesto que llegan a menos de 100 personas. Otro tercio cubre el segmento que va de 100 a 500 personas, tal como puede verse en la Tabla 2. El análisis por alcance territorial muestra rasgos similares, puesto que cerca del 38% de las iniciativas tienen una escala barrial. Si se suma el 27% que llega al conjunto del municipio, queda en evidencia que casi dos tercios de las acciones de respuesta a la pandemia son de escala local.

Tabla 2. Alcance poblacional y cobertura territorial de las iniciativas solidarias ante la pandemia

Alcance en personas (en %)		Cobertura territorial (en %)	
Menos de 50	8,5	Barrial	37,8
Entre 51 y 100	23,1	Municipal (o Departamento)	27
Entre 101 y 500	35,1	Provincial	15,3
Entre 501 y 1.000	11,6	Nacional	12,3
Entre 1.001 y 2.000	4,3	Internacional	2,8
Más de 2.000	13,3	Otro	4,8
No lo sé	4,2		
Total	100	Total	100

Fuente: Territorios en Acción (2021).

En síntesis, la respuesta de la sociedad civil argentina a la pandemia consistió en una gran cantidad de iniciativas locales, generadas e implementadas desde una lógica de proximidad. El accionar a escala local constituye también un rasgo característico de las organizaciones sociales de nuestro país, resultado de una conformación mayoritariamente de base, de ayuda mutua, y construida a partir de vínculos de cercanía territorial (Rofman, 2014).

La potencia de esta contribución se explica por la multiplicación de pequeñas intervenciones, y también por su articulación con los organismos estatales y las políticas públicas, como se vio previamente. Estas articulaciones se activaron en la reacción a la crisis, particularmente en el plano del sostén económico de las acciones de reparto de alimentos (Rofman y Foglia, 2021).

Reflexiones finales

Los resultados obtenidos por el relevamiento colaborativo de Territorios en Acción ponen en evidencia que la sociedad civil organizada constituye un entramado de acción pública central para el desarrollo social en Argentina, fuertemente involucrado con las políticas públicas. Esta estructura en red se potencia especialmente en momentos de crisis, como lo ha sido la emergencia socio sanitaria producida por la pandemia.

Este entramado ha ofrecido un sostén crucial para la sociedad argentina, y más especialmente de los sectores de menores ingresos, en un contexto caracterizado por el aumento de las restricciones económicas y en el cual las desigualdades sociales ya existentes se veían profundizadas. Las organizaciones sociales sostuvieron y readaptaron sus tareas: asumieron roles centrales vinculados a la alimentación, sostuvieron los espacios de cuidado y educación, brindaron apoyo psicológico, mantuvieron las actividades culturales, facilitaron la conexión con los servicios sociales, aportaron recursos y acciones en aspectos sanitarios, entre otras muchas acciones. Su

contribución fue clave para atravesar este complejo escenario social y sanitario.

Sin embargo, la visibilidad de esta tarea sigue siendo reducida, y la limitada información disponible no permite caracterizar con mayores precisiones la relevancia social y económica de este trabajo, ni tampoco conocer las dificultades y obstáculos que enfrenta. Debido a esto las iniciativas de producción de conocimiento en este campo, y más aún si se asientan en metodologías colaborativas, participativas e innovadoras, mantendrán plena vigencia en el futuro próximo.

Bibliografía

De Piero, S. (2020). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Florencio Varela: Ed. UNAJ.

Ferrari Mango, C. (2021). Iniciativas desde la economía social y solidaria de actores territoriales. Recuperando aportes de organizaciones en pandemia. En *Territorios en Acción. Experiencias en acción N° 6*. <http://xn-territoriosenaccion-61b.org/pdf/INFORME-Nr6.pdf>

Freytes Frey, M. et al. (2021). Experiencias comunitarias de cuidados en Pandemia en la provincia de Chubut. Análisis desde la determinación social de la salud. En *Territorios en Acción. Experiencias en acción N° 5*. http://xn-territoriosenaccion-61b.org/wp-content/uploads/INFORME_Nr5.pdf

Gradin, A. (2018). Estado, territorio y participación política. <https://www.teseopress.com/participacionpoliticaldelasorganizacionesdedesocupados>

Maceira, V. (Coord.). (2020). *Habitar el conurbano: problemas, conflictos y estrategias en contexto de pandemia*. “Prevención y monitoreo del Covid-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional”. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-Covid19-UNGS-Dic-2020-02-condiciones-de-vida-1.pdf>

Nari, P. et al. (2021). Organizaciones sociales en el proceso de urbanización de barrios populares. En *Territorios en Acción. Experiencias en acción N° 7*. <http://xn-territoriosenaccion-61b.org/pdf/INFORME-Nr7.pdf>

Natalucci, A. L. y Rey, J. (2018). *¿Una nueva oleada feminista? Agendas de género, repertorios de acción y colectivos de mujeres* (Argentina, 2015-2018). *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 6(2).

Rofman, A. (julio-diciembre de 2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Revista Territorios* (Rosario: UNR), 31. <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/index>.

Rofman, A. (2019). El escenario participativo de base popular en Bel Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: Huellas de la historia reciente y cambios emergentes. *Ciudadánías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* (Caseros: UNTREF), 4, pp. 37-70. <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/500/467>

Rofman, A. (octubre de 2019). La fortaleza de la sociedad civil popular del conurbano bonaerense: una breve historia. *Voces en el Fénix* (Buenos Aires: FCE-UBA), 77.

Rofman, A. et al. (2010). Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense. En A. Rofman (Comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: Ed. UNGS.

Rofman, A. y Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5.

Rofman, A. y Foglia, C. (julio-diciembre de 2021). Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires: ¿gobernanza inteligente de la pandemia? *Revista Administración Pública y Sociedad* (Córdoba: IIFAP-UNC).

Toscani, M. P. (2021). Hábitat y vivienda. Rol de las organizaciones sociales en tiempo de pandemia. En *Territorios en Acción. Experiencias en acción* N° 4. <http://xn--territoriosenaccion-61b.org//wp-content/uploads/Informe-TEA-HABITAT-propuesta-final.pdf>

Capítulo 2

¿Quo vadis Bolivia?

Desigualdades, pandemia y solidaridad en un contexto incierto

María del Carmen Ledo García

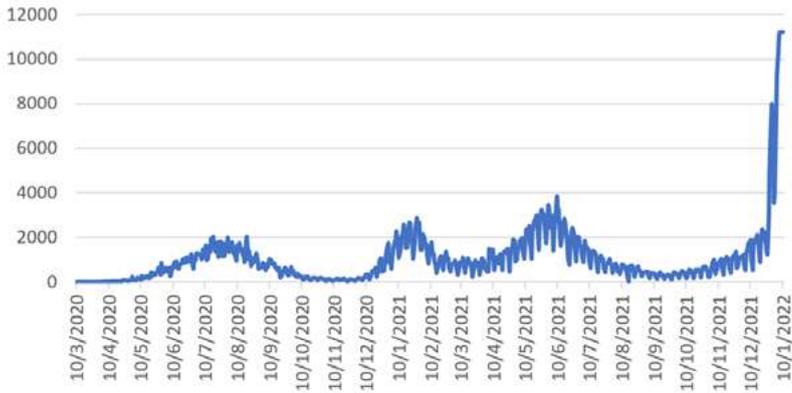
“¿A dónde vamos?” es una demanda universal y constante. Sin embargo, la heterogeneidad histórica estructural en Bolivia, caracterizada por las profundas brechas económicas, sociales, políticas, ambientales, espaciales y culturales existentes al interior de su territorio, ha hecho que la pregunta se plantee de forma particularmente acuciante. En este contexto, la pandemia Covid-19 ha permitido que se tornen aún más visibles las desigualdades prevalecientes históricamente, aspectos que serán analizados a lo largo de este capítulo.

Evolución de la pandemia en el caso boliviano

El 10 de marzo de 2020, se reportaron los dos primeros casos de Covid-19, una migrante procedente de España y otro de Italia. Después de 670 días, el 7 de enero de 2022, Bolivia supero los 650 mil infectados, alrededor de 20 mil defunciones y un promedio diario de infectados de alrededor de 11 mil casos. Se trata de valores

significativamente más altos que las tres olas anteriores: el punto más alto fue cerca del 18 de julio de 2020 con alrededor de 2 mil casos durante la primera ola; después de 6 meses aproximadamente, alrededor del 27 de enero de 2021, se reportaron 2.866 casos; el 9 de junio de 2021 hubo 3.839 casos, en la cuarta ola, aunque aún no se llegó al valor modal; y, el 7 de enero del 2022, se superaron los 11 mil casos, cifra que es notablemente más elevada que las 3 olas anteriores, tal como puede verse en la Figura 1.

Figura 1. Bolivia: Evolución diaria de los casos de Covid-19, 10-03-2020 al 07-01-2022



Fuente: Elaboración propia con base en los reportes epidemiológicos del Ministerio de Salud y Deportes (2020-2022).

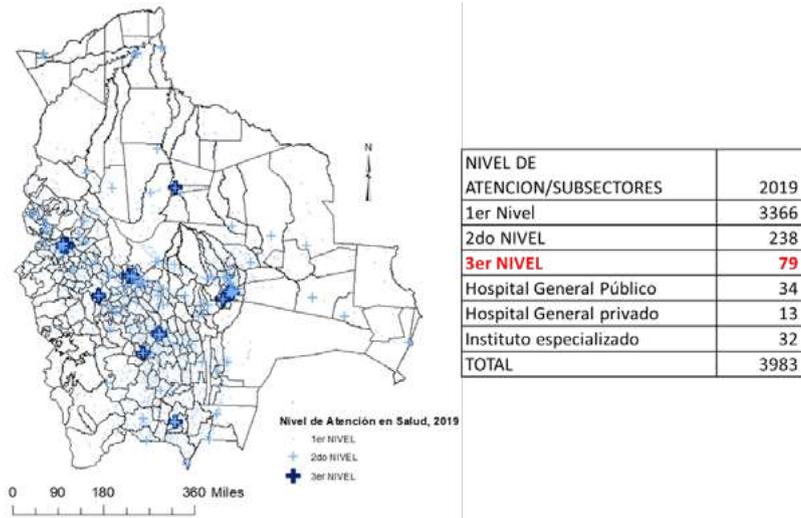
Bolivia no estaba preparada para hacer frente a esta pandemia. Así, han sido innumerables las solicitudes del sector salud al Estado boliviano, situación que, a pesar de la gravedad de la pandemia, aun constituye una demanda insatisfecha. Bolivia presenta los peores indicadores de salud en América Latina, ocupa el penúltimo lugar después de Haití en materia de incidencia de mortalidad infantil, con indicadores dos veces más que la media latinoamericana, que tiene una mortalidad infantil de 15 por mil nacidos vivos.

Sensiblemente, el Covid-19 encontró Bolivia en una situación de vulnerabilidad extrema, sin un sistema de salud articulado, sin material ni equipamiento médico y con profesionales del sector salud desprotegidos y golpeados en sus demandas durante los últimos años.

El sector salud está fragmentado en subsectores: Público, Seguro Social de Corto Plazo (SSCP) y privados con y sin fines de lucro, que incluyen Iglesias y ONG. La Atención de la Política de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI), se organiza en tres niveles de atención: el primer nivel conformado por puestos de salud y Centros de Salud; el segundo nivel constituido por Hospitales Básicos y el tercer nivel conformado por Hospitales Generales.

Según normas internacionales, en Bolivia deberían existir alrededor de 160 hospitales públicos de tercer nivel. A finales del año 2021, solo se registran 34 hospitales públicos en los diferentes departamentos del país, dichos hospitales están encargados de atención alrededor de 12 millones de habitantes. Se constata la indefensión del sector salud, los datos de la página web del Ministerio de Salud revelan que el 92% son hospitales es de primer nivel, 6% de segundo nivel y 2% de tercer nivel. Como se adelantó, los establecimientos de primer nivel se caracterizan por brindar atención básica de médicos generales. En muchos casos se trata de espacios con reducido personal de salud, y la mayor parte no cuentan con vademécum o equipamiento básico ni cumplen con las condiciones mínimas para atender a los pacientes.

Figura 2. Bolivia: Establecimientos de salud según nivel de atención y subsectores, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en los reportes del Ministerio de Salud y Deportes (2020).

En Bolivia se supo de la gravedad de la pandemia y la necesidad de hacerle frente desde el primer día. Varias demandas insatisfechas, pero particularmente el hecho de no contar con hospitales de tercer nivel debidamente equipados para cumplir con las exigencias mínimas del Covid-19, así como la reducida cantidad de equipos de terapia intensiva hacían prever un colapso. Sumado a lo anterior, la diversidad histórico-estructural de Bolivia complica el panorama. Se debe indicar que la organización del territorio se debate entre concentración versus dispersión, el 70% de población urbana se concentra en tres regiones metropolitanas: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Justamente, en dichas ciudades se concentran más del 75% de los casos del Covid-19 en Bolivia. Se trata de ciudades que han tenido un crecimiento horizontal y de baja densidad en sus huellas

urbanas, y tienen múltiples daños y cargas ambientales, con altos niveles de contaminación de aire, agua y suelo.

Bolivia se debate entre concentración y la dispersión demográfica

De acuerdo con proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), el año 2022 la población de Bolivia alcanza los 12 millones de habitantes, con proporciones casi iguales de mujeres (50,2%) y hombres (49,8%). El 72% de la población se concentra en tres de los nueve departamentos en los que se divide políticamente Bolivia: 29% en Santa Cruz, 25% en La Paz y 18% en Cochabamba. Las zonas urbanas en Bolivia incrementaron su importancia demográfica en más de 25 veces entre el siglo XX y XXI, y concentran alrededor del 70% de la población total. Conviene a nuestros efectos detenerse en la consideración de la evolución y los patrones actuales del poblamiento boliviano, puesto que estos han tenido una estrecha relación con la difusión de la pandemia.

La organización del territorio boliviano ha sufrido modificaciones importantes en correspondencia con las políticas de carácter económico y social implementadas a lo largo de su historia. En una primera instancia, el patrón rural y predominantemente minero, ubicado en el occidente boliviano, que tenía un modelo urbano de primacía de una sola ciudad, La Paz, estuvo vigente en Bolivia hasta la segunda mitad de los años 80; dicho modelo fue remplazado por un nuevo patrón de organización del territorio que integra el occidente y el oriente, a través de tres contextos ecológicos (Altiplano, Valles y Llanos) que reproducen la primacía urbana dentro de cada contexto ecológico a través de la conformación de tres regiones metropolitanas que albergan a las cuatro ciudades de más de medio millón de habitantes: La Paz-El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

Tabla 1. Bolivia: Distribución de la población según regiones ecológicas, área, departamento y ciudad principal, 1900-2012 (en porcentajes)

Regiones Departa- mentos	Distribución porcentual con relación al total nacional						Tasa de crecimiento intercensal				
	1900 ^{a/}	1950 ^{a/}	1976	1992	2001	2012	1900- 1950	1950- 1976	1976- 1992	1992- 2001	2001- 2012
Altiplano	51,3	57,5	52,7	45,0	41,7	40,1	1,2	1,7	1,1	1,9	1,4
Altiplano urbano	7,9	23,3	22,6	25,4	24,5	24,4	3,2	1,9	2,9	2,3	1,7
Altiplano rural	43,5	34,3	30,1	19,5	17,2	15,7	0,5	1,5	-0,7	1,4	0,9
La Paz	26,1	31,6	31,8	29,6	28,4	27,0	1,4	2,1	1,7	2,3	1,3
Murillo - La Paz	3,3	9,9	11,7	11,1	9,5	7,6	3,2	2,7	1,8	1,1	-0,2
Murillo - El Alto	0,0	0,0	2,1	6,3	7,8	8,4			9,4	5,0	2,4
Oruro	5,3	7,1	6,7	5,3	4,7	4,9	1,6	1,8	0,6	1,4	2,1
Potosí	19,9	18,8	14,3	10,1	8,6	8,2	0,9	1,0	-0,1	1,0	1,3
Valles	36,1	30,2	27,5	28,9	28,7	28,1	0,7	1,7	2,5	2,7	1,5
Valles urbano	4,2	9,2	9,2	13,8	15,9	17,8	2,6	2,0	4,8	4,3	2,7
Valles rural	31,9	21,0	18,3	15,1	12,8	10,2	0,2	1,5	0,9	1,0	-0,3
Cochabamba	20,0	16,7	15,6	17,3	17,6	17,5	0,6	1,8	2,8	2,9	1,7
Ciudad Cochabamba	1,3	2,8	4,4	6,4	6,2	6,3	2,5	3,8	4,6	2,4	1,8
Chuquisaca	12,0	9,6	7,8	7,1	6,4	5,7	0,6	1,3	1,6	1,6	0,8
Tarija	4,2	3,8	4,1	4,5	4,7	4,8	0,8	2,3	2,8	3,2	1,9
Llanos	12,5	12,3	19,8	26,1	29,5	31,8	1,0	3,9	4,0	4,1	2,4
Llanos Urbano	1,7	5,4	10,0	18,3	21,9	25,1	3,3	4,4	6,1	4,7	2,9
Llanos Rural	10,8	6,9	9,8	7,8	7,6	6,7	0,1	3,4	0,7	2,5	0,6
Santa Cruz	10,5	9,0	15,4	21,2	24,5	26,5	0,7	4,1	4,3	4,3	2,4
Ciudad Santa Cruz	1,0	1,6	5,5	10,9	13,5	14,4	1,9	6,8	6,7	5,0	2,3
Beni	1,6	2,6	3,6	4,3	4,4	4,2	2,0	3,3	3,3	3,0	1,3
Pando b/	0,4	0,6	0,7	0,6	0,6	1,1	1,8	2,6	1,2	2,7	7,1
Urbano	13,8	26,2	41,7	57,5	62,4	67,3	2,3	3,8	4,3	3,6	2,4
Rural	86,2	73,8	58,3	42,5	37,6	32,7	0,7	1,1	0,1	1,4	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,0	2,0	2,2	2,7	1,7
Casos	1.633.442	2.704.165	4.613.486	6.420.792	8.274.325	10.027.254					

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (INE, 1900-2012).

En el Altiplano, son dos las ciudades que tienen predominancia: la ciudad de La Paz y la ciudad de El Alto, que acogen al 71% de sus habitantes urbanos y son 7 veces más grandes que la tercera ciudad, Oruro, y 11 veces que la cuarta, Potosí. En los Valles, la ciudad de

Cochabamba alberga a menos de la mitad de sus habitantes urbanos (45%), la distancia entre la segunda ciudad (Sucre) y la tercera (Tarija) no es mayor de 4 veces. Finalmente, la ciudad de Santa Cruz concentra el 60% de la población urbana de la región oriental del país, la distancia con el segundo poblado urbano ubicado en la capital beniana es de 13 veces y a la tercera ciudad también localizada en el Beni es de 17 veces, lo cual muestra de forma elocuente la primacía de la ciudad de Santa Cruz dentro de su área ecológica (Tabla 1).

El crecimiento urbano no fue uniforme al interior del territorio boliviano, aspecto explicado por las modificaciones en el patrón de desarrollo y la gran diversidad étnica, cultural y ecológica como factores que contribuyeron a un crecimiento diferencial. Dicha diversidad se torna evidente al discriminar el desempeño de cada contexto ecológico. En el Altiplano, la paulatina pérdida de importancia de la actividad de explotación de minerales explica la tendencia descendente de su crecimiento.

Tabla 2. Bolivia: Evolución de la población y número de centros en las metrópolis, centros urbanos mayores y zonas rurales según su distribución relativa y tasa de crecimiento intercensal, 1900-2012

Centros	Distribución de la población (valores absolutos)						Tasa de crecimiento (%)				
	1900*/	1950*/	1976	1992	2001	2012	1900-1950	1950-1976	1976-1992	1992-2001	2001-2012
Santa Cruz	7,0	6,0	13,2	18,9	21,6	21,3	2,0	6,9	6,6	5,1	2,3
Metrópoli Cruceña	7,0	6,0	13,8	20,0	23,2	24,6	2,0	7,0	6,7	5,2	2,9
La Paz	24,2	38,0	28,1	19,3	15,3	11,2	3,2	2,7	1,8	1,1	-0,4
El Alto	0,0	0,0	5,0	11,0	12,5	12,5			9,4	5,0	2,4
Metrópoli Paceña	24,2	38,6	33,5	31,2	28,8	25,3	3,2	3,3	3,8	2,7	1,2
Cochabamba	9,7	10,6	10,6	11,0	10,0	9,3	2,5	3,8	4,5	2,6	1,7
Metrópoli Cochabamba	12,4	11,8	11,9	14,5	15,1	15,8	2,2	3,8	5,6	4,1	2,8
Metrópolis	43,6	56,4	59,2	65,7	67,1	65,7	2,8	4,0	5,0	3,8	2,2
Resto urbano	56,4	43,6	40,8	34,3	32,9	34,3	1,8	3,6	3,1	3,2	2,8
Urbano	13,8	26,2	41,7	57,5	62,4	67,3					

Rural	86,2	73,8	58,3	42,5	37,6	32,7					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0					
Urbano	225.415	708.491	1.923.824	3.691.955	5.163.179	6.748.342	2,3	3,8	4,3	3,6	2,4
Rural	1.408.027	1.995.674	2.689.662	2.728.837	3.111.146	3.278.912	0,7	1,1	0,1	1,4	0,5
Total	1.633.442	2.704.165	4.613.486	6.420.792	8.274.325	10.027.254	1,0	2,0	2,2	2,7	1,7
Centros urbano >= 2.000 hab.		38	83	118	158	215					
Rural centro rurales < 2.000 hab.					29.460	29.403					
Número de Municipios				314	327	339					

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Nacionales de Población y Vivienda, Vol. 2, 3 y 7 (INE, 1950, 1976, 1992), Resultados finales (INE, mayo de 1993), Proyecciones de población (INE, 2000). <http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2012COM&lang=ESP>

Nota: En Año 1900 se refiere a la “población censada”; el informe del Censo estima una omisión del 5% y añade, a los totales, la “población no censada” y a la “no sometida”.

Fechas de los censos: 1 de septiembre de 1900; 5 de septiembre de 1950; 29 de septiembre de 1976; 5 de junio de 1992; 5 de septiembre de 2001 y 21 de noviembre de 2012.

En la región de los Llanos se produjo un acelerado crecimiento urbano, debido al repunte de las actividades agro-extractivas, la bonanza petrolera, la concentración de las inversiones públicas, entre otros, pasando de albergar al 12% de los bolivianos en 1900 al 32% hacia el año 2012. El ritmo de crecimiento demográfico de la ciudad de Santa Cruz fue del orden del 7% anual en 1950, del 5% en el 2001 y cayó al 2,3% el 2012, muy por encima de la media nacional (1,7%) y del crecimiento urbano (2,4%). En cambio, en la región de los Valles, se advierte una evolución más equilibrada, fue el asentamiento demográfico que representó a lo largo del siglo XX alrededor del 28% de la población urbana boliviana, aunque el ritmo de crecimiento urbano fue superior al 4% desde 1992 y continuó hasta 2012 con una tasa próxima al 3%.

Los resultados combinados de dicho proceso solo fueron perceptibles a partir de los años 90, periodo en el que se había revertido el

predominio de la ciudad de La Paz vigente hasta 1976, lo que evidencia un descenso sistemático de su importancia relativa, en cambio tuvo un ascenso constante en la representatividad relativa y absoluta la ciudad de Santa Cruz. Como el lector podrá testificar este fue lento y de sostenido crecimiento relativo de las ciudades de El Alto y Cochabamba. En total las 4 ciudades albergan más de la mitad de los habitantes urbanos y el restante porcentaje se distribuyó en las 211 ciudades hacia el año 2012 (Tabla 2).

La metrópoli paceña contaba para el año 2012 con una población de alrededor de 1 millón 700 mil habitantes. Estas ciudades concentraban 68% de los habitantes urbanos del Altiplano. Como en todos los hechos sociales, existe una variada gama de factores que explican su fuerza y magnitud: no es desconocido que se trata de los espacios de mayor dinamismo del país, en ella se concentra la mayor cantidad de empleos de la administración pública del Gobierno, representaciones diplomáticas, embajadas y empresarios privados ya que es el primer centro industrial del país, y se caracteriza por una gran riqueza y diversidad ecológica.

El oriente de Bolivia cuenta con la moderna ciudad de Santa Cruz, su principal característica ha sido su vertiginoso crecimiento urbano, durante el siglo XX, aumentó 65 veces su tamaño, ingresa al siglo XXI con más de un millón de habitantes y para 2012 tiene cerca de millón y medio de habitantes, habiendo incrementado su tamaño desde 1900 en 91 veces. Esta ciudad, al igual que lo que sucede en el Altiplano, concentra a dos tercios de los habitantes urbanos de los Llanos, goza de un excelente sistema de transporte y de comunicación, de ahí que se constituya en un importante vínculo de comercio internacional con los países vecinos del Brasil y la Argentina, así como de fluidas relaciones comerciales con los puertos del Atlántico y el Pacífico. La historia moderna de Santa Cruz se inicia en 1952, gracias a que se benefició de las reformas estructurales –económicas, sociales y políticas– que se constituyeron en un poderoso instrumento para el crecimiento agrícola de tipo capitalista, de igual manera bajo una intensa promoción desde el aparato del Estado se generó

la agroindustria del Oriente, donde se concentró y polarizó el apoyo técnico y financiero estatal e internacional.

El paulatino poblamiento de la región oriental de Bolivia se explica por diversos factores, sin embargo, entre los aspectos más importantes que explican este proceso se encuentran el trasiego de excedentes estatales producido en las zonas mineras del Altiplano; el incremento de las regalías petroleras resultado del incremento de la producción y elevación de precios a raíz de la crisis energética internacional; el flujo del grueso de los recursos obtenidos a través del endeudamiento externo; el desarrollo agroindustrial de Santa Cruz impulsado por el gobierno de Banzer; y la favorable coyuntura internacional de precios del algodón, que, entre otros, son elementos que determinaron que hoy el Oriente exista gracias al aporte del Occidente.

En la región de los Valles se encuentra la ciudad de Cochabamba, que es la tercera ciudad integrante del Corredor Económico y un importante centro urbano de servicios, enclavado en una comarca agrícola. Después de un periodo de fuerte crecimiento demográfico, entre 1992 y 2001 su ritmo se ha atenuado, la explicación de dicho fenómeno se encuentra en el inusitado dinamismo que han adquirido las ciudades localizadas en su entorno. Destaca, particularmente, el fuerte crecimiento en las ciudades de Tiquipaya y Sacaba. Es posible que la dinámica de acelerado crecimiento, de las ciudades vecinas, se explique por una suerte de transferencia de población desde esta ciudad donde se ha incrementado de manera notable el precio del suelo urbano hacia las ciudades que ofrecen tierras más baratas, aunque el cambio de uso del suelo sea elocuente, importantes centros de producción agrícola se van transformando de manera peligrosa en viviendas, este es el caso de Quillacollo, Sacaba, Tiquipaya y Colcapirhua.

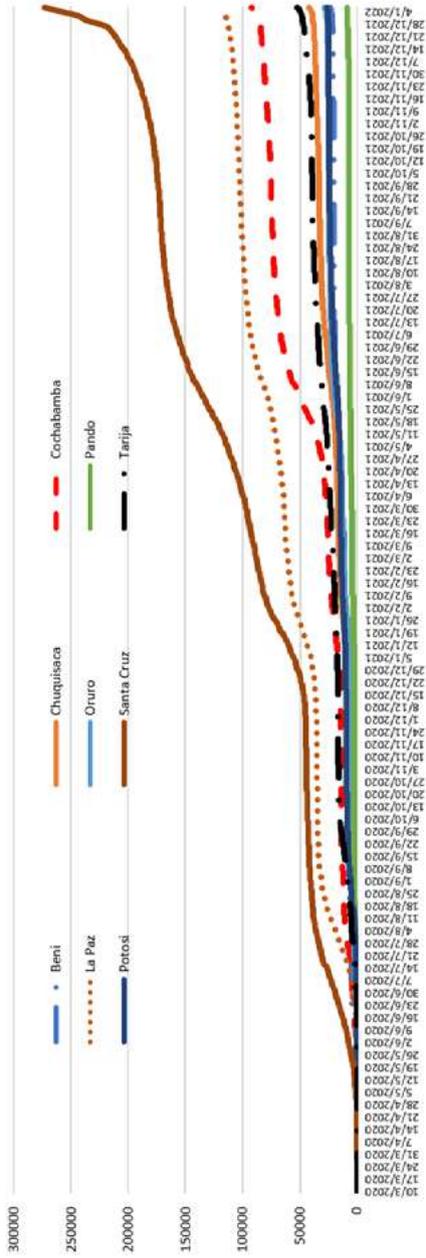
La región de Cochabamba se caracteriza por una diversidad ecológica que no solamente incluye valles y serranías muy variadas sino también zonas tropicales, estas últimas utilizan cerca a la mitad su superficie total (47%). Únicamente el 5% de su territorio

departamental es Valle, y en dicho “reducido espacio” en el año 2012 declararon que vivían alrededor de 1,1 millones de habitantes, en términos porcentuales alrededor del 90% de la población urbana departamental que asciende 1,2 millones de habitantes. Ahí se localiza la ciudad de Cochabamba que alberga al 52% de los habitantes urbanos de la metrópoli.

El crecimiento de las huellas urbanas de las ciudades de mayor tamaño se ha caracterizado por tener un crecimiento desordenado, no planificado, de baja densidad y extremadamente especulativo, conformando cinturones de pobreza ocupados por grupos humanos que buscan refugio en las grandes ciudades, debido a que en dichas ciudades existen oportunidades de insertarse y/o autogenerar su emprendimiento en el mercado informal, para garantizar su sustento y el de sus familias, y en dichos espacios el mercado de tierras altamente especulativo e informal, factor explicativo de la ampliación de sus huellas urbanas.

La implementación de las reformas de política económica para la reducción del déficit fiscal a través del programa de ajuste estructural, iniciado durante los años 90, y posteriormente la implementación de la nueva constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia, tuvieron un profundo impacto en los procesos de permutación demográfica entre Occidente y Oriente. Asimismo, han contribuido al mayor crecimiento urbano extremadamente concentrado a lo largo de un Nuevo Corredor de cerca de mil kilómetros de longitud que va de oeste (ciudad de La Paz) a este (ciudad de Santa Cruz). Justamente es ilustrativo demostrar que la mayor concentración de casos activos del Covid-19 están localizados en la región oriental que es la que absorbe la mayor magnitud demográfica.

Figura 3. Bolivia: Evolución diaria de los casos de Covid-19 según departamentos de residencia, del 10-03-2020 al 07-01-2022 (en valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia con base en reportes epidemiológicos del Ministerio de Salud y Deportes (2020-2022).

La autogeneración de empleos como la única respuesta a la satisfacción de necesidades

Si la disposición del poblamiento ha incidido de manera destacada en la expansión de la pandemia, la situación del mercado laboral ha sido, sin duda, otro factor coadyuvante de primer orden. La autogeneración de empleos es y ha sido una práctica generalizada de la fuerza de trabajo boliviana. Efectivamente, a partir de los años 80, la economía y la sociedad boliviana enfrentaron la más aguda crisis de su historia en el plano económico, social y político. La acelerada caída de los índices de crecimiento de las principales actividades productivas configuraron, progresivamente, una situación generalizada de estancamiento de la economía. Este proceso fue el resultado de una combinación de factores externos e internos, como la recesión internacional, la caída de precios de las materias primas, la deuda externa y la hiperinflación, entre otros, que fueron los factores que profundizaron y aun profundizan las desigualdades económicas regionales e incrementaron la redistribución espacial de su población.

El ajuste estructural produjo profundas modificaciones del perfil de la economía boliviana; tuvo un costo social sin precedentes (por ejemplo, el cierre de las principales empresas estatales y el despido de más de 20 mil trabajadores mineros, cuyas familias se ubicaron en las principales ciudades y en algunas zonas de colonización a partir de 1986) (Ledo, 2002, p. 55). El año 1994, se implementó la Ley de Participación Popular, en el marco de las reformas de segunda generación del Programa de Ajuste Estructural (PAE), y por primera vez en Bolivia el Estado destinó el 20% de la recaudación tributaria a los gobiernos municipales urbanos y rurales, en función del tamaño de su población, situación que fue un detonante de cambios espaciales. Se dio un reordenamiento territorial que determinó el incremento de los flujos migratorios en todas direcciones, en especial retornos de población (temporales y también definitivos) hacia municipios predominantemente rurales.

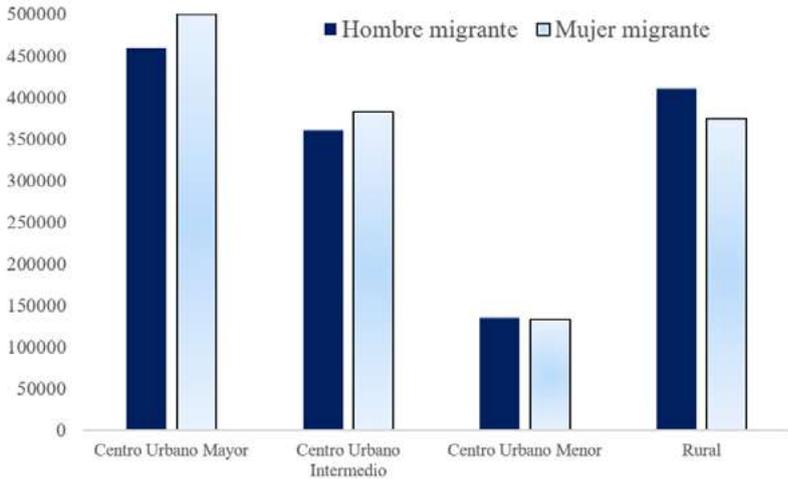
En consecuencia, la redistribución de la población en Bolivia expresa la pérdida de importancia relativa del sector agrícola y la expansión del sector terciario de base esencialmente urbana. La pobreza se trasladó a las ciudades (urbanización de la pobreza), que se han convertido en escenarios de desigualdad y exclusión social, claramente visibles con el azote de la pandemia a los grupos vulnerables que residen en las periferias urbanas de las ciudades más grandes, que crecieron al margen de la planificación, a través de una expansión desordenada de las huellas urbanas y de baja densidad, debido a que muchas familias accedieron a la tierra a través del mercado informal de tierras altamente especulativo.

Como ya se adelantó, a partir de la década de los 90, se produjo en Bolivia un deterioro marcado en la estabilidad laboral en la mayor parte de las familias, lo que pone al descubierto que los recursos generados por la aparente estabilidad económica no habían sido capaces de garantizar el acceso a los mínimos derechos de la mayor parte de los ciudadanos y se produjeron procesos de alta movilidad de su población, particularmente de mujeres hacia las ciudades de mayor tamaño, donde podrían existir opciones de trabajo y de producción de bienes y servicios, muchas de ellas dirigidas hacia la economía del cuidado; en cambio, los hombres migrantes están con mayor figuración en las ciudades pequeñas y en los espacios rurales (Figura 4).

En este contexto, las familias han recurrido a una serie de estrategias de superación de los déficits e insatisfacciones de su reproducción cotidiana, siendo las mujeres las que tuvieron que salir al mercado de trabajo, particularmente enmarcando sus desempeños en las cadenas globales del cuidado (Cf. Pérez Orozco, 2009), a cumplir el rol de proveedora del hogar. Muchas de ellas tomaron la decisión de emigrar hacia países europeos. De este modo, se fue configurando una nueva oleada de migrantes y, potencialmente, con enormes impactos en el ámbito de sus unidades familiares. Algunos estudios señalan que la típica familia nuclear biparental se modificó hacia formas más complejas de tipos familiares (Ledo, 2009). La Constitución Política del Estado de 2009 reflejó esta complejidad al

preferir el uso de “familias”, en plural, a diferencia de “la familia”, como estaba en los anteriores textos constitucionales.

Figura 4. Bolivia: Distribución de los migrantes según área de residencia y sexo, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (INE, 2012).

La mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo se produjo como un mecanismo compensatorio de los ingresos bajos y fluctuantes de sus compañeros. En muchos casos, la ausencia de ingresos en las familias fue indirectamente el mecanismo que obligó a las mujeres a insertarse en el mercado de trabajo (Ledo, 2014, p. 127).

En consecuencia, los problemas derivados de la informalidad, la precariedad laboral y las adversas condiciones de acceso a los bienes comunes, como el agua por cañería dentro de las viviendas, se profundizaron y se constituyen en los factores explicativos de la movilidad en todas direcciones de la población. Tal como se constata en la Tabla 3, la inserción en el mercado de trabajo es mayor entre

migrantes y la disponibilidad de agua por cañería dentro de la vivienda es mayor entre no migrantes, lo que revela que los lugares de residencia de migrantes están en áreas de la periferia urbana. No es necesario insistir en las consecuencias que estas carencias han supuesto a la hora de extremar las condiciones de higiene ante la irrupción de la pandemia.

En las sociedades andinas, ancestralmente, se realizaron prácticas de circularidad migratoria, expresadas en la movilidad de su población en diferentes pisos ecológicos, de tal forma que “las migraciones fueron parte de sus prácticas de sobrevivencia y reproducción social” (Hinojosa, 2008, p. 18), y presumiblemente ayudan a entender la versatilidad de los migrantes que tienen un pie en Bolivia y otro en el lugar de destino. Así, se encuentran en constante búsqueda de respuesta a sus múltiples demandas insatisfechas.

Tabla 3. Bolivia: Distribución de la población por área de residencia según condición migratoria, sexo, tasas de participación económica y disponibilidad de agua por cañería dentro de la vivienda, 2012 (en porcentajes)

Grado de urbanización y metrópolis	Tasa refinada de actividad económica*				Dispone de agua por cañería dentro de la vivienda			
	Migrante		No Migrante		Migrante		No Migrante	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Ciudad de La Paz	55	71	53	64	84	84	82	82
Ciudad de El Alto	57	78	48	62	53	54	59	60
Ciudad de Cochabamba	53	74	45	60	46	47	52	55
Ciudad de Santa Cruz	58	80	46	66	70	70	71	70
Centro urbano mayor	56	77	48	64	62	63	68	69
Centro urbano intermedio	50	73	42	61	55	56	58	59
Centro urbano menor	50	74	42	63	45	44	47	46
Rural	54	80	52	73	15	12	14	13

Metrópoli de La Paz	56	75	50	63	63	64	68	69
Metrópoli de Cochabamba	51	73	44	61	45	46	48	50
Metrópoli de Santa Cruz	57	81	46	66	67	65	69	67
Resto de Bolivia	52	77	48	69	38	33	31	26
Total general	53	77	48	66	48	46	45	42

Nota: * Tasa refinada de actividad económica (TRA E) = (Población económicamente activa/Población en edad de trabajar) * 100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (INE, 2012).

A partir del año 2015, y con mayor intensidad durante la presencia de la pandemia, se reinstalaron las políticas de restricción a la libre movilidad humana y hubo cambios punitivos en las leyes y normativas migratorias. En este sentido, las políticas migratorias dieron un viraje mediante decretos presidenciales que restringen el acceso a derechos sociales y políticos por parte de la población migrante y facilitan las condiciones para la expulsión de extranjeros/as. Esto se acompaña con campañas mediáticas y discursos que refuerzan la asociación entre migraciones y delitos (Pedone y Mallimaci, 2019). Fueron varios hechos que revelaron la vulnerabilidad de las y los migrantes, ante todo en la frontera con Chile que dejó varados a más de 80 mil temporeros que trabajan en dicho país.

En este contexto, se comprende que la capacidad de muchas familias de adaptarse a las restricciones de movilidad establecidas por las autoridades en los primeros meses de la crisis sanitaria fue lógicamente reducida. Esto fue especialmente cierto entre aquellos hogares cuyos miembros dependen del autoempleo informal y se procuran el sustento al día. En este sentido, cabe recordar que, según los datos del censo 2012, alrededor del 70% de los empleos del país son autogenerados. Dicha situación afecta en particular a las mujeres.

Las medidas sanitarias y sociales adoptadas por el gobierno

La respuesta del gobierno en la primera ola fue rápida, a pesar de todas las críticas que surgieron se inició con la cuarentena rígida el 22 de marzo cuando en el país se habían reportado alrededor de 26 casos. A partir de este momento inicial, fue lenta la evolución del número de contagiados hasta fines del mes de abril. Durante el mes de mayo inició una escalada del número de casos, que el 10 de junio llegó a contar con 15 mil casos. Bajo el principio de recuperación de la economía se produce una etapa de flexibilización de las medidas de distanciamiento y confinamiento, lo que provoca nuevamente una escalada y se aceleran los contagios de manera dramática, antes del 5 de julio fueron próximos a los 40 mil casos, en la cuarta ola se incrementaron en un mes los casos de manera exponencial.

Sensiblemente, las medidas sanitarias tomadas por el gobierno no recibieron apoyo de la sociedad civil. Se tuvo que lidiar con problemas de índole político, pugnas de poder, conflictos de diversa índole que explican, en parte, la aceleración de los casos. Muchos dirigentes y los portavoces del sentimiento insisten en que no existe el virus, dijeron que era un invento del capitalismo, se aceleraron marchas de protesta, los bloqueos en lugares específicos entre otras manifestaciones en las ciudades que hoy son las más golpeadas, Santa Cruz, La Paz y Cochabamba. Ha sido difícil revertir este discurso, es probable que dicha desinformación sea el factor explicativo de la aceleración de los contagios en la última semana de diciembre de 2021 producto de las fiestas de fin de año.

Por otra parte, intereses de índole político partidario y la alta incidencia de hogares insertos en actividades por cuenta propia no permitieron que funcionaran bien las medidas de vacunación y de confinamiento. No existe certeza de las cifras registradas, ya que en Bolivia se han hecho pocas pruebas y existe sub-enumeración de casos y registro de muertes, sumado a la (des)información que se

indicó, que afecta de manera directa las acciones y políticas de salud para contener la pandemia.

En lo referente a las medidas sociales adoptadas por las autoridades, cabe reseñar que, durante la primera etapa de la pandemia, se distribuyeron algunos bonos que han pretendido mitigar los efectos de la crisis sanitaria sobre las condiciones de vida. Sin embargo, como se ha hecho notar más arriba, Bolivia padece problemas laborales de tipo estructural, que repercuten negativamente en la posibilidad material de permanecer confinados por mucho tiempo, debido a que se trata de hogares que no tienen empleo asalariado.

El impacto del Covid-19 se ha dado con la mayor fuerza en las ciudades bolivianas, donde el sector terciario da cuenta de más de los dos tercios de la PEA, situación que se torna especialmente evidente entre las mujeres, algo más del 80% de ellas está trabajando en este sector (aunque entre los hombres supera largamente el 50%). En efecto, tal predominio de los servicios expresa la secular oposición entre el lento (y precario) desenvolvimiento de las fuerzas productivas de las ciudades y el crecimiento demográfico estimulado por quienes han inmigrado dentro y fuera del país en búsqueda de mejores condiciones de empleo. Parece indudable que es justamente el contenido social específico del proceso de urbanización lo que ha permitido una retroalimentación continua de la terciarización, pues los servicios no solo constituyen la principal fuente de trabajo, sino también la esencia del proceso de reproducción de la creciente población urbana.

Ante el ascenso de las infecciones por Covid-19 en Bolivia, las acciones pertinentes deberían haber contemplado una gran inyección de capitales para la implementación de establecimientos sanitarios de tercer nivel, la dotación de profesionales médicos y equipos paramédicos. Estas medidas deberían haberse aplicado con amplia participación de las comunidades de base, de tal modo de generar sensibilidades y transferir conocimientos básicos para evitar contagios. En particular, la instrucción básica acerca del cuidado debería haberse orientado a todos los grupos de edad de la población a través

de contenidos fácilmente transmisibles a niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores de toda la sociedad civil.

Las respuestas solidarias a la pandemia por parte de la sociedad

En Bolivia, los resultados a enero de 2022, demuestran que ante la alta demanda insatisfecha debido a las deficiencias espaciales en el manejo de la salud y la enfermedad, la población busca una serie de respuestas a sus demandas sentidas, situación que podría revelar diversos impactos según grupo social del que se trate. En los barrios pobres existe mayor participación comunitaria, para la autosolución de sus necesidades básicas, servicios e infraestructura, incluida la atención primaria; la formación de recursos humanos con nuevas orientaciones; la reducción de los riesgos de la salud derivados de la contaminación ambiental, los problemas de vivienda, abastecimiento de agua, saneamiento básico y la revalorización de las prácticas preventivas y curativas. La pandemia Covid-19 puso en evidencia la persistencia de estas inequidades.

En este contexto, la respuesta a la pandemia por parte de la sociedad civil ha consistido sobre todo en ayuda mutua de carácter informal basada en la preexistencia de los mencionados circuitos básicos de solidaridad comunitaria. Existieron, sin embargo, algunos intentos de organizar la solidaridad ciudadana a más amplia escala. Así, ya en el mes de abril de 2020 se constituyó la iniciativa Bolivia Solidaria con la voluntad de recoger tres tipos de información: solicitudes de ayuda, ofertas de ayuda, y direcciones útiles. En este momento, la iniciativa afirmaba contar ya con 130 personas voluntarias y ofrecer 355 datos debidamente geolocalizados a nivel nacional, de los cuales 149 eran servicios de salud y 28 ofrecimientos de ayuda (ANF, 2020).

Por otra parte, en el ámbito estrictamente alimentario se tomaron también diversas iniciativas. Entre estas destacan, por la variedad de agentes implicados, las denominadas “Sostenibilidad Alimentaria

ante la Crisis Sanitaria” y el Proyecto “Entre verduras y comedores”, impulsado por UNITAS, IICA, INDICEP, ACLO Potosí y ACLO Chuquisaca, con el apoyo financiero de la Embajada de Suiza y Solidar Suiza, en el marco del Proyecto Diálogos y Apoyo Colaborativo (ANC, 2022).

Destacan las prácticas de solidaridad que forman parte de la historia boliviana, vale decir, las “estrategias económicas de las comunidades en la organización del trabajo en la producción agrícola, pecuaria, forestal y piscícola (*ayni, minka, chuqu*), actividades de intercambio comunitario (trueque o *chhalanaku*) y actividades de ayuda en la comunidad (*yanapanaku*, trabajo comunitario)” (Córdova et al., 2021, p. 82). Durante la pandemia, según datos de las encuestas de hogares realizadas entre el 2020 y 2021 por la Universidad Indígena Boliviana Quechua Casimiro Huanca (UNIBOL quechua), existieron “algunas prácticas de solidaridad en los sindicatos y centrales de varios municipios del trópico de Cochabamba. Entre los elementos más notables observados, está el ejercicio del trueque de frutas (sobre todo piña, mandarina, naranja, plátano) y otros productos (arroz, yuca, coca) con plantas medicinales y alimentos de municipios de las regiones andinas y valles” (Córdova et al., 2021, p. 104).

Por otra parte, según la antropóloga Luz María Calvo, la respuesta al Covid-19 en la comunidad de Apote Norte y las viviendas aledañas estuvo organizada. Localizada a media hora de la ciudad de Cochabamba, dicha comunidad se articula internamente a partir del manejo del agua, de manera que cuenta con una organización de regantes como también con una cooperativa de agua y tiene una dinámica comunal intensa. Celebran de manera reiterada reuniones y se comunican vía WhatsApp. Desde antes de la pandemia tuvieron organizaciones relativas a frenar la deforestación en las inmediaciones de la quebrada, siempre estuvieron organizados para combatir los incendios. En esa coordinación la estructura basada en el agua de la comunidad se amplió a la coordinación con viviendas de tipo más urbano que se han conformado en un empedrado que viene desde la carretera Tiquipaya y une con el pueblo de Apote. Cuando apareció la pandemia los dirigentes solicitaron que se diera apoyo a las

familias que estaban pasando momentos difíciles, como es el caso de viudas o mujeres abandonadas por sus maridos con hijos pequeños. A partir de esta iniciativa de la comunidad se fueron involucrando también a las viviendas urbanas para aportar semanalmente un monto de dinero y con eso se compraban alimentos para las familias más necesitadas. Para poder ser más efectivos se formó una comisión denominada los “centinelas de salud”, los cuales visitaban las familias, comprobaban su situación y en función de sus necesidades apoyaban: a los que necesitaban comida les aprovisionaban y a los que caían contagiados les brindaban apoyo médico y medicinas.

La falta de información integrada sobre las iniciativas solidarias ante la pandemia pone de relieve que sería recomendable que Bolivia contara con un sistema de investigación de los impactos del Covid-19, la cual debería articular al conjunto de instituciones académicas, asistenciales y sociales. En la actualidad, estos actores funcionan de forma fragmentada –investigadores individuales u ONG– y mucho de ese conocimiento no está en relación con las necesidades más relevantes de la población boliviana, de aquí la necesidad de revertir dicha situación.

Naturalmente, los ejemplos enunciados, aunque interesantes y reveladores, constituyen solo algunos de los paliativos aplicados y de ningún modo se ha pretendido elaborar una lista exhaustiva. Lo más importante a ser destacado es que existe un caudal de experiencias acumuladas que corroboran la eficiencia de estos métodos en cuanto a reducir los riesgos de mortalidad y mitigar los efectos sociales de las crisis. La constatación de diferencias de tipo socioeconómico en la mortalidad significa que el éxito alcanzado por un grupo humano particular, capacitado para apropiarse de localizaciones en las que captura “externalidades positivas”, no está al alcance de los restantes grupos.

Conclusiones y recomendaciones

La información presentada revela que existe la necesidad de reducir las desigualdades en Bolivia, y que en dicho terreno queda mucho por hacer. La reducción de estas desigualdades constituye un aspecto clave para paliar los efectos sociales de las crisis ambientales y sanitarias que, en un contexto de cambio climático y emergencia ambiental, parecen abocadas a reproducirse, desgraciadamente, de manera inevitable. En este sentido, se deberá desarrollar una legislación más adecuada; se tendrán que generar los recursos humanos tecnificados que en el ámbito regional o municipal puedan llevar adelante el planeamiento; se deberán generar procesos de concienciación de esferas de decisión sobre la importancia de lograr un crecimiento urbano ordenado, así como habrá que lograr que los propios planificadores abandonen esquemas a menudo poco realistas (ilusorias ciudades jardín que solo existen en el papel, en medio del desorden y la miseria que la realidad nos muestra) para dedicarse en cambio a un planeamiento integral urbano centrado en atender las necesidades de largo plazo para el conjunto de la población. El riesgo que amenaza a las regiones metropolitanas es que se continúe con su expansión, y la utilización de los fértiles valles agrícolas en la construcción de viviendas y en asentamientos que podrían invalidar la sostenibilidad de las regiones y que acaben constituyendo un flagelo para su población.

La difusión de conocimiento en materia de salud debería concentrarse en aspectos fundamentales encaminados a generar prácticas cotidianas de una adecuada preparación de los alimentos, así como la conveniencia de medidas higiénicas, como el lavado de manos. En una situación de déficit de acceso al servicio de agua potable por cañería dentro de la vivienda en una alta proporción de hogares bolivianos residentes en espacios urbanos marginales y en las zonas rurales, será perentorio realizar las acciones necesarias para la dotación del servicio, de extender el tendido de las redes de agua potable

y alcantarillado, habilitar los empalmes domiciliarios, establecer zonas de depósito de desechos, controlar los focos de contaminación, suministrar tabletas desinfectantes, así como tratamiento y control de la calidad de las aguas.

Se deberá realizar, en fin, una adecuada orientación de la inversión pública hacia la implementación de un sistema de salud que permita la mitigación de los desequilibrios económico regionales, que son los factores de expulsión demográfica hacia las ciudades más grandes, las cuales han recibido masivas corrientes migratorias, que ha rebasado sus normas y planes de crecimiento urbano, reemplazando de hecho su normatividad por un crecimiento caótico, espontáneo, al margen de la planificación, y por ende con alta diferenciación y segregación interna que se convierte en el lugar donde el Covid-19 ha golpeado con toda dureza.

Bibliografía

Agencia de Noticias Fides [ANF] (22 de abril de 2020). Iniciativa Bolivia Solidaria crea plataforma web para gestionar apoyo a personas durante la emergencia del Covid-19. ANF.

Agencia de Noticias Fides [ANF] (9 de febrero de 2022). Con la pandemia, hubo una relación más cercana y directa entre consumidores y los productores agroecológicos. ANF.

Córdova, E.; Alvarado, O.; Pontejo, R. y Choque, J. (2021). Yanapana-kuna: economía comunitaria en tiempos de crisis sanitaria y política en Bolivia. Sudamérica. *Revista de Ciencias Sociales*, 15, pp. 70-108.

Hinojosa, A. (2008). La visibilización de las migraciones transnacionales en Bolivia. *T'inkazos*, 25, pp. 1-91.

Ledo, C. (2002). *Urbanisation and Poverty in the Cities of the National Economic Corridor in Bolivia. Case Study: Cochabamba*. Delft: Delft University Press.

Ledo, C. (2009). *Estudio sobre los patrones de migración interna e internacional en Bolivia*. La Paz: PNUD. [Documento elaborado en el marco del Proyecto N° BOL/56188, Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia].

Ledo, C. (2014). Múltiples arreglos del hogar transnacional en la ciudad de Cochabamba. *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, 106-107, pp. 105-128.

Pedone, C. Y Mallimaci, A. (2019). Trayectorias laborales de la población venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 129-148. En C. Blouin (Coord.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. Lima: Themis/PUCP.

Pérez Orozco, A. (2009). *Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis I: ¿Qué está ocurriendo?*. Santo Domingo: UN-INSTRAW, Serie Género, Migración y Desarrollo. [Documento de trabajo 5].

Capítulo 3

Entre a negação e a autogestão

Sobrevivendo e resistindo à pandemia nas grandes cidades do Brasil

Julia Rossi, Julia Caminha e Gabriela Nascimento

Introdução

Nos primeiros meses de 2020, o mundo inteiro se deparou com o avanço do número de infectados pelo novo coronavírus, o SARS-CoV-2, causador da doença Covid-19. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a Covid-19 como pandemia, ou seja, uma doença infecciosa que ameaça muitas pessoas de forma simultânea no mundo inteiro. Em poucos meses, a Covid-19 levou dezenas de milhares de vidas em mais de 200 países e transformou a maneira como vivemos, trabalhamos, viajamos e socializamos. Assim, a pandemia se caracteriza não apenas como uma crise sanitária, mas também econômica, política e social.

Após um ano de pandemia, as previsões se concretizaram e o impacto da Covid-19 foi mais devastador nas áreas urbanas, em especial nos locais mais pobres e densamente povoados, como os

assentamentos precários que servem como moradia para 1 bilhão de pessoas no mundo.

A pandemia tornou ainda mais evidente a importância dos Estados nacionais, além de políticas públicas bem fundamentadas e que conseguissem congregar diferentes escalas espaciais, desde a esfera local à contingência global. É sabido que países que conseguiram estreitar a colaboração entre os governos nacionais e autoridades regionais e locais no combate à Covid-19 com foco no fortalecimento dos serviços públicos, em especial os de saúde, tiveram respostas melhores à pandemia, uma organização bem diferente da ocorrida no Brasil.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e está entre os três países com mais mortes por Covid-19. A pandemia teve um impacto especial nas cidades brasileiras, de tal forma que, por exemplo, nas favelas de Rio de Janeiro morreram mais pessoas pelo vírus que em 162 países, ficando claro que a doença não afeta igualmente toda a população do mundo. Este capítulo objetiva a construção de um panorama sobre os rebatimentos da pandemia do novo coronavírus em espaços periféricos das grandes cidades brasileiras com atenção especial para o Rio de Janeiro e apresentar alguns movimentos de favela que resistiram e criaram formas de sobrevivência nesse contexto. Neste bojo, vale ressaltar que os impactos do “caos pandêmico” denotam não só a ausência de políticas que garantam a segurança social, alimentar, de saúde e política para a população dessas áreas, mas também acabam por reorientar redes de solidariedade e horizontalidade que buscam cumprir demandas que deveriam ser garantidas pelo poder público. O texto está segmentado em três partes principais, além da introdução e das considerações finais. A primeira apresenta uma maior contextualização política e econômica da pandemia no Brasil, com maior destaque para a cidade do Rio de Janeiro, reconhecendo não só as problemáticas da situação brasileira, mas tecendo análise profícua dos dados pandêmicos de acordo com a realidade local. A segunda seção apresenta os dados relativos às iniciativas de solidariedade nas grandes cidades do país, coletados por

meio da rede SOLIVID. Por fim, a terceira seção intitulada “enfrentamentos favelados” direciona a análise para dados e ações produzidas por iniciativas de favelas, trazendo o caso específico do conjunto de favelas da Maré no Rio de Janeiro.

Devido à constante atualização dos dados sobre a pandemia e a dinâmica do panorama político, centramos este capítulo em um momento histórico social específico, relacionado ao momento de maior agravamento da situação da Covid- 19 no país. Entretanto, buscaremos deixar clara a contínua precariedade do planejamento estatal no combate à pandemia. Ao mesmo tempo em que os impactos foram mais intensos em áreas mais pobres e densamente povoadas, em um segundo período, marcado pela diminuição do número de casos, não houve iniciativas públicas adequadas para o suporte à retomada da vida pública e econômica dessa população mais atingida.

A pandemia no contexto das grandes cidades brasileiras

Historicamente, as cidades brasileiras foram construídas em função das classes dominantes, de forma que os mais pobres sempre tiveram que buscar seu lugar na cidade. Podemos indicar o fim da escravidão, no final do século XIX, como um marco no desenvolvimento espacial das cidades brasileiras, afinal, milhares de negros libertos chegaram aos centros urbanos em busca de melhores e novas oportunidades de trabalho e vida, porém, sem nenhum apoio governamental e/ou financeiro. De forma que muitos começaram a povoar os cortiços existentes e favelas que se formavam.

Em paralelo, os governos sempre adotaram um modelo de produção habitacional de interesse social focado na minimização de custos, por meio da produção em larga escala e em terras fora dos centros urbanos, nas periferias. Assim, essa produção se manteve submetida aos interesses do capital, de forma que os que não foram contemplados por habitações nos conjuntos periféricos, tiveram que

buscar suas próprias alternativas à moradia, o que significa a grande maioria.

Assim, as famílias de baixa renda começaram a habitar áreas conhecidas pelas ausências e precariedade, como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos em áreas sujeitas a alagamentos e riscos geotécnicos. No entanto, apesar de fazerem parte constituinte de nossas cidades com grande importância social, cultural e econômica, esses territórios sofrem inúmeras tentativas de invisibilização. Por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro, em especial, é conhecida pelo grande número de favelas o que, inclusive, já gerou conflitos entre a gestão municipal e a multinacional Google, tendo sido pedida a retirada do termo “favela” dos mapas das cidade¹.

Nos últimos anos, o Brasil, um país de proporções continentais e com uma população de quase 220 milhões de pessoas, tem seguido uma trajetória de retrocessos, que levou a cortes orçamentários em gastos primários, como a saúde e a educação, nos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, além de uma reforma trabalhista e previdenciária que significou perdas de direitos históricos dos trabalhadores.

Diante desse quadro, o combate à Covid-19 já seria um grande desafio, no entanto ele foi agravado pela posição negacionista do Governo Federal que impediu o enfrentamento da pandemia com ações imediatas e urgentes. Neste sentido, além dos embates do atual governo com a Organização das Nações Unidas (ONU) e, consequentemente, a recusa em aderir aos protocolos internacionais propostos pela OMS, soma-se uma inércia em propor medidas de contenção da

¹ Ver http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/mapas-com-imagens-de-favelas-do-rio-serao-retiradas-de-site-de-empresa-americana-20110428.html?s_cid=mapas-com-imagens-de-favelas-do-rio-serao-retirados-do-google-rio-de-janeiro-r7_noticias_rio-de-janeiro_facebook&utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=botao_facebook&utm_term=mapas-com-imagens-de-favelas-do-rio-serao-retirados-do-google-rio-de-janeiro-r7.

pandemia e em implementar uma Renda Básica Emergencial. Assim, alguns autores explicaram que

as ações do Governo Federal para a mitigação dos efeitos da Covid-19 até então propostas residem em medidas emergenciais que focam principalmente no acesso à renda e aos alimentos. Entretanto, a garantia do DHAA e a concretização da segurança alimentar e nutricional exigem, além da articulação intersetorial, ações coordenadas não apenas emergenciais que busquem atenuar efeitos de crises, mas medidas a médio e longo prazos que possam garantir o direito constitucional à alimentação. A sensação de insegurança da população frente às incertezas no contexto da pandemia é amplificada pela crise política que se instala neste momento, além das orientações contraditórias do Poder Público. (Alpino *et al.*, 2020, p. 11)

O negacionismo do Governo Federal e sua ineficácia tornam-se claros não só pelos dados alarmantes do país, mas também pela demissão de dois Ministros da Saúde, Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, no intervalo de um mês. Ambos os ministros tiveram discordâncias com o presidente Jair Bolsonaro sobre as medidas para combate à Covid-19, em especial sobre o uso de medicamentos para o tratamento sem comprovada eficiência, como a cloroquina, e a flexibilização do isolamento e autorização de funcionamento para atividades não essenciais. Após a saída de Teich, Eduardo Pazuelo, um general, comandou o Ministério da Saúde de forma provisória durante três meses, mantendo o país sem Ministro até assumir de fato o cargo. Menos de um ano depois, ainda durante a pandemia, foi substituído por Marcelo Queiroga, marcando ainda mais a instabilidade governamental em meio à pandemia. Em abril de 2021 foi instalada uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) para investigar as omissões e irregularidades do governo de Jair Bolsonaro. Com base no relatório da CPI, são 141 o número de pedidos de impeachment que acusam o presidente de mais de 23 crimes de responsabilidade, batendo o recorde de presidente com mais pedidos de impeachment

da história. Ao todo, 134 pedidos foram protocolados e ainda estão sob avaliação².

Assim, não é de se espantar que o Brasil ocupe o último lugar em um estudo que avaliou o desempenho de 98 países na resposta e no combate à Covid-19³ e que seja o 2º país do mundo com maior número de mortes e o 3º em número de casos⁴, somando 615 mil óbitos e 22 milhões de casos até dezembro. No dia 08 de abril de 2021, o país teve o maior número de mortes diárias: 4.249.

Iniciativas de solidariedade para enfrentar a pandemia

Diante da ineficácia e desgovernança do Governo Federal, coube aos Estados, Municípios e à própria sociedade civil o enfrentamento da pandemia, o que levou a inúmeras formas de atuação e de combate à Covid-19. Estas incluem não apenas as iniciativas tomadas por autoridades estaduais e locais, mas também uma infinidade de práticas de apoio mútuo decorrentes da iniciativa dos próprios cidadãos. Foi nas grandes cidades e regiões metropolitanas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte ou Porto Alegre, que essas iniciativas tiveram uma difusão mais notável. Em particular, eles têm sido cruciais para mitigar os efeitos da pandemia nas partes das cidades cuja população tradicionalmente tem maior dificuldade de acesso a bem-estar e serviços: os espaços favelados. Na próxima seção analisaremos detalhadamente a organização das práticas solidárias em uma das principais regiões metropolitanas do país, o Rio de Janeiro.

Antes, porém, vale a pena fazer uma pausa para analisar algumas das características gerais das iniciativas solidárias nas grandes cidades brasileiras. Para isso, usaremos as informações contidas no banco de dados SOLIVID. Trata-se de um número pequeno de

² Ver <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>.

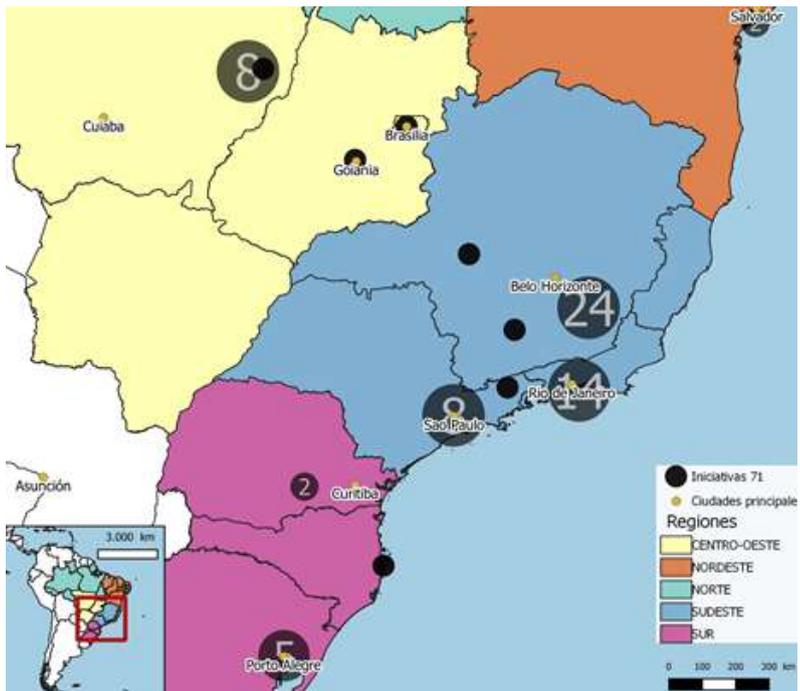
³ Ver [https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55870630#:~:text=Os%20%C3%BA%20ltimos%20da%20lista%20s%C3%A3o,%20e%20Chile%20\(89%C2%BA\)](https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55870630#:~:text=Os%20%C3%BA%20ltimos%20da%20lista%20s%C3%A3o,%20e%20Chile%20(89%C2%BA).).

⁴ Ver <https://www.bbc.com/news/world-51235105>.

informações, que compõem apenas uma parte do universo de iniciativas que vêm sendo implantadas nas grandes cidades do país. De qualquer forma, a informação permite uma primeira aproximação e é, em nossa opinião, significativa.

Especificamente, analisaremos as características de 71 iniciativas solidárias que surgiram em grande maioria no ano de 2020 em quatro regiões do Brasil: Sudeste (49 iniciativas), Sul (9 iniciativas), Centro-Oeste (9 iniciativas) e Nordeste (2 iniciativas). A distribuição entre os vários estados pode ser vista na Figura 1.

Figura 1. Iniciativas solidárias em grandes cidades brasileiras registradas no SOLIVID

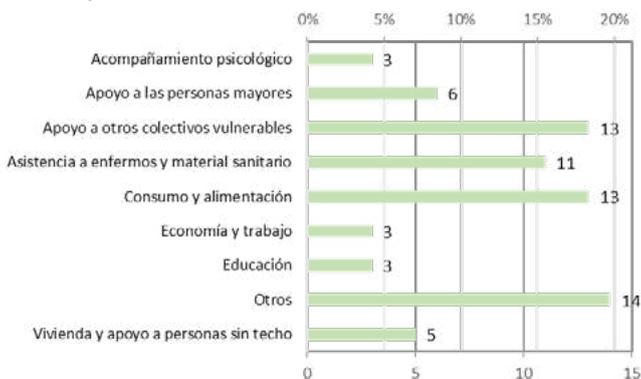


Fonte: Elaboração própria com base em dados SOLIVID.

A primeira característica relevante das iniciativas é que a grande maioria afirma ter sido criada em decorrência da pandemia, ou seja, para lidar especificamente com a crise sanitária e social gerada pela crise sanitária e social desencadeada pela Covid-19. De facto, 64,8% das 71 iniciativas inquiridas afirmam explicitamente que não existiam antes da pandemia e as restantes não respondem a esta questão, do que se pode inferir que, pelo menos em parte, também surgiram após o início da pandemia.

A segunda característica definidora é a transversalidade de seus campos de atuação. Assim, como pode ser visto na Figura 2, apesar do pequeno número de casos notificados, as práticas solidárias abrangem um grande número de áreas temáticas, incluindo apoio a grupos vulneráveis, alimentação, atendimento a doentes e produção de equipamentos médicos e a categoria “outros”, a que em muitos casos significa que a mesma organização abrange mais de um único campo temático. A diversidade também está presente em todos os territórios. Assim, se tomarmos por exemplo os estados do Sudeste, as 26 iniciativas registradas em Minas Gerais tratam de 7 campos diferentes, as 14 detectadas no Rio de Janeiro também cobrem 7 campos e as 9 localizadas em São Paulo cobrem 5.

Figura 2. Distribuição das iniciativas cadastradas no SOLIVID por áreas de atuação



Fonte: Elaboração própria com base em dados SOLIVID.

Quanto à sua escala de atuação, apenas 40,8% das iniciativas detectadas pelo SOLIVID são estritamente locais, referentes ao próprio bairro ou município, enquanto o restante está disposto a intervir no seu Estado (23,9%) ou o país (32,4%), sendo o restante indefinido. É verdade, no entanto, que pode haver um viés no tipo de iniciativas detectadas no SOLIVID, uma vez que são especialmente aquelas que atuaram por meio de redes. Por exemplo, muitas das iniciativas locais a que nos referimos na seção seguinte poderia ter ficado de fora, pela sua natureza e pela forma como foram divulgadas, de um censo como o realizado pela SOLIVID. Daí o interesse em combinar as duas abordagens.

Por fim, outra característica notável das iniciativas registradas deve ser destacada. Boa parte deles, 39,4%, afirma ter mantido vínculos colaborativos com instituições públicas, percentual superior ao detectado em outros contextos.

As principais características das iniciativas solidárias detectadas pelo SOLIVID nas grandes cidades brasileiras são, portanto, as seguintes: ter surgido como resultado da pandemia, sua transversalidade, sua presença em vários níveis de escala e a capacidade de exigir a colaboração de instituições.

Movimentos solidários em bairros vulneráveis: o caso do Rio de Janeiro

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro abarca 22 municípios, possui uma população de mais de 13 milhões de pessoas e, segundo dados da Casa Fluminense, está entre as 10 regiões metropolitanas mais desiguais do mundo. Essa desigualdade se reflete na cidade do Rio de Janeiro, segunda maior do país com 6,748 milhões de habitantes, sendo 33,9 habitantes em cada 100 possuem empregos formais e as pessoas negras assassinadas pela polícia equivalem a 81% do total.

Assim como em grandes metrópoles do mundo, no Rio de Janeiro a Covid-19 foi primeiro identificada em pessoas de estratos de renda

mais altos, que estavam viajando, se contaminaram e iniciaram a transmissão na cidade. Desde o início, a face desigual da doença já se mostrou: a primeira morte por Covid-19 foi de uma empregada doméstica que se contaminou no trabalho, a partir do contato com a empregadora que acabava de voltar da Itália⁵.

Segundo dados do “Painel Rio Covid-19”⁶, até 09 de dezembro de 2021, a cidade tinha 494.853 casos confirmados e 35.168 de óbitos. Em março de 2021 a cidade viveu um dos períodos mais críticos da pandemia, chegando a 121 óbitos diários. No entanto, até este momento, a análise de dados bairro a bairro mostra que os cinco bairros com maiores números de casos (Barra da Tijuca, Tijuca, Copacabana, Campo Grande e Santa Cruz) não se mantêm como os cinco bairros com mais óbitos (Campo Grande, Bangu, Tijuca, Copacabana e Realengo). Os óbitos estão concentrados nos bairros mais periféricos e pobres da cidade, com exceção de Copacabana e Tijuca, que possuem um grande contingente de população idosa.

Essa discrepância pode ser explicada pela histórica ineficiência e, até mesmo, ausência de políticas públicas e serviços básicos nas áreas mais pobres da cidade, em especial nas favelas. Algumas das medidas recomendadas pela OMS e outras entidades de saúde para diminuir a transmissão da Covid-19, como a lavagem das mãos, o distanciamento físico, o autoisolamento e o bloqueio total (*lockdown*) de regiões são, muitas vezes, impossíveis em assentamentos informais. Essas áreas são marcadas pelo abastecimento de água precário, pela coabitação e alto adensamento familiar, além do compartilhamento de banheiros.

Somado a isso há a questão da baixa renda, pois grande parte dessa população trabalha no setor informal, tendo uma renda instável e uma poupança mínima ou inexistente. Muitas famílias tiveram sua renda reduzida drasticamente, se não perderam totalmente,

⁵ Ver <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/19/rj-confirma-a-primeira-morte-por-coronavirus.ghtml>.

⁶ Ver <https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>.

afetando diretamente não só a capacidade de pagar o aluguel de suas casas, como também a compra de água, sabão, comida ou tratamento médico.

Com o abandono desses territórios pelo Estado, cabe aos próprios habitantes tentar resolver os problemas de seu dia-a-dia. Neste sentido, as redes de solidariedade existentes nestes territórios acabam por suprir demandas que deveriam ser articuladas pelo poder público, o que não foi diferente durante a pandemia de Covid-19, como abordaremos na próxima seção.

Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Pesquisas Geográficas (IBGE, 2010), existem 1018 favelas na cidade do Rio de Janeiro, onde vivem cerca de 1,5 milhões de cariocas. O início do processo de favelização se deu na década de 30, passando por momentos de intervenção pública autoritária e remoções que perduram até hoje. Nessa luta histórica de conquistas por direitos, moradores de favelas sempre se organizaram e não seria na pandemia que isso não aconteceria. Desde a década de 80 identificamos estudos que discorrem sobre a palavra “favelado” ser associada a narrativas que estigmatizam e reforçam um estereótipo preconceituoso dos moradores de favelas. Hoje os movimentos de favelas têm buscado ressignificar essa disputa simbólica, trazendo em sua ideia força às identidades e subjetividades faveladas. É a partir dessa perspectiva que buscamos usar esse termo “enfrentamentos favelados”, uma forma de reforçar a importância da cultura e da vivência dos moradores de favelas na construção de ações que confrontam esse cenário de produção desigual da cidade.

As favelas concentram características ambientais propícias para a rápida propagação do coronavírus. Segundo dados do Censo (IBGE, 2010), além da alta concentração de pessoas por domicílio, a maioria das casas tem pouca iluminação natural (60,3%), pouca ventilação natural (61,1%) e pouco espaço físico (67,1%). O saneamento básico também é um fator determinante de insalubridade no cotidiano dessas populações, já que esses domicílios também possuem fornecimento irregular de água, coleta de lixo deficiente e estão localizados

em áreas de esgoto a céu aberto. Segundo o portal da Fiocruz⁷ sobre os impactos sociais da Covid-19, no Rio de Janeiro a probabilidade de uma pessoa com a doença vir a óbito é o dobro nos bairros de alta concentração de favelas em relação ao restante da cidade.

A Fundação Oswaldo Cruz em sua edição⁸ oficial do Boletim Observatório Covid-19 divulgado em 16 de outubro de 2020, realça que

Uma primeira e necessária observação sobre o comportamento da doença nas favelas é o reconhecimento de que o espaço urbano é desigual. Nas áreas onde a pobreza urbana é mais acentuada, o novo coronavírus avança de forma mais rápida. Isso porque estes territórios não contam com políticas públicas de qualidade que deem suporte à proteção coletiva. Além disso, em países marcados pelas desigualdades sociais, como o Brasil, a pobreza cresce em escala ampliada, não apenas formando novas periferias, mas também adensando as antigas. As condições de vida nos espaços periféricos urbanos dificultam a adoção de estratégias individuais de prevenção por parte da população, largamente difundidas nas orientações de controle da Covid-19, como o distanciamento social. (Fiocruz, 2020, p. 17)

A ausência de medidas eficazes pelo poder público nas favelas durante essa crise sanitária traz como pauta emergencial a mobilização local para garantir o suporte às famílias mais vulnerabilizadas. São muitas camadas de ação e algumas estratégias foram criadas para mitigar os impactos negativos causados pela pandemia. Em julho 2020, lideranças do Alemão, Cidade de Deus, Maré, Rocinha e Santa Marta, e pesquisadores da UFRJ, PUC-Rio e UERJ, em diálogo com a Fiocruz, desenvolveram um plano de ações para o enfrentamento da Covid-19 com foco nas especificidades das favelas. O plano traz propostas em três dimensões: prevenção, atendimento médico e apoio social. E o grupo sugere também um Gabinete de Crise de Atenção às

⁷ Ver https://impactosocialdaCovid.fiocruz.br/favelas/#section_08.

⁸ Ver https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_extraordinario_2021-marco-03.pdf.

Favelas, reunindo estado e município, em articulação com a Fiocruz, organizações comunitárias e universidades.

A dimensão preventiva inclui as frentes de comunicação em saúde, distribuição de máscaras, o isolamento de indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis, a atenção a grupos potencialmente difusores da doença, e as ações de desinfecção das favelas. A dimensão atendimento médico ressalta a necessidade da criação de espaços de atendimento exclusivo a indivíduos com suspeita de Covid-19, bem como espaços exclusivos nas próprias favelas para a quarentena de pacientes que não precisam ser hospitalizados mas precisam ser isolados do convívio com familiares e vizinhos. A dimensão apoio social abrange a identificação da parcela dos moradores das favelas que não tem conseguido ter acesso aos programas de distribuição de renda realizados pelos governos federal e municipal, e o trabalho de distribuição de cestas básicas e de insumos de higiene.

Além das ações de assistência direta aos moradores foi criada uma ampla frente de produção participativa de dados e monitoramento da disseminação do vírus nas favelas. Já que os dados do painel da Prefeitura contabilizam o número total por bairros e não inclui algumas favelas de forma participativa nesse processo, uma rede autônoma de movimentos sociais lançou no dia 6 de julho de 2020 o *Painel Unificador Covid-19 nas Favelas*⁹, uma iniciativa colaborativa, cujo objetivo é apoiar os esforços de prevenção realizados por esses movimentos. Essa plataforma possibilita que as pessoas auto-declararem sintomas e reportem casos confirmados e óbitos através de um formulário online.

⁹ Ver <https://experience.arcgis.com/experience/8b055bf091b742bca021221e-8ca73cd7/>.

Figura 3. Imagem do Painel Unificador Covid-19 nas Favelas



No dia 04 de março de 2021, ao compararmos os dados entre essas duas plataformas, a oficial da Prefeitura e a dos movimentos de favelas, foi possível notar uma subnotificação nos dados da primeira. Isso fica ainda mais evidente se olharmos para os dados do conjunto de dezesseis favelas da Maré¹⁰, localizado na Zona Norte da cidade: no painel da Prefeitura¹¹ foram contabilizados 1.576 casos confirmados, enquanto no painel das favelas¹² são 2.449 casos confirmados, marcando uma diferença de cerca de 55%. Esse cenário se repetiu em outras favelas, como o Complexo do Alemão, enquanto em algumas, como Rocinha e Cidade de Deus, os dados não são tão discrepantes.

Para trazer à luz uma interpretação sobre essa divergência especificamente nos dados da Maré, é interessante pontuar outra iniciativa criada durante a pandemia por organizações comunitárias, o “Conexão Saúde — De olho na Covid”. Essa iniciativa é uma parceria

¹⁰ Utilizamos aqui o termo Conjunto de Favelas ao invés de “Complexo da Maré” como uma tentativa de se dissociar da lógica institucionalizada pela ditadura militar com os “Complexos habitacionais” e trazer a diversidade de espaços e identidades que se articulam conjuntamente.

¹¹ Ver <https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>.

¹² Ver <https://experience.arcgis.com/experience/8b055bf091b742bca021221e-8ca73cd7/>.

entre a organização Redes da Maré, o aplicativo Dados do Bem¹³, as organizações SAS Brasil¹⁴ e União Rio¹⁵, o Conselho Comunitário de Manginhos, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e tem o apoio das associações de moradores. A Redes da Maré atua na articulação, mobilização e divulgação das ferramentas entre os cerca de 140 mil moradores das 16 favelas da Maré, facilitando o acesso da população aos serviços oferecidos de testagem, telemedicina e suporte para o isolamento seguro. Desde de maio de 2020 realiza-se o monitoramento dos casos suspeitos de Covid-19, além de um boletim semanal, “De Olho no Corona”, que é publicado com as análises deste trabalho. Um dos boletins aponta que, entre agosto de 2020 e fevereiro de 2021, o projeto coletou 9.997 amostras para testes no Centro de Testagem da Maré, dos quais 1.697 tiveram resultado positivo. Dessa forma, a ação possibilitou que mais pessoas tivessem acesso aos testes, o que contribui para a Maré estar no topo do ranking de números de casos confirmados no Painel Unificador Covid-19 nas Favelas¹⁶.

Outra ação importante foi a campanha #VacinaMaré, uma iniciativa da Fiocruz, Redes da Maré e a Secretaria Municipal de Saúde, que foi realizada em duas etapas para completar o ciclo de imunização, e em seis dias vacinou cerca de 37 mil moradores acima de 18 anos das 16 favelas da Maré. A vacinação faz parte de uma pesquisa que vai acompanhar 2.000 famílias, durante 6 meses, e tem como objetivos avaliar o efeito da vacinação, monitorar a circulação de novos vírus e promover um modelo de acompanhamento em saúde. Esse processo só foi possível graças ao trabalho de mobilização construído pelas organizações locais, como também as Unidades de Saúde da Famílias, com voluntários, e as escolas, que serviram como postos de

¹³ Ver <https://dadosdobem.com.br/>.

¹⁴ Ver <https://sasbrasil.org.br/>.

¹⁵ Ver <https://www.movimentouniaorio.org/>.

¹⁶ Ver <https://experience.arcgis.com/experience/8b055bf091b742bca021221e8ca73cd7/>.

vacinação, além de comunicadores e influenciadores digitais fortalecendo a mobilização dos moradores¹⁷.

Figura 4. Campanha Maré Diz NÃO ao Coronavírus



Fonte: Foto © Douglas Lopes¹⁸.

Para além dos dados e subnotificações decorrentes desse processo não participativo do Estado, é importante ressaltar também outros tipos de enfrentamentos favelados na linha de frente contra a Covid-19, principalmente no que diz respeito à segurança alimentar. O ano de 2020 foi marcado pela maior inflação da década. Alimentos importantes nas cestas familiares brasileiras como o feijão fradinho, o arroz e o óleo de soja tiveram uma alta acumulada de 68,8%, 76,1%, e 103,79%, respectivamente¹⁹. Verificou-se ainda que a cesta bási-

¹⁷ Ver <https://www.redesdamare.org.br/br/artigo/215/entrevista-vacina-mare-uniao-da-ciencia-saude-e-mobilizacao>.

¹⁸ Ver <https://www.flickr.com/photos/redesmare>.

¹⁹ Ver <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/12/inflacao-de-2020-oleo-de-soja-tem-maior-subida-de-preco-do-ano-veja-as-maiores-altas-e-baixas.ghtml>.

ca chegou a representar 53% do salário mínimo, segundo o Dieese. Sendo assim, houveram inúmeras iniciativas em favelas para que alimentos e itens básicos chegassem às famílias mais impactadas pelo desemprego e a falta de auxílio do governo.

Uma dessas iniciativas, cadastrada na rede SOLIVID, é a Campanha “Maré diz NÃO ao Coronavírus” que entregou cestas básicas com alimentos e itens de higiene pessoal e de limpeza destinados às famílias mais pobres e/ou que foram negligenciadas pelas políticas públicas que deveriam garantir seus direitos. Segundo a campanha, em um primeiro momento esses moradores foram identificados pelo Censo Maré e por indicações de organizações locais parceiras e, em uma segunda etapa, também através do canal de WhatsApp, “De Olho no Corona!”. Além disso, a campanha produziu e distribuiu refeições prontas diárias para população em situação de rua, prioritariamente usuários de drogas, como o crack, que ficam na Avenida Brasil, uma das principais vias expressas da região metropolitana do Rio de Janeiro e vizinha à Maré. Abaixo podemos notar a real dimensão do alcance da campanha em 2020 (coluna da esquerda) e em 2021 (coluna da direita):

Figura 5. Dados das ações da campanha Maré diz Não ao Coronavírus²⁰



²⁰ Ver <https://www.redesdamare.org.br/br/quemsomos/coronavirus>.

Essas ações que estiveram presentes em diferentes favelas do Rio de Janeiro e visam garantir a segurança alimentar da população em maior vulnerabilidade social já que as ações do governo geram ainda mais incertezas.

Figura 6. Campanha Maré diz NÃO ao Coronavírus 09/05/2020



Fonte: Foto © Douglas Lopes²¹.

Nesse processo de reivindicar sua sobrevivência a partir de práticas inovadoras, a autogestão dos movimentos de favelas é formada por uma ampla rede de articulação entre atores locais como associações de moradores, organizações do terceiro setor, movimentos sociais, coletivos jovens etc. Essa diversidade dá corpo às iniciativas e traz a identidade e demandas desses espaços para a construção de soluções, porém, sem a responsabilidade do Estado em prover esse

²¹ Ver <https://www.flickr.com/photos/redesmare>.

suporte como política de governo, teremos uma cidade cada vez mais desigual.

A pesquisa “Coronavírus nas favelas: a desigualdade e o racismo sem máscaras” traz apontamentos importante sobre como tem como o racismo e as desigualdades acentuam os efeitos da pandemia de Covid-19 em três grandes favelas da cidade do Rio de Janeiro: o Complexo do Alemão, o Complexo da Maré e a Cidade de Deus. Além de trazer as perspectivas dos moradores dessas favelas sobre a pandemia, a iniciativa analisou como a vida dessas pessoas é afetada pela pobreza, pela falta de acesso a direitos básicos, pelo proibicionismo e pelo racismo estrutural. É importante ressaltar que durante a pandemia essas favelas viveram dias de terror com a atuação da polícia na guerra contra às drogas, contrariando a determinação do Superior Tribunal Federal (STF) que proibiu operações policiais em favelas. A pesquisa resgata os dados da Rede de Observatórios de Segurança que mostram que no início da pandemia, em março de 2020, houve uma redução no número de operações realizadas pela polícia na cidade do Rio de Janeiro em relação ao mesmo período de 2019. No entanto, essa tendência não se sustentou, em abril de 2021 as operações aumentaram e superaram os números de 2019 (Movimentos, 2021).

O estudo também ressalta que a população negra está representada em diversos contextos de opressão e relaciona com o conceito de necropolítica, uma vez que a pandemia acelerou e acentuou essa desigualdade em que morrem mais negros e pobres pelo novo coronavírus do que o resto da população (Movimentos, 2021). Segundo o filósofo Achille Mbembe (2018), a necropolítica reúne as formas contemporâneas que subjagam a vida ao poder da morte e reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror.

No “Mapa Social do Corona” realizado pelo eixo de Políticas Urbanas do Observatório de Favelas também traz dados e reflexões importantes para visibilizar os impactos desiguais da pandemia na cidade do Rio de Janeiro. O mapa publicado em dez edições busca também identificar demandas e práticas significativas para o enfrentamento da atual crise sanitária. A décima edição “Quilombismo e lideranças

femininas: o protagonismo das favelas no enfrentamento à pandemia” recorre a uma discussão essencial para o entendimento sobre esses enfrentamentos que é o papel da mulher. Entre essas 151 iniciativas mapeadas, 76% são ações originadas em favelas ou atuantes em favelas, onde concentram-se a presença majoritária das populações negras e alto índice de lares chefiados por mulheres. Segundo o estudo, essas mulheres “são um elo central para se compreender a força e o sentido coletivo das ações de solidariedade que são historicamente observadas nas favelas” (Observatório de Favelas, 2021, p. 5). É importante ressaltar também que durante a pandemia o atendimento à mulher a Defensoria Pública do Estado intensificou sua atuação online diante do aumento de agressões sobre mulheres em ambiente familiar.

A pluralidade de iniciativas que surgem nesse período pandêmico nas favelas é mais uma forma solidária e comunitária de sobreviver e resistir à essa crise. E as mulheres são um pilar para que essas mobilizações aconteçam:

Este fenômeno que fez emergir ações de solidariedade que se multiplicaram pela cidade teve endereço e atores claros: pessoas, grupos e organizações de favelas, periferias e espaços populares, em sua maioria compostos pela população negra e profundamente marcados pela atuação e liderança feminina (Observatório de Favelas, 2021, p. 5).

Figura 7. Frente da soberania alimentar. Produção de quentinhas diárias no projeto Maré de Sabores da Casa das Mulheres



Fonte: Foto © Douglas Lopes²².

É preciso destacar também a importância da implementação de medidas estruturais por parte do governo e sair desse estado de negação de direitos. Além das ações emergenciais, é preciso um plano a longo prazo que foque nas famílias mais vulnerabilizadas. Enquanto políticas (ultra)neoliberais reduzem direitos de trabalhadores e contingenciam gastos em áreas estratégicas — como saúde, educação, ciência, meio ambiente — surgem em diversos espaços periféricos vulnerabilizados práticas que se afirmam de forma contra hegemônica, uma forma de resistência e sobrevivência à pandemia. No entanto, considerando que a pandemia é, simultaneamente, uma crise sanitária, econômica, política e social, é fundamental também implementar medidas direcionadas ao sistema de saúde público bem como medidas econômicas para mitigar os impactos sociais da pandemia,

²² Ver <https://www.flickr.com/photos/redesmare>.

principalmente para os mais vulneráveis. Uma dessas medidas pontuadas no Boletim da Fiocruz é um Plano Nacional de Recuperação Econômica, com retorno imediato do auxílio financeiro emergencial enquanto durar o estado de emergência, combinado com as políticas sociais existentes de proteção à população mais pobre.

Considerações finais

O espaço urbano sempre foi um lugar contraditório. Ao mesmo tempo em que é diverso, é também desigual. O processo de urbanização das grandes cidades brasileiras, ao expulsar das áreas centrais da cidade as populações mais pobres, promoveu sistematicamente uma produção desigual do espaço. Marcados pela ausência do aparato estatal, espaços com falta de investimento em saneamento, unidades de saúde, escolas e construções adequadas de habitação popular são produzidos através de planejamentos urbanos segregadores. Segundo Carlos Vainer,

a lógica empresarial tomou conta dos governantes, o que acaba por fazer com que todos acreditem que as cidades estariam submetidas ao mesmo mundo competitivo das empresas. Dessa maneira, a produção do espaço aproxima-se mais da competição pela atração de investimentos de capital estrangeiros do que das necessidades dos cidadãos. (Vainer, 2016, *apud* Ferreira, 2021, p. 169)

Entretanto, a produção do espaço não é feita sem tensões. Em meio à ausência estatal, que muitas vezes tem como estratégia minar o agir político e invisibilizar os mais pobres, enfrentamentos favelados autogestionados articulam ações que buscam amenizar as demandas da população durante a pandemia e produzir dados e notificações em resposta às subnotificações. A proliferação de iniciativas solidárias nas áreas mais vulneráveis das grandes cidades do Brasil ates- ta isso. Os dados do SOLIVID, fornecidos neste capítulo, mostram a

rapidez de resposta do cidadão e a capacidade de alargar a sua ação a campos muito diversos.

No caso do Rio de Janeiro, que estudamos aqui como exemplo, além dos históricos conflitos, o processo de mercadificação da cidade acirra ainda mais a desigualdade. Projetos públicos de “revitalização” de algumas áreas, como o Porto Maravilha, por exemplo, onde milhões de reais foram investidos para a melhoria da área portuária a fim de atrair turistas à região e valorizar financeiramente o espaço, expulsam populações mais vulneráveis dessa parte da cidade, enquanto áreas carentes de serviços públicos continuam sem receber investimentos.

É importante construirmos um panorama sobre os rebatimentos do coronavírus em espaços periféricos do Rio de Janeiro para darmos destaque aos diversos atores sociais que sobrevivem e resistem à pandemia em um contexto de negação do Governo Federal. Apesar da ausência estatal perante a crise sanitária, econômica, social e política, é possível analisarmos, sobretudo no Complexo da Maré, diferentes formas de ação para a sobrevivência da população mais precarizada.

As redes de solidariedade e horizontalidade formadas por associações de moradores, organizações do terceiro setor, movimentos sociais, coletivos jovens e universidades foram cruciais neste momento para milhares de pessoas e famílias das áreas mais segregadas da cidade.

Assim, apesar de vivermos um momento em que há uma “estratégia de minar o agir político”, na qual o planejamento urbano é orientado pelo mercado e que a “construção política procura afastar o cidadão do seu reconhecimento enquanto ser político, alienando-o de si mesmo” (Ferreira, 2021, p. 167), ações como as que buscamos descrever neste texto vão no sentido contrário, mostrando a força política desses grupos. Dessa forma, em meio às políticas ausentes do Governo Federal, ficam visíveis aberturas possíveis para novos caminhos que comportem uma gestão urbana autogestionada e mais democrática.

Bibliografia

Agência Pública (2021). Os pedidos de impeachment de Bolsonaro. *Apublica*. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>. Acesso em: 10/12/2021.

Alpino, T. *et al.* (2020). Covid-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(8).

BBC (2021a). Brasil é último em ranking que analisa reação de países à Covid-19. *BBC*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55870630>. Acesso em: 10/12/2021.

BBC (2021b). COVID map: Coronavirus cases, deaths, vaccinations by country. *BBC*. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-51235105>. Acesso em: 10/12/2021.

Bruce, J. (2021). #Vacina maré: *União da Ciência, Saúde e Mobilização*. Rio de Janeiro: Redes da Maré. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/br/artigo/215/entrevista-vacina-mare-uniao-da-ciencia-saude-e-mobilizacao>. Acesso em: 12/12/2021.

Cecip (2021). *Plano de ações para o enfrentamento da Covid-19 nas favelas*. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.cecip.org.br/site/wp-content/uploads/2020/05/PlanodeAcao_Covid19-e-FAVELAS-RJ.pdf. Acesso em: 10/12/2021.

Dados do Bem (2021). *Página inicial*. Disponível em: <https://dadosdobem.com.br/>. Acesso em: 10/12/2021.

Dieese (2021). *Valor da cesta básica em São Paulo. atual. jan. 2021*. Acesso em: 10/12/2021.

Ferreira, Â. (2021). *A cidade que queremos: produção do espaço e democracia*. Rio de Janeiro: Consequência.

Fiocruz (2020). *Boletim Observatório Covid-19*. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_extraordinario_2021-marco-03.pdf. Acesso em: 10/12/2021.

Fiocruz (2021a). *Impacto social da Covid-19*. Disponível em: https://impactosocialdaCovid.fiocruz.br/favelas/#section_08. Acesso em: 10/12/2021.

Fiocruz (2021b). *Boletim Observatório Covid-19: Boletim Extraordinário*. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_extraordinario_2021-marco-03.pdf. Acesso em: 10/12/2021.

G1 Rio (2020). Governo do RJ confirma a primeira morte por coronavírus. *G1 Rio*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/19/rj-confirma-a-primeira-morte-por-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 10/12/2021.

G1 Rio (2021). Inflação de 2020: óleo de soja tem maior subida de preço do ano. *G1 Rio*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/12/inflacao-de-2020-oleo-de-soja-tem-maior-subida-de-preco-do-ano-veja-as-maiores-altas-e-baixas.ghtml>. Acesso em: 12/12/2021.

Mbembe, A. (2018). *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 Edições.

Movimento União Rio (2021). *Página inicial*. Disponível em: <https://www.movimentouniaorio.org/>. Acesso em: 10/12/2021.

Movimentos (2021). *Coronavírus nas favelas: a desigualdade e o racismo sem máscaras*. Rio de Janeiro: Movimentos.

Observatório de favelas (2021). *Mapa social do Corona*. Disponível em: <http://of.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Mapa-Social-do-Corona-10.pdf>.

Painel unificador favelas Covid-19; LAB JACA (2021). *Página Inicial*. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/8b055bf091b742bca021221e8ca73cd7/>. Acesso em: 10/12/2021.

Prefeitura do Rio de Janeiro (2021). *Painel Rio Covid-19*. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>. Acesso em: 10/12/2021.

R7 (2011). Mapas com imagens de favelas do Rio serão retirados do Google. *R7*. Disponível em: http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/mapas-com-imagens-de-favelas-do-rio-serao-retiradas-de-site-de-empresa-americana-20110428.html?s_cid=mapas-com-imagens-de-favelas-do-rio-serao-retirados-do-google-rio-de-janeiro-r7_noticias_rio-de-janeiro_facebook&utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=botao_facebook&utm_term=mapas-com-imagens-de-favelas-do-rio-serao-retirados-do-google-rio-de-janeiro-r7. Acesso em: 10/12/2021.

Sas Brasil (2021). *Página inicial*. Disponível em: <https://sasbrasil.org.br/>. Acesso em: 12/12/2021.

Capítulo 4

Iniciativas solidarias como reacción a la pandemia en Colombia

Magda Y. Arias-Cantor, Wilmar Gil, Wilber Mejia Toro, Mary Ospina Henao y Tomás Loaiza Herrera

Introducción: el surgimiento y la necesidad de la acción solidaria en una situación sin precedentes

En Colombia, la Presidencia de la República, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional, con base en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, en la cual el ministro de Salud y Protección Social declara el estado de emergencia sanitaria, tomando como base la declaratoria de pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 por parte la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo del mismo año. La declaración del estado de emergencia obligó a la población del país, a todas las personas nacionales y extranjeras, de cualquier clase y condición, a las empresas y diferentes sectores a restringir la movilidad y aplicar el confinamiento, entre otras medidas, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid-19 y mitigar sus efectos.

Estas medidas restrictivas generaron confusión y caos en la población, derivada en gran parte por el desconocimiento de la situación, la falta de previsión, los deficientes recursos y la incredulidad frente a la pandemia y su potencial, que revelaron una falta de preparación de la población para enfrentarse tanto a la posibilidad de contagio, como a las medidas restrictivas decretadas. Esta situación hizo evidente para muchas personas, empresas, comunidades y diferentes sectores la necesidad de reaccionar, sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la medida con la realización del ejercicio de simulacro obligatorio de restricción de la movilidad en algunas ciudades como Bogotá y otras capitales de departamento que se acogieron a la medida, desde la hora 00:00 del viernes 20 al 23 de marzo de 2020, empatando con la entrada en vigencia del Aislamiento Preventivo Nacional (APN) para todo el territorio nacional e insular, con el objetivo de disminuir la velocidad del contagio, al no permitir la movilidad de las personas durante el puente festivo de San José (Presidencia de la República, 2020).

Durante este tiempo, se esperaba que la población civil tomaría medidas relativas al aprovisionamiento de alimentos, el resguardo en sus viviendas, así como a la prevención de los contagios. Sin embargo, durante este tiempo, el país vivió una transición anormal, de modo que algunos sectores lograron aprovisionarse, mientras que muchas de las personas, sobre todo en condiciones vulnerables, les fue difícil lograr este objetivo. Ante estas dificultades se activó la ayuda, la cooperación y solidaridad de los colombianos, mediatizadas en gran medida por la sociedad civil, las cuales cobraron especial importancia, considerando el rol que deben tener el Estado y las comunidades para manejar la crisis.

Es claro que la situación generada por la pandemia no tiene precedentes, pese a la experiencia que ha padecido Colombia con las grandes catástrofes. Estas han generado también procesos solidarios, de los cuales pocos se han consolidado y sostenido. Así, el país, pese a la experiencia acumulada, no contaba en el inicio de la pandemia con un sistema de respuesta integral ante las posibles emergencias, pues

había considerado posibles los riesgos como la violencia o los fenómenos naturales, mas no las afecciones de salud pública.

De este modo puede afirmarse que, en Colombia, como en tantos otros países (Blanco y Nel-lo, 2021), la pandemia ha desvelado la debilidad de los gobiernos, a todos los niveles de escala, a la hora de adoptar políticas y estrategias para preparar y adaptarse a una situación de este tipo. Ante esta situación, en algunos casos las acciones generadas en otros ámbitos han resultado tan efectivas y de inmediata reacción, que podrían sustituir al Estado (lo cual no correspondería a su rol y misión) hasta que este logró al fin otorgar las ayudas. Sin embargo, si bien es cierto que la agencia de la sociedad civil puede ser aprovechada para potenciar y suplir momentáneamente la actuación del Estado, este no puede ser sustituido a medio y a largo plazo en el manejo de la vulnerabilidad, como muestran las condiciones que se han evidenciado a lo largo de la pandemia e incluso después de la reapertura de los sectores económicos hacia el mes de septiembre de 2020.

El presente capítulo ofrece datos y análisis sobre la evolución de las acciones solidarias en Colombia durante la pandemia. Estas se basan en la contribución de la Universidad Católica de Oriente que, en mayo 2020, se incorporó de manera voluntaria y sin financiación al proyecto SOLIVID, con el objetivo de realizar la difusión, recolección, registro y análisis de iniciativas solidarias. Como se verá, el trabajo ha permitido identificar y georreferenciar 225 iniciativas y acciones solidarias emprendidas en Colombia para prevenir la pandemia y mitigar sus efectos en la población. El surgimiento de la solidaridad desde diferentes sectores amerita ser analizado para extraer elementos que permitan generar conocimiento y transformación social, en aras de evitar que todo aquello que emergió se quede en una reacción momentánea y volátil.

Como se verá, el capítulo se compone de cuatro apartados: la presente introducción, la exposición de los aspectos metodológicos, los resultados alcanzados y las conclusiones.

Metodología: recopilación y tratamiento de la información

La compilación de los datos en los que se basa nuestro análisis se inició el mes de mayo de 2020 con la incorporación a la red SOLIVID de la Universidad Católica de Oriente, por invitación del grupo INNODES del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia, España. Inicialmente se diseñó un formulario específico para la captura y registro de datos. Sin embargo, esto comportaba la necesidad de reprocesar la información a la hora de integrarla en la base de datos común de SOLIVID, por lo cual se decidió emplear el cuestionario establecido en la web del proyecto, facilitando así la interrelación con las informaciones recogidas en otros países.

La difusión para la captura de información se realizó a través de las redes sociales de la Universidad, redes sociales personales y en diferentes medios de comunicación que favorecieron la transmisión, tanto de la iniciativa como del proyecto SOLIVID. El trabajo ha tenido por objetivo sensibilizar acerca de las acciones, facilitar su conocimiento, alcanzar otros sectores e iniciativas y divulgar la realización de procesos similares existentes en otros países y regiones que pudiesen ser aplicadas en Colombia.

Para el análisis de la información y los datos recolectados que se consolidan en la base de datos descargable de la web del proyecto SOLIVID, se utiliza un estudio descriptivo, de diseño transversal retrospectivo. Para la identificación, selección, verificación y registro de las iniciativas, se utilizan diferentes mecanismos de búsqueda principalmente en noticias, páginas web, blogs, Twitter, Facebook, entre otras redes sociales, empleando palabras clave como: *solidaridad Colombia*, *Covid Colombia*, *donación Colombia*, *donatón*, entre otras, además del rastreo de *hashtags* como *#covid-colombia*, *#solidaridad-colombia*, *#covid*, *#solidaridad* y *hashtags* focalizados por municipios, ciudades o departamentos, combinados con las palabras Covid, solidaridad, donación, ayudas.

Una vez identificadas las iniciativas o acciones, se verifica la información para comprobar que efectivamente se haya ejecutado o se esté ejecutando la acción que convocan. En determinados casos se llama o se rastrea la información de la organización, colectivo o fuente convocante comprobando su existencia, ubicación y veracidad de la información relacionada, evitando así el registro y difusión de estafas, noticias falsas, engaños o delitos que se puedan cometer en nombre de la solidaridad y la necesidad de las personas.

Confirmada la información se procede a registrarla de manera manual en el formulario de la web SOLIVID. El procesamiento, localización y consolidación de la base de datos ha sido realizado desde el equipo SOLIVID en la Universidad Autónoma de Barcelona, y su difusión en el portal digital.

Resultados: temporalidad, tipología, gestión e interrelaciones de las iniciativas

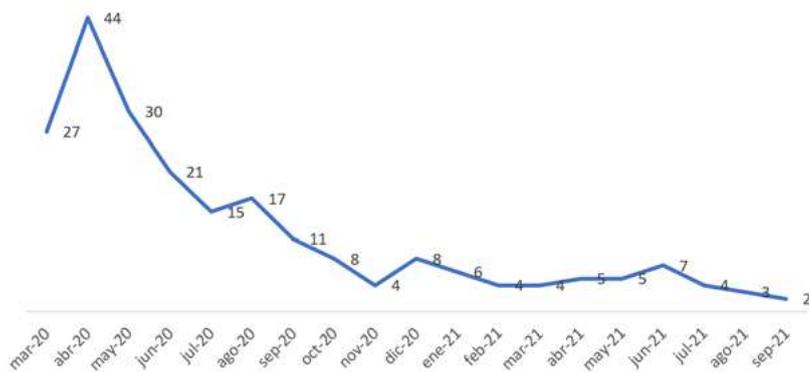
El proceso de recolección y análisis de información sobre acciones e iniciativas solidarias en Colombia como resultado de la pandemia ha permitido conocer no solo la gestión solidaria de esta por parte de la población, sino también las grandes dificultades sociales, económicas y políticas que la crisis sanitaria y social ha exacerbado, especialmente en la población más vulnerable. Ello se traduce en un comportamiento variable con tendencia a la disminución de las iniciativas y las acciones, que condiciona su continuidad y eventual la desaparición. En virtud de lo mencionado, se presentan a continuación los resultados y su análisis, en relación con la temporalidad, la tipología, la gestión y las interrelaciones de las iniciativas.

Temporalidad y sostenibilidad

Los datos recogidos en la Figura 1 permiten una visión retrospectiva que da cuenta del comportamiento temporal y aparición de las

iniciativas durante el año 2020 hasta el mes de septiembre de 2021. Cabe aclarar que la iniciativa se reporta con la fecha en la que se comunica en la fuente o red, en algunos casos es complejo verificar si esta coincide con la fecha real de creación de la iniciativa, o sí por el contrario se trata de una acción que ya se estaba gestando y con la pandemia se impulsó mucho más.

Figura 1. Comportamiento temporal de las iniciativas. Colombia, marzo 2020 - septiembre 2021



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID.

Con la prórroga de la declaratoria para el mes de agosto, y en el seguimiento realizado en el mes de septiembre de 2020, se evidencia un pico significativo de disminución en el reporte de acciones e iniciativas y su continuidad. Así, el 25% de estas, sobre todo aquellas que surgen desde lo social, no se mantienen, consolidándose en cambio aquellas que provienen del sector educativo y privado. El año 2020 finaliza con un repunte para los meses de noviembre y diciembre, considerando la temporada navideña con la búsqueda de recursos especialmente para comida y juguetes para entregar a la población vulnerable y niños, periodo en el que los toques de queda aplicados en algunas ciudades y departamentos para las celebraciones del 25 de diciembre y 1 de enero de 2022 afectaron a algunos sectores.

A partir de este mes, la aparición de nuevas iniciativas o la continuidad de estas disminuye, coincidiendo con el hecho de que para el comienzo de año el país determina la apertura de varios sectores, la reconfiguración del aislamiento preventivo al selectivo y el levantamiento de la mayoría de las restricciones, siendo desatacada la continuidad de las iniciativas educativas especialmente.

Tipo de iniciativas, cobertura y distribución territorial

Con la identificación y análisis de iniciativas y acciones a nivel colombiano, de acuerdo con la metodología establecida se identifican acciones que tienen su origen en las organizaciones sociales, así como otras que se ubican en los barrios o en sectores que no alcanzan escala municipal y no tienen una difusión en redes sociales o medios de comunicación (incluso locales) que las revele y potencie, pero que son funcionales temporalmente para suplir las necesidades. Las dificultades para el desarrollo de estas últimas se derivan de elementos cognitivos, sociales y culturales que no permiten una capacidad de gestión, de acción y de empoderamiento más amplia. Así, estas iniciativas se presentan sobre todo en colectivos que no son reconocidos. De este modo, pese a la riqueza y replicabilidad que tiene su actividad, se tiende a subvalorarlos y en este caso no permite tampoco la difusión de sus acciones, limitando el impacto que puede tener en otros territorios para ser ajustada o replicada. Además, muchas organizaciones no estaban preparadas para una reacción a este tipo de situaciones, lo que limitó su actividad, pero incrementó su capacidad de improvisación y recursividad.

En el proceso de análisis de las iniciativas del apoyo a población vulnerable se encontraron acciones como ayuda a personas en condición de discapacidad, así como a personas en condición de habitante de calle, cocinas comunitarias, pago de servicios domiciliarios, entre otras, que representan el 25% de las iniciativas y acciones identificadas. Se identifica que el 16% de las iniciativas relacionadas con las ayudas educativas, generalmente implican la entrega de dispositivos

y ayudas para conexión a internet, subsidios, matrículas y acciones para la permanencia académica, incluido el apoyo psicológico y de bienestar para los estudiantes y en algunos casos el entorno familiar.

Se detectan asimismo iniciativas relacionadas con el consumo y la alimentación, que constituyen un 12% del total, y se concretan a través de la entrega de paquetes nutricionales, la gestión de los bancos de alimentos para la recolección y distribución, los subsidios para mercados, entre otras. En este punto resalta el surgimiento e implantación de simbologías relacionadas a la ayuda alimentaria, al emplear como íconos el uso de banderas rojas frente a las casas, que representa a las familias y hogares con carencias alimentarias que requieren atención y ayuda, y de banderas verdes que manifiestan la capacidad o motivación de aportar. Esta estrategia se canalizó a través de diferentes organizaciones sociales, juntas de acción comunal, parroquias o grupos de personas interesadas, especialmente los bancos de alimentos.

Se identificaron también iniciativas para la economía y empleo que tienen su origen en el sector microempresarial, el surgimiento de emprendimientos, o la puesta en marcha de los ya existentes, acciones de las empresas para el apoyo a sus empleados y a sus compradores. Muchas de estas iniciativas se presentan de manera diferenciada, pero en el análisis de las interrelaciones se evidencia su pertenencia al mismo grupo empresarial.

Con porcentajes entre el 10% y el 5%, se identifican iniciativas relacionadas a la asistencia a enfermos, producción de material sanitario como tapabocas, máscaras, uniformes, dotaciones de protección y *kit* de bioseguridad, entre las más representativas. Se han detectado asimismo iniciativas que aportan otras ayudas complementarias como el acompañamiento psicológico, el cual se dio particularmente por asociaciones de profesionales en psicología mediante la atención voluntaria a través de videollamadas. Otra rúbrica concierne a las iniciativas de ayuda y orientación a la mujer para la prevención o manejo de la violencia de género e intrafamiliar, así como iniciativas

para población adulta mayor y para niños, niñas y adolescentes, siendo significativo el apoyo a la alimentación para mascotas.

A continuación, la Tabla 1 presenta la relación de iniciativas analizadas, se considera el “tipo de apoyo” como el objetivo principal de la acción o iniciativa y la denominación “complementario” como aquello que se realiza de manera adicional o complementaria a la acción principal.

Tabla 1. Tipo de iniciativas o acciones, principales y complementarias

Iniciativa	Descripción	%
Tipo de apoyo	Apoyo a colectivos vulnerables	25
	Educación	16
	Consumo y alimentación	12
	Economía y empleo	18
	Asistencia a enfermos y material sanitario	10
	Otros	9
	Apoyo a infancia y adolescencia en riesgo	5
	Cultura	5
Complementario	Acompañamiento psicológico	4
	Apoyo al adulto mayor	3
	Vivienda y apoyo a las personas sin techo	3
	Vivienda	3
	Apoyo animales de la calle	2
	Violencia de género	1
	Otro	1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID.

Con relación a la distribución territorial de las iniciativas se evidencia una mayor presencia y concentración de iniciativas en el Departamento de Cundinamarca, considerando la ubicación de la capital departamental y del país, Bogotá, se identificaron 56 iniciativas.

Le sigue el Departamento de Antioquia principalmente su capital Medellín con 43 iniciativas reportadas, y Boyacá con 19 iniciativas registradas. Sobre lo anterior, es significativa la aparición de acciones de educación, considerando la concentración de universidades en la capital. Asimismo, cabe mencionar que las acciones dirigidas a evitar la deserción se dan más en niveles de estudios superiores y la entrega o suministro de dispositivos tecnológicos ha sido enfocada a niveles inferiores, lo cual es muy particular y coincidente con la escasa realización de iniciativas dirigidas a los jóvenes y la población infantil.

Tabla 2. Distribución territorial de las iniciativas por departamento

Iniciativas por Departamento	Acompañamiento psicológico	Apoyo a colectivos vulnerables	Apoyo a infancia y adolescencia en riesgo	Apoyo al adulto mayor	Asistencia a enfermos y material sanitario	Consumo y alimentación	Cultura	Deportes	Economía y empleo	Educación	Otros	Violencia de género	Vivienda y apoyo a las personas sin techo	Total general
Cundinamarca	2%	20%	7%	9%	18%	11%	0%	0%	2%	21%	11%	0%	0%	56
Antioquia	7%	14%	5%	2%	7%	9%	5%	0%	14%	12%	21%	0%	5%	43
Boyacá	0%	5%	0%	0%	11%	16%	11%	5%	11%	21%	21%	0%	0%	19
Varios	0%	14%	0%	0%	7%	7%	21%	0%	29%	7%	7%	7%	0%	14
Caldas	0%	50%	10%	0%	0%	10%	10%	0%	0%	20%	0%	0%	0%	10
Cali	0%	10%	10%	10%	0%	10%	10%	0%	30%	20%	0%	0%	0%	10
Norte de Santander	20%	50%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%	0%	10%	0%	10
Chocó	0%	63%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	8
Huila	0%	40%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	40%	0%	0%	20%	5
Bolívar	0%	50%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	4
Guaviare	0%	0%	0%	0%	25%	0%	25%	0%	0%	25%	0%	0%	25%	4
San Andrés y P.	0%	25%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	25%	4

Capítulo 4. Iniciativas solidarias como reacción a la pandemia en Colombia

Toda Colombia	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	25%	0%	0%	0%	4
Amazonas	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33%	33%	0%	0%	0%	3
Bucaramanga	33%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	3
Casanare	0%	67%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	3
Cesar	0%	33%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	33%	0%	3
Magdalena	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	67%	0%	0%	0%	3
Nariño	0%	33%	33%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3
Santander	33%	33%	0%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3
Barranquilla	0%	50%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2
Meta	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2
Tolima	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	2
Vaupés	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2
Arauca	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1
Córdoba	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	1
Guajira	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1
Sucre	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1
Vichada	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1
Total general	4%	25%	5%	3%	10%	9%	5%	0%	9%	16%	9%	1%	3%	225

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID.

Llama la atención la diversidad de las iniciativas. Así, se constata la aparición de iniciativas en el ámbito cultural, tales como la realización de eventos virtuales para no perder la tradición, además de la entrega de subsidios a artistas, músicos, grupos de baile, eventos virtuales y a la creación de arte. Se detecta también la dinamización de líneas y hogares tipo refugio para la atención a violencia intrafamiliar y la realización de jornadas virtuales deportivas, entre otras, como ayudas desde el sector financiero consistentes en el aplazamiento por tres meses del pago de obligaciones, la devolución de la cuota de manejo de los servicios y el no cobro de manejo de las tarjetas de crédito, incluso la renegociación de las deudas a interés más

bajo, las cuales se mantuvieron en algunos casos desde seis meses hasta un año.

Con respecto a la cobertura de las acciones o iniciativas, destaca en particular el impacto a nivel municipal, acciones que son gestionadas por entidades territoriales como las alcaldías, pero con origen en fundaciones de la sociedad civil. A continuación, se presentan las iniciativas con una cobertura barrial o comunitaria, y se aclara que aquellas iniciativas que se realizan en organizaciones, empresas o sectores determinados se catalogaron bajo esta rúbrica, de acuerdo con el criterio de categorización establecido por el formato de recolección de datos del proyecto.

Tabla 3. Cobertura territorial reportada de las iniciativas

Cobertura	Barrio	37	16%
	Municipio	83	37%
	Región	61	27%
	País	42	19%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID.

Cabe destacar la baja dispersión territorial de las iniciativas identificadas, al considerar la concentración que se evidencia en el centro del país y el escaso registro en las zonas periféricas especialmente en las regiones Amazónica y Orinoquia. Las iniciativas a nivel nacional son promovidas por entidades del orden nacional como el despacho de la primera dama y entidades del gobierno central canalizados desde el Departamento de la Prosperidad Social (DPS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con la entrega de subsidios, devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), subsidio al adulto mayor, jóvenes en acción, familias en acción, además de las iniciativas regionales promovidas por las gobernaciones y organizaciones de la sociedad civil con este alcance (Departamento de la Prosperidad Social, 2021).

Aunque no se consideró analizar información como el número de casos con relación a la presentación de iniciativas por población

o por territorio, sí se evidencia que esta distribución es coincidente con la prevalencia del Covid-19 en las regiones, con especial atención en el caso del Departamento de Amazonas, donde el pico de contagios durante los meses de abril a mayo de 2020, que afectó particularmente las comunidades indígenas, movilizó las ayudas a este tipo de población. En el departamento de Norte de Santander llaman la atención las acciones dirigidas a las personas migrantes para evitar el contagio y propagación del virus, que incluyeron medidas como el cierre de fronteras. En el departamento de San Andrés y Providencia, afectado en gran medida por el huracán Iota, hecho ocurrido a mediados del mes de noviembre de 2020, las ayudas se concentraron en la reconstrucción, a través de auxilios para la vivienda, mercados, *kit* de seguridad, donaciones económicas, entre otras.

Gestión de las iniciativas

La reacción a la pandemia es un reflejo de los recursos de las personas y las comunidades, incluso por encima del argumento de la resiliencia. La presencia de las iniciativas registradas no determina por sí misma una capacidad de adaptación, porque si se lograra por completo todas las iniciativas o acciones serían sostenibles y duraderas, lo cual no es cierto en la mayoría de los casos analizados. En todo caso, las estrategias empleadas y la gestión que se ha dado a la pandemia desde diferentes escenarios y la capacidad de la sociedad de movilizar recursos de cooperación para la ayuda muestran la solidaridad latente y reactiva.

Las iniciativas colectivas pueden convertirse en un recurso social valioso para mostrar el protagonismo en lo civil y hace pensar que, ante las dinámicas liberales capitalistas, existen otras alternativas. Son, pues, evidencia de que es posible la emergencia de formas organizacionales diferentes en la sociedad. Sin embargo, este tiempo de dificultad confirmó que la emocionalidad es el motor de la voluntad, de tal modo que, al disminuir la carga emotiva ligada a la empatía despertada por la pandemia, también la sostenibilidad de las iniciativas solidarias disminuye, junto con las posibilidades de transformación social.

A pesar de lo anterior, se logra evidenciar que en la sociedad existe un recurso latente que puede servir para el cambio social y la posibilidad relacional de las personas con fines generales y no particulares.

Por lo que se refiere al momento de inicio de las prácticas solidarias, un alto porcentaje de iniciativas que indican no existían antes del inicio de la pandemia. Así, el 92% de las acciones se generaron con la pandemia, el 8% restante las acciones se identificaron como organizaciones o estructuras previas a la crisis, como por ejemplo el gobierno nacional, empresas, entre otras.

La segunda variable por analizar es el contacto físico personal. En el 95% de las iniciativas no se genera, lo cual evidencia el importante papel del proceso y las herramientas empleadas para su gestión. Se evidencian casos en los que la iniciativa en propiedad se desarrolla a través de plataformas. El recaudo de dinero fruto de donaciones o “vacas”¹ se realizó mediante las plataformas bancarias y otras formas de recaudos, que también favorecieron la emergencia y dinamización de negocios como las plataformas digitales para domicilios, que si bien prestan un servicio y facilitan el acceso a bienes y servicios a los cuales no se puede acceder por las restricciones, sobrepasan la calidad y bienestar de quienes lo prestan, ya que no son remuneradas adecuadamente y no trasladan las ganancias a la persona domiciliaria, sino a la plataforma que la facilita.

Tabla 4. Gestión de las iniciativas

Descripción	Criterio	Valor	Porcentaje
Existencia de la organización antes de la pandemia	No	208	92
Contacto personal	No	214	95
Protocolo de seguridad	No	134	60
Equipo necesario	No	106	47

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID.

¹ Término empleado en Colombia para la recolección informal de dinero entre amigos o compañeros.

Destaca el papel de la Iglesia en la convocatoria, la gestión y la logística de las ayudas a través de los bancos de alimentos y las parroquias para solventar principalmente necesidades de consumo y alimentación. De igual manera se registra el surgimiento de plataformas de registro de información relacionada al Covid-19, como centros asistenciales, lugares para la realización de pruebas, voluntariado, recopilación y difusión de iniciativas de innovación social o apoyo comunitario durante la cuarentena del Covid-19 (Tupale, 2020).

El 60% de las iniciativas reportan no contar con protocolos de seguridad y equipo necesario para la gestión de la iniciativa, frente al 40% que no reporta información. Sin embargo, en el análisis de los datos recolectados permite identificar que esto se da por la forma como se gestiona la acción y la iniciativa. Además, durante los primeros meses de la pandemia, pese a que no se tenían claros los protocolos, sí se contaba con elementos de protección personal y bioseguridad que facilitaron las actividades.

Relaciones y colaboración

Con respecto a la red de relaciones (Tabla 5 y Figura 2), se producen entre las iniciativas analizadas 269 nodos con un promedio de 2.196 interacciones, las cuales incluyen tanto instituciones públicas o gubernamentales, como ONG, colectivos, empresas privadas, comercio, instituciones educativas como colegios y universidades, incluso se encuentran agrupaciones y colectivos solo creadas para cumplir el objetivo de la iniciativa. Sin embargo, se encuentran nodos que se conectan con otras iniciativas, pero entre si no se relacionan directamente, al igual que iniciativas que no se relacionan con ninguna otra entidad ejecutando sus acciones de forma aislada y reactiva.

Llama la atención la red que se genera sobre todo en aquellas iniciativas que son apoyadas por empresas y grupos empresariales, cuyas acciones se basan en la donación de alimentos, implementos de aseo y donación de equipos e implementos médicos a zonas

apartadas. En este caso el número de nodos parece representativo, pero en realidad dependen todas del mismo grupo empresarial.

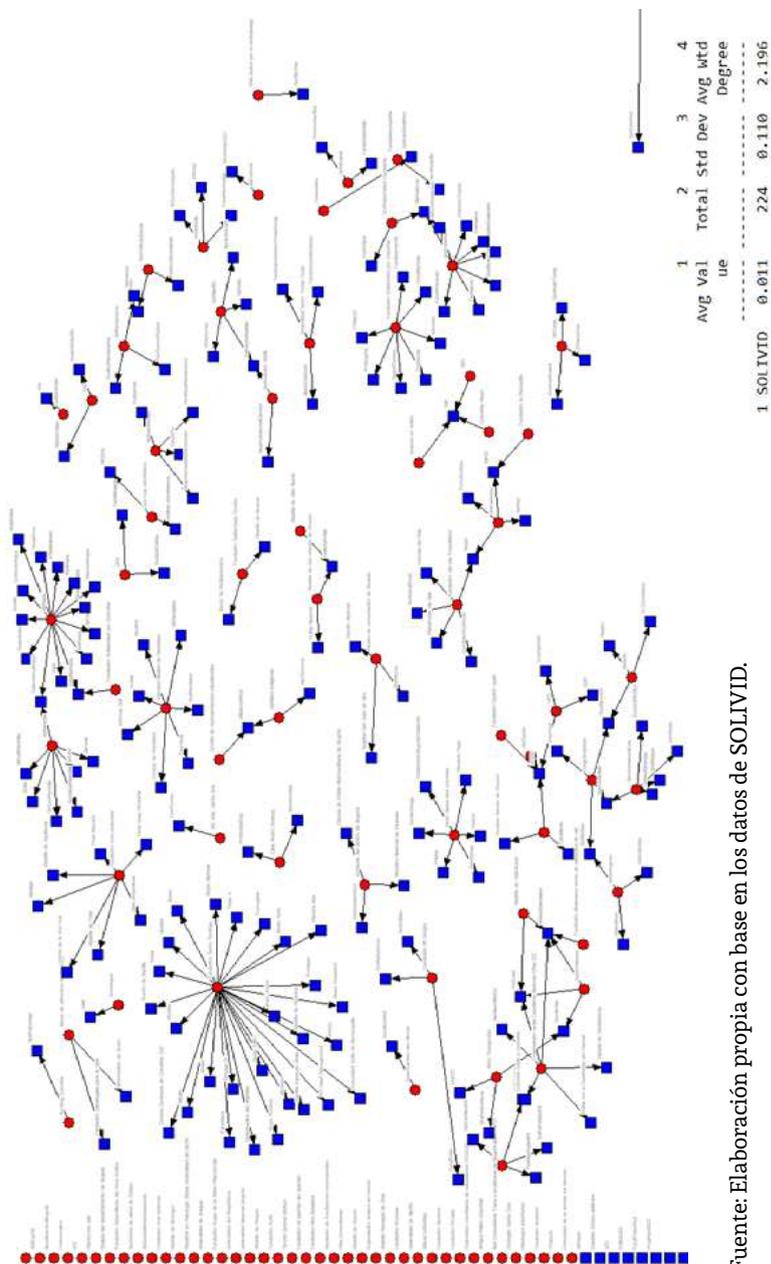
Las interrelaciones también evidencian una réplica de esfuerzos que en alianzas sólidas que pueden ser mejor aprovechadas para incluso potenciar las existentes, mejorar y replicar las acciones o para motivar emprendimientos e innovaciones sociales que beneficien a la población, el manejo de las decisiones públicas y el control social.

Tabla 5. Redes de relación

Apoyo	Categoría	Nº	%
Tipos de entidades que le apoyan	Colectivos	9	4
	Cooperación internacional	1	0
	Empresa privada	35	16
	Entidades estatales	3	1
	Fundaciones	37	16
	Mixto (fundaciones y empresa privada)	21	9
	Sin datos	87	39
	Territoriales	8	4
	Universidades y Entidades educativas	24	11
Colaboración con entidades públicas	Alcaldías	57	25
	Empresas privadas nacionales	3	1
	Entidades territoriales	6	3
	Fundaciones	4	2
	Gobernaciones	9	4
	Internacional	2	1
	Nacional	12	5
	Otras	124	55
	Universidades	8	4

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID.

Figura 2. Relacionamiento y vinculación



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID.

El papel de las instituciones del Estado y el relacionamiento generado se basa principalmente para la gestión y convocatoria de ayudas, incluso a niveles logísticos mas no como subsidiarios o de apoyo a las acciones y necesidades de la población, en el caso del gobierno nacional se identifican relacionamientos con ONG muy reconocidas y con la entrega de los subsidios destinados por el Estado a partir del mes de abril de 2020.

Conclusiones

Es claro que en Colombia la pandemia ha generado un cambio en las dinámicas económicas y en las transacciones tanto personales como monetarias, ha modificado formas de trabajo (presencial, teletrabajo, mixto), ha generado formalizaciones normativas como la Ley de trabajo en casa. También evidenció la fragilidad de las personas en la soledad y reconfirmó la necesidad de relacionamiento de la humanidad. Con ello se ha demostrado que es posible encontrar una vacuna eficaz (así sea temporal) para el individualismo de esta época. Paradójicamente, el llamado general al aislamiento fue el camino para desarrollar relaciones de ayuda hacia otros, el surgimiento de tantas iniciativas fue un pequeño despertar frente al letargo en el que se encuentran imbuidos tantos seres humanos, dopados desde los discursos dominantes con la generación de necesidades de consumo, que para muchos se vuelven su sentido vital, movilizandó la capacidad estructural de establecer relaciones con los otros a partir de la empatía en la vulnerabilidad, en otras palabras, la posibilidad de conectarse con otros.

Las iniciativas, al surgir en su mayoría de manera informal, con poca articulación y baja capacidad de gestión, son de choque y contención más que pensadas a largo plazo. El 90% de las iniciativas reportadas a lo largo del año 2020 no se han mantenido para el año 2021, salvo aquellas institucionales como las del gobierno

coordinadas por el DNP y el DPS, las dirigidas a la población vulnerable (5%) y las de algunas instituciones educativas (5%) por semestre académico.

Con relación a lo anterior, corresponde analizar la situación y considerar, entre otras cuestiones, las siguientes:

- a) La temporalidad y sostenibilidad de las iniciativas.
- b) Su articulación con el gobierno en diferentes escalas y el apoyo otorgado a las iniciativas, considerando que la alimentación y la educación son las necesidades predominantes.
- c) La capacidad de escalabilidad y la politización de estas como formas de aprovechamiento y utilitarismo para el enriquecimiento de pocos con las necesidades de muchos, que da pie a la gestión corrupta, la contratación y venta con sobrecostos, el acaparamiento, entre otras prácticas fraudulentas.
- d) La difusión de información, noticias falsas, estafas y engaños que vulneran y afectan aún más a la población que, incluso, la pandemia misma.

Corresponde, asimismo, valorar y reconocer la dimensión ética, la reciprocidad y la resiliencia que se identifica en las iniciativas. Podría decirse que los elementos esenciales para lograr sostenibilidad son la identidad, la innovación, el manejo de conflictos y la apropiación social, pero por encima de todo la dignidad y bienestar de las personas.

La información generada en el banco de datos para que sea de consulta abierta puede servir para que otras personas, las organizaciones e incluso el Gobierno analicen cómo se está generando la atención a la problemática, puedan visibilizar innovaciones sociales y emprendimientos y tomen decisiones políticas y económicas. Además, esta información refleja la importancia que tiene la ciudadanía y su participación en las acciones solidarias no solo frente a un virus, sino que también ante la fragilidad y deficiencias del sistema general. Así, las iniciativas de apoyo mutuo muestran la confianza,

la solidaridad y la importancia de las relaciones sociales y la necesidad de trabajar en conjunto con la comunidad y el gobierno, para maximizar los recursos disponibles, siendo las relaciones solidarias, basadas en la confianza y la reciprocidad el verdadero capital social de la comunidad para mejorar sus condiciones ante las diferentes situaciones.

Se espera que compartiendo la información se posibilite dar a conocer los esfuerzos de la sociedad y, sobre todo, transferir a las comunidades las experiencias y resultados en diferentes escalas, lo cual puede servir para emprender, innovar o simplemente actuar ante la crisis.

Bibliografía

Blanco, I. y Nel-lo, O. (2021). Pandemia, ciudades y apoyo mutuo: El papel de la Innovación social urbana en la crisis del Covid-19. *CIDOB Brief*. https://dossiers.cidob.org/cities-in-times-of-pandemics/assets/pdf/ISMAEL%20BLANCO_SOCIAL%20INNOVATION.PDF

Departamento de la Prosperidad Social, Colombia (2021). *Devolución del IVA*. <https://prosperidadsocial.gov.co/iva/>

Ministerio de Salud, Colombia (6 de marzo de 2020). *Colombia confirma su primer caso de Covid-19*. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

Nel-lo, O. (Ed.) (2020). *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Nel-lo, O. (18 de octubre de 2020). El mapa de les initiatives solidàries creix i es consolida. *Grupo Prólogo*. <https://grupproleg.wordpress.com/2020/10/18/oriol-nel%c2%b7lo-el-mapa-de-les-iniciatives-solidaries-creix-i-es-consolida/>

Organización Mundial de la Salud. Respuesta a la Covid-19 (19 de mayo de 2020). 73a. Asamblea Mundial de la Salud. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-sp.pdf

Otoya-Tono, A. M.; García-Chabur, M. A.; Jaramillo-Moncayo, C. y Campos Mahecha, Á. M. (2020). Covid-19: Generalidades, comportamiento epidemiológico y medidas adoptadas en medio de la pandemia en Colombia. *Acta otorrinolaringol. cir. cabeza cuello*, pp. 93-102. <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1097460?src=similardocs>

Presidencia de la República de Colombia (21 de marzo de 2020). Ejercicio de simulacro obligatorio empatará con el Aislamiento Preventivo nacional, anuncian Presidente Duque y alcaldesa de Bogotá, tras reunión. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Ejercicio-simulacro-obligatorio-empatará-con-Aislamiento-Preventivo-nacional-anuncian-Presidente-Duque-Alcaldesa-Bog-200321.aspx>

Tupale (2020). *Frena la curva Colombia*. <https://tupale.co/e119>

Capítulo 5

El binomio imprescindible

Políticas públicas e iniciativas solidarias en España en la pandemia Covid-19

Oriol Nel·lo y Joan Checa

La pandemia Covid-19 ha golpeado con especial intensidad la sociedad española provocando una profunda crisis en la que el azote sanitario se han combinado con la problemática social. Por lo que respecta a la salud, entre los primeros contagios detectados en febrero de 2020 y finales del mismo mes de 2022, se han contabilizado un total de cerca de 11 millones de casos y 98 mil defunciones directamente atribuidas al coronavirus (JHU, 2022). Por su parte, el producto interior bruto español se contrajo, según los últimos datos disponibles, en un 10,8% el año 2020, en la mayor caída conocida en décadas. Pese a las medidas paliativas en el ámbito del empleo y las ayudas sociales, el impacto de la recesión sobre las economías de los hogares y las empresas ha sido muy notable.

Los efectos de la crisis sociosanitaria en la sociedad española han sido estudiados en diversas obras de conjunto, entre las que destacan el *Atlas de la pandemia en España*, publicado por el Instituto Geográfico Nacional (IGN, 2021), así como las aportaciones de Méndez (2020) y la coordinada por Burgueño (2021). Dichos análisis permiten constatar las profundas repercusiones que la pandemia ha tenido en las grandes ciudades españolas. En particular, algunas transformaciones de fondo, ya existentes con anterioridad a la irrupción de la pandemia,

parecen haberse consolidado y acelerado. De este modo, la tendencia a la dispersión del poblamiento podría haberse visto favorecida por la propensión a dejar los ámbitos más densos y poblados a raíz de la crisis sanitaria y social. Cambios notables se han producido también en el ámbito de la movilidad, en el que la contracción, seguramente transitoria, del uso de transporte público, se ha visto acompañada por el incremento notable de los desplazamientos a pie y en bicicleta. Asimismo, aun cuando es pronto para pronunciarse acerca de las consecuencias a largo plazo de las transformaciones en curso, las desigualdades sociales y la segregación residencial podrían verse agravadas debido a la situación económica y la evolución del mercado de la vivienda. Incluso el efecto que pueda tener la aplicación de los fondos de recuperación Next Generation previstos por la Unión Europea –con la finalidad de recuperar la actividad económica y propiciar la adaptación al cambio climático– resulta incierto, tanto por su efectividad como por su impacto diferenciado en los diversos grupos sociales y barrios de la ciudad.

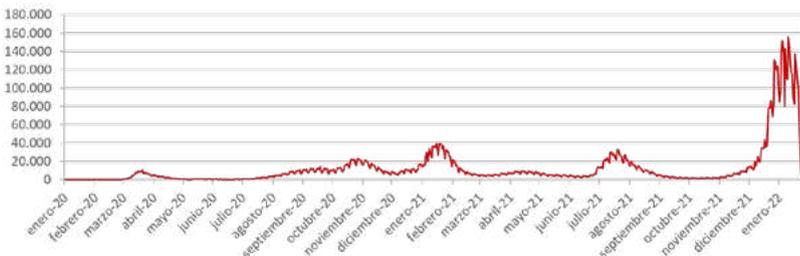
Este contexto ha puesto en primer plano las cuestiones relativas a las condiciones de vida de la población y a los medios adoptados para paliar los efectos de la crisis sobre ellas. En particular, se ha evidenciado la importancia de la acción colectiva de la ciudadanía a la hora de hacer frente al conjunto de problemáticas planteadas. Acción que en ocasiones ha adoptado un carácter de suplencia y, en otras, de complemento a la actuación de las administraciones públicas. El presente capítulo tiene precisamente por objetivo analizar las características, las potencialidades y las limitaciones de las iniciativas solidarias y de ayuda mutua emprendidas en las grandes ciudades españolas durante la crisis de la pandemia Covid-19. El estudio, elaborado a partir de los datos recogidos por los 13 grupos de investigación españoles integrados en la red SOLIVID, se desarrolla en seis apartados. En el primero se ofrece una referencia sucinta del impacto de la pandemia en el conjunto de la sociedad española, con especial referencia a las áreas urbanas. Se describen, a continuación, las medidas adoptadas por los poderes públicos para hacer frente a la crisis en los ámbitos sanitario y social. Después de estos apartados introductorios se entra ya

propiamente en el estudio de las iniciativas solidarias, estudio que se desarrolla en tres apartados: la actuación de las principales entidades del tercer sector institucional (Cruz Roja, Cáritas, Banco de Alimentos), el surgimiento de las iniciativas solidarias no institucionales detectadas por SOLIVID (número absoluto, ámbitos temáticos, distribución territorial) y, finalmente, la implantación de estas prácticas en las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla). Unas breves conclusiones cierran el capítulo.

El impacto de la pandemia en España: la crisis sanitaria golpea una sociedad ya afectada por una aguda crisis social

El impacto de la epidemia en España ha seguido una trayectoria en buena medida coincidente con la del resto de los países europeos. Así, ha conocido diversas fases, u olas, como muestra la evolución de la curva del total de contagios detectados (Figura 1). En ella pueden distinguirse las primeras afectaciones en la primavera de 2020, que llevaron al confinamiento de la población, la segunda ola en otoño de aquel mismo año, que comportó la declaración del segundo estado de alarma, y los sucesivos repuntes a lo largo de 2021. Finalmente, la curva muestra el aumento muy notable de casos, acaecido a inicios de 2022 con la llegada de la variante del virus denominada ómicron.

Figura 1. Evolución de la curva de contagios por Covid-19. España, febrero 2020-febrero 2022

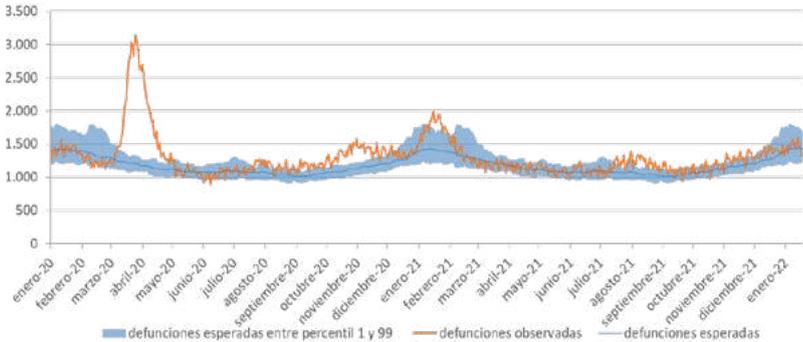


Fuente: Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (Renave). <https://cneocovid.isciii.es/covid19/#ccaa>

Para comprender la alarma causada por la pandemia, así como la reacción de los poderes públicos y la ciudadanía es conveniente complementar la información acerca del número de contagios con la referente a la mortalidad. La Figura 2 muestra la evolución de la mortalidad esperada (aquella que según las medias históricas debería haberse producido) y la realmente observada en España desde el inicio de la pandemia. Los datos muestran cómo entre los meses de marzo de 2020 y enero de 2022 la sobremortalidad supuso un total de 101.961 defunciones por encima de la media esperada. Cabe destacar que se trata de la mortalidad por todas las causas, tanto la derivada por casos de coronavirus, como por el conjunto de otras causas.

En la evolución de la curva, pueden apreciarse claramente las variaciones en el número de defunciones, con la paradoja de que, en el período de la primera ola, con un número de casos registrados relativamente reducido, se produjo el mayor pico de mortalidad de la historia reciente de España, mientras que, a inicios de 2022, con el número de contagios más elevado de toda la pandemia, la mortalidad ha sido relativamente baja. No es este el lugar para entrar a desentrañar las causas de estas variaciones, que tienen relación con la letalidad de las variantes predominantes del virus, la capacidad de los sistemas de detección existentes y el avance de vacunación de la población. En todo caso, a los efectos de explicar y analizar la reacción social que se produjo en cada momento, resulta conveniente retener las fases de la evolución descrita, la alarma que esas suscitaron en la población y la respuesta que encontraron por parte de las administraciones públicas.

Figura 2. Mortalidad esperada y observada por todas las causas, España, 2020-2022



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de MoMo. https://momo.isciii.es/public/momo/dashboard/momo_dashboard.html

Otro aspecto por retener a la hora de estudiar las iniciativas solidarias es la incidencia diferenciada de la pandemia en los distintos grupos sociales. A estos efectos cabe recordar que, en España, la pandemia golpeó una sociedad que todavía estaba tratando de resarcirse de la crisis económica y social originada por el colapso financiero de 2008. Dicha crisis se saldó con una precarización del mercado de trabajo, una reducción muy notable de los salarios medios y un incremento de la tasa de pobreza de la población (Albertos y Sánchez, 2014). En las grandes ciudades, el subsiguiente incremento de las desigualdades se reflejó en un agravamiento de la segregación residencial (Nel·lo, 2021).

En este contexto, diversos estudios han mostrado que la pandemia ha tenido efectos diferenciados entre los grupos sociales. Desde el punto de vista sanitario, se ha afirmado que la incidencia puede haber sido más elevada entre la población económicamente más vulnerable que en el resto de la población (Baena Díez et al., 2020; López-Gay et al., 2021; Marí dell'Olmo et al., 2021). Por lo que se refiere a las grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Málaga,

sistema urbano de Galicia), la relación entre vulnerabilidad social e incidencia de la pandemia ha sido reflejada en el *Atlas de la pandemia en España*, ya citado (IGN, 2021).

La incidencia diferenciada de la pandemia puede deberse a una diversidad de factores, como la condición de salud previa de la población y, en particular, la presencia de patologías o hábitos vinculados a determinantes sociales en materia de salud –como la diabetes, la obesidad o el tabaquismo– pueden suponer un factor de riesgo (Benach y Muntaner, 2005; Checa y Robles, 2021; Petrova et al., 2021; Kompaniyets et al., 2021). También se ha relacionado la vulnerabilidad –en particular la vinculada a la situación administrativa de la población de origen extranjero– con las diferencias en el acceso al sistema sanitario y el tratamiento de la enfermedad, aunque en el caso español la extensión de la vacunación masiva puede haber atemperado este factor.

Por otro lado, las condiciones de vida y el uso diferenciado del territorio han podido incidir en la diversa exposición al virus y el contagio de la población. Así, factores como la densidad urbana y las condiciones de la vivienda también han podido comportar mayores riesgos y menor capacidad de realizar cuarentenas y aislamientos en un espacio suficiente (López-Gay et al., 2021). De la misma forma, se ha comprobado que las posibilidades de realizar teletrabajo son mucho más reducidas para las personas con menor cualificación educativa (Anghel et al., 2020; Ajuntament de Barcelona, 2021) y la capacidad de reducir la propia movilidad resulta más baja en los barrios más vulnerables (Checa et al., 2020; Sánchez Toscano, 2020).

Si la incidencia de la crisis en términos de salud permite detectar diferencias entre la población, no cabe duda de que los efectos económicos y sociales de la pandemia han golpeado con particular contundencia a los grupos sociales más desfavorecidos. Según el *Informe anual del Banco de España* del año 2020, la pandemia supuso una disrupción sin precedentes para la actividad económica en nuestro país por tres tipos de razones: el deterioro histórico de los principales agregados macroeconómicos, la heterogeneidad del impacto y los

cambios en la movilidad y el comportamiento de las personas, los hogares y las empresas. Así, determinados sectores, como la hostelería y la construcción, se vieron particularmente afectados por el deterioro de la situación económica, con la consiguiente repercusión en aquellas partes del país donde dichas actividades tienen mayor peso específico sobre el total (Banco de España, 2021).

De aquí se derivaron notables repercusiones sociales, que se hicieron particularmente visibles con el incremento del paro registrado, el cual aumentó hasta alcanzar en el tercer trimestre de 2020 el 16,3% de la población activa. Debe tenerse en cuenta además que, ya antes del inicio de la crisis, España era uno de los países de la Unión Europea con mayores niveles de pobreza y exclusión, agravada en buena medida por las políticas de austeridad económica adoptadas a partir de 2008. Así, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2020 del Instituto Nacional de Estadística, que reflejan solo parcialmente los efectos de la Covid-19, la tasa de población en riesgo de pobreza era del 21% del total y la que padecía una situación de carencia material severa el 7% de la población residente en España (INE, 2020).

La respuesta de las administraciones públicas: el intento de garantizar las necesidades básicas pese al debilitamiento previo del Estado del bienestar

A la hora de hacer frente a los efectos sanitarios y sociales de la pandemia, España se encontraba en una situación de relativa debilidad. No es solo que el país partiera, como se ha indicado, de unas elevadas tasas de pobreza y exclusión, sino que el sector público español, y en particular algunos aspectos clave del Estado del bienestar, habían conocido recortes muy severos a partir del año 2008. Así, en los primeros meses de la pandemia, Amnistía Internacional publicó un informe en el que evidenciaba que mientras el PIB español se había incrementado entre 2009 y 2018 en un 8,6%, el gasto sanitario público,

en términos de valores reales, se redujo en un 11,21% y la inversión sanitaria per cápita lo hizo en un 10,54% (Amnistía Internacional, 2020).

Sin embargo, el sistema sanitario español garantiza, en principio, la atención universal y sus prestaciones han sido de crucial importancia en la respuesta a la crisis. A inicios del año 2020 el país contaba con 13.131 centros de atención primaria (3.051 centros de salud y 10.080 consultorios) y 837 hospitales (529 públicos y 308 privados). El número de camas en hospitales era de 157.249 y las camas para enfermos críticos 4.915. Teniendo en cuenta que la población del país era de 47,3 millones de personas, esto representaba una ratio de 3,32 y 0,74 camas de uno y otro tipo, por mil habitantes, cifras notablemente inferiores a las de otros países europeos y que tuvieron que incrementarse de manera acelerada durante la crisis. Por su parte, el personal médico del sistema nacional de salud estaba integrado por 131.517 profesionales y el de enfermería por 191.452 profesionales (IGN, 2021). Sobre las espaldas de este personal gravitó en buena medida la respuesta del Estado del bienestar a los retos sanitarios de la pandemia.

Además del sistema sanitario, la administración pública española ha movilizado un volumen muy notable de recursos económicos para hacer frente a las consecuencias sociales de la pandemia. En este sentido, cabe señalar que la respuesta pública –tanto por parte de las autoridades españolas como europeas– ha sido muy diversa a la adoptada en ocasión de la crisis financiera de 2008. Si en aquella ocasión las políticas denominadas de austeridad comportaron recortes severos en los servicios públicos y una desregulación de mercado laboral, las medidas adoptadas en esta ocasión han tratado de limitar el empeoramiento de las condiciones sociales.

El instrumento esencial para alcanzar esta finalidad han sido los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), los cuales han permitido reducir temporalmente el número de trabajadores de las empresas sin proceder a su despido y asegurar tanto su reincorporación como la percepción de la mayor parte de su salario a través

de la prestación de desempleo. En abril de 2020 ya había en España 3,5 millones de trabajadores protegidos por un ERTE y a finales de año todavía se encontraban en esta situación 750 mil personas (IGN, 2021). Asimismo, el Estado creó en junio de 2020 un Fondo Covid-19 no reembolsable, destinado a las comunidades autónomas, dotado con 16 mil millones de euros, para subvenir necesidades en materia de sanidad (9.000 M€), educación (2.000 €) y hacer frente a la merma de ingresos (5.000 M€). Menos efectiva fue la creación en mayo de 2020 del Ingreso Mínimo Vital, destinado a hacer frente a los efectos de la pobreza, que aspiraba a beneficiar unos 850 mil hogares especialmente vulnerables (IGN, 2021). Sin embargo, en septiembre de 2021 el número de hogares beneficiarios alcanzaba solamente los 316 mil (Presidencia del Gobierno, 2021).

Finalmente, en el ámbito específico de las políticas urbanas, resultaron de gran importancia las medidas adoptadas en materia de vivienda durante las primeras semanas de la pandemia. Estas se compendiaron en el Real Decreto-ley 11/2020, del 31 de marzo, y fueron posteriormente desarrolladas por otras disposiciones tanto del Gobierno del Estado como en diversas comunidades autónomas. Como en otros países europeos (Baptista, Marlier y Spasova, 2021), las medidas estuvieron dirigidas a evitar los desahucios y lanzamientos por impago de alquileres y préstamos hipotecarios al que un número elevado de hogares vulnerables se vio abocado por la reducción de sus ingresos. Asimismo, las autoridades establecieron normas para evitar el corte de suministros eléctricos, gas y agua corriente en aquellos hogares que no pudieran hacer frente a dichos gastos.

La actuación del tercer sector institucional

La actuación de los poderes públicos, a través del sistema sanitario, las regulaciones laborales y otras iniciativas fue fundamental para paliar el impacto de la pandemia sobre la población. Ahora bien, la amplitud de la afectación y el carácter inusitado de la situación

pronto hizo evidente la necesidad de que, además de la actuación de las administraciones públicas, se produjera la movilización y la aportación de recursos por parte de instancias de la sociedad civil. Entre estas destacan, en primer lugar, las entidades de lo que podría denominarse “tercer sector institucional”, es decir organizaciones de larga trayectoria, que cuentan con financiación privada y pública, y que desarrollan una labor permanente de atención social.

Cruz Roja Española emprendió, ya a inicios de marzo de 2020, el Plan Cruz Roja Responde, que, según la propia entidad, constituyó la mayor movilización de recursos y capacidades de su historia reciente. Dicha iniciativa contó con la participación de 65.209 voluntarios y permitió atender a más de 3,2 millones de personas. Su actividad se extendió a una amplia diversidad de campos y a un número muy elevado de ayudas prestadas: 847.218 personas atendidas en el ámbito de los socorros (equipos de protección personal, cobertura de necesidades básicas, transporte sanitario urgente), 934.294 en materia de inclusión social (acogida temporal de personas, apoyo para el pago de suministros básicos, provisión de bienes de primera necesidad), 98.820 en el campo del empleo (manejo de redes, orientación profesional), 1.215.773 en la salud (difusión de medidas sanitarias, acompañamiento en centros médicos), 578.667 en materia de educación (apoyo escolar, actividades formativas en relación al Covid) y 59.860 por lo que respecta a la energía (pobreza energética, campañas de ahorro) (Cruz Roja, 2021).

Como se ha mencionado, la pandemia comportó un incremento muy notable del número de hogares y personas en situación de privación material, que afectó incluso la obtención de alimentos. En esta circunstancia, los Bancos de Alimentos, las entidades que recuperan productos que el mercado considera excedentes para distribuirlos a personas necesitadas, cumplieron una función destacada en la provisión de alimentos de primera necesidad. Según la memoria del año 2020 de la Federación Española de Bancos de Alimentos, solo en las actividades que cuentan con el apoyo de la UE y de entidades

financieras, se distribuyeron 45,2 millones de kilos/litros de alimentos a más de 2 millones de personas (FESBAL, 2021).

Otra entidad con larga tradición en el ámbito de las ayudas sociales es Cáritas, vinculada, como es sabido, a la Iglesia Católica. Según informaciones recogidas por el IGN, durante la primera ola de la pandemia, la entidad registró un aumento del 59% de personas atendidas respecto a los años anteriores y un incremento del 77% de las peticiones de ayuda. Cabe hacer notar que el 26% de las personas que acudieron a Cáritas en este período era la primera vez que se dirigían a la entidad, lo cual da cuenta de la extensión del impacto de la pandemia a sectores muy amplios de la sociedad (IGN, 2021).

La acción ciudadana ante la crisis: una expansión rápida, numerosa y efímera

Junto con las actividades del tercer sector institucional, la pandemia propició el surgimiento de un gran número de iniciativas espontáneas de apoyo mutuo. Estas tomaron tres formas principales (Blanco, Gomà y Nel-lo, 2020):

- a) Redes de apoyo mutuo constituidas expresamente como reacción a la crisis social y sanitaria provocada por el Covid-19.
- b) Iniciativas de reciprocidad en los ámbitos de la proximidad vecinal y familiar, destinadas a cubrir necesidades cotidianas (compras para las personas mayores o cuidado de los niños).
- c) Iniciativas culturales, educativas, deportivas, de apoyo psicológico de carácter puntual divulgadas a través de las redes sociales digitales, especialmente durante el período de confinamiento.

La proliferación de prácticas solidarias espontáneas alcanzó su punto álgido en los primeros meses de la crisis, en particular desde el inicio del confinamiento obligatorio de la población, en marzo de

2020, hasta inicios del verano de aquel año. Su difusión se apoyó sobre todo en las redes digitales, en las que surgieron también diversas plataformas destinadas a difundir su existencia y ponerlas al alcance de la ciudadanía. Buena parte de estas fueron de ámbito local (Red de Apoyo Mutuo Sevilla, Covid-19 Navarra, Xarxes de suport #Covid19 Barcelona), pero algunas tuvieron alcance estatal, como ApoyoMutuoC19 y Frena la Curva. Esta última iniciativa, originada en el Laboratorio de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón, que mostraba tanto las ofertas como las demandas de ayuda, contó con una difusión y recabó un volumen de apoyos muy notables (Frena la Curva, 2021). También fue muy notable la publicación de *hashtags* solidarios en Twitter, especialmente en las semanas comprendidas entre el 9 de marzo y el 10 de mayo de 2020. En la semana del 23 al 29 de marzo se contabilizaron más de 1,4 millones de tuits de este tipo (IGN, 2021).

Cabe señalar que la autoorganización ciudadana ante la crisis contaba con importantes antecedentes recientes. En efecto, para hacer frente a los efectos de la crisis económica de 2008 y a las políticas de recortes sociales que la acompañaron ya había surgido, en muchas localidades españolas, una gran cantidad de iniciativas solidarias y de ayuda mutua. Estas prácticas tuvieron expresiones tan diversas como bancos de tiempo, cooperativas de consumo, finanzas comunitarias, huertos comunitarios, espacios autogestionados y otros (Blanco y Nel-lo, 2018). La especificidad de las iniciativas surgidas con motivo de la pandemia fue la velocidad con la que se conformaron y el fuerte protagonismo del uso de las redes sociales en su organización, difusión y funcionamiento. Así, apenas dos semanas después del inicio del confinamiento de la población, en marzo de 2020, la plataforma ApoyoMutuoC19 ya mostraba la existencia de más de 300 de estas iniciativas en toda España.

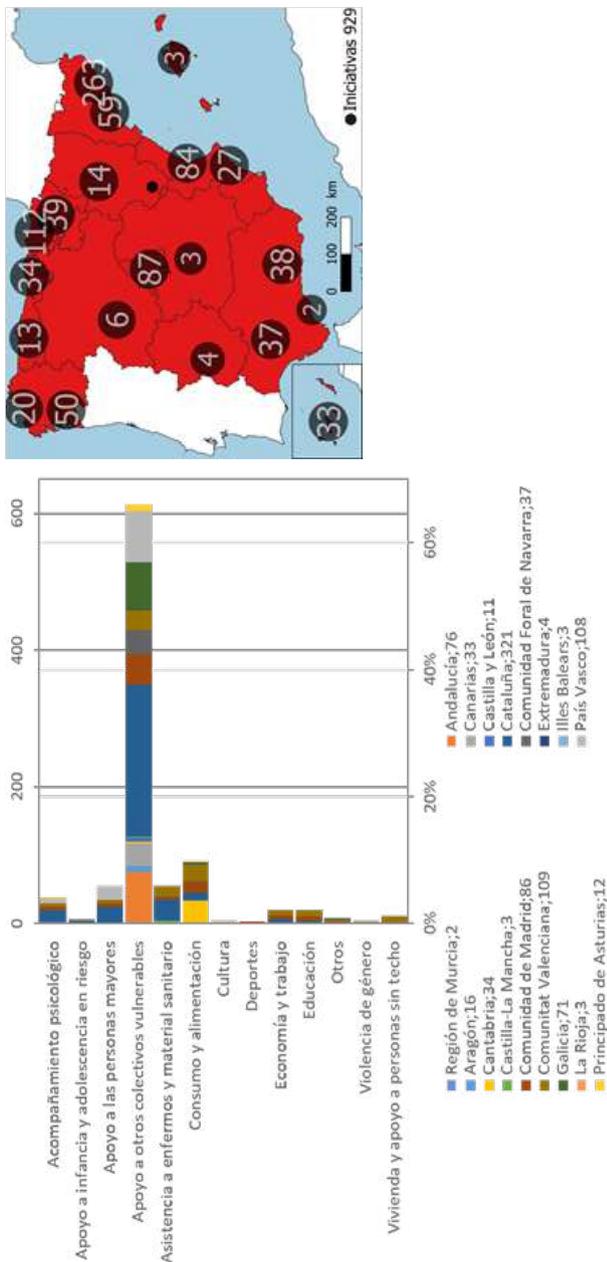
Los datos reunidos por SOLIVID permiten aproximarse a las características de estas prácticas. Las informaciones recabadas por los grupos universitarios españoles integrados en la iniciativa, así como a través de aportaciones al sistema de cartografía colaborativa,

bridan información sobre casi un millar de iniciativas, exactamente 929. Veamos a continuación algunos aspectos relativos a su implantación territorial, su evolución temporal y las relaciones con las administraciones públicas, así como los ámbitos temáticos en los que desplegaron su actividad.

En primer lugar, en lo que se refiere a la implantación territorial, las iniciativas tendieron a concentrarse, en número absolutos, en las comunidades autónomas más pobladas. Así, tal como puede verse en la Figura 3, las cinco comunidades autónomas con más habitantes de España concentraron el 75,3% de las iniciativas incluidas en la base de datos SOLIVID: Cataluña (34,6%), Comunitat Valenciana (11,7%), País Vasco (11,6%), Madrid (9,3%) y Andalucía (8,2%). Es bien posible que estos datos resulten sesgados por el método de recogida de información, ya que en algunas de estas regiones la acción de los grupos de investigación ha sido más proactiva que en otras y la respuesta al llamado de la cartografía colaborativa más exitosa. Por otra parte, es posible que en las localidades de mayor tamaño la propensión a divulgar las iniciativas en la red haya sido superior a la de áreas de baja densidad, más propensas a los contactos cotidianos y a prácticas menos publicitadas (como los grupos de WhatsApp y Telegram que se crearon en pequeñas localidades para coordinar las compras y organizar la colaboración entre vecinos). Sea como fuere, en conjunto, la distribución de la información ofrece una buena base para aproximarse al universo de las prácticas solidarias emergidas durante la pandemia, en especial en las mayores ciudades: Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao y Sevilla.

Por lo que se refiere a su ámbito espacial de actuación destaca el carácter eminentemente local de las iniciativas ciudadanas censadas. El 65,9% de estas declara tener como ámbito de actuación el propio barrio y el 22,6% el propio municipio. De este modo, el 88,5% de todas las prácticas solidarias detectadas en España (822 de 929) tienen un ámbito de actuación local. Les siguen las que dicen abarcar el conjunto de su comunidad autónoma (6,9%), el país (3,4%) y las que aspiran a tener un alcance internacional (1,1%).

Figura 3. Iniciativas solidarias detectadas en SOLIVID según ámbitos temáticos y distribución territorial por comunidades autónomas



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID.

La variedad temática de los ámbitos de actuación (Figura 3) permite constatar asimismo la transversalidad de las iniciativas solidarias y sus acciones. Así, cerca de dos tercios de las iniciativas pueden agruparse bajo la denominación genérica de “apoyo a colectivos vulnerables”, que suele indicar la coexistencia de actividades en dos o más campos. Figuran a continuación actividades específicas tales como asistencia a los enfermos y producción de material sanitario, apoyo a las personas mayores y acompañamiento psicológico. La diversidad temática se extendió, además, en todas las comunidades autónomas en las que se dispone de datos significativos.

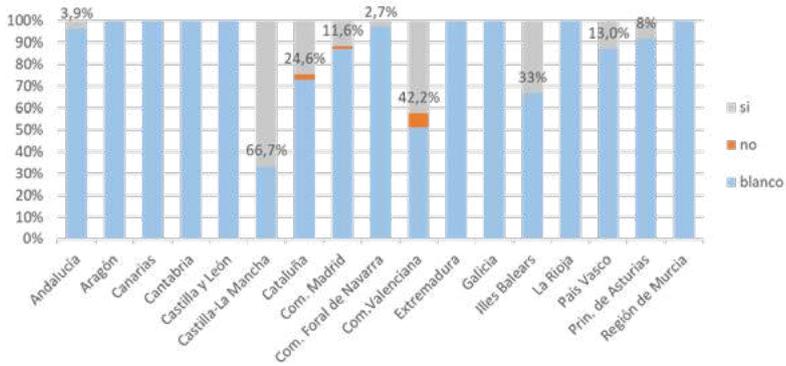
Otro rasgo específico de las prácticas solidarias registradas por SOLIVID es su novedad. La gran mayoría de ellas afirma haber surgido después del inicio de la pandemia. Así, pese la importante tradición de prácticas de innovación social existente en las áreas urbanas españolas, parece como si las prácticas solidarias hubieran tenido una cierta tendencia a reinventarse, sin menoscabo, claro está, de que su surgimiento pueda haber sido propiciado por la existencia previa de un tejido asociativo y del aprendizaje atesorado en anteriores experiencias (Blanco y Nel-lo, 2020).

El carácter discontinuo del surgimiento de las prácticas solidarias se confirma además por la concentración temporal de su aparición. Esta tuvo lugar de forma muy intensa en los primeros meses de la crisis, en particular durante el período de confinamiento estricto (meses de marzo-abril de 2020) y las semanas que le siguieron. La conformación de la base de datos SOLIVID refleja claramente esta evolución. Entre la aparición de la red, a inicios de abril, y final de junio de 2020 se inscribieron en la base de datos un total de 878 iniciativas solidarias en España. A finales de octubre, la cifra había ascendido hasta 900 y a fines de diciembre de 2020 se había registrado ya la práctica totalidad de las iniciativas, 926 de las 929, que configuran el universo estudiado. Así, a lo largo del año 2021, prácticamente no se ha inscrito ninguna nueva iniciativa en la red SOLIVID. Las razones de esta evolución, similar a la que se ha producido en otros países, puede estar relacionada con diversos factores, como la entrada

en vigor de los mecanismos de protección sanitaria y social adoptados por los poderes públicos, los avatares en la evolución de los contagios o la fatiga de las actividades voluntarias ante la persistencia de la pandemia. En todo caso, la evolución temporal, el carácter aparentemente efímero de la eclosión solidaria, es un elemento sobre el que resulta necesario reflexionar, a la hora de evaluar las potencialidades y límites de estas iniciativas ciudadanas.

Cabe reseñar, finalmente, otro elemento característico de la acción colectiva ante la pandemia: su autonomía ante los poderes públicos (Figura 4). Así, del conjunto de las iniciativas detectadas en España solo el 17% afirma haber trabajado conjuntamente o recibido apoyo de las administraciones públicas. Estas características, no se distribuyen de forma tan homogénea en el territorio como la diversidad temática, lo cual induce a pensar que en este campo pueden tener peso las tradiciones asociativas y los contextos políticos locales, tanto por lo que se refiere a los municipios, como a las comunidades autónomas. Así, en Catalunya, 79 de las 321 de las iniciativas censadas (el 24,6% del total) dicen haber mantenido relación o haber trabajado juntamente con las administraciones públicas. En la Comunitat Valenciana la proporción aumenta hasta 46 de 109 (el 42,2% del total). Estos datos contrastan de forma muy significativa con la situación en la Comunidad de Madrid (donde solo 10 de las 86 iniciativas, 11,6%, dicen haber trabajado con la administración) y en Galicia (donde ninguna de las 71 iniciativas censadas afirma haber hecho lo propio).

Figura 4. Relación de las iniciativas solidarias con las administraciones públicas



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID.

Podemos concluir pues que las practicas solidarias surgidas ante la pandemia Covid-19 se han caracterizado por la rapidez de la organización ciudadana, el hecho de apoyarse en las redes digitales, su notable capilaridad territorial, su carácter local, la diversidad temática, su formación específica a raíz de la crisis, el carácter efímero de su expansión, así como por su autonomía respecto a los poderes públicos.

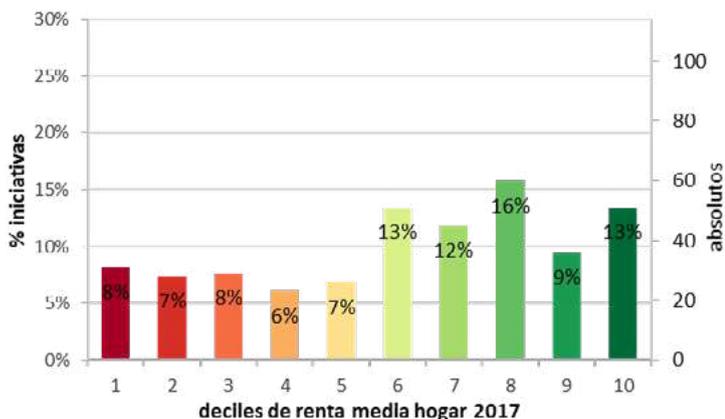
¿Quiénes son los protagonistas? Iniciativas solidarias y distribución de la renta

Para concluir, resulta necesario preguntarse acerca de las características de las personas que han impulsado las acciones solidarias. Como se ha explicado, el impacto de la epidemia, tanto desde el punto de vista sanitario como social, no ha afectado de forma homogénea todo el cuerpo social. Parecería, por lo tanto, razonable avanzar la hipótesis de que la respuesta ciudadana ha de haberse concentrado en particular en aquellos grupos sociales más vulnerables,

especialmente afectados por la situación. Así, en las áreas urbanas, donde la desigualdad se plasma sobre el territorio a través de la segregación residencial, se esperaría encontrar una mayor concentración de iniciativas en los municipios y barrios que cuentan con rentas medias más bajas.

Para verificar dicha hipótesis se ha procedido a elaborar los mapas de cinco grandes áreas urbanas españolas –Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla y Valencia–, y se ha reflejado en ellos tanto la distribución espacial de la renta, como la georreferenciación de las iniciativas solidarias. Los datos sobre la renta proceden del *Atlas de la renta de los hogares* del Instituto Nacional de Estadística español y las 380 iniciativas localizadas proceden de la base de datos SOLIVID. Para procesar la información se han clasificado las secciones censales por deciles de renta media del hogar 2017, siendo 1 el decil que agrupa los barrios de renta más baja y 10 el que hace lo propio con los de renta más elevada.

Figura 5. Iniciativas solidarias en las áreas metropolitanas de Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla y Valencia según la renta media de las secciones censales donde se ubican

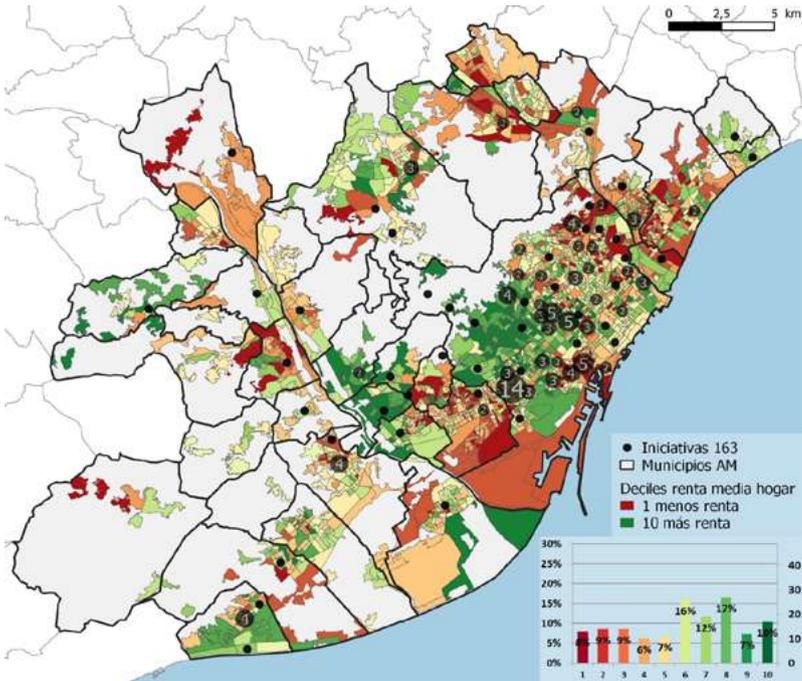


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID y el *Atlas de distribución de renta de los hogares* del INE.

Los resultados obtenidos reflejan de forma bastante consistente que, contra lo que podía hipotetizarse, las prácticas solidarias ante la pandemia Covid-19 han surgido con más fuerza en los barrios de renta media y media-alta, más que en los particularmente vulnerables o acomodados. Tanto es así que el 41% del conjunto de las iniciativas censadas en las grandes ciudades aquí consideradas corresponden a secciones censales cuya renta media se sitúa en el sexto, séptimo y octavo decil en la distribución de la renta de los hogares. En cambio, las iniciativas censadas en las secciones censales pertenecientes a los deciles segundo, tercero y cuarto únicamente representan el 21% (Figura 5). Los mapas e histogramas que figuran a continuación permiten observar los detalles de esta relación entre iniciativas solidarias y renta.

Veamos en primer lugar la distribución territorial de las iniciativas en el área metropolitana de Barcelona, para la que se cuenta con información acerca de 163 casos. Como puede observarse (Figura 6) las iniciativas solidarias están especialmente presentes en los barrios de renta intermedia identificados con tonos ocre, como Sants o Gràcia en el municipio de Barcelona. Son en cambio escasas en los ámbitos de renta alta, identificados con tonos verdes, como los distritos de les Corts o Sarrià-Sant Gervasi en Barcelona, y municipios como Sant Cugat del Vallès, Sant Joan Despí o Sant Just Desvern. También escasean en las partes del territorio metropolitano donde se concentra la población con rentas más bajas, como el eje del río Besòs o el municipio de l'Hospitalet de Llobregat. La concentración en las secciones censales de renta media y media alta en el ámbito metropolitano barcelonés es superior a la media de las cinco áreas estudiadas, ya que en las secciones censales situadas entre el 6 y el 8 decil de renta se localiza el 45% de las iniciativas.

Figura 6. Iniciativas solidarias en el área metropolitana de Barcelona en relación con la renta media de las secciones censales

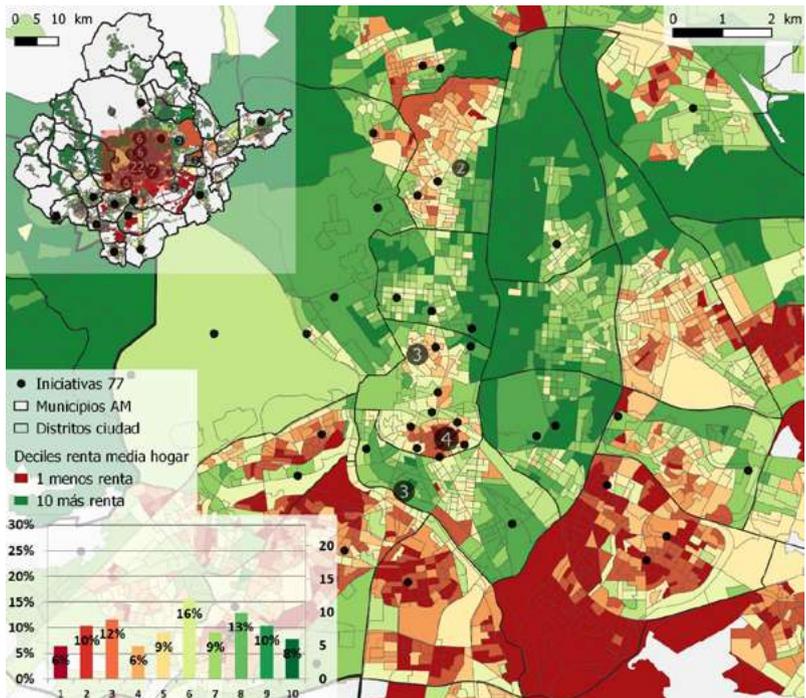


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID y el Atlas de distribución de renta de los hogares del INE.

El mismo patrón de distribución territorial puede observarse, a grandes rasgos, en el caso del municipio de Madrid y su área metropolitana. En el municipio central, las iniciativas se localizan sobre todo en distritos como Tetuán, Centro y Arganzuela, mientras tienen una presencia escasa en distritos de renta media baja como Usera, Puente de Vallecas o Moratalaz y son prácticamente inexistentes en distritos de renta alta como Chamartín, Salamanca y Retiro. En el ámbito metropolitano se observa la concentración de las iniciativas en municipio central, donde se ubican 66 de las 77 iniciativas censadas, su práctica ausencia en los municipios acomodados del norte

y su escasa presencia en los municipios de renta baja del sur de la capital. A pesar de ello, la distribución general resulta algo menos concentrada que en el caso barcelonés.

Figura 7. Iniciativas solidarias del área metropolitana de Madrid en relación con la renta media de las secciones censales (distritos centrales y municipios metropolitanos)

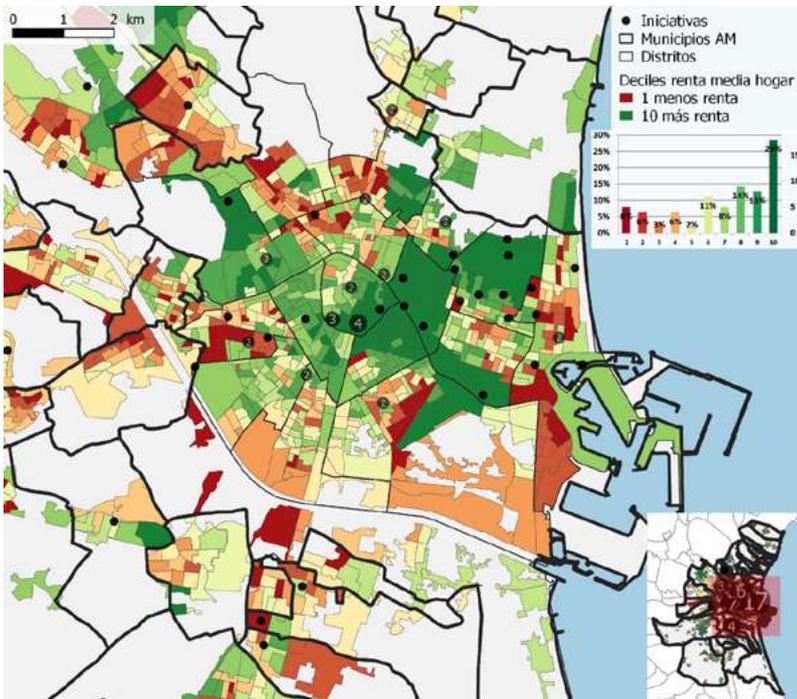


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID y el *Atlas de distribución de renta de los hogares* del INE.

En el caso del área metropolitana de Valencia (Figura 8), la concentración en los distritos de renta alta se acentúa. De tal forma que el 29% de las iniciativas registradas se localizan en distritos con el nivel de renta más elevado. De hecho, las secciones censales con los tres

deciles más altos de renta albergan el 56% de las 63 iniciativas censadas. Así, estas se alojan en distritos como Ciutat Vella, el Pla del Reial o Algirós y son más escasas o inexistentes en distritos de renta baja como Benicalp o Pobles de l'Oest, o los municipios de l'Horta que cuentan con numerosas secciones vulnerables como Burjassot o Xirivella.

Figura 8. Iniciativas solidarias del área metropolitana de Valencia en relación con la renta media de las secciones censales

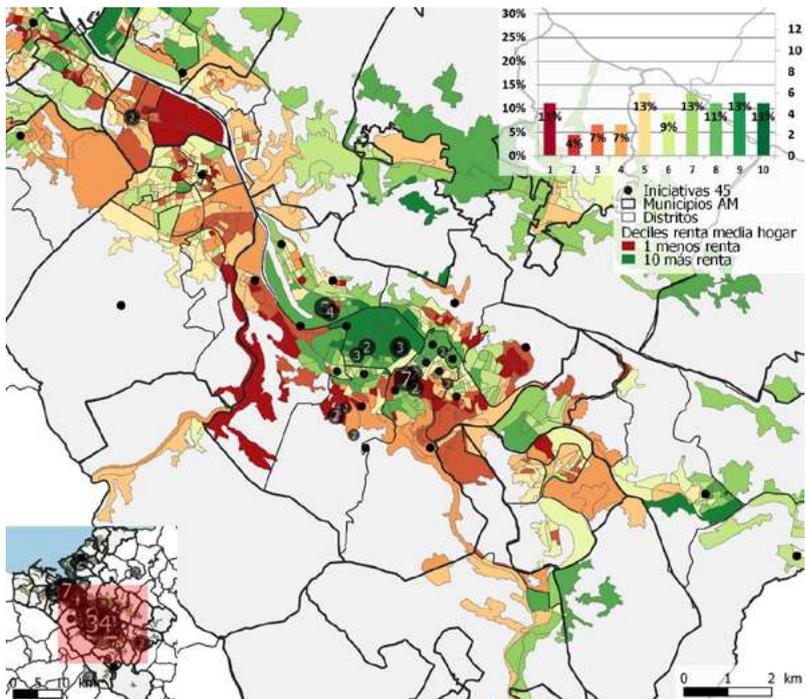


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID y el *Atlas de distribución de renta de los hogares* del INE.

En el área urbana de Bilbao la distribución de las iniciativas parece ser algo menos sensible a la renta media de las secciones censales

que en otras ciudades, aunque en este caso debe tenerse en cuenta que solo se dispone de información de 45 iniciativas. Así, tal como se observa en la Figura 9, aunque la distribución de las prácticas solidarias resulta más homogénea que otras ciudades, las secciones censales agrupadas en los cinco deciles de renta superior a la media agrupan el 58% de las iniciativas y estas son escasas en los deciles de renta más baja. De este modo, las iniciativas tienen mayor presencia en distritos de renta media que en áreas de renta baja, como el distrito de Basurto-Zorrotza o en municipios como Basauri o Baracaldo.

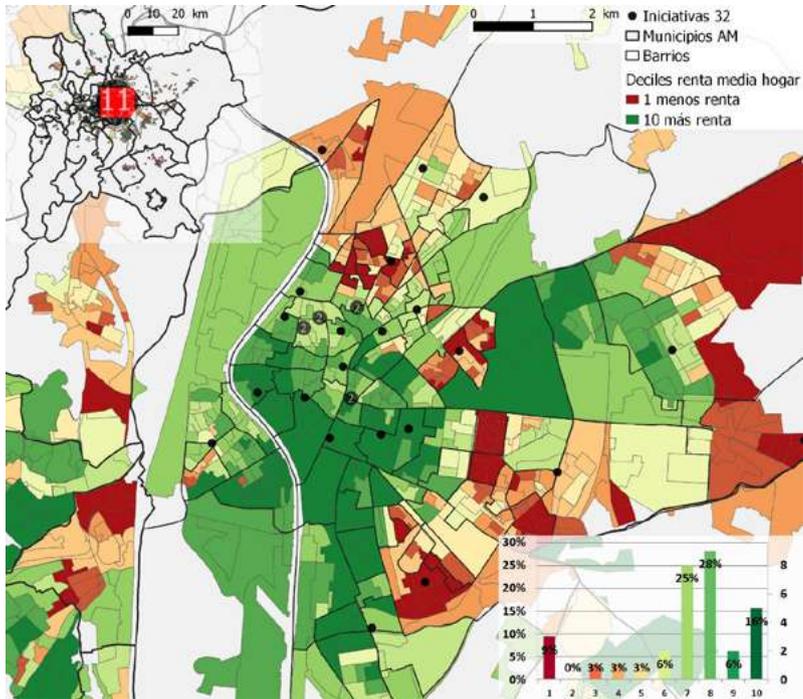
Figura 9. Iniciativas solidarias del área metropolitana de Bilbao en relación con la renta media de las secciones censales



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID y el *Atlas de distribución de renta de los hogares* del INE.

Finalmente, en el caso del área metropolitana de Sevilla, las 32 prácticas solidarias acerca de las cuales se dispone de datos se concentran, de nuevo, en los deciles medios y altos de renta, especialmente en el séptimo y octavo decil, los cuales concentran el 53% de las iniciativas. Así, como puede verse en la Figura 10, estas se ubican en distritos y barrios de renta elevada como el Casco Antiguo o Nervión y son más escasas en áreas de renta baja situados en el norte, levante y sur de la ciudad.

Figura 10. Iniciativas solidarias del área metropolitana de Sevilla en relación con la renta media de las secciones censales



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SOLIVID y el Atlas de distribución de renta de los hogares del INE.

Conclusiones

Concluye aquí la panorámica que, en apretada síntesis, se ha tratado de ofrecer sobre las respuestas que se han dado en España desde las políticas públicas y las iniciativas solidarias a la pandemia Covid-19. De su análisis se derivan, a nuestro entender, algunas conclusiones de interés para el debate general acerca del futuro del Estado del bienestar y de la relación entre las instituciones y la sociedad civil.

1. Las políticas y actuaciones públicas han sido el factor esencial para hacer frente a la problemática sanitaria y paliar los efectos de la situación económica generadas por la pandemia. Estas han permitido combinar las prestaciones del sistema sanitario público y las campañas de vacunación con las medidas de protección social en el mercado laboral, la vivienda y las ayudas sociales. De esta manera, pese a las enormes pérdidas sufridas, se ha podido contener la pandemia y mitigar el impacto social de la recesión económica. En este sentido, la respuesta a la crisis adoptada por las autoridades europeas y españolas se ha diferenciado de manera muy notable de las políticas de austeridad y recortes sociales posteriores al colapso financiero de 2008 y se ha mostrado eficaz a la hora de limitar los padecimientos de la población, en particular de la más vulnerable.
2. Sin embargo, la magnitud de la crisis y el carácter inusitado de la situación, unidos a los recortes que había sufrido el Estado del bienestar en la década anterior a la irrupción de la pandemia, han motivado que la respuesta institucional resultara insuficiente, especialmente en los primeros meses de la crisis. Esto ha propiciado el surgimiento de una miríada de prácticas solidarias, nacidas de la propia sociedad.
3. Dichas iniciativas han contribuido de manera decisiva a paliar los efectos de la crisis, tanto por lo que se refiere a evitar

privaciones y problemas materiales (en el cuidado de personas, provisión de alimentos, producción de material sanitario) como en la adopción solidaria de los comportamientos necesarios para reducir el número de contagios (confinamiento domiciliario, medidas de protección, hábitos sociales). Por otra parte, a la hora de dar respuesta a la crisis, las prácticas solidarias de la ciudadanía se han mostrado en muchas ocasiones más rápidas, adaptables y capaces de utilizar las tecnologías digitales que las propias administraciones públicas.

4. Por la magnitud de la tarea desplegada, destaca la actividad desarrollada por el tercer sector institucional, que cuenta con importantes apoyos institucionales, empresariales y sociales. El alcance de su actuación evidencia que estas organizaciones se han convertido, de hecho, en un elemento imprescindible del sistema de bienestar existente, con capacidad de obtener resultados de gran alcance.
5. En la respuesta solidaria a la crisis destaca, asimismo, la proliferación de iniciativas solidarias y de ayuda mutua de carácter espontáneo que se produjo en los primeros meses de la crisis. El censo establecido a través de SOLIVID, en modo alguno exhaustivo, ha permitido obtener datos sobre 929 de estas iniciativas. El análisis de estos datos evidencia que este tipo de prácticas solidarias se han caracterizado en España por los ocho rasgos siguientes: la rapidez de la organización ciudadana, el hecho de apoyarse en las redes digitales, su notable capilaridad territorial y su alcance eminentemente local, la diversidad temática de sus actividades, su formación específica a raíz de la crisis, el carácter efímero de su expansión, así como su autonomía respecto a los poderes públicos.
6. Los datos relativos a la implantación de estas prácticas en las grandes ciudades indican que estas han sido relativamente más abundantes en los barrios de renta media y media-alta

que en los barrios más vulnerables. Dicha distribución resulta paradójica respecto a la incidencia de la pandemia y las necesidades existentes, pero es coincidente con las conclusiones de otros estudios sobre la distribución territorial de las iniciativas de innovación social posteriores a la crisis de 2008 (Blanco y Nel-lo, 2018; Nel-lo, 2021). Así, la evidencia sugiere que las condiciones para la aparición de este tipo de prácticas no se derivan solamente de la situación de necesidad en la que se encuentra la población, sino también de su capacidad de organización. A su vez, esta depende en buena medida del capital social existente en los distintos barrios y municipios, con las consiguientes variaciones vinculadas a las tradiciones asociativas, el nivel de formación y la cohesión de la población.

7. La evidencia aportada induce a reflexionar sobre las potencialidades y los límites de las prácticas solidarias de la ciudadanía. Por una parte, se constata su versatilidad, velocidad de difusión, carácter innovador y capacidad de obtener resultados. Por otra, resulta evidente que no llegan por igual a todos los sectores sociales y tienden a proliferar más en áreas de renta media y capital social consolidado que en las más vulnerables. De esta forma, para constituir un factor de cohesión (y no de diferenciación) social y territorial, dichas prácticas deberán afrontar el reto de extenderse a todos los ámbitos donde resida la población en situación de necesidad.
8. Como explicó Richard Sennett en las primeras semanas de la crisis, el Estado del bienestar se ha demostrado imprescindible para hacer frente a una crisis como la que se ha vivido (Sennett, 2020). En esta situación, las iniciativas de apoyo mutuo entre la ciudadanía han cobrado especial importancia, no porque puedan en modo alguno substituirlo, sino porque pueden ampliar su alcance y hacerlo más eficaz. Estado del bienestar y acción colectiva constituyen así un binomio imprescindible a la hora de garantizar los derechos ciudadanos y la equidad.

La consolidación de la solidaridad institucional requiere de la acción solidaria de la ciudadanía, y viceversa. Tanto en el presente como en el futuro, tanto para hacer frente a las crisis circunstanciales como a las desigualdades estructurales, resulta necesario el fortalecimiento conjunto del binomio integrado por el Estado del bienestar y las prácticas solidarias. La dura experiencia atravesada durante la pandemia Covid-19 así lo confirma.

Bibliografía

Albertos, J. M. y Sánchez, J. L. (2014). *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València.

Amnistía Internacional (2020). *La década perdida. Mapa de austeridad del gasto sanitario en España de 2009 a 2018*. :<https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000032500/object/43241/raw>

Anghel, B.; Cozzolino, M. y Lacuesta, A. (12 de mayo de 2020). El teletrabajo en España. *Boletín Económico - Banco de España*. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/12361>

Ajuntament de Barcelona (2021). La bretxa digital a la ciutat de Barcelona. <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2021/01/21/barcelona-presenta-linforme-la-bretxa-digital-a-la-ciutat-de-barcelona/>

Baena-Díez, J. M. et al. (2020). Impact of Covid-19 outbreak by income: hitting hardest the most deprived. *Journal of Public Health*, pp. 1-6. <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdaa136>

Banco de España (2021). *Informe anual 2020*. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020.pdf

Baptista, I.; Marlier, E. y Spasova, S. (2021). *Social protection and inclusion policy responses to the Covid-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/10153>

Barton, H. y Grant, M. (2006). A health map for the local human habitat. *The journal of the Royal Society for the Promotion of Health*, 126(6), 252-253. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17152313>

Benach, J. y Muntaner, C. (2005). Aprender a mirar la salud ¿Cómo la desigualdad social daña nuestra salud?. Barcelona: El Viejo Topo.

Blanco, I. y Nel·lo, O. (Eds.) (2018). *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Blanco, I. y Nel·lo, O. (2020). Pandemic, Cities, and Mutual Support: the Role of Urban Social Innovation in the Covid-19 Crisis. *CIDOB, Covid briefs*. https://dossiers.cidob.org/cities-in-times-of-pandemics/assets/pdf/ISMAEL%20BLANCO_SOCIAL%20INNOVATION.PDF

Blanco, I.; Gomà, R. y Nel·lo, O. (3 de abril de 2020). Per una ofensiva solidària. L'acció col·lectiva davant de l'epidèmia. *Política i Prosa*.

Burgueño, J. (2021). *La nova geografia de la Catalunya post-covid*. Barcelona: Societat Catalana de Geografia.

Checa, J. et al. (2020). Los que no pueden quedarse en casa: movilidad urbana y vulnerabilidad territorial en el área metropolitana de Barcelona durante la pandemia Covid-19. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 87. <https://doi.org/10.21138/bage.2999>

Checa, J. y Robles, M. (2021). ¿Mueren antes los pobres? Esperanza de vida, salud mental y obesidad en la ciudad. En O. Nel-lo (Ed.), *Efecto barrio. Segregación social y condiciones de vida en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant Humanidades.

Cruz Roja Española (2021). *Memoria integrada 2020*. Madrid: Cruz Roja. <https://www2.cruzroja.es/documents/5640665/43296595/Memoria+Integrada+CRE+2020.pdf/adc20066-43f3-9304-b9c1-85134492cd4f?t=1627378892870>

Federación Española de Bancos de Alimentos (2021). *Memoria de actividades. Ejercicio 2020*. <https://drive.google.com/file/d/1kX5MjHcmntZBrw5WZukRkdFc83l9poRb/view>

Frena la curva (2021). *Memoria colectiva de la iniciativa ciudadana Frena la Curva*. https://frenalacurva.net/wp-content/uploads/2021/03/Memoria_Colectiva_FLC_2021.pdf

Instituto Geográfico Nacional [IGN] (2021). *La pandemia Covid-19 en España*. Madrid: IGN. <https://www.ign.es/web/ign/portal/libros-digitales/monografia-covid>

Instituto Nacional de Estadística (2020). *Encuesta de condiciones de vida*. https://www.ine.es/prensa/ecv_2020.pdf

Johns Hopkins University [JHU] (2022). *Coronavirus Resource Center*. <https://coronavirus.jhu.edu/region/spain>

Kompaniyets, L. et al. (2021). Underlying Medical Conditions and Severe Illness Among 540,667 Adults Hospitalized With Covid-19, March 2020–March 2021. *Preventing Chronic Disease*, 18, pp. 1-13. <https://doi.org/10.5888/PCD18.210123>

López-Gay, A. et al. (2021). Sociodemographic determinants of intraurban variations in Covid-19 incidence: the case of Barcelona. *Journal of Epidemiology and Community Health*, jech-2020-216325. <https://doi.org/10.1136/jech-2020-216325>

Marí-Dell'Olmo, M. et al. (2021). Socioeconomic Inequalities in Covid-19 in a European Urban Area: Two Waves, Two Patterns. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 18(3), 1256. <https://doi.org/10.3390/ijerph18031256>

Méndez, R. (2020). *Sitiados por la pandemia. Del colapso a la reconstrucción: apuntes geográficos*. Madrid: Edelvives.

Nel-lo, O. (Ed.) (2021). *Efecto barrio. Segregación social y condiciones de vida en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Petrova, D. et al. (2020). La obesidad como factor de riesgo en personas con Covid-19: posibles mecanismos e implicaciones. *Atención Primaria*, 52(7), 496-500. <https://doi.org/10.1016/J.APRIM.2020.05.003>

Presidencia del Gobierno, España (2021). El ingreso mínimo vital llega en setiembre a 800.000 personas. <https://www.la-moncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/011021-imv-beneficiarios.aspx#:~:text=La%20cuant%C3%ADa%20media%20de%20la,como%20titular%20a%20una%20mujer>

Sánchez-Toscano, G. (2020). Movilidad y desescalada en las áreas urbanas. ¿Quién se expone a más riesgo?. <http://vps181.cesvima.upm.es/re-hab/2020/04/28/movilidad-y-desescalada-en-las-areas-urbanas-quien-se-expone-a-mas-riesgo/>

Sennett, R. (30 de octubre de 2020). Can Covid-19 Change the Welfare State? Without Government Support, Communities Take Charge of their Own Care. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2020-10-30/cancovid-19-change-welfare-state>

Capítulo 6

Geografías de la acción colectiva en Italia

La respuesta social a la pandemia
en la Lombardía y el Véneto

Laura Fregolent (Coord.)

Matteo Basso, Emanuele Belotti,

Nicola Di Croce, Elena Ostanel y Andrea Visioli

Introducción

El norte de Italia constituyó unos de los primeros focos de la pandemia Covid-19 fuera de China. Fue también uno de los primeros territorios en la Unión europea donde se empezaron a aplicar medidas públicas y a desarrollarse acciones ciudadanas para hacer frente a los embates de la plaga. El capítulo expone los resultados del trabajo de investigación realizado por los autores en los territorios de las regiones de Lombardía y Véneto. Cabe recordar que estas regiones contaban en el año 2020 con 9.981.554 y 4.869.830 habitantes, respectivamente, lo cual suponía cerca de la cuarta parte de la población italiana total. El trabajo de campo en el que se basa el análisis se realizó entre el inicio de la pandemia de Covid-19 en Italia (marzo de 2020) y el comienzo de la llamada ‘segunda ola’ de infecciones

(noviembre de 2020), extendiéndose así a lo largo de todo el marco temporal de la ‘primera ola’. La relevancia del caso está dada por el hecho de que estos territorios cubren gran parte del primer epicentro pandémico surgido dentro de la Unión Europea, en una fase en la que el conocimiento sobre el virus y las medidas sanitarias públicas para la contención de infecciones eran todavía bastante limitados.

Concretamente, el ámbito de estudio se ha centrado en las provincias lombardas de Bérgamo y Milán (1,1 y 3,2 millones de habitantes, respectivamente) y las demarcaciones vénetas de Padua, Treviso y Venecia (0,9, 0,8 i 0,9 millones, respectivamente). Las dos provincias de la Lombardía están formadas por 376 municipios (*comuni*) y las tres del Véneto por 240. La localización de estos territorios puede verse en la Figura 1.

Figura 1. Ámbito territorial de referencia de las provincias investigadas entre Lombardía y Véneto



Fuente: Elaboración propia.

La investigación se centró en analizar la capacidad reactiva del sector local sin ánimo de lucro ante una crisis inesperada, en ausencia de modelos operativos y rutinas organizativas probadas, prestando especial atención a la capacidad innovadora de los actores locales y al papel dinamizador y coordinador que desempeñan las instituciones de gobierno. La innovación se entiende aquí como la capacidad de los actores para reconfigurar sus actividades de manera más o menos duradera, según las acciones que requiera la emergencia sanitaria.

El tema de la innovación entendida como respuesta al surgimiento de nuevas identidades económicas y sociales que cuestionan el *statu quo* ha sido pues la clave de comprensión que acompañó el trabajo de investigación y el análisis de los datos recolectados. Según Donolo, la innovación es “la producción continua (a través de la reestructuración económica, las modificaciones ambientales y la dinámica social) de nuevos sujetos sociales, de nuevos actores colectivos en busca de nuevas identidades, de mediaciones y asentamientos institucionales, en el camino de la autoafirmación con respecto a cualquier estructura anterior” (Donolo, 1988, p. 14). El desarrollo de la innovación puede entenderse como un proceso incremental, o como un “accidente” o una “anomalía” (Crosta, 1988, p. 161), que parte del pasado proponiendo una respuesta que “solo es positiva o negativa a la luz de las enseñanzas que los actores logran obtener de ella: es efectiva si resulta un aprendizaje –y no una mera adaptación preferencial– para alguien” (Donolo, 1988, p. 23).

Partiendo de este segundo supuesto, parece casi paradójico asociar necesariamente la idea de innovación con una mejora, y mucho menos con algo que pueda diseñarse automáticamente. En el caso concreto que aquí se analiza, en efecto, leer la innovación como un “accidente” remite a la importancia de encontrar en lo inesperado –es decir, en la situación de emergencia provocada por la pandemia y en las respuestas sorpresivas del tercer sector– una posibilidad inexplorada, una fuente de aprendizaje que ha desencadenado interesantes transformaciones a nivel local.

La contribución consta de cuatro apartados además del presente. En el apartado segundo detallamos brevemente la metodología de la investigación, los apartados tercero y cuarto desarrollan las geografías de acción colectiva, a escala provincial y municipal; finalmente, los apartados quinto y sexto proponen algunas lecturas interpretativas de los procesos de innovación y aprendizaje institucional generados.

Metodología

La investigación constó de tres fases. La primera consistió en una observación preliminar de las dinámicas asociadas a las iniciativas solidarias de los sectores locales sin fines de lucro. Esta primera fase fue realizada exclusivamente a través de un seguimiento no estructurado en las redes sociales y/o contactos telefónicos informales con informantes privilegiados, obviamente sin contacto personal directo debido a las medidas introducidas por el gobierno nacional para la contención de la infección.

La fase preliminar de reconocimiento fue seguida por una segunda etapa, consistente en la realización de 31 entrevistas semiestructuradas con organizaciones del sector sin fines de lucro (y con lucro) que operan principalmente en el campo del bienestar local en las cinco provincias consideradas (5 en Bérgamo, 9 en Milán, 4 en Padua, 4 en Treviso y 9 en Venecia). Las entrevistas se centraron en las acciones más relevantes emprendidas en las capitales de provincia para hacer frente, en particular, a las consecuencias sociales de la pandemia de la Covid-19. El trabajo de campo no estructurado y las entrevistas permitieron recopilar información útil para guiar la construcción de un cuestionario en línea y organizar los métodos de administración correspondientes.

La tercera fase correspondió a recolección de los datos a partir de este cuestionario. Para ello, el campo de observación se centró en tres grupos de actores identificados sistemáticamente a través de los

respectivos registros regionales en Lombardía (Región de Lombardía, 2020a, 2020b, 2020c) y Véneto (Región de Véneto, 2020a, 2020b, 2020c): Asociaciones de promoción social (APS), sociedades cooperativas sociales (SCS) y organizaciones voluntarias (ODV).¹ La encuesta también involucró a las parroquias. Sin embargo, en este caso la ausencia de registros dedicados solo permitió una distribución asistemática del cuestionario, lo cual obliga a mantener cierta cautela a la hora de formular generalizaciones sobre este cuarto grupo. La recogida preliminar de datos y las entrevistas también permitieron mapear las organizaciones informales activas durante la primera ola, extendiendo también a ellas la administración del cuestionario.

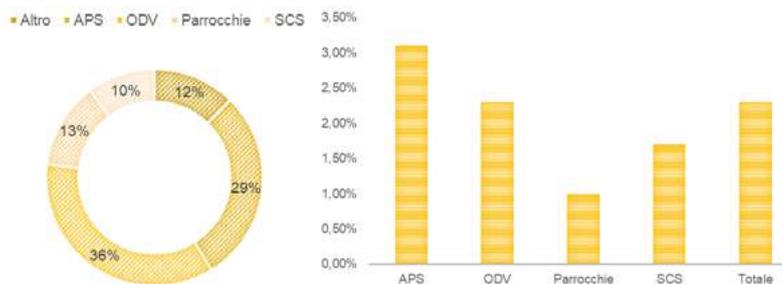
En total, se enviaron alrededor de 5 mil correos electrónicos, lo que permitió recopilar 423 respuestas entre julio y diciembre de 2020, lo cual supone un 5,22% de la población a la que se administró la encuesta, a partir de los respectivos registros regionales y las listas proporcionadas por las diócesis. La distancia entre los correos electrónicos enviados y los cuestionarios completados se puede atribuir a un seguimiento esporádico del correo institucional por parte de las organizaciones contactadas, especialmente en una fase que, para muchas de ellas, había resultado en una interrupción de las actividades ordinarias. También es comprensible que las organizaciones que

¹ La ODV, la APS y la SCS son organizaciones destinadas a realizar actividades de interés general sin ánimo de lucro (para una definición exhaustiva de la naturaleza jurídica de los tres tipos de entidades ver respectivamente: Ley 266/1991; Ley 383/2000; Ley 381/1991). En los dos primeros casos, estas actividades se promueven principalmente haciendo uso de la participación voluntaria de asociados y asociadas. En el caso de las ODV, sin embargo, las mismas actividades están concebidas en beneficio exclusivo de terceros (por tanto, con un énfasis más decisivo en el carácter altruista y gratuito de la afiliación). En el caso de las APS, sin embargo, las actividades promovidas también pueden prestarse en beneficio de los asociados y asociadas, con menores limitaciones en cuanto al empleo de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. Finalmente, las SCS son una forma particular de sociedad cooperativa destinada a la prestación de servicios a la inserción laboral de personas desfavorecidas. Dada su forma de sociedades de capital variable con fines predominantemente mutualistas, las SCS tienen una vocación empresarial más marcada. Los registros que consultamos estaban todos actualizados a 2019, a excepción del de la SB en Véneto, actualizado a 31 de diciembre de 2018.

no actuaron durante la primera ola se abstuvieran directamente de completar el cuestionario. De entre las organizaciones que sí respondieron efectivamente al cuestionario, 187 afirman haber realizado acciones y están incluidas en el mapeo. Estas constituyen el 44% de todas las organizaciones que respondieron y el 2,3% del total de organizaciones consideradas en las cinco provincias (Figura 2).

Además de un análisis estadístico de los datos recogidos a través del cuestionario, la información obtenida se georreferenció mediante la ubicación del domicilio social de las organizaciones que se sumaron a la encuesta. Esta operación, realizada en un entorno SIG, permitió analizar algunas cuestiones relativas a la distribución de las organizaciones a escala municipal, como su relación con el poblamiento y las características socioeconómicas de los territorios relacionados.

Figura 2. Incidencia de las organizaciones mapeadas sobre el total de organizaciones presentes en los respectivos registros provinciales por forma jurídica (a la izquierda) y peso relativo de las distintas formas jurídicas sobre el total de las organizaciones mapeadas (a la derecha)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Nota: APS: Asociaciones de promoción social; SCS: Sociedades cooperativas sociales; ODV: Organizaciones de voluntariado; Parrocchie: parroquias; Altro: otro; Totale: total.

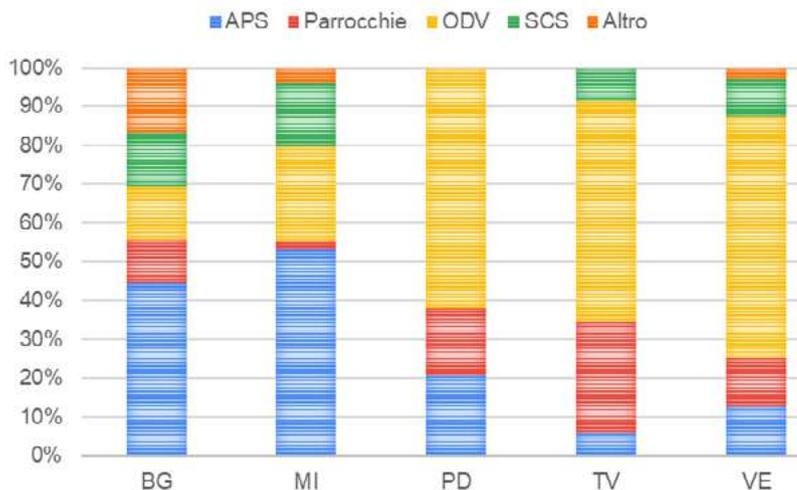
Presentación y análisis de los resultados

Resultados por provincia

Entre las 187 organizaciones mapeadas,² las Asociaciones de promoción social (APS) y las Organizaciones de voluntariado (ODS) son las formas jurídicas más representadas dentro de la muestra. Al observar la incidencia de las dos formas jurídicas sobre el total de organizaciones mapeadas según su ubicación por provincia, comprobamos la importancia de las Organizaciones de voluntariado en las provincias de Véneto y la de las Asociaciones de promoción social en las provincias de Lombardía (Figura 3). Cuantitativamente, la división de las dos formas jurídicas entre Lombardía y Véneto sigue siendo el mismo, tanto en valores relativos como en valores absolutos. Por otra parte, la modesta incidencia de las sociedades cooperativas sociales podría explicarse por el hecho de que prestan, con mayor frecuencia, servicios profesionales y, por tanto, a diferencia de las Asociaciones de promoción social y las Organizaciones de voluntariado (más orientadas al trabajo voluntario), tienen una menor elasticidad organizativa y mayores restricciones operativas en la reprogramación de actividades ordinarias ante situaciones de crisis.

² De estas, 41 se encuentran en la provincia de Bérgamo, 53 en la de Milán, 29 en la de Padua, 35 en la de Treviso y 29 en la provincia de Venecia.

Figura 3. Distribución porcentual de los diferentes tipos de organizaciones sin fines de lucro mapeadas en las cinco provincias



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Nota: BG: Bérgamo. MI: Milán. PD: Padua. TV: Treviso. VE: Venecia.

En todas las provincias, las actuaciones de las organizaciones mapeadas se han destinado, de manera prevalente, al ámbito de la inclusión (y por lo tanto a las políticas sociales) y, comprensiblemente, al sector salud (Tabla 1). Las acciones clasificadas como “recaudación de fondos” son atribuibles principalmente al apoyo financiero de otras actuaciones relacionadas con las dos áreas temáticas mencionadas. Otro rasgo característico de las acciones detectadas se refiere al ámbito de actuación. El 65% de las 187 organizaciones han desarrollado acciones a escala municipal, en mayor medida dentro de los límites del propio municipio donde se hallan localizadas. Cabe señalar que más del 84% de las acciones detectadas en las áreas de inclusión y salud tienen efectivamente un ámbito de actuación municipal o provincial. Esto revela la vocación local de las actuaciones asistenciales emprendidas, lo cual resulta también ilustrativo del

arraigo territorial de las organizaciones en cuestión. El 70% de los actores que reportan haber emprendido sus iniciativas a escala municipal, afirma haber realizado, cuando fue posible, actuaciones presenciales. En cambio, el uso de tecnologías telemáticas crece, como es de esperar, cuando se amplía el radio de acción: a escala regional, por ejemplo, el número de organizaciones mapeadas que realizaron acciones telemáticas supera el 50%).

Tabla 1. Distribución de las organizaciones sin fines de lucro mapeadas por provincia de localización y área de intervención

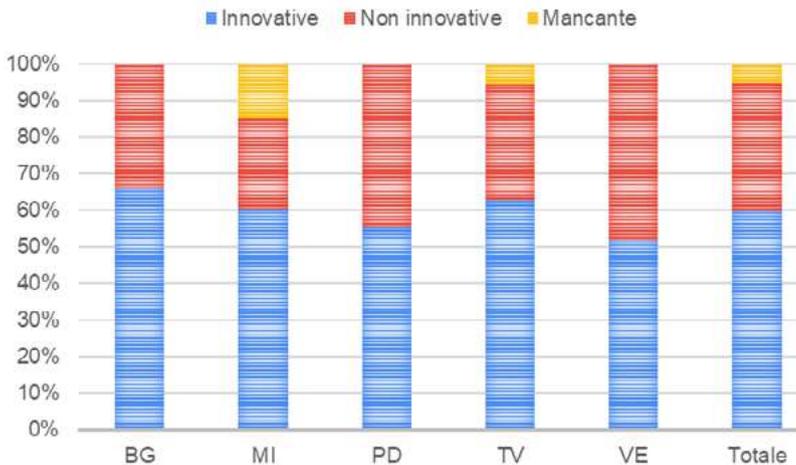
Ámbito de intervención	Bérgamo	Milán	Padua	Treviso	Venecia	Total
Comercio	4	0	0	0	1	5
Cultura	3	2	2	0	1	8
Educación	0	5	4	3	2	14
Inclusión	18	23	11	17	19	88
Recaudación de fondos	4	2	2	4	0	12
Salud	8	18	10	10	4	50
Otros	4	3	0	1	2	10
Total	41	53	29	35	29	187

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Elementos de innovación en el tercer sector

Es interesante observar cómo casi el 60% de las 187 organizaciones mapeadas atribuyen un carácter innovador a las acciones emprendidas, y cómo esta proporción crece en las provincias más afectadas por el virus en cuanto a contagios por número de habitantes durante la primera ola pandémica (las de Bérgamo, Milán y Treviso; Figura 4). En el caso de Bérgamo, que es la provincia golpeada primero y con mayor virulencia, la incidencia de actores que afirman haber activado acciones innovadoras es superior al 65%.

Figura 4. Distribución de las organizaciones mapeadas que consideran innovadora la acción que impulsaron o contribuyeron a impulsar según su ubicación por provincia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Nota: Innovative: Innovadoras; Non Innovative: No innovadoras; Mancante: Sin datos.

Estos datos sugieren que, en las cinco provincias estudiadas, al inicio de la crisis el impulso innovador asociado al sector sin ánimo de lucro puede hallarse vinculado a la necesidad y la capacidad de adaptación de las organizaciones involucradas para reprogramar repentinamente su actividad de acuerdo con las nuevas prioridades impuestas por la emergencia sanitaria. Cabe señalar que esta evolución no es en modo alguno ineluctable, puesto que el estallido de la crisis, especialmente ante la presencia de una amenaza desconocida e invisible como un virus, también podría haber inducido una dinámica de signo contrario, a saber, la parálisis de la sociedad civil organizada.

La estrecha correspondencia de las acciones emprendidas con las prioridades impuestas por la emergencia sanitaria se confirma por

el número de organizaciones involucradas en las acciones innovadoras en el sector salud. Estas representan, por sí solas, casi un tercio de las 187 organizaciones mapeadas y su acción resultó claramente complementaria al esfuerzo del sistema de salud. Los valores relacionados con la incidencia de las organizaciones involucradas en acciones innovadoras en el campo de la salud son más o menos equivalentes en la Lombardía y en el Véneto. Las Organizaciones de voluntariado emergen como las que presentan una mayor propensión a considerar que las actividades realizadas por ellas, incluidas las del sector salud, tienen un carácter innovador. Esto confirma el protagonismo asumido en esta fase por el voluntariado y las parroquias (a la que nos referiremos más adelante extensamente), cuyas estructuras organizativas y redes territoriales capilares han facilitado tanto la oportuna intervención en el inicio de la emergencia sanitaria, como la experimentación de nuevas formas de trabajo.

De hecho, el 65% de las organizaciones que han realizado acciones innovadoras afirma que estas han sido diseñadas para perdurar en el tiempo. Eso confirma que, más allá de una mera respuesta adaptativa contingente, las iniciativas emprendidas, aunque hayan nacido en un contexto de emergencia, han sido concebidas con ambiciones de perdurar. Así, la situación de crisis, al menos en una primera fase, parece haber sido acogida también, con lucidez y disposición organizativa, como una oportunidad de cambio más que con comprensibles sentimientos como el miedo, la desorientación y expectativa. Así lo confirma también que las organizaciones que manifiestan su intención de promover el cambio social o político a través de las acciones emprendidas sean más del 58% del total (ver más abajo, en el caso de Padua, donde esta dimensión emerge como particularmente relevante).

De las 84 organizaciones que han llevado a cabo iniciativas diseñadas para perdurar en el tiempo, 56 –es decir, cerca de un tercio de las 187 organizaciones mapeadas– están involucradas en acciones del ámbito de la inclusión y la salud de radio municipal y provincial. Esto revela la existencia de un grupo consistente de actores con

características similares, que puede ser considerado como un grupo promotor del impulso innovador detectado. Se trata de 56 actores sociales locales, bien integrados en el contexto geográfico de la acción colectiva, más de la mitad de los cuales operan en red con otras organizaciones. Esto proporciona un indicio indirecto de la importancia del arraigo territorial y de la existencia de dinámicas colaborativas entre actores territoriales para el despliegue de procesos de innovación en el campo del bienestar local. También es significativo que, de este grupo de 56 organizaciones, 41 fueran Asociaciones de promoción social, Organizaciones de voluntariado o agregaciones informales. Además, en más de la mitad de los casos, estas organizaciones son responsables de acciones de tamaño considerable que involucraban un número de participantes superior a 40. Para acabar de completar el cuadro, los estudios cualitativos informan que estas asociaciones se han gestionado principalmente de forma voluntaria y no remunerada. Esta es una información relevante, porque pone de manifiesto la centralidad de las formas de autoorganización civil como una dimensión que caracteriza la respuesta adaptativa del sector sin ánimo de lucro en las provincias consideradas.

Otro factor a tener en cuenta a la hora de evaluar la innovación de las iniciativas solidarias son los procesos de digitalización, es decir, el uso de recursos telemáticos en las iniciativas puestas en marcha, desde grupos de WhatsApp a mapas geolocalizados, entre otros. En principio, se había esperado un solapamiento más significativo entre innovación y digitalización, especialmente por las restricciones impuestas a la movilidad e interacción social en la primera fase de la emergencia sanitaria. Sin embargo, los datos, revelan que la innovación abarca también la vertiente de las acciones “presenciales”: más de la mitad de las 107 organizaciones que realizan acciones innovadoras las han impulsado directamente, sin recurrir a comunicaciones telefónicas o telemáticas. Las formas de digitalización en las iniciativas impulsadas por el tercer sector ciertamente han jugado un papel importante; no en vano, hasta 39 de las 58 organizaciones que han realizado acciones electrónicas les atribuyen un carácter

innovador (es decir, en discontinuidad con las actividades ordinarias). Sin embargo, el vínculo entre innovación y digitalización debe relativizarse, especialmente en lo que respecta al vínculo entre innovación y servicios presenciales para responder rápidamente a la emergencia sanitaria. En este sentido debe tenerse en cuenta que 49 de las 107 organizaciones que han realizado acciones innovativas presenciales corresponden a las áreas de innovación y salud, especialmente necesarias para garantizar el llamado bienestar comunitario (por ejemplo, a través de la entrega a domicilio de alimentos y medicamentos a favor de categorías vulnerables).

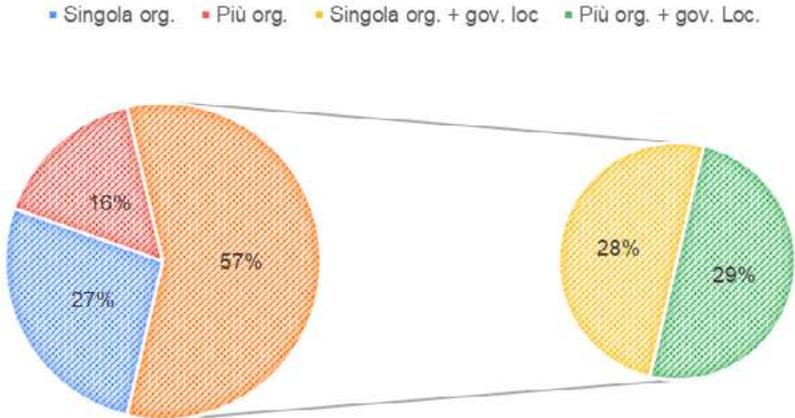
Las relaciones de las iniciativas solidarias: entre ellas y con el Estado

Una parte no marginal de las organizaciones mapeadas, alrededor del 40%, emprendió sus iniciativas durante la primera ola en ausencia de formas de colaboración con las instituciones de los gobiernos locales y regionales, el Sistema Nacional de Salud o el Sistema de Educación Pública. Por otra parte, las organizaciones mapeadas que han operado sin coordinarse entre sí son ampliamente mayoritarias, 107 de 187. Entre las que reportan haber colaborado con otros actores del tercer sector, solo 54 estaban colaborando al mismo tiempo con instituciones gubernamentales. El dato es especialmente relevante, ya que las acciones promovidas por redes de actores requieren un cierto grado de coordinación y son aquellas en las que el papel rector del actor público es, por tanto, más importante. El Estado se hizo presente durante la primera ola, colaborando con cerca del 60% de las organizaciones mapeadas. Sin embargo, los datos sugieren que la respuesta inicial a la pandemia se caracterizó por un grado de coordinación no excesivamente elevado entre los actores del sector sin fines de lucro, y entre estos y el Estado, aunque esto no impidiera dinámicas virtuosas de colaboración en algunos casos locales. Este rasgo también se confirma incluso cuando el campo se restringe a las escalas municipal y provincial, donde el papel rector de los gobiernos locales es más importante. Las organizaciones que desarrollaron

acciones en sinergia al mismo tiempo con otras organizaciones del tercer sector y el Estado son solo el 30% de las organizaciones mapeadas que operan en ambas escalas, tal como puede verse en la Figura 5. Estas características se explican, probablemente, por la imprevisibilidad y falta de conocimiento propias de la emergencia, pero, sin embargo, indica una fragilidad y la necesidad de fortalecer la capacidad de las instituciones gubernamentales para coordinar la respuesta de emergencia de la sociedad civil. Más adelante volveremos sobre este tema.

No obstante, una mirada cualitativa a las respuestas recibidas permite obtener una visión más matizada de la cuestión. Así, se observa que las acciones activadas en el marco de redes de actores que colaboran con los gobiernos locales, aunque involucran una parte limitada de las organizaciones mapeadas (45 de 187), han creado márgenes significativos para la innovación y el aprendizaje institucional. Es el caso de la red 'SuperBergamo' en Bérgamo, las 'Brigate Volontarie' en Milán (más tarde transformadas en Organización de voluntariado y el proyecto 'Per Padova Noi Ci Siamo'. Estas acciones han sido inspiradas en la sociedad civil, pero coordinadas con los gobiernos locales y se han desarrollado gracias a sinergias entre grupos informales (incluidos los movimientos sociales), pequeñas organizaciones locales y actores 'fuertes' con redes locales consolidadas y medios financieros (en los tres casos, respectivamente, Cáritas, Emergency y Centro de Servicio Voluntario). Significativamente, las organizaciones mapeadas que han entrado en colaboraciones de este tipo forman parte de aquel grupo de 57 actores involucrados en iniciativas que conciben la inclusión como factor impulsor de los procesos innovadores.

Figura 5. Distribución de organizaciones activadoras de acciones a escala municipal o provincial en función del tipo de acción activada (acción promovida por una sola organización o por varias, con o sin la colaboración de los gobiernos locales)

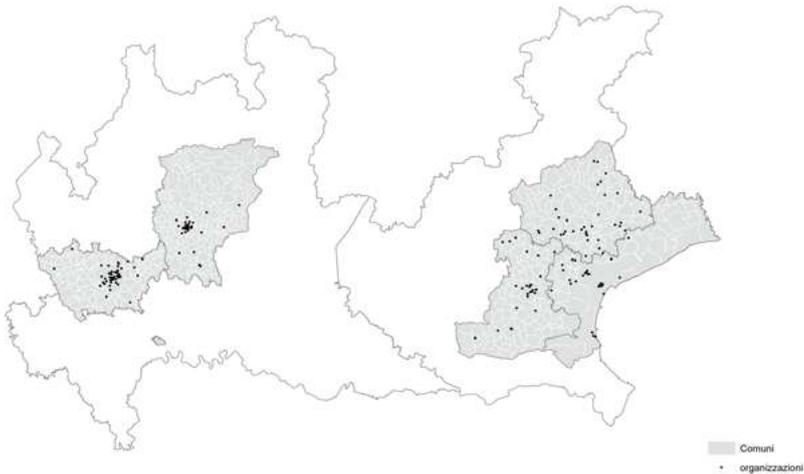


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Las geografías de la solidaridad a escala municipal

Las 187 organizaciones mapeadas están ubicadas en 70 municipios, por lo tanto, el 11,36% de los 616 municipios del área contaron al menos con una organización activada durante los primeros nueve meses de la pandemia. Entre estos, los municipios con más organizaciones activas son Milán (41), Bérgamo (30), Venecia (15), Padua (13) y Treviso (6). La comparación entre Lombardía y Véneto permite apreciar una primera diferencia importante en las respectivas geografías de la solidaridad. Mientras que en Lombardía las dos polaridades que corresponden a las capitales de provincia (Bérgamo y Milán) emergen con fuerza, en Véneto se aprecia una distribución territorial mucho más difusa (Figura 6), que involucra no solo a las capitales de provincia, sino también a los municipios más pequeños.

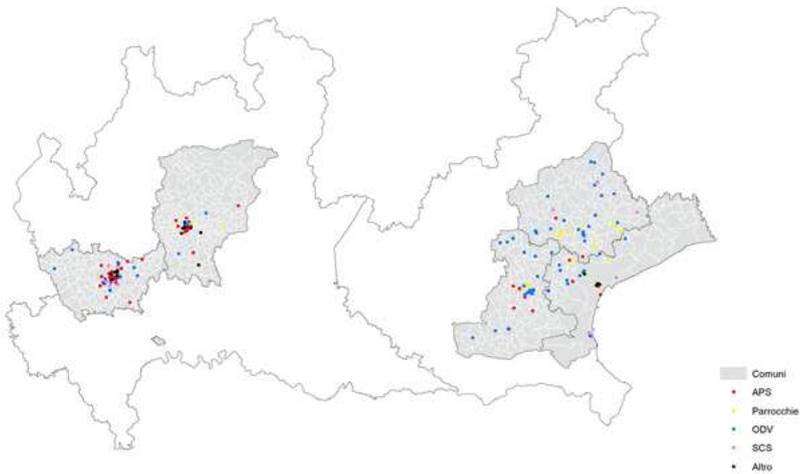
Figura 6. Distribución territorial de las organizaciones solidarias (por municipio)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Las 54 organizaciones del tipo Asociaciones de promoción social están ubicadas en 23 municipios, en los que destacan Milán (19 organizaciones) y Bérgamo (12), seguidos de Padua y Venecia, en Véneto, con 2 organizaciones. A su vez, las organizaciones de tipo Organizaciones de voluntariado, 67 en total, están ubicadas en 41 municipios, 8 en Padua, 7 en Milán y 5 en Treviso y Venecia. En cambio, 15 municipios, principalmente ubicados en Véneto, se caracterizan por la activación de parroquias (24 organizaciones encuestadas), incluyendo Padua, Venecia e Istrana (un pequeño municipio en la provincia de Treviso), con 3 parroquias cada uno. En resumen, y esta es una segunda diferencia sustancial entre las dos regiones, mientras que en Lombardía la forma jurídica predominante de las organizaciones activadas es la de Asociaciones de promoción social, el Véneto se caracteriza por una respuesta más marcada del sector de Organizaciones de voluntariado y de las parroquias a la emergencia generada por la pandemia (Figura 7; ver también Figura 2).

Figura 7. Forma jurídica de las organizaciones solidarias



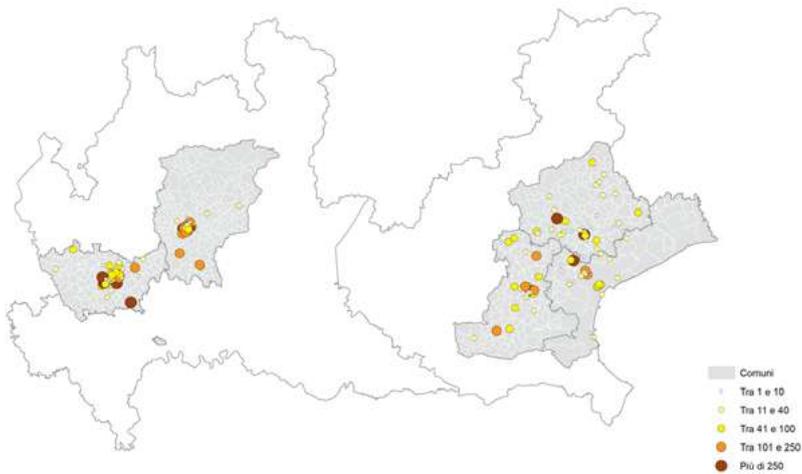
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Aunque no se aprecian diferencias regionales sustanciales con relación al área temática de las iniciativas,³ el mapeo mediante SIG permite captar un comportamiento diferente de las organizaciones en las dos regiones en cuanto al número de participantes involucrados en las iniciativas solidarias. Como puede verse en la Figura 8, el Véneto tiene una difusión más marcada de las organizaciones que cuentan con una participación relativamente elevada en los municipios que no son las capitales de provincia; por el contrario, confirmando lo dicho anteriormente, en Lombardía hay una mayor concentración de estas iniciativas en los municipios capitales, concretamente Bérgamo y Milán. Se decía en el párrafo anterior que el 65% de las 187 organizaciones mapeadas han activado acciones a escala municipal: en Lombardía, sin embargo, según lo declarado por los participantes, hay una mayor presencia de organizaciones

³ Las áreas temáticas predominantes, como se informó en el párrafo anterior, son las de inclusión social y salud.

que también han tenido como ámbito de influencia una escala supralocal (provincial, regional e incluso nacional). En el Véneto, por el contrario, el ámbito de actuación de las organizaciones, entendido como su radio de acción, parece ser más limitado, con la excepción de algunos casos de organizaciones ubicadas en la provincia de Padua (Figura 9).

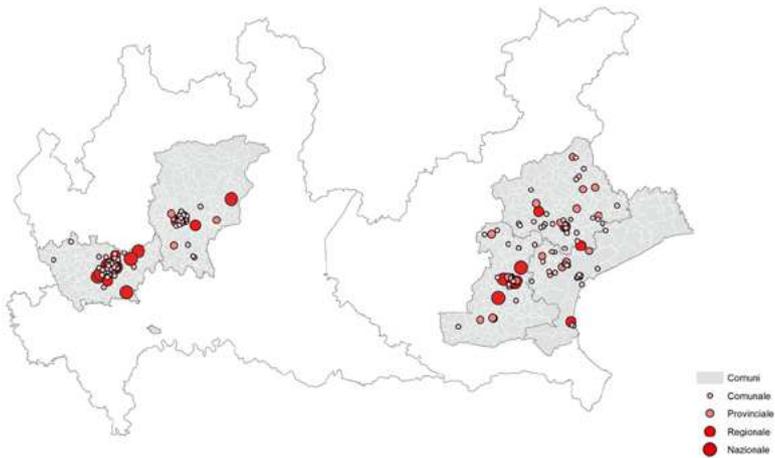
Figura 8. Número de participantes involucrados en las iniciativas solidarias



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Nota: Tra 1 e 10: De 1 a 10; Tra 11 e 40: De 11 a 40; Tra 41 e 100: De 41 a 100; Tra 101 e 250: De 101 a 250; Più di 250: Más de 250.

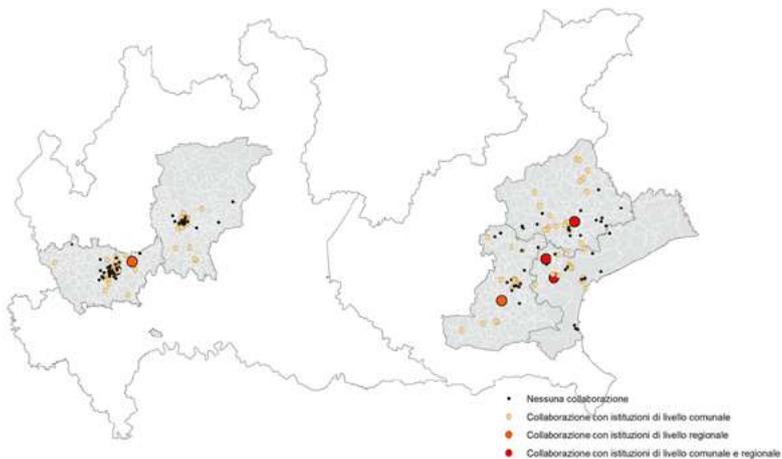
Figura 9. Escala territorial de las iniciativas



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Sin embargo, como muestra la Figura 10, buena parte de las organizaciones del Véneto han tratado de promover, a pesar de la contingencia de la emergencia pandémica, múltiples formas de colaboración con las instituciones, principalmente a escala municipal, pero también regional. En cambio, en Lombardía, un número menor de organizaciones declararon haber colaborado con instituciones. La confirmación de esta lectura también se da al observar las colaboraciones activadas por las organizaciones vinculadas con el Sistema Nacional de Salud y el Sistema de Educación Pública; una práctica más extendida entre las organizaciones venecianas, mientras en Lombardía la colaboración es apreciable, principalmente en organizaciones ubicadas en la ciudad de Milán y Bérgamo.

Figura 10. Colaboración con instituciones



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta realizada.

Las geografías de la solidaridad muestran, pues, rasgos bastante diferentes entre Lombardía y Véneto, tanto en lo que se refiere a la distribución territorial de los diferentes tipos de organizaciones – más difusas en el Véneto, concentradas en las ciudades de Milán y Bérgamo en Lombardía–, como a la escala respectiva de acción. Las provincias lombardas examinadas presentan un mayor número de Asociaciones de promoción social y Sociedades cooperativas sociales, mientras que en el Véneto han primado las de las Organizaciones de voluntarios y, aunque en menor medida, las parroquias. Este dato debe leerse junto con la distribución de las organizaciones activadas, que en las provincias lombardas se concentran en las grandes ciudades (donde prevalece la presencia del mundo asociacionista), y viceversa, en las provincias vénetas se articulan en un denso tejido, con una excelente cobertura local en la que se difumina el límite entre la acción voluntaria y la intervención parroquial. En ambos casos, llama la atención el carácter predominantemente local de las iniciativas, que al incidir sobre todo en el ámbito municipal demuestran

una fuerte vinculación con el territorio: una importante movilización a pequeña escala.

La diferente distribución territorial de las organizaciones activadas también podría leerse en relación con el contexto territorial y socioeconómico. Por un lado, la dispersión de asentamientos que caracteriza el Véneto central, por otro la presencia de importantes polaridades urbanas en el caso lombardo. Los mapas de distribución destacan diferencias y polarizaciones, que también pueden leerse en relación con el tejido socioeconómico y cultural en el que operan las organizaciones: la tradición cultural del sustrato católico (en particular, del asociacionismo católico) en Véneto ante la más clara y secular profesionalización/empresarialización del tercer sector en el caso lombardo.

Prácticas de ayuda mutua y aprendizaje institucional

Como se ha visto, la primera fase de la pandemia desencadenó una serie de innovaciones en los modelos organizativos y métodos de intervención en las organizaciones del tercer sector, ¿cuáles son las repercusiones de estas innovaciones a nivel institucional? ¿Cuál es el aprendizaje que de ellas han derivado las instituciones locales?

Una reflexión reciente sobre el papel de la innovación en las políticas sociales ha afirmado que cualquier cambio organizativo, legislativo y cultural dirigido a detectar o dar respuesta a necesidades sociales no expresadas o ignoradas, que promueva el empoderamiento de individuos y grupos, puede ser considerado innovador. En consecuencia, modificaría las relaciones existentes entre usuarios e instituciones, y favorecería un enfoque inclusivo en el proyecto de política urbana (Martinelli, 2012). ¿Es este el caso de las regiones italianas cubiertas por este estudio?

La encuesta realizada muestra cómo la incidencia de organizaciones que han activado iniciativas encaminadas a promover el cambio social o político es decididamente alta en las provincias donde

se ha llevado a cabo nuestra investigación, situándose en una media de poco menos del 60%, con un pico cercano al 65% en la provincia de Padua. Los datos relativos a la disposición de las organizaciones a incidir en el marco político local deben observarse en conjunción con la relación positiva que existe entre la innovación de las iniciativas y la implicación de las administraciones públicas. En general, una parte considerable (más del 62%) de las organizaciones que emprendieron acciones innovadoras colaboraron al mismo tiempo con los gobiernos locales y regionales, el servicio de salud o el sistema educativo público. El enfoque sinérgico entre el tercer sector y el Estado (tanto más importante cuando involucra a los gobiernos locales a nivel territorial) emerge, así, como un factor relevante para los procesos innovadores que se han desarrollado, junto con el potencial aprendizaje institucional asociado a estos. La tendencia a captar en las situaciones de emergencia aprendizajes para proyectarlos a nivel institucional nos parece un aspecto crucial, que presagia la institucionalización de prácticas innovadoras nacidas de la respuesta del tercer sector.

El debate científico, relativo tanto a las políticas sociales como a las urbanas, ha puesto recientemente en el centro la relación entre prácticas e instituciones (Fregolent y Nel-lo, 2021). En muchas ocasiones estos análisis han acabado proponiendo un escenario dicotómico. Si por un lado las formas de autoorganización, de abajo hacia arriba, contribuían a la desburocratización de los servicios y a una mayor proximidad a las necesidades de los usuarios (Martinelli, 2012), por otro lado, podrían generar un efecto sustitución y, por ende, la reducción de responsabilidad pública en algunos sectores estratégicos (Peck, 2013). Además, el público podría perder la dirección del servicio (de ahí la responsabilidad) y el rol de monitorear y evaluar los impactos, que son muy relevantes cuando se trata de temas sociales importantes (Martinelli, *op. cit.*). Sin embargo, recientemente el debate también se ha centrado en las formas de aprendizaje institucional que las iniciativas de autoorganización podrían generar sobre el funcionamiento institucional: se trata de prácticas

que en algunos casos están contribuyendo, de hecho, a interpretar y abordar de un modo diferente los problemas sociales en ausencia de una técnica de racionalidad institucional.

A nuestro entender, es necesario revisar estos argumentos a partir de lo que hemos visto en la emergencia pandémica. La literatura sobre emergencias ya analizó cómo, cuando un desastre azota un territorio, las transformaciones del espacio físico y los cambios en las redes sociales siguen dinámicas externas al ámbito de actuación del individuo, y por tanto contribuyen a generar necesidades inéditas también de la naturaleza colectiva (De Cunto, 2010).

En el caso de la ciudad de Padua, donde la encuesta muestra la voluntad precisa de las organizaciones para promover iniciativas encaminadas al cambio político y social, algunas entrevistas en profundidad realizadas definen líneas de razonamiento interesantes. El primero se refiere a la capacidad que ha mostrado el territorio para crear redes de colaboración inéditas, que en muchas ocasiones han superado los viejos círculos de pertenencia. Se trata de prácticas mutualistas totalmente autogestionadas y formas de innovación social cogestionadas por la administración pública y la cooperación local, que han creado sinergias muy interesantes. En línea con lo señalado previamente por algunos autores (Blanco y Nel-lo, 2018), de tal escenario surge la necesidad de aproximarse a los enfoques señalados por la literatura sobre movimientos sociales con la lente de la innovación social, en particular para responder a las necesidades de los barrios más expuestos a la vulnerabilidad social.

Así, por ejemplo, en el caso de la ciudad de Padua, durante la primera ola los actores institucionales del tercer sector y los movimientos sociales colaboraron en la definición de una red integrada de servicios dentro del proyecto “Per Padova noi ci siamo”. Se trata de una red de servicios destinados, en particular, a garantizar gastos y medicamentos en el hogar para las familias más frágiles y proponer actividades para menores y personas ancianas. También en los casos de Bérgamo y Milán se dieron sinergias similares (en parte sin precedentes) entre el tercer sector, los movimientos sociales y

los respectivos gobiernos locales (como en los casos de los proyectos “SuperBergamo” y “Brigate Volontarie”), pero tuvieron un carácter improvisado y de emergencia, y no condujeron a formas de colaboración duradera como en el caso de Padua.

La investigación parece mostrar que la activación y persistencia de los servicios de ayuda mutua han sido decididamente más efectivas y extendidas en el contexto paduano, precisamente porque ya existía una red de colaboración activa. De hecho, la construcción del dossier de la candidatura Padua Capital Europea del Voluntariado en los dos años anteriores había definido una red de colaboración entre el Municipio, el Centro de Servicio Voluntario (CSV) y la Diócesis, que luego se puso en valor durante la primera ola y por lo tanto estuvo lista para abrirse a más colaboraciones.

Considerando la perdurabilidad de las experiencias impulsadas en la ciudad de Padua, la activación del proyecto “Per Padova noi ci siamo ancora” –que sigue al realizado durante la primera ola– confirma la voluntad de continuar con las iniciativas puestas en marcha durante la fase más problemática de la pandemia. Se trata de un proyecto en el que más de 70 asociaciones, junto con los Consejos de Barrio, han renovado su disponibilidad para una nueva etapa de apoyo comunitario, creando un conjunto de servicios a escala de proximidad (Benedetti et al., 2020). Aun es pronto para evaluar en qué medida esta nueva intervención podrá cambiar radicalmente el funcionamiento de los servicios sociales y asistenciales a escala municipal. Sin embargo, no parece aventurado afirmar que, en Padua, a partir de la experiencia de la acción comunitaria durante la primera ola de la pandemia, está emergiendo una interesante coordinación y descentralización de la actuación pública, en particular de los servicios sociales y el bienestar, que están pasando a ser organizados en colaboración con el tercer sector.

Reflexiones finales

Según el 54° Rapporto Censis (2020), en Italia en 2020 el 77% de los habitantes “vio cambiar permanentemente al menos una dimensión fundamental de su vida: la salud o el trabajo, las relaciones o el tiempo libre”. En el panorama nacional, la pandemia ha golpeado especialmente a los territorios y las personas socialmente vulnerables (ancianos, situaciones de pobreza, etc.). De hecho, en el Véneto y la Lombardía, las regiones examinadas por esta investigación, una parte sustancial de las iniciativas solidarias se ha centrado en prestar ayuda a estos sectores.

El concepto de vulnerabilidad social es crucial aquí porque describe la exposición a riesgos sociales vinculados principalmente a la flexibilidad del mercado laboral, la grave escasez de alquileres asequibles, la incertidumbre de los ingresos y, por último, pero no menos importante, el envejecimiento de la población y el consiguiente aumento de las necesidades de cuidado y asistencia (Ranci et al., 2010, p. 250). Estos factores, que en las últimas décadas han debilitado fuertemente el estado del bienestar en Europa y en particular en Italia, con la llegada de la pandemia han afectado aún más profundamente las condiciones de vida de las personas y las familias (Cáritas Italiana, 2020). En este sentido, es interesante observar cómo la mayoría de las iniciativas solidarias aquí investigadas han trabajado precisamente en combatir los riesgos sociales descritos. Para ello han puesto en marcha en muy poco tiempo una serie de recursos, que han producido resultados muchas veces inesperados y en la mayoría de los casos efectivos.

Los territorios analizados muestran que la respuesta a la primera fase de la pandemia ha tenido repercusiones significativas en el aprendizaje de las organizaciones del tercer sector, así como a nivel institucional. Si para el mundo de las organizaciones este aprendizaje se ha manifestado como una respuesta casi “instintiva” ante la emergencia –aunque muchas veces mediada por sólidas estructuras

organizativas—, para las instituciones locales el aprendizaje podría llevar al reconocimiento de la necesidad de estabilizar, formalizar y proyectar hacia el futuro las prácticas impulsadas por el tercer sector. Aprender de los escenarios que se abrieron en la crisis debería ayudar a las instituciones a aprovechar las oportunidades para construir nuevas políticas (De Luca y Lanzani, 2020).

Si pensamos en la innovación como “la producción continua de nuevos sujetos sociales, de nuevos actores colectivos en busca de nuevas identidades, de mediaciones y afirmaciones institucionales” (Donolo, 1988, p. 14), los territorios analizados dan cuenta de una importante actividad innovadora que surgió durante la primera ola de la pandemia influenciada por algunas variables territoriales, dinámicas políticas y estructuras sociales que hemos tratado de describir en el presente capítulo. Con una escala de intervención mayoritariamente municipal o provincial y con una actividad atribuible a las áreas de inclusión y sociosanitarias, las organizaciones involucradas han sabido reprogramar repentinamente sus actividades de acuerdo con las nuevas prioridades impuestas por la situación de pandemia. La voluntad de las organizaciones de hacer que sus actividades innovadoras perduren en el tiempo aparece como un hecho relevante, pero que requerirá más investigación en el futuro. Solo entonces se podrá verificar si realmente el resultado innovador de las experiencias nacidas durante la primera ola ha cambiado radicalmente el funcionamiento de las organizaciones y, quizás, de las instituciones con las que han colaborado.

Por último, si los datos numéricos sugieren una coordinación no demasiado pronunciada entre los actores del sector sin fines de lucro, y entre estos y las instituciones, el análisis en profundidad sugiere algunas líneas de reflexión interesantes. Donde había formas estables de colaboración incluso antes de la pandemia, ha sido más fácil, en un momento de emergencia, capitalizar las relaciones y rutinas existentes, acelerando así una ‘respuesta en red’ en un momento de extrema dificultad. Colaboraciones que en algunos casos también han visto la construcción de constelaciones de actores sin

precedentes. Sobre la relación con las instituciones y por tanto sobre su posible aprendizaje, la investigación señala algunos indicios preliminares que a nuestro juicio resultan interesantes: el caso de Padua, profundizado en algunas de las entrevistas realizadas, sugiere en el proyecto “Per Padova noi ci siamo ancora” el intento de replicar a escala de barrio, es decir sobre una base territorial, un mecanismo de colaboración experimentado en plena emergencia pandémica.

Es demasiado pronto para verificar si las dinámicas descritas acabarán comportando un proceso de innovación estable en la definición de intervenciones sociales y de bienestar, pero el análisis muestra que las formas de actuar que han emergido tienen la posibilidad de influir incluso en el largo plazo y que, dependiendo de las condiciones, pueden acelerar procesos de aprendizaje institucional.

Bibliografía

Benedetti, C.; Marini, S. y Pica, K. (2020). Le reti di solidarietà urbana come antidoto per le epidemie global. *Documenti geografici*, 1, pp. 647-659.

Blanco, I.; Leon, M. (2017). Social innovation, reciprocity and contentious politics: Facing the socio-urban crisis in Ciutat Meridiana, Barcelona. *Urban Studies*, 54(9), 2172-2188.

Blanco, I. y Nello, O. (Eds.). (2018). *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Cáritas Italiana (2020). Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia. <http://s2ew>.

caritasitaliana.it/materiali/Rapporto_Caritas_2020/Report_CaritasITA_2020.pdf

Censis (2020) 54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2020, Milano Franco Angeli.

De Cunto, G. (2020). *Discontinue. Storie di trasformazione dello spazio nel post-sisma aquilano*. [Tesis de Maestría] U-Rise, Università Iuav di Venezia.

De Luca, S. y Lanzani, A. (2020). Liberiamo il potenziale di tutti i territori. Con una politica di sviluppo moderna e democratica. *Forum Disuguaglianze Diversità*. https://www.forumdisuguaglianze-diversita.org/wp-content/uploads/2020/07/Liberiamo-il-potenziale-di-tutti-i-territori-La-proposta_DEFx61577.pdf

Donolo, C. y Fichera, F. (1988). Le vie dell'innovazione. Forme e limiti della razionalità politica. *Feltrinelli* (Milán), p. 14.

Fior, M. y Mpampatsikos, V. (2021). Covid-19 and estimates of actual deaths in Italy. Scenarios for urban planning in Lombardy. *Journal of Urban Management*, 10, pp. 275-301.

Fregolent, L. y Nel'lo, O. (2021). *Social movements and public policies in Southern European cities*. Cham: Springer.

Martinelli, F. (2012). Social Innovation or Social Exclusion? Innovating Social Services. En H. W. Franz, J. Hochgerner y J. Howaldt (Eds.), *Challenge social innovation. Potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society*. Berlín: Springer.

Musolino, D. y Rizzi, P. (2020). Covid-19 e territorio: un'analisi a scala provinciale. *EyesReg*, 10(3). <http://www.eyesreg.it/2020/covid-19-e-territorio-unanalisi-a-scala-provinciale/>

Peck, J.; Theodore, N. y Brenner, N. (2013). *Neoliberal Urbanism Redux?*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3).

Ranci, C.; Fiore, B. y Pavolini, E. (2010) Explaining Social Vulnerability, pp. 250-278. En C. Ranci, *Social vulnerability in Europe. The new configuration of social Risks*. Londres: Palgrave Macmillan.

Regione Lombardia (1 de marzo de 2020a). *Elenco Cooperative iscritte al 31 dicembre 2019*. Regione Lombardia. <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/Dettaglio-Redazionale/servizi-e-informazioni/Imprese/impres-cooperative/albo-regionale-cooperative-sociali-regione-lombardia/albo-regionale-cooperative-sociali-regione-lombardia>

Regione Lombardia (1 de marzo de 2020b). *Elenco delle Associazioni di Promozione Sociale*. Regione Lombardia. https://www.dati.lombardia.it/Famiglia/Elenco-delle-Associazioni-di-Promozione-Sociale/4twa-i9aj/data?no_mobile=true

Regione Lombardia (1 de marzo de 2020c). *Organizzazioni di Volontariato iscritte nel Registro Regionale del Volontariato*. Regione Lombardia. <https://www.dati.lombardia.it/Solidariet-/Organizzazioni-di-Volontariato/xvej-7b8v/data>

Regione Veneto (2020a). *Albo Cooperative Sociali*. Regione del Veneto [1 de marzo de 2020]. <https://www.regione.veneto.it/web/sociale/cooperative-sociali>

Regione Veneto (2020b). *Registro regionale delle associazioni di promozione sociale iscritte*. Regione del Veneto [1 de marzo de 2020]. <https://www.regione.veneto.it/web/sociale/promozione-sociale>

Regione Veneto (2020c). *Registro regionale delle organizzazioni di volontariato iscritte*. Regione del Veneto [1 de marzo de 2020]. <https://www.regione.veneto.it/web/sociale/volontariato>

Capítulo 7

Evolução das redes locais de solidariedade em Portugal

**Análise em tempos de pandemia
e perspetivas para o futuro**

*José Carlos Mota, João Seixas, Alexandra
Ataíde e Carolina Cardoso*

Introdução

As redes locais de solidariedade foram essenciais para uma resposta mais abrangente e eficaz aos profundos impactos sociais resultantes da pandemia e dos diferentes períodos de confinamento vividos, sobretudo junto dos grupos mais vulneráveis da sociedade portuguesa.

Estas redes podem analisar-se através de distintos tipos de características, estruturas e dinamismos: pela natureza e fins da sua ação, pela capacidade de articulação nas respostas (entre a sociedade civil organizada, o Estado e as empresas privadas), pelos processos e perfis de resposta, de mobilização, de ação e consequentemente de impacto na vida das mais diversas e distintas comunidades.

Propõe-se aqui analisar estes processos de estruturação das redes locais de solidariedade criadas ou transformadas em Portugal durante a pandemia, e os seus impactos, discutindo ainda suas perspectivas futuras. Esta análise é desenvolvida através dos resultados de um inquérito efetuado a mais de duas centenas de iniciativas no terreno no final do primeiro confinamento, bem como por uma ilustração mais direta de dois casos de estudo em distintos territórios — em Aveiro, na região Centro (Vizinhos de Aveiro e Cidadania Lab) e no Barreiro, na Área Metropolitana de Lisboa (Vizinhos do Barreiro e LABIC Barreiro Velho).

O texto encontra-se dividido em cinco partes, que reflectem os seguintes aspectos: o impacto da Covid-19 em Portugal; a evolução recente da cidadania e das redes locais de ação em Portugal; uma análise das redes territoriais de solidariedade no país durante a pandemia; uma ilustração de dois casos de estudo referentes a coletivos de vizinhos e laboratórios de cidadania; e, finalmente, as conclusões.

O impacto da Covid-19 em Portugal

A pandemia da Covid-19 teve, em todo o mundo, um conjunto de impactos muito significativos na vida das pessoas, bem como nas estruturas sociais e económicas. Até ao momento em que este texto é escrito, registaram-se mais de 275 milhões de pessoas contaminadas e 5,36 milhões de mortos. Em Portugal, de março 2020 a dezembro 2021, mais de 10% da população foi infetada (1,2 milhões pessoas) e morreram cerca de 18.600 pessoas.

O impacto da Covid-19 foi muito severo e para além da lamentável perda de vidas humanas. Os indicadores de mobilidade dos últimos dois anos mostram como os dois *lockdown* interferiram na vida profissional e económica do país. Segundo Mota (2021), “entre março e abril de 2020, a média de pessoas confinadas atingiu os 61%¹, um

¹ Ver <https://www.publico.pt/interactivo/portugal-meio-gas-que-mudou-pais-suspenso>.

valor bastante superior ao registado no segundo *lockdown* (39,5%)². Em resultado dessa paragem, “1,6 milhões de alunos passaram a ter aulas à distância e quase um quarto dos 4,9 milhões de trabalhadores começaram a trabalhar remotamente³”.

Figura 1. Tendências de mobilidade durante a pandemia

Tendências de mobilidade

Alteração nos pedidos de direções desde 13 de janeiro de 2020



Fonte: <https://Covid19.apple.com/mobility>.

Contudo, a exposição ao vírus não foi igual para todos. As classes sociais e laborais mais desfavorecidas e precárias, com atividades não

² Ver <https://www.publico.pt/2021/01/16/sociedade/noticia/portugueses-cumpriram-ordem-ficar-casa-forma-ligeira-1946607>.

³ Ver INE, 2020.

compatíveis com o trabalho à distância, continuaram a desenvolver a sua atividade presencialmente e a utilizar os transportes públicos na deslocação quotidiana. Uma sondagem do *Jornal de Notícias* realizada no final de março de 2020 revelou que “44% dos inquiridos estavam a trabalhar em casa, mas no caso das pessoas com rendimentos mais elevados a percentagem chegava aos 68%”. Quanto às pessoas mais pobres, “três em cada quatro pessoas estava a fazê-lo presencialmente, sobretudo em profissões mal remuneradas (construção civil, limpezas, trabalhos administrativos), com o risco associado”. Este indicador é também sensível à geografia da residência e do trabalho. Em Lisboa, por exemplo, “o teletrabalho foi realizado por 55% dos inquiridos enquanto noutras regiões do país o valor baixa para 40%⁴” (Mota, 2021).

O confinamento teve repercussões muito significativas na atividade económica do país. No ano de 2020, “houve uma queda de 18,5% nas exportações da indústria do vestuário⁵ e no importante setor do turismo os hotéis nacionais tiveram uma perda estimada de 3,6 mil milhões de euros (AHP)», o mesmo se passou nos pequenos negócios, com o encerramento de 1.500 cabeleireiros em 2020 e de 30% dos ginásios, num universo de 1.100 empresas⁶ (Mota, 2021). Como se pode verificar na Figura 2, o “indicador de atividade económica”⁷ teve uma contração de 3,2% durante o 1º ano da pandemia — quebra particularmente visível nos primeiros meses de confinamento. A ligeira melhoria registada nos meses seguintes, decorrente do paulatino levantamento das medidas de restrição, foi de novo restringida nos meses finais de 2020 e sobretudo no início de 2021.

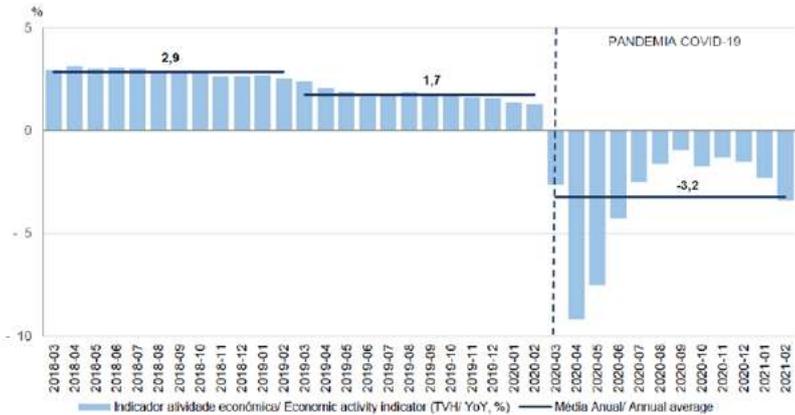
⁴ Ver <https://www.jn.pt/nacional/quase-metade-das-pessoas-esta-a-trabalhar-em-casa-mas-nao-os-mais-pobres-12000948.html>.

⁵ Ver <https://sicnoticias.pt/especiais/coronavirus/2020-11-10-Industria-textil-e-do-vestuario-sofre-quebra-de-185-nas-exportacoes>.

⁶ Ver <https://leitor.expresso.pt/semanario/semanario2517/html/economia/temas/radiografia-ao-impacto-da-pandemia-nos-varios-setores>.

⁷ Indicador composto que “sintetiza um conjunto de indicadores quantitativos que refletem a evolução da economia” (INE, 2021).

Figura 2. Indicador de atividade económica em Portugal



Fonte: INE — Um ano de pandemia — Uma breve Síntese INE@COVID-19 (2021).

O Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias⁸ promovido pelo INE ilustra bem a adaptação ao trabalho e estudo em casa e explicita as diferentes respostas diferenciadas face à capacidade económica das famílias. Em 2020, houve um aumento de “mais de 30 pontos percentuais comparativamente a 2010 e de 3,6 p.p. em relação ao ano anterior”⁹. No entanto, as desigualdades sociais no acesso à internet são bem evidentes. De acordo com o inquérito referenciado, os agregados com maiores rendimentos “são os que apresentam maiores níveis de acesso à internet (96,8%) e à banda larga (94,5%)” enquanto no outro extremo (20% com menores rendimentos), “as proporções reduzem-se para 66,9% com acesso à internet em casa e 62,4% através de banda larga”. Por último, o comércio eletrónico teve um aumento superior

⁸ Ver https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=465024825&att_display=n&att_download=y.

⁹ “84,5% dos agregados familiares em Portugal têm ligação à internet em casa e 81,7% utilizam ligação através de banda larga”.

a 7%, para um valor próximo de 35,2%¹⁰, ainda assim abaixo da média da União Europeia (cerca de 49%).

Os dois anos de pandemia contribuíram para o aumento da precariedade laboral, sobretudo nos setores económicos mais expostos à crise, e para o acentuar da turbulência social (Barata Salgueiro, 2020) o que obrigou a um importante conjunto de políticas públicas extraordinárias, de apoio às famílias e às empresas, nomeadamente através de um decisivo programa de suporte público do emprego (por processos de *lay-off*), de diversos tipos de apoios sociais, de apoios aos sectores económicos mais atingidos, ou ainda do estabelecimento de moratórias de protelamento de encargos de dívida. Paralelamente, a crise socioeconómica derivada da pandemia traduziu-se na eclosão de múltiplos novos movimentos e estruturas de ação social, como elemento essencial de solidariedade e de resposta coletiva às elevadas dificuldades. São estes movimentos que se irão de seguida analisar, no quadro mais vasto da evolução contemporânea dos movimentos sociais em Portugal.

Evolução da cidadania e das redes locais de ação em Portugal

Cidadania e movimentos sociais de base local

Nos anos mais recentes — pré-pandémicos — se parecia suceder-se uma fragilização da cidadania e do capital social nas sociedades ocidentais. Porém, tal perspetiva foi alimentada apenas por formas de interpretação demasiado clássicas e cada vez mais desajustadas das transformações em curso. Na verdade, o espaço público e político tem sido crescentemente ocupado por novos perfis de capital social e cultural e de intervenção cívica (Subirats, 2016). Um dinamismo visível, sobretudo nas novas, mais globalizadas e digitalizadas gerações, com maiores níveis de escolaridade e novas práticas de

¹⁰ Encomendas nos 3 meses anteriores à entrevista (INE).

interação sociocultural e de consciencialização política (Nel-lo, 2018; Merrifield, 2013) que, tanto nos centros como nas periferias territoriais, vão dando uma crescente atenção a múltiplos domínios sócio-territoriais e comunitários.

Com efeito, tem-se assistido a uma interessante evolução de iniciativas da sociedade civil, de movimentos sociais e de intervenções cívicas em Portugal (Seixas e Guterres, 2019), abrangendo áreas que vão da ecologia urbana à economia social, da mobilidade sustentável à habitação acessível, sendo mais visíveis as reivindicações e propostas quando se trata de campos muito debatidos e de territórios mais densos e sensíveis. Muitas iniciativas dirigem-se a carências materiais e sociais em habitats concretos; outras encaram os direitos sociais e ambientais de forma transversal, avaliando políticas e propondo alternativas; outras incidem a sua atenção na própria participação cívica e na qualidade dos processos democráticos. Alguns destes movimentos provêm de organizações com considerável inserção e reconhecimento social, incluindo estruturas permanentes e o envolvimento em redes internacionais; a larga maioria tratando-se de configurações pequenas, com reivindicações muito locais e muitas vezes efémeras. Não obstante, a conjugação orgânica destas diversas iniciativas transporta, em termos mais amplos, significativos elementos evolutivos: um crescente envolvimento social nas questões comunitárias, ecológicas e territoriais; o aumento das exigências para uma governação mais qualificada, transparente e colaborativa; a contribuição para a renovação dos sistemas políticos e democráticos.

Por seu lado, os poderes políticos e institucionais começam a estar mais disponíveis para a auscultação e a negociação com uma maior gama de agentes. O crescente reforço de diversas políticas públicas de proximidade e a maturação de processos colaborativos (como os Orçamentos Participativos ou alguns programas desenvolvidos em sistemas embrionários de parceria e de co-governação) têm aumentado as reações dos cidadãos para com os mais diversos temas ligados aos seus territórios de vida quotidiana. Porém, não obstante a sua aparente inevitabilidade, mantêm-se significativas incertezas

nestes processos evolutivos. Apesar de alguma abertura por parte das estruturas institucionais, estas são ainda práticas consideravelmente laterais em relação à larga maioria das dinâmicas políticas. A hipotética nova cultura de governança de base local encontra-se ainda pouco madura para a sua integração mais plena nos sistemas de debate e de decisão política de base territorial (Rio Fernandes *et al.*, 2020). Não obstante, estas são tendências que irão seguramente, de forma crescente, exigir às estruturas de governo territorial a adoção de novas formas de exercício da política (Sennett, 2016).

Tipologias de reação da sociedade civil

Num artigo recente que analisou as mais recentes reconfigurações dos movimentos sociais nas cidades de Lisboa e de Aveiro, Seixas e Mota (2021) sugeriram uma estrutura de análise tipológica dos movimentos cívicos e da sua evolução. Esta proposta envolve uma grelha de interpretação que conjuga as suas motivações, formas de organização, práticas e ainda resultados, e que se estrutura por quatro ordens de características: (i) protesto, (ii) reflexão, (iii) ação tática e (iv) inovação cívica e política.

Figura 3. Tipologias de movimentos cívicos urbanos



Fonte: Seixas e Mota (2021).

Os *movimentos de protesto* (i) agem através de uma postura reativa sobre um determinado tema, quer se trate de um problema urbano concreto ou de intenções mais globais de transformação da cidade, organizando-se para influenciar o processo de tomada de decisão, nomeadamente através de petições, intervenções com impacto mediático e, em alguns casos, iniciativas jurídicas. Esperam resultados a curto prazo e esgotam a sua ação com o fim da causa. A sua relação com o poder político é tensa e muitas vezes conflituosa.

Por seu lado, os *movimentos sociais urbanos* (ii) mais orientados por uma cultura de reflexão são motivados pelo conhecimento, diagnóstico e geração de ideias sobre o futuro da cidade, para as quais organizam debates e fóruns, produzem opiniões e só depois tomam posições. Não tendem a agir a curto prazo e estão um pouco mais longe da efervescência dos meios de comunicação social. Podendo, no entanto, deter maior potencial, embora sobretudo através de formas mais codificadas, de construir pontes entre posições antagónicas.

Os *movimentos de ação tática* (iii) são motivados principalmente pela transformação das cidades e do espaço público através de um ‘urbanismo de guerrilha’ ou ações de urbanismo tático. Pretendem impulsionar ou alcançar a transformação através de iniciativas específicas, de baixo custo e de impacto visível, desejavelmente através de processos participativos.

Finalmente, as *estruturas ou movimentos de inovação cívico-política* (iv), ainda raros, emergem — ou evoluem — em resposta ao aumento das responsabilidades cívicas, administrativas e políticas, promovidas por uma cidadania cada vez mais exigente ou/e por agentes políticos e dirigentes da administração pública que sugerem ações ou programas de co-governança, respondendo ao objetivo, explícito ou não, de desenvolvimento de novos modelos de cooperação no âmbito das políticas públicas e da ação cívica e promovendo a prototipagem e o design de novas experiências de governação. As recentes experiências dos laboratórios cívicos podem ser sugeridas como processos ou instrumentos de desenvolvimento deste tipo de movimentos (Seixas e Mota, 2021).

Em Portugal, as dinâmicas recentes de cidadania têm-se expressado sobretudo por via de lógicas de protesto ou de ação tática, com formas sobretudo reativas; mas cada vez mais, têm emergido também em domínios e por processos menos tradicionais, crescentemente ligados a lógicas de reflexão ou mesmo de co-construção, evidenciando uma crescente maturidade e posturas pró-ativas, de conjugação de agentes e de respostas para problemas transversais e coletivos. Por seu lado, embora as urgências sociais derivadas da pandemia tenham exigido reações mais eficazes, estas, a par das reações das políticas públicas, também acentuaram a necessidade de uma maior articulação entre reflexão e ação, entre diferentes tipos de redes de cidadania, agentes de mediação e poderes públicos. Atualmente, em Portugal, os diversos tipos de exercício de cidadania de cariz inovador, para além de crescentes, vão-se tornando mais conhecidos e acompanhados, aumentando as condições para contextos mais amplos de participação, de aprendizagem coletiva e de construção de estruturas de ação política com maior eficácia e alcance. Nestes sentidos, os diferentes tipos de movimentos cívicos tornam-se não apenas necessários, mas também, em diferentes momentos, complementares entre si, e entre as próprias estruturas de poder clássico. Sendo ainda expectável que, em redes e escalas mais alargadas, muitos agentes de diferentes coletivos se vão conhecendo e intercambiando experiências, conhecimentos e possibilidades, assim contribuindo, em termos sociopolíticos, para territórios mais participativos e para dinâmicas mais sofisticadas e resilientes de democracia local.

Redes Territoriais de Solidariedade durante a Covid-19 em Portugal

Os confinamentos realizados de 11 março a 2 maio 2020 (três meses) e de 15 janeiro a 11 março de 2021 (dois meses) mostraram uma notável capacidade de mobilização coletiva de organizações públicas, da sociedade civil e também das empresas.

Nos meses em que durou o confinamento, sobretudo o primeiro, foi ativada uma rede de organizações cívicas, empresariais e institucionais que prestaram serviços imprescindíveis aos grupos mais frágeis da comunidade, no domínio do abastecimento de proximidade, no apoio ao estudo e trabalho à distância e na criação de redes de vizinhança, entre outros. Durante este período, foi possível “experimentar um novo modelo de sociedade e de cidade há muito desejado, um modelo mais solidário, colaborativo e de proximidade, um modelo que, em condições anómalas, provou ser muito eficaz e possível” (Mota, 2020).

Num inquérito sobre dinâmicas cívicas lançado no final do primeiro confinamento produzido por um grupo de investigadores¹¹, colaboradores do coletivo Futuros Alternativos¹², foram identificadas 234 iniciativas solidárias que integraram posteriormente um mapeamento global produzido pelo projeto SOLIVID¹³.

Essas iniciativas foram tipificadas nos seguintes domínios: cuidar (novas formas de apoio social e comunitário), participar (novas formas de intervenção cívica), digitalizar (novas formas de trabalho, ensino e serviços públicos à distância), conhecer (novas formas de produzir conhecimento), desenvolver (novas respostas relacionadas com a economia, a logística, a habitação, a saúde ou outras) e criar (novas plataformas artísticas e culturais).

¹¹ Patrícia Simões, Diana Pereira, Nicolás Santelices Artaza, João Seixas e José Carlos Mota (14/07/2020).

¹² Maria Isabel Lima, Léa Prisca López, Laura Pomesano, José Carlos Mota, João Seixas, Isabel Moreira, Carlos Ribeiro, Carlos Queiroz, Carolina Cardoso, Bitocas Fernandes, Alexandra Ataíde, Ágata Gomes e Adolfo Chautón. Ver <https://futurosalternativos.com/>.

¹³ Ver <https://www.solivid.org/>.

Tabla 1

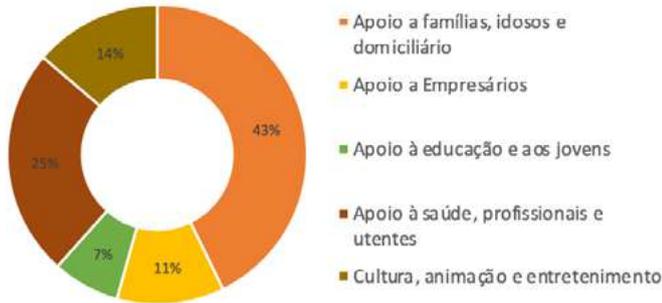
CONHECER	16	7%
CRIAR	19	8%
CUIDAR	104	44%
DESENVOLVER	38	16%
DIGITALIZAR	26	11%
PARTICIPAR	31	13%
Total	234	100%

Fonte: Futuros Alternativos.

Da análise produzida, o domínio cuidar foi o que gerou mais iniciativas solidárias (44%), seguido do desenvolver (16%), participar (13%) e do digitalizar (11%), e, por último, registam-se o criar (8%) e o conhecer (7%). Esta dinâmica revela a urgência do apoio social e comunitário, com iniciativas que vão da resposta a necessidades de proteção (viseiras e máscaras) à ajuda a grupos de risco (idosos, sobretudo) e a necessidade de apoio à atividade económica e ao abastecimento. Salienta-se, pelo carácter inovador, o surgimento de novas formas de intervenção cívica de base local, nomeadamente os grupos de vizinhos, iniciativas que serão objeto de análise detalhada no presente artigo.

Quanto aos beneficiários, a comunidade em geral é o principal público-alvo das iniciativas que decorrem em todo território no âmbito da resposta voluntária à Covid-19. A população dependente (jovens + idosos) representa o segundo grupo mais beneficiado pelas iniciativas. Enquanto os jovens viram o seu quotidiano mudar radicalmente, o ensino à distância foi um dos grandes desafios da era Covid-19, daí a possível necessidade de encontrar soluções que possam contribuir para o sucesso dos jovens e estudantes. Já quanto aos idosos, a resposta pode-se relacionar com o facto de ser uma população de risco. Com menor significância, apareceram ainda iniciativas com o intuito de ajudar famílias e população em situações de maior vulnerabilidade, o comércio e negócios portugueses, os profissionais de saúde e a população de risco.

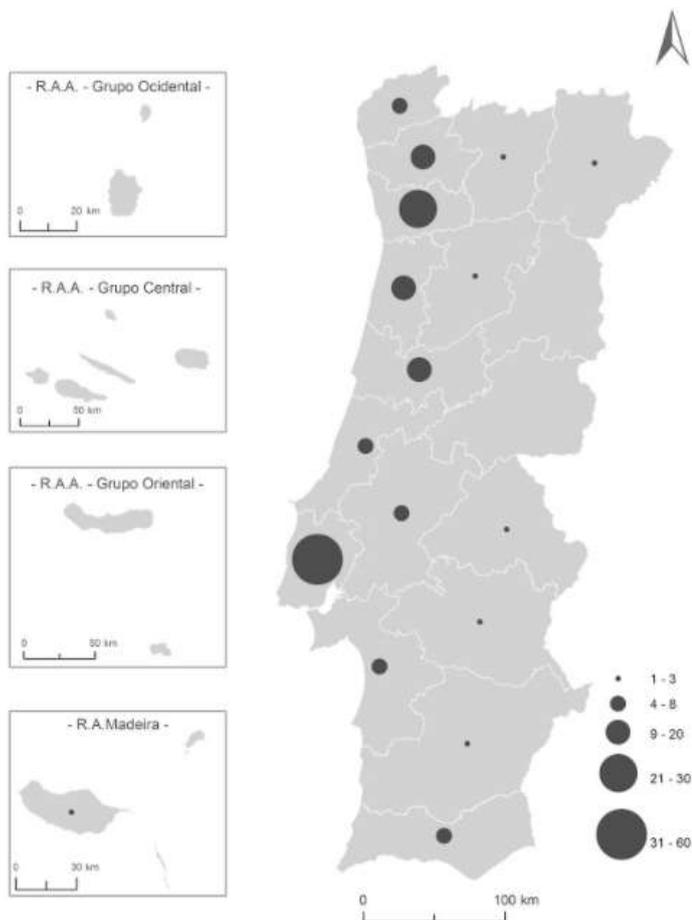
Gráfico 1. Tipologia das necessidades



Fonte: Futuros Alternativos.

A origem geográfica das iniciativas mostra uma maior concentração entre os distritos de Braga e Setúbal, com destaque para Lisboa, seguido de Aveiro, Leiria, Setúbal e Coimbra. Inversamente, observa-se uma menor concentração no interior do país, caracterizada por uma menor densidade populacional.

Figura 4. Origem das iniciativas



Fonte: Futuros Alternativos.

A tipologia de promotor mostra bem a diversidade de atores mobilizados para responder à pandemia. Do universo de iniciativas identificadas, as provenientes da cidadania (cidadãos e grupos de cidadãos informais) é o mais relevante, com 28%, seguido das promovidas pelas autarquias (25%), ONG (18%) e Empresas (18%). Ainda que no

universo das iniciativas cidadãs possa ter havido um trabalho de co-
operação com os poderes públicos, em particular com as autarquias,
é relevante o peso da sociedade civil informal no conjunto das inicia-
tivas solidárias criadas durante o confinamento, o que permite con-
cluir que esta se mobiliza e organiza sobretudo quando colocada em
momentos de crise ou urgência. O facto de 46% das iniciativas terem
surgido num período de tempo muito curto (entre 11 e 18 de março)
mostra bem a capacidade de mobilização conseguida.

Gráfico 2. Tipo de promotor



Fonte: Futuros Alternativos.

Quanto ao futuro, o inquérito revelou que 20% das iniciativas referiu que para continuar precisam de consolidar as redes de proximidade e de maior coordenação, 18% sublinhou necessidades de apoio e/ou mais recursos humanos e 11% a importância de uma maior promoção e apoio para uma mais eficaz comunicação e divulgação das iniciativas.

Num ciclo de encontros promovido pelo coletivo Futuros Alternativos com o objetivo de contribuir para uma reflexão colaborativa e útil sobre o futuro pós desconfinamento e pós-Covid, e no qual participaram representantes das iniciativas solidárias mapeadas, concluiu-se que as organizações só valem pela capacidade de formar comunidade e de formar rede. Foi sublinhada a importância de criar mais permanência nas redes que se criam, pois a crise que se atravessa é complexa, acumulando a dimensão de saúde pública, económica e social. As redes de ajuda e solidariedade sendo fundamentais, impõem manter os cidadãos informados e participativos. Por último, foi mencionado que a sociedade portuguesa não convive bem com a experiência e o erro, competindo a estas redes de solidariedade afirmar os princípios da cooperação e do trabalho em rede e ativar (ou exigir) novas políticas públicas.

Coletivos de Vizinhos e laboratórios de cidadania — os casos de Aveiro e do Barreiro

Os casos de estudo aqui expostos — em Aveiro e no Barreiro — apresentam um conjunto de características representativas das dinâmicas mais recentes, justificando ainda uma breve análise comparativa. Os primeiros, Vizinhos de Aveiro e Vizinhos do Barreiro, ilustram duas dinâmicas de vizinhança que foram construídas no início do primeiro confinamento, de forma colaborativa, a partir de trocas de experiências entre os seus promotores, decorrentes de trabalho conjunto antes realizado. Os segundos, Cidadania Lab e LABIC Barreiro Velho, são dois laboratórios de cidadania promovidos no segundo ano de pandemia, apoiados por dois programas de financiamento distintos (Orçamento Participativo com Ação Direta promovido pelo Município de Aveiro e Programa Bairros Saudáveis apoiado pelo Governo) mas inspirados por iniciativas prévias comuns (Experimenta Distrito de Madrid e Lab Cívico de Santiago em Aveiro).

Os Vizinhos de Aveiro e o Cidadania Lab

Os Vizinhos de Aveiro (VA) são um coletivo cívico constituído a 13 de março de 2020 em resposta ao alarme social criado pela pandemia Covid-19 e à necessidade de agir em apoio às necessidades das comunidades locais mais fragilizadas pelo confinamento, respondendo assim ao apelo de mobilização social lançado pelo Senhor Presidente da República, Professor Marcelo Rebelo de Sousa.

Ativando o enorme capital social e colaborativo existente em Aveiro, que gerou nos últimos anos vários projetos de cidadania urbana¹⁴, um grupo de cidadãos organizou-se como coletivo de apoio para superar os desafios e incerteza que se viviam. Durante o primeiro confinamento, o grupo de coordenação operacional dos VA envolveu mais de 100 pessoas de diferentes formações e experiências de vida, a trabalhar colaborativamente à distância através de várias plataformas digitais, criando diversos grupos de trabalho.

O coletivo juntou em poucos dias mais de 10 mil pessoas no Facebook¹⁵, num espaço virtual de informação, entreajuda e união de esforços para combater possíveis perigos provocados pela pandemia Covid-19. Enquanto isso, o grupo de coordenação operacional de cidadãos organizou-se na plataforma Slack, criando dez grupos de trabalho, cada um com o seu coordenador e colaboradores, todos eles agrupados de acordo com os saberes, as experiências e as bibliografias de cada um¹⁶.

¹⁴ Como o Vivacidade (2015), Vivobairro (2016), Aveiro Soup (2017), Lab Cívico de Santiago (2019) e outros.

¹⁵ Ver <https://www.facebook.com/groups/Covid19aveiro>.

¹⁶ Grupos: G1 — Comunicação; G2 — Apoio Social; G3 — Serviços ao Domicílio/Apoio Comércio Local; G4 — Apoio Equipas Saúde; G6 — Linha do Vizinho; G7 — Apoio Jurídico; G8 — Moderação Grupo Facebook; G9 — Cultura; e G10 — Atividades Desportivas e de Bem-Estar.

Figura 5



Fonte: Vizinhos de Aveiro.

Entre as atividades desenvolvidas entre março e maio de 2020 e os resultados alcançados destacam-se: i) construção de um site com informação útil sistematizada e que permitiu à comunidade local a submissão de pedidos e ofertas de apoio¹⁷; ii) divulgação de Cartões de Apoio entre vizinhos e afixação daqueles nos diferentes bairros e freguesias; iii) apoio a mais de 30 instituições sociais, fazendo o levantamento prévio das necessidades de cada uma e facilitando ações no terreno através de voluntários, bens, nomeadamente EPI's, contactos e sinergias entre interlocutores da sociedade civil; iv) mobilização de uma bolsa com mais de 70 voluntários destinada a apoiar as pessoas dos grupos de risco no terreno; v) criação da Linha do Vizinho, uma linha telefónica de informação, proximidade e apoio social à comunidade, assente numa plataforma tecnológica e desenvolvida por um dos elementos da equipa operacional, docente e investigador da Universidade de Aveiro; vi) constituição de uma bolsa de voluntários para a Linha do Vizinho, sendo que os coordenadores da linha garantiram formação em atendimento de apoio à

¹⁷ Ver <https://vizinhos-aveiro.pt/>.

comunidade a mais de 20 voluntários; vii) levantamento e sistematização dos serviços ao domicílio em Aveiro; viii) resposta às necessidades de alojamento dos profissionais de saúde do Centro Hospitalar do Baixo Vouga, recorrendo às ofertas de alojamento por parte da comunidade local, em articulação com o Município; ix) resposta aos pedidos de bens e equipamentos das estruturas de saúde através da recolha de doações; x) disponibilização de atividades artísticas, assim como de atividades culturais, lúdicas, de desporto e bem-estar, que as pessoas puderam fruir à distância; xi) disponibilização de atividades e conteúdos culturais, desportivos e de bem-estar, para a comunidade fruir à distância, através das plataformas online dos VA, graças às parcerias estabelecidas com profissionais locais; xii) moderação, informação e esclarecimento do grupo cívico no Facebook, com o apoio técnico de um grupo colaboradores especialistas nas áreas de direito, saúde e tecnologia, assim como dinamização das interações entre os membros do grupo, sobretudo na facilitação do encontro entre pedidos e ofertas de ajuda.

O Cidadania Lab surge em setembro de 2020 com o objetivo de dar continuidade ao espírito dos Vizinhos de Aveiro, já fora do contexto do primeiro confinamento, aproveitando a oportunidade do lançamento do Orçamento Participativo com Ação Direta promovido pela CM de Aveiro. Tratou-se de uma proposta submetida e votada por cidadãos que visou criar um espaço de diálogo e aprendizagem coletiva, de participação dos cidadãos na vida da comunidade e nas decisões políticas, de experimentação de soluções para problemas e necessidades que identificam na comunidade.

O projeto escolhido pelos cidadãos iniciou oficialmente a sua atividade a 9 de outubro de 2020 e abriu portas para um contexto e processo em que são os próprios cidadãos os protagonistas na criação de conhecimento e de soluções, uma vez que eles são os conhecedores, intérpretes e solucionadores por excelência das necessidades que identificam (Mulgan, 2006).

Perante o atraso que se verificava na implementação do plano de atividades do laboratório, provocado pelas restrições impostas face à

pandemia Covid-19 e pelos constrangimentos dos processos de contratação pública, o coletivo cívico tomou a iniciativa de criar e executar dois projetos adicionais: o #COLABORA, um evento colaborativo online dirigido a Organizações Sociais, com a presença de 18 representantes da ação social, que teve o objetivo de criar condições para o robustecimento de redes, partilha de recursos e criação de respostas conjuntas face à pandemia e conseqüente crise; e os Encontros entre Iniciativas Cívicas (EIC), um projeto de intercâmbio e aprendizagem com 12 iniciativas cívicas, de diferentes países, centradas na participação cidadã.

Desenhado para facilitar a participação dos cidadãos na vida da comunidade e na vida política, o plano de atividades do Cidadania Lab seguiu um processo metodológico de resolução colaborativa de problemas complexos, concretizado em diferentes etapas, desde o problema-ideia-protótipo de solução até à fase de teste-validação-continuidade, que se traduziram nos seguintes encontros participativos: Sessões Itinerantes nas Freguesias, Workshops de Desenvolvimento de Ideias, Experimentação e Mentoria, Workshops de Validação de Protótipos e Sessão de Celebração. Assim, entre abril e junho de 2021, foram implementados ao todo 14 encontros participativos com a comunidade aveirense: 10 eventos online e quatro presenciais.

Figura 6 e 7. Cidadania Lab



Fonte: Cidadania Lab.

No modelo aplicado no Cidadania Lab, foram organizadas quatro Sessões Itinerantes, que abrangeram as 10 freguesias do concelho, nas quais os cidadãos identificaram problemas, necessidades, preocupações, assim como oportunidades e sonhos para o território de que fazem parte. Com base na análise dos dados, emergiram oito áreas temáticas, das quais os participantes inscritos nos Workshops de Ideação elegeram cinco áreas de: Trajetos e mobilidade na rua; Espaços turísticos e culturais; Utilização dos espaços públicos; Proteção do ambiente e ecologia; Espaços verdes e jardins. Distribuídos por seis grupos de trabalho, os cidadãos abordaram problemas, geraram ideias e desenharam, de forma colaborativa, seis protótipos a testar durante um mês, em maio de 2021. Após a experimentação, os grupos de trabalho regressaram aos dois Workshops de Validação de Protótipos, em modo presencial, para apresentarem os resultados alcançados e afinarem as soluções desenvolvidas, os seis projetos cívicos: Passeios e Acessibilidades — no Bairro do Liceu; Cultura em Rede; Eco-Caminhadas; Polinizar Aveiro; Plataforma Parques de Aveiro; e Cuidadores do Bairro.

Decorreram ainda outras atividades de reflexão que aproximaram os cidadãos, os dirigentes da administração pública e políticos e o projeto terminou com uma Sessão de Celebração com a Comunidade, em que seis grupos dos projetos cívicos, outros cidadãos participantes, autarquia e cooperativa Aproximar, festejaram o caminho percorrido e os resultados alcançados deste exercício de cidadania em contexto de pandemia Covid-19.

Neste exercício foram envolvidos 400 cidadãos, demonstrando que novos modelos de governança são possíveis e são um contexto de proximidade de uma evidente riqueza democrática com excelentes resultados, como ilustra o vídeo oficial do Cidadania Lab¹⁸: mostrou-se ainda que é possível um trabalho de parceria entre poder local, cidadãos e outros atores da sociedade civil, para a criação de soluções conjuntas e de políticas públicas, como referiu o Senhor Presidente

¹⁸ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=FcXCrdLw40w>.

da República na mensagem vídeo de apoio que enviou ao Cidadania Lab e à comunidade aveirense¹⁹.

De acordo com o inquérito aos participantes, as motivações que levaram os cidadãos a querer participar, são focadas na partilha de ideias e conhecimento, aprendizagem, criação de soluções, contributo para melhorar a cidade e comunidade de que fazem parte. 99% dos participantes recomendariam este tipo de encontros participativos a outras pessoas. Esta foi a primeira experiência para muitos, ainda que 22% tenham já integrado o Lab Cívico de Santiago. A totalidade dos cidadãos participantes reportou que após o exercício se sentem mais conectados afetivamente com o território do município e a maioria afirmou que experienciou um contexto colaborativo em comunidade mais eficaz, realizou novas aprendizagens sobre o concelho, freguesias e bairros, e considera que o seu bem-estar aumentou e os laços sociais foram fortalecidos.

Após a implementação do laboratório, foi apresentada uma proposta à autarquia de um espaço de inovação cidadã num modelo de governança partilhada²⁰ aguardando-se uma resposta.

Vizinhos do Barreiro e LABIC Barreiro Velho

De modo a gerar respostas rápidas e efetivas no combate à pandemia e apoio às comunidades locais, muitas das iniciativas cidadãs que emergiram nos primeiros dias de confinamento, rapidamente transformaram-se em redes de colaboração em diferentes escalas, potenciadas pelas tecnologias digitais. Partindo desta lógica de colaboração em rede, os Vizinhos do Barreiro, surgem em simultâneo e de forma articulada aos Vizinhos de Aveiro, mencionados anteriormente. A atuação dos Vizinhos do Barreiro (VB) centrou-se essencialmente entre os meses de março e maio de 2020, durante o primeiro confinamento imposto pelo estado de emergência. Inicialmente, o

¹⁹ Ver <https://bit.ly/3xz16um>.

²⁰ Ver <https://bit.ly/3o2kiv2>.

poder público local não conseguia dar respostas suficientes face aos mais diversos problemas resultantes da pandemia, motivando um pequeno grupo de cidadãos barreirenses com diferentes conhecimentos e experiências a colaborar à distância e de forma autogerida, na criação de uma rede local de entreatajuda e solidariedade. Através da articulação com outras iniciativas da sociedade civil e apoios públicos locais, foi possível dar respostas complementares aos serviços públicos essenciais. Ao mesmo tempo, a aprendizagem colaborativa resultante da troca de conhecimento com redes de vizinhança de outros territórios possibilitou ampliar a ação coletiva e responder mais rapidamente aos desafios a curto prazo.

Figura 8. Vizinhos do Barreiro



Fonte: Facebook Vizinhos do Barreiro.

Das ações promovidas pelo grupo, destacam-se: (1) Criação de uma página do Facebook que visava informar e facilitar a articulação entre pedidos e ofertas de ajuda, individuais e coletivas²¹; (2) Criação de uma bolsa com mais de 50 voluntários destinada a realizar entregas de bens essenciais ao domicílio de pessoas em grupos de risco. Os voluntários eram selecionados mediante disponibilidade de horário, transporte disponível e localização. Um protocolo de entregas solidárias foi criado com apoio técnico de especialistas da área da saúde; (3)

²¹ Ver <https://www.facebook.com/groups/vizinhosdobarreiro>.

Mapeamento colaborativo dos serviços ao domicílio no Barreiro; (4) Resposta aos pedidos de bens alimentares para pessoas em situação vulnerável, através da articulação entre voluntários, interlocutores do poder local e da sociedade civil, nomeadamente cantinas sociais, escolas e IPSS's; (5) apoio a instituições sociais na divulgação de necessidades diárias através da página do Facebook e contactos entre diferentes interlocutores da sociedade civil; e (6) Resposta às necessidades de produção de material hospitalar para o Hospital Garcia da Orta, em Almada, por meio da criação de uma rede de costureiras voluntárias.

É certo que a crise pandémica fez sobressair uma energia cívica caracterizada pela ação coletiva voluntária, que resultou em muitas respostas de curto prazo importantes para o bem-estar das nossas comunidades locais. No entanto, descortinou e amplificou desigualdades sociais e urbanas tão complexas, que exigem respostas que vão além da ação assistencial e emergencial.

A 25 de junho de 2021, o Governo português aprovou o Programa Bairros Saudáveis, um instrumento de política pública, de âmbito nacional, que visa financiar projetos locais de iniciativa participativa que permitam melhorar as condições sanitárias e de habitabilidade em zonas e bairros críticos que apresentem fatores de “risco acrescido” face à situação de pandemia da Covid-19.

Na cidade do Barreiro, uma das zonas críticas é precisamente a zona histórica, apelidada de “Barreiro Velho”. A atual degradação do edificado e do espaço público, o sentimento de abandono da população local e as graves consequências socioeconómicas e ambientais agravadas pela pandemia, motivaram alguns elementos do grupo cívico VB, que aproveitaram a abertura do Programa e uniram-se a uma rede de parcerias cidadãs, académicas, públicas e privadas para submeter a proposta de um laboratório de inovação comunitária, o LABIC Barreiro Velho.

O LABIC propõe-se como uma metodologia de aprendizagem e produção colaborativa focada na experimentação. Através da criação de espaços abertos ao diálogo e de ações táticas articuladas com

uma rede, pretende-se experimentar soluções conjuntas que melhorem a qualidade de vida no bairro e contribuam para uma visão alternativa de futuro no território.

Nesse sentido, a metodologia foi desenhada em 5 fases de atuação: (1) Mapear e identificar a comunidade; (2) Ligar, motivar e mobilizar a comunidade; (3) Capacitar e Empoderar a comunidade; (4) Potenciar a cogovernança e (5) Consolidar e Celebrar²².

Devido à falta de dados atualizados e constantes fluxos migratórios da população do Barreiro Velho, tornou-se urgente numa primeira fase, dar visibilidade às características identitárias do Barreiro Velho, de suas gentes, culturas e saberes. Por outro lado, o mapeamento de espaços expectantes (como praças e vazios urbanos) permitirá identificar potenciais espaços a serem dinamizados através do desenvolvimento de projetos de interesse coletivo.

O diagnóstico participado realizado numa fase prévia, permitiu identificar a falta de coesão, o sentimento de abandono e a existência de conflitos interculturais, que se refletem no uso do espaço público. Neste sentido, a primeira atividade programada da segunda fase — Redes que nos unem — prevê um conjunto de ações de sensibilização e fóruns cívicos que promovam o diálogo sobre os desafios do território, clarificando o papel das redes formais e informais existentes. A atividade Rua é Nossa pretende ativar a colaboração em rede e prevê um conjunto de workshops de ideação para a cocriação de uma programação de relevância comunitária, onde o espaço público possa ser palco de atividades culturais, desportivas, de recreio e lazer, essenciais à promoção do bem-estar, da coesão e sentimento de pertença. Os eventos serão produzidos por meio de oficinas “mão na massa” que promovam a partilha de recursos, ferramentas e conhecimento.

A terceira fase pretende capacitar a comunidade ao nível técnico, pessoal e coletivo, apoiando os grupos de moradores no desenho, implementação e gestão de projetos que melhorem a vida em comum — projetos de inovação comunitária (PICS). Desta forma, pretende-se

²² Ver <http://www.labicbarreirovelho.pt/>.

alavancar o sentido comunitário e a cidadania ativa e aumentar a capacidade de escolha e ação dos mais vulneráveis. Partindo de uma convocatória pública, moradores locais poderão integrar grupos de trabalho que irão participar de workshops de cocriação e capacitação. Uma convocatória para colaboradores permitirá aos grupos partilharem as suas ideias com a rede expandida de atores e entidades, tal como, necessidades de recursos, potencialidades e desafios. Os projetos serão desenvolvidos pelos moradores com o apoio técnico dos parceiros, tendo em vista a sua sustentabilidade a longo prazo.

A quarta fase propõe ativar, ampliar, capacitar e consolidar o grupo comunitário — Grupo dos Amigos do Barreiro Velho (GABV) — disponibilizando um espaço comum e dotando-o de uma caixa de ferramentas (recursos, ferramentas e conhecimentos) que lhe permita em articulação com entidades locais criar o Plano de Governança Local. Esta fase propõe um conjunto de ações de formação: (1) à comunidade, no que respeita a educação para a cidadania e autodeterminação, promovendo a construção de consciencialização e responsabilidade social e (2) ao GAVB, no que respeita ao desenvolvimento de competências de liderança, gestão comunitária e articulação com a rede de atores locais. A atividade inclui partilha de boas práticas entre comunidades de territórios distintos.

Através da consolidação do grupo comunitário, do fortalecimento de uma rede local de apoio, e da continuidade de programas de capacitação da comunidade em articulação com os parceiros locais e o projeto CLDS Barreiro COMSIGO, pretende-se celebrar os resultados conseguidos e estruturar linhas de ação futuras. Nesta fase pretende-se instaurar as assembleias comunitárias como mecanismo autogerido pelo GAVB para: (1) Avaliar o impacto do projeto no território; (2) Apresentar os instrumentos criados ao longo do processo; (3) Identificar as linhas de ação comunitária para o futuro, em articulação com a rede local e rede expandida.

Figura 9 e 10. Evento “O LABIC está no bairro”



Fonte: LABIC Barreiro Velho.

O LABIC encontra-se numa fase inicial devido ao atraso no processo de contratação pública, entre os meses de março a outubro de 2021. Os oito meses de espera permitiu a realização da atividade adicional “Conversas Porta à Porta”²³, uma série de entrevistas a moradores e trabalhadores da zona histórica da cidade do Barreiro que permitiram um conhecimento mais aprofundado da população local. Foram ainda realizados mais de 20 encontros com diferentes interlocutores da sociedade civil e poder público local, permitindo compreender as dinâmicas socioterritoriais existentes e ampliar a rede de colaboração.

Conclusões

A pandemia da Covid-19 deixou um rasto pesado de perdas de vidas humanas e de fragilização das condições de vida de muitas famílias e empresas, sobretudo em países com economias muito baseadas nos serviços e fortemente interligadas com o exterior, e com sociedades com redes sociais ainda muito organicamente estruturadas — como é o caso de Portugal. Contudo, curiosamente, a crise sanitária e a consequente crise socioeconômica foram ativadoras de respostas locais de solidariedade consideravelmente

²³ Ver <https://www.youtube.com/channel/UC9NcKdp8gGGe1wRCWa2g6GA>.

rápidas e eficazes. Articulando-se a sociedade civil, o Estado e a iniciativa privada, com resultados relevantes em plena turbulência e no alívio das consequências negativas de vários tipos de perdas e de destruições. Foi também o momento em que emergiram dinâmicas cívicas em domínios e por processos menos tradicionais, como o da reflexão ou da co-construção, evidenciando uma crescente maturidade e posturas pró-ativas de antecipação de respostas a problemas coletivos.

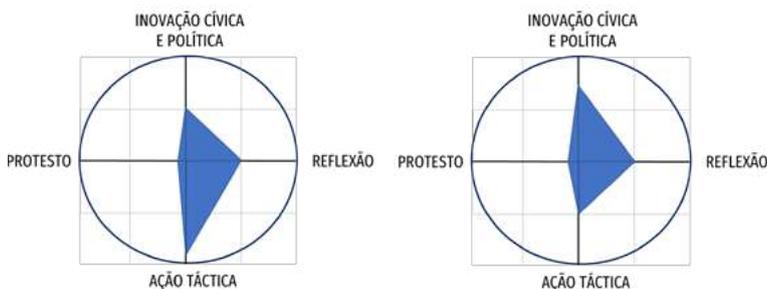
Neste artigo apresentaram-se os resultados de um mapeamento e inquérito a 234 iniciativas solidárias nacionais cujo conteúdo integrou o projeto SOLIVID e que dá corpo à presente publicação. Foram tipificados e hierarquizados seis domínios essenciais surgidos, o cuidar (44%), o desenvolver (16%), o participar (13%), o digitalizar (11%), o criar (8%) e o conhecer (7%), revelando a urgência dos apoios mais tradicionais (social e comunitário e atividade económica) e o surgimentos de outros de carácter mais inovador (formas de intervenção cívica de base local, nomeadamente os grupos de vizinhos), tendo sido estas últimas iniciativas objeto de enfoque mais preciso.

Aplicando uma matriz tipológica de movimentos cívicos urbanos (Seixas e Mota, 2021), verificou-se que os coletivos VA e VB se situam maioritariamente no quadrante da ação tática urgente (solidariedade), mas encontrando-se por sua vez num importante processo de transição para um segundo nível com atividade e preocupações mais relacionadas com a reflexão e a predisposição para a constituição de redes de ação e de construção mais inovadora e coletiva. Por sua vez, os processos do Cidadania Lab e do LABIC são casos onde a preponderância é já claramente a da inovação cívica e construção coletiva, não obstante com preponderância ainda relativamente reduzida nos campos da reflexão e da ação tática urgente. Em qualquer dos casos, a dimensão protesto é praticamente inexistente.

Tomados em conjunto, estes dois casos revelam assim algumas perspectivas estimulantes de evolução das práticas solidárias em

meios urbanos. Num primeiro momento, visam agir sobre os problemas das comunidades e só após o período de emergência sobressai a postura de construção coletiva e ação tática, já não sobre pessoas, mas sobre os lugares.

Figuras 11 e 12. Movimentos cívicos de ação tática (Vizinhos de Aveiro e Barreiros) e de construção coletiva (Cidadania Lab e LABIC)



Fonte: Autores.

Em ambos os casos, a relação com os poderes públicos mantém-se muito reduzida, resultado de desconfianças mútuas e de uma longa cultura de liderança local que ainda toma os movimentos com considerável sobrançeria. Ainda assim, no caso do Cidadania Lab em Aveiro, por se tratar de um projeto apoiado pelo município, emerge alguma possibilidade da experimentação realizada poder ter eco nas práticas participativas autárquicas.

O trabalho destes coletivos cívicos tem vindo a ganhar junto das comunidades um apoio cada vez mais relevante, e que se traduz numa crescente participação nas atividades promovidas. Por seu lado, embora a um passo consideravelmente distinto, e sempre impregnado por desconfianças mútuas e pelas culturas político-administrativas acima referidas, também se tem registado algum tipo de aproximação por parte de responsáveis políticos e técnicos autárquicos.

Estes exemplos são uma evidência do capital social e colaborativo latente e em expansão nas comunidades e de que estes podem ser desenvolvidos com maior capacidade de ação quando são criados espaços e contextos mais propícios — mesmo quando em contextos difíceis, como é o caso da pandemia. As profundas barreiras à colaboração entre sociedade civil e a administração pública podem ser minadas por via de um crescendo de processos participativos e assim paulatinamente estruturando futuros modelos de governança partilhada (Polyak *et al.*, 2021).

A pandemia fez sobressair a importância de ativar a inteligência social e coletiva nas comunidades para desenvolver o sentimento de pertença, laços e redes de solidariedade, bem como para o fomento de culturas colaborativas, aumentando as práticas de participação cidadã e o fortalecimento das capacidades de resolução conjunta de problemas. Construir espaços e formas de organização como os laboratórios cidadãos, que permitem diálogo, experimentação e erro, aprendizagem coletiva, consensos, colaboração, co-construção de conhecimento e resolução conjunta de desafios (Parra, Fressoli e Lafuente, 2017), será seguramente construir comunidades mais sábias, solidárias e resilientes.

Bibliografia

Barata Salgueiro, T. (2020). Viver na Cidade sob a pandemia da Covid-19. *Finisterra LV*, 115, 113-119.

Merrifield, A. (2013). The urban question under planetary urbanization in International, *Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 909-922.

Mota, J. C. (2020, dezembro). Como vamos construir a cidade e a sociedade pós-pandémica? *Revista Linhas*. Universidade de Aveiro. Disponível em: <https://www.ua.pt/file/63336>.

Mota, J. C. (2021, maio). A cidade pós-Covid e o impacto da pandemia na relação casa-trabalho. *Revista Terramaia*. Disponível em: https://www.cm-maia.pt/cmmaia/uploads/writer_file/document/5844/terra_maia_3.pdf.

Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 1(2), 145-162. Disponível em: www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/itgg.2006.1.2.145.

Nel-lo, O. (2018). *A cidade em movimento*. Lisboa: Tigre de Papel.

Parra, H. Z. M., Fressoli, M. e Lafuente, A. (2017). Apresentação: Ciência Cidadã e Laboratórios Cidadãos | Introduction: Citizen Science and Citizen Labs. *LIINC em Revista*, 13(1). Disponível em: <https://doi.org/10.18617/liinc.v13i1.3907>.

Polyak, L. et al. (2021). *The Power of Civic Ecosystems Cooperative*. Viena: City Books.

Rio Fernandes, J. A.; Teles, F.; Chamusca, P. e Seixas, J. (2020). The power of the cities and the power in the cities: a multiscale perspective from Portugal. *BAGE Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 87.

Seixas, J. e Guterres, A.B. (2019). Political evolution in the Lisbon of the digital era. Fast urban changes, slow institutional restructuring and growing civic pressures. *Urban Research and Practice*, 11(3).

Seixas, J. e Mota, J. (2021). Dialogues, tensions and expectations between urban civic movements and city administration. Lessons for urban politics evolution from two recent participatory processes in Portugal. *The Evolving Scholar*, IFoU 14th Edition.

Sennett, R. (2016). *Building and dwelling: Ethics for the City*. Londres: Allen Lane.

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo: Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Libros de la Catarata.

Segunda parte

Experiencias urbanas:

La ayuda mutua en ciudades y barrios

Capítulo 8

Las redes comunitarias y la crisis de la Covid-19

Un estudio de caso de las experiencias
en Córdoba (Argentina) y Madrid (España)

Lucía Cobos Tribiño y Laura Laosa Crespo

Introducción: Una mirada escalar de las redes comunitarias

La llegada de la crisis desatada a raíz de la pandemia de la Covid-19 ha dado lugar a grandes desafíos a nivel global, poniendo en tela de juicio la capacidad de los estados de bienestar para hacer frente a este contexto. El carácter sobrevenido de la crisis ha planteado muchas dificultades e incertidumbres, pero también ha dado pie a un número importante de iniciativas de solidaridad y apoyo mutuo que surgieron para dar respuesta a las necesidades de los diferentes territorios más vulnerables.

La elección de observar lo global, lo regional o lo local responde a una decisión que es fundamentalmente escalar y que condiciona en cierta medida el objeto de estudio. Es decir, a la hora de definir la escala utilizada se debe tener en cuenta que estas no actúan de forma

autónoma, sino que están interaccionando permanentemente (Massey, 2004).

Pensar en estos términos permite comprender que no se puede explicar una escala concreta sin tener en cuenta que se interrelaciona con diferentes niveles y se ve afectada por procesos que suceden en niveles escalares diferentes. En los casos que se presentan a continuación, sobre dos experiencias comunitarias surgidas debido a la pandemia en la ciudad de Córdoba (Argentina) y Madrid (España), la elección de la escala urbana va a dar las claves de cómo se materializan procesos que surgen desde lo global, lo regional y lo nacional pero también lo barrial. El objetivo de enmarcar ambos casos de estudio no es tanto ofrecer una comparación como poner en diálogo dos respuestas en dos contextos diferentes, que se dan ambos en el ámbito local ante una misma crisis global. Cada caso va a responder a su propia sedimentación, por lo que la conformación de los sujetos y la interrelación con el espacio difieren. No obstante, el ponerlos en paralelo posibilita precisamente dar cuenta de las cuestiones que guían el análisis y que son las siguientes: ¿Cómo surgen los sujetos que conforman las redes comunitarias? ¿Cómo han operado los procesos de sedimentación socioespacial sobre la acción colectiva? ¿Qué identidades se han conformado? ¿Se puede hablar de la constitución de un sujeto político? ¿A través de qué actores del tejido comunitario y con qué herramientas se ha llevado a cabo la acción colectiva?¹

Marco teórico: Espacio e identidad

Este artículo se inscribe en los debates que tienen lugar entre la Geografía Política y la Teoría Política. Por un lado, el abordaje del orden como un conjunto de prácticas que son el resultado de una

¹ Este texto forma parte del Proyecto I+D: “Innovación económica, social y política en Madrid en el contexto de la (post)pandemia: estrategias y dimensiones territoriales” (PID2020-112734RB-C33).

articulación hegemónica concreta, donde tiene lugar la constitución de las diferentes identidades que se definen por su carácter antagonista (Schmitt, 1987; Laclau y Mouffe, 1985; Castells, 1999; Mouffe, 2007). Y, por otro lado, bajo la consideración de que estos procesos no operan en el vacío, sino que están situados y esta ubicación tiene efectos concretos, por tanto, lo espacio, lo social, lo político y la política se encuentran entrelazados (Massey, 1999).

Bajo esta concepción antagonista de la política, el espacio adquiere un papel protagonista: “el espacio es un sitio de constante interacción y lucha entre dominación y resistencia” (Oslender, 2002; p. 3), pero no solo es eso, sino que el espacio se define por su carácter fluido y es producto de la interacción y de su multiplicidad que permite la coexistencia de los diferentes relatos y la posibilidad de incorporar elementos nuevos (Massey, 1999).

Así, en esta relación entre lo político y lo espacial, los movimientos sociales se tornan imprescindibles en la comprensión de la articulación de estas luchas que van configurando el orden que lo es un sentido social, pero también espacial.

Para Oslender (2002) el espacio se muestra como un lugar privilegiado desde el que los movimientos sociales pueden desafiar el orden dominante, reconfigurando el espacio a través de luchas por los sentidos sedimentados, en lo que el autor denomina *espacialidades de resistencia*. Estas espacialidades no se definen tanto por su ubicación concreta sino por la dimensión política que implica, como se mencionaba anteriormente, su carácter antagonista.

El antagonismo, por tanto, como elemento central de la política se materializa, en Schmitt (1932), en la división amigo/enemigo. Para el autor si bien toda identidad se construye por la diferencia nosotros/ellos, tan solo será política cuando esta relación implique enemistad y no tan solo mera inscripción colectiva. No obstante, se trata una cuestión de grados y toda relación puede derivar en una relación política.

Castells (1997) recupera esta perspectiva relacional de la construcción identitaria, pero poniendo el foco, al igual que Oslender (2002), en las relaciones de poder que configuran el contexto en el que se

generan estas identidades. Así, para el autor, se conforman tres formas identitarias. En primer lugar, la identidad legitimadora, que es aquella impulsada por las fuerzas dominantes para mantenerse en su posición; en segundo lugar, la identidad de resistencia, de la que forman parte grupos subalternos que construyen espacios de lucha contra los sentidos de las instituciones dominantes; y, en tercer lugar, la identidad proyecto, en donde los actores sociales construyen una identidad que pone en cuestión a un orden concreto, esto es, lo fisura mediante la disputa de sentidos fundamentales de su constitución. En el caso de los movimientos urbanos, para Castells (*op. cit.*), se han convertido tradicionalmente en una fuente de resistencia contra el capitalismo en las ciudades, defendiendo, desde los espacios más locales, elementos fundamentales de la cotidianidad.

Así, en este capítulo se analizan dos sujetos colectivos que surgen en el entorno local-urbano, tratando de averiguar si se produce la construcción de espacialidades de resistencia y si esta se da desde una posición de identidades de resistencia, de identidades proyecto o, si, por el contrario, lo que se produce es la construcción de identidades legitimadoras en los términos de Castells.

Análisis de la ciudad y evolución de la acción colectiva antes, durante y después de la Covid-19

Entender la incidencia y las consecuencias de la pandemia en el ámbito urbano, requiere dirigir nuestra mirada hacia la evolución de las condiciones y de las demandas existentes, que se fueron consolidando previamente a la pandemia en las ciudades. Por esta razón, se propone hacer una revisión longitudinal de los momentos que han ido marcando el desarrollo en la articulación de acción colectiva y redes comunitarias en los estudios de caso que se tratan.

De esta forma, la técnica utilizada ha sido el estudio de caso, ya que si bien es cierto que se proponen dos casos conviene aclarar que el objetivo no es comparativo sino la puesta en diálogo de los

distintos objetos y prácticas sociales con su contexto, de modo que puedan ofrecer una mayor comprensión de las cuestiones que se plantean: “la búsqueda de conocimiento independiente del contexto que no esté basada en casos particulares finalmente obstruye el aprendizaje” (Howarth, 2005, p. 60). De esta forma, se hace uso del método de estudio de caso como una estrategia fundamental desde la que describir, analizar y comprender procesos políticos concretos. Para llevar a cabo en análisis de los estudios de caso, se ha utilizado la triangulación metodológica en las técnicas para la recogida de datos a través de entrevistas semiestructuradas y la revisión documental de fuentes primarias y secundarias.

Estudio de caso. El papel de las redes comunitarias en Madrid. Somos Tribu en el distrito de Vallecas

En el caso estudio de la ciudad de Madrid se ha escogido la iniciativa comunitaria “Somos Tribu”. Esta experiencia, que nace con la crisis sanitaria por la Covid-19 en el distrito de Vallecas, cuenta con una fuerte influencia de los procesos de sedimentación política que han caracterizado al sujeto colectivo de Vallecas desde sus orígenes en la década de los 50 a las conquistas sociales obtenidas por parte de la lucha del movimiento vecinal. El papel de la escala barrial en la construcción de la identidad colectiva y articulación de los repertorios de acción tiene especial relevancia para el análisis de este caso.

Periodo pre Covid-19. Condiciones existentes y demandas: La articulación de la periferia urbana y origen del movimiento vecinal en Vallecas

A partir del año 1940, Madrid se convirtió en el lugar de referencia del régimen político franquista. Su diseño concebía un espacio segregado entre el centro –la llamada almendra central– y la periferia. La industria se ubicó en la periferia sur de la ciudad, mientras que en el centro se profundizaría progresivamente la terciarización de su actividad económica (De la Fuente y Velasco, 2012, p. 41). Como se ha

explicado (Lorenzi, 2008), el municipio de Vallecas creció de manera notable con la llegada de personas procedentes de las zonas rurales para trabajar en las fábricas. Este éxodo rural comenzó a instalarse no solo en zonas urbanizadas, sino en parcelas que hasta el momento habían sido campos de cultivo y que daría lugar a núcleos chabolistas para quienes no tenían capacidad económica para comprar o alquilar una vivienda.

En consecuencia del crecimiento y transformación económica de la ciudad, Murgui (2008) hace referencia al primer Plan General de Ordenación Urbana de 1963 como proclamación de aspiraciones especulativas del régimen, declarando urbanizable parte de los asentamientos chabolistas que habían ganado inmediatez respecto a la almendra central. Pese al contexto autoritario, las asociaciones encontraron en la Ley de 1964 un espacio para articularse como agrupaciones ciudadanas que, sorteando las dificultades impuestas por una rígida vigilancia policial, podían organizarse para expresar las demandas populares (FRAVM, 2011). De esta manera nació en 1969 la primera asociación de ciudad –la AV Palomeras Bajas– que llevó una intensa lucha a lo largo de una década para impugnar los procesos de expulsión de los núcleos chabolistas y que garantizó la permanencia en el territorio de vecinas y vecinos. La formación de la comunidad y el arraigo de la vida al territorio se convertirían en dos ejes fundamentales en la construcción de la identidad colectiva

Caprarella y Hernández (2008) señalan cómo en la etapa desarrollista del régimen franquista, se estableció un imaginario sobre el espacio público que mantenía a los españoles en la condición de súbditos del Estado y del mercado, que permaneció hasta la muerte del dictador. La definición de *ciudadano y consumidor* promovida por la propaganda sindical franquista afirmaba que ciudadano es el que padece sin quejarse tanto en la merma de su poder adquisitivo como la degradación de su entorno. En ese sentido, Ysàs (2004) ofrece información adicional sobre el esfuerzo de re-semantización del término *ciudadanía* en la propaganda oficial desde el inicio de la década de los 70 con el fin de adecuarlo a su distinción entre *ciudadanos virtuosos*,

es decir obedientes, y *minorías de agitadores*. Los trabajadores eran objetivo de esta propaganda aparentemente dirigida a definir el deber ser de todo vecino-súbdito.

Sin embargo, a medida que los vecinos se iban organizando desde sus barrios, los trabajadores lo hacían de manera paralela en sus centros de trabajo. En la década de los 70 el vínculo de solidaridad entre los vecinos organizados en asociaciones y los trabajadores de las barriadas del eje industrial, motivó que el Partido Comunista Español (PCE) y el sindicato de clase Comisiones Obreras comenzaran a tener una fuerte presencia en la organización de protestas en los barrios y en la orientación ideológica de estas. Pero esto no significa que el movimiento vecinal estuviera controlado por el PCE, sino que este supo capitalizar la oposición al franquismo, alentando las protestas que demostraban su crisis de legitimidad, y consiguiendo que la identidad comunista se asemejara a la antifranquista. Cabe resaltar el papel que tuvieron las parroquias de base –y en especial la Parroquia de San Raimundo de Peñafort– a lo largo de todo el ciclo de luchas hacia un cambio de orden democrático, como espacios desde los que ejercer la protesta y/o centros de reunión clandestina, por ser lugares sometidos a menor control por parte de las autoridades y dotados de cierta jurisdicción propia. La lucha por la ciudad fue el canal a través del cual los vecinos-trabajadores de los barrios organizados en asociaciones se convirtieron en ciudadanos de hecho, al mostrarse capaces de traducir sus quejas en reivindicaciones de derechos y personalidad política, dotándose de formas de participación desde la base y de un nuevo repertorio de acción colectiva (Castells, 1984). Tras la llamada “Guerra del Pan” y la concentración de asociaciones vecinales que se manifestaron por el encarecimiento de los salarios y los bienes de primera necesidad en Madrid, tendría lugar la constitución de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM) en 1977.

Desde sus orígenes, el movimiento vecinal se conformó desde una identidad de resistencia que configuró espacios de lucha contra los sentidos de las instituciones dominantes del régimen franquista.

Sin embargo, esta identidad se va a ver modificada con los Pactos de la Moncloa a finales de 1977. Las reivindicaciones y la acción política que hasta el momento ocupaban las arenas de los lugares de trabajo y los barrios, se trasladaron a las de la política institucional con las primeras elecciones municipales democráticas. Muchos de los líderes vecinales fueron captados por los diferentes partidos de izquierdas para presentar su candidatura. A raíz de las elecciones municipales de 1979, la relación entre las asociaciones y los nuevos Ayuntamientos se suavizaron, evolucionaron de una *participación por irrupción* a una *participación por invitación* y canalizaron la participación hacia fórmulas institucionalizadas (Fernández, 2011, p. 43). Así, la participación dejaba de cobrar únicamente la forma defensiva de las reivindicaciones del movimiento ciudadano (Ezquiaga, 1982, p. 77); o si tomamos el punto de vista de Castells (1997), la participación del movimiento vecinal habría transitado de una identidad de resistencia a una legitimadora.

Con el primer gobierno municipal democrático de Tierno Galván, la relocalización de la política en el ámbito local facilita el impulso de los procesos de descentralización y movilización ciudadana (De la Fuente y Velasco, 2012, p. 42). Así, el debate institucional girará alrededor del papel que debía desempeñar la participación en diversos ámbitos, entre ellos el urbanismo. El consistorio perseguía un modelo de ciudad compacta, incorporando nuevos valores como la protección del medio ambiente, la mejora de equipamientos sociales y culturales o la potenciación de los procesos de participación vecinal en el diseño e implantación de acciones públicas (De la Fuente y Velasco, *op. cit.*). De este modo se ponen en marcha actuaciones como Programa de Barrios en Remodelación (1979-1989) o el PGOU de 1985 que canalizará muchas de las reivindicaciones de los sectores más desfavorecidos. Uno de los aspectos más relevantes y exitoso del proceso fue la participación activa y real de las asociaciones vecinales en su desarrollo, que constituiría una importante experiencia de gestión *bottom up* en la que “se demostró que pueden obtenerse buenos resultados en los aspectos urbanísticos y sociales, si el espacio que va a ser habilitado

por unos vecinos es diseñado según las necesidades, los deseos y las prioridades de estos” (Villasante y Alberich, 1993a, p. 96).

Con el cambio de color político del gobierno en las elecciones del año 1991, Alberto Ruiz Gallardón revalida la victoria del Partido Popular en 2003 y asumiría un liderazgo que tendría por objetivo aumentar la importancia política de la ciudad, mejorando sus estructuras de decisión. Las asociaciones vecinales y otros colectivos se convirtieron en un actor de la producción de los espacios urbanos, a través de la participación presupuestaria de los planes especiales de inversión y actuación distrital (De la Fuente y Velasco, 2012, p. 47).

El caso de estudio de la ciudad de Madrid responde al análisis de cómo se han ido configurando las diferentes articulaciones comunitarias y el papel que ha tenido la escala del barrio como lugar de sedimentación de los repertorios de acción colectiva y espacio de resistencia (Oslender, 2002) en el caso de Vallecas. A pesar de ello, la constitución de identidades (Castells, 1997) en el movimiento vecinal ha partido de una identidad en resistencia en la etapa del régimen franquista, ha transitado por la legitimadora con los primeros gobiernos democráticos y terminó con una identidad proyectiva a partir del año 2003.

Irrupción de la Covid-19: los confinamientos y la articulación de la acción colectiva

La red de solidaridad vecinal y de apoyo mutuo “Somos Tribu” emerge en marzo de 2020, a raíz de la declaración del estado de alarma por la Covid-19 con objetivo de cubrir de manera voluntaria las necesidades puntuales que iban surgiendo. Desde el barrio de San Diego, se decidió constituir un pequeño grupo de WhatsApp que pudiera poner en un espacio común a quien quisiera echar una mano. Con el avance del confinamiento, el contexto de los hogares se iba complejizando y haciendo visible la crisis social que subyacía. Según el *ranking* de vulnerabilidad de los distritos y barrios de Madrid,²

² Datos disponibles en <https://urlzs.com/dDM33>

Puente de Vallecas se situaría en la primera posición con los índices más agudos de la ciudad. La pérdida de empleos y el deterioro de las rentas de los hogares dieron lugar a un incremento de las situaciones de pobreza o necesidad severa. Atendiendo a los datos del Panel de Indicadores del Ayuntamiento de Madrid, la tasa absoluta de paro registrado en el distrito en el mes de febrero de 2021 se situó en un 13,83%, acompañada de una tasa de riesgo de pobreza o exclusión social del 26,2% y un 66,6% de personas paradas que no percibían ningún tipo de prestación (Área Delegada de Coordinación Territorial, Transparencia y Participación Ciudadana, 2021).

Para responder a las necesidades materiales de las familias del distrito surgieron las despensas solidarias. Están basadas en los principios de horizontalidad y toma de decisiones colectiva, y estructuradas en cinco locales físicos distribuidos en cada barrio del distrito: Numancia, Portazgo, San Diego, Entrevías y Palomeras (Bajas y Sureste). Su organización se distribuye en cuatro grupos de trabajo, por un lado, la comisión de Donaciones que se centra en buscar empresas que puedan colaborar de manera puntual o de forma continuada. Por otro lado, la comisión de Familias organiza las acogidas de las personas que van a recibir alimentos y las involucra de forma activa en alguno de los grupos de trabajo, con el objetivo de suplir el carácter asistencial por el de dignificar la necesidad formando parte activa de una red de apoyo mutuo. Por último, están la comisión “Operación carrito”, que recoge alimentos semanalmente en mercados y locales del distrito, y el grupo de coordinación de despensas y organización, que se encarga de los temas que atañen a toda la red. Cabe resaltar la relevancia de la coordinación Somos Tribu Vallecas con otros actores y agentes sociales presentes en el territorio como recursos públicos, asociaciones vecinales, hospitales, centros de salud, centros sociales o plataformas participación. La creación de sinergias se configuró como una estrategia que ayudó a sumar fuerzas y evitar duplicidades o posibles tensiones, fortaleciendo los mimbres de un proceso de participación asentado el desarrollo comunitario.

Con el levantamiento del confinamiento se dejaron de hacer derivaciones a los Servicios Sociales, facilitando las herramientas necesarias para que cada persona pudiera hacer de manera autónoma la gestión de ayudas. Al 1 de junio de 2021, las despensas solidarias de Somos Tribu han llegado a repartir a las familias una media de 340 cestas diarias de alimentos, productos de higiene y limpieza, y una cifra aproximada de 18 mil atenciones desde el inicio de la pandemia que se traducen en 7.800 personas y tendría una equivalencia del 7,4% de la población censada de Puente de Vallecas. Actualmente, Somos Tribu Vallecas moviliza en torno a 1.500 personas voluntarias que forman parte activa de la red en cada una de sus áreas (Oficina del Parlamento Europeo en España, 2021).

***Estudio de caso. El papel de las redes comunitarias en Córdoba.
El surgimiento de la Organización Comunitaria para la
Reconstrucción Argentina***

En el caso de Córdoba se presenta una iniciativa surgida a raíz de la Covid-19, pero que tiene sus orígenes más recientes en la conformación del movimiento piquetero en los años 90 del siglo pasado. Si bien es cierto que la línea temporal podría iniciarse con la conformación de los asentamientos a inicios del siglo XX, o con las disputas políticas a partir de 1969 en lo que se conoció como el “Cordobazo”,³ se elige el inicio de la línea temporal en los 90 bajo la consideración de que la articulación concreta de las organizaciones sociales que conforman las redes comunitarias actuales tiene su inicio con la crisis del neoliberalismo y el nacimiento del movimiento piquetero. Además, como se mencionaba al hablar de las escalas, en el caso de Córdoba, por sus especificidades contextuales, se leen iniciativas

³ Insurrección popular contra la dictadura de Onganía que supone la articulación del movimiento sindical y estudiantil en la ciudad de Córdoba. Consultar <https://www.cultura.gob.ar/29-de-mayo-1969-arranca-el-cordobazo-10560/>

barriales, pero desde una escala de ciudad que además no podría comprenderse sin su interrelación con la escala nacional.

Periodo pre Covid-19. Condiciones existentes: la aparición del movimiento piquetero y los barrios populares como espacios de inscripción colectiva

Tal y como señala Pizarro (2007), las organizaciones sociales surgidas a partir de los años 90 en Argentina y, concretamente, en Córdoba tienen una importante dimensión territorial que se va profundizando a la vez que estas organizaciones se van afianzando a partir de la crisis de 2001. En los años 90, Argentina comenzó la transición hacia un orden neoliberal que entró en crisis en 1994 (Novaro, 2014), momento en el que las tasas de pobreza aumentaron y las protestas que venían sucediendo de manera atomizada empezaron a colectivizarse. Las primeras grandes protestas colectivas surgieron de la mano de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) que popularizaron el piquete, una forma de protesta que más tarde daría nombre a la multiplicidad de actores que protestaban contra las consecuencias del ciclo neoliberal.

Una de las características de estas organizaciones, tal y como señalan Svampa y Pereyra (2003) en lo que denominan el pasaje de la fábrica al barrio, fue su carácter territorial. Esto es, son organizaciones que surgieron en el ámbito urbano de la capital y de las distintas provincias y se situaron en lo que denominan los barrios populares. Los autores hacen alusión a la transición desde el que fue el lugar clásico de protesta, la fábrica, hacia el barrio como consecuencia de la desaparición del empleo formal, de modo que el barrio fue estableciéndose paulatinamente como refugio de las clases populares. Bajo el paraguas del término piquetero surgieron una variedad de organizaciones con una importante diversidad de demandas, pero que en un momento se configuraron como un nosotros.

Con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno en 2003 se pusieron de manifiesto las diferencias y, sobre todo, la diversidad a la hora

de relacionarse con la institución. Tal y como señala Muñoz (2010), se produjeron tres estrategias fundamentales: un primer grupo no reconoció la legitimidad del Estado como espacio para lograr la emancipación y continuó con una posición de antagonismo con la institución; un segundo grupo consideró que la mejor opción era entrar en la institución como una parte más para lograr posicionar a la clase obrera como clase universal; y, un tercer grupo consideró que el Estado podía ser un instrumento para la construcción de un sujeto político que posibilitara la reconstrucción del orden social, por lo que optó por colaborar con el gobierno y gestionar recursos en los barrios en los que se encontraban.

Estas agrupaciones se relacionan con las identidades señaladas por Castells (1997), mostrando cómo la posición de sujeto va variando en el tiempo y nunca se es identidad de resistencia, identidad proyecto o identidad legitimadora de una vez y para siempre, sino que son posiciones flexibles que se van transformando con el contexto.

Al aterrizar de esta realidad en el territorio de la ciudad de Córdoba, Pizarro (2007) señala cómo estas organizaciones se ubicaron fundamentalmente en los barrios populares que rodeaban la ciudad y sus demandas se fueron articulando en acciones concretas en torno al territorio: comedores populares, escuelas comunitarias, roperos etc.

Por su parte, Natalucci (2008) señala que en Córdoba el ciclo de movilizaciones de los 90 vino acompañada por el desmantelamiento de la red ferroviaria argentina que había sido el sustento de una gran parte de las familias de la provincia desde hacía generaciones y las formas en las luchas reprodujeron, en gran medida, lo iniciado en el conurbano de la ciudad de Buenos Aires. Siguiendo a la autora, las características específicas de los procesos de movilización en Córdoba fueron las siguientes: en primer lugar, la emergencia de las organizaciones sociales durante los 90 y 2000 fue posible gracias a que las demandas por la desocupación habían sido instaladas en el sentido común de la provincia a través del movimiento vecinal que tenía cierta representación social en ese momento; en segundo lugar,

como consecuencia de la articulación con el movimiento vecinal, en Córdoba tuvieron especial relevancia las organizaciones sociales impulsadas por partidos políticos de izquierda lo que provocó que las características locales se difuminaran en torno a las directrices nacionales, pese a las reticencias autonomistas; en tercer lugar, las organizaciones sociales tuvieron una importante capacidad de politización impulsando el lenguaje de derechos en el ámbito nacional pero también en el provincial; finalmente, en cuarto lugar, los espacios asamblearios no se consolidaron y, desde el inicio, la tendencia se dirigió hacia una progresiva centralización de las decisiones de poder, aunque se mantuvieron, no obstante, ciertos espacios de reflexión en los barrios.

Por tanto, la comprensión del caso Cordobés requiere el análisis de cómo han ido aterrizando las distintas iniciativas en las diversas escalas territoriales. La escala local no se puede comprender sin la escala nacional, y cómo, en este caso, la interrelación entre ambas escalas es especialmente relevante para comprender los procesos políticos que se han ido produciendo desde la década de los 90. Por su parte, se muestra cómo el barrio funcionó como espacialidad de resistencia, en los términos de Oslender (2002), ofreciendo lugares desde los que disputar el sentido común neoliberal y posibilitando la conformación de identidades proyectos (Castells, 1997) que pusieron en cuestión ese mismo orden.

Irrupción de la Covid-19: reconocimiento de actores y creación de nuevas redes

La Organización Comunitaria para la Reconstrucción Argentina (OCRA) aterrizó a inicios del año 2021 en la ciudad de Córdoba debido a las consecuencias que estaba teniendo la crisis de la Covid-19 en toda la ciudad y más concretamente en los barrios populares. Esta iniciativa vino de la mano de tres organizaciones sociales: Movimiento Evita, Barrios de Pie y Corriente Clasista y Combativa, y se ubicó en el conjunto de los barrios populares de la ciudad. Estas

organizaciones sociales que han estado trabajando en los barrios desde los 90 y 2000, con la llegada de la Covid-19 impulsaron el trabajo comunitario con iniciativas como la OCRA.

En la ciudad de Córdoba hay un total de 125 barrios populares registrados oficialmente,⁴ pero aquellos en donde las organizaciones sociales tienen mayor grado de implantación porque históricamente han actuado allí y, por tanto, han podido desarrollar iniciativas como la citada han sido en Villa La Tela, La Toma, Las Violetas, Villa Unión, Bajada San José y Nuestro Hogar 3, de estos barrios cabe destacar además que Villa La Tela, La Toma, Las Violetas y Villa Unión se encuentran geográficamente en la misma zona, lo que ha posibilitado el desarrollo de iniciativas similares en esos territorios (ver Anexo 2).

Estas tres organizaciones sociales tienen pasados y trayectorias diferentes que definen sus líneas de actuación y sus diferentes relaciones con la institución. Al respecto, cabe destacar volviendo a Natalucci (2008) que las organizaciones sociales en Córdoba tienen un fuerte componente nacional que tiene que ver con su vinculación a partidos políticos, lo que se manifiesta tanto en Barrios de Pie, como en Movimiento Evita y en Corriente Clasista y Combativa.

En primer lugar, Corriente Clasista y Combativa fue impulsada por el Partido Comunista Revolucionario a mediados de los 90 y tuvo una gran implantación en Córdoba, incluso llegó a dirigir uno de los principales sindicatos de la ciudad. En segundo lugar, Movimiento Evita es una organización que fue impulsada en los 2000 por el partido Frente para la Victoria y que actualmente forma parte del partido en el gobierno Frente de Todos. Aunque nació en el Conurbano bonaerense, tiene una importante implantación territorial a lo largo de todo el país. Finalmente, Barrios de Pie, surge impulsada por el partido Movimientos Libres del Sur a principios de los 2000 con el objetivo de articular al conjunto de trabajadores desocupados a nivel nacional, de modo que defienden su trabajo en las 24 provincias del país y su modo de actuación a nivel federal.

⁴ Datos disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/tabla>

Todas estas organizaciones, cabe destacar, se definen como organizaciones piqueteras y surgen a raíz de los conflictos de la década neoliberal, aunque lo hagan en diferentes momentos y con posturas distintas. Todas ellas, además, coinciden en que son organizaciones vinculadas a partidos distintos y cuya línea de actuación es nacional. Asimismo, sus ámbitos de actuación también coinciden: realizan, fundamentalmente, trabajo comunitario en los barrios populares, como la puesta en marcha de proyectos de refuerzo escolar, la organización de comedores comunitarios, los talleres de salud, el impulso de planes para incrementar el empleo y algunas otras actividades. Además, pese a que se sucede un despliegue territorial importante y todas las organizaciones cuentan con una representación provincial que se encarga de conocer su territorio, todas ellas tienen líneas de actuación que no se definen en el ámbito local. Es necesario mencionar, pese a que el objeto de este artículo no es indagar en estas tres organizaciones concretamente, que gestionan recursos públicos dependiendo también de su relación con la institución.

Volviendo a la Organización Comunitaria para la Reconstrucción Argentina, es una iniciativa que surge de las organizaciones sociales pero que cuenta con el respaldo del gobierno y, por tanto, se coordinan para gestionar los fondos provenientes del Estado con el objetivo de aterrizar la OCRA en los barrios populares en los que están trabajando desde los años 2000.

Los cinco ejes sobre los que se lleva a cabo esta iniciativa son: prevención de contagios, promoción de la vacuna, refuerzo educativo, campañas contra la violencia hacia las mujeres y seguridad alimentaria. Se trata de una iniciativa que pretende reforzar el trabajo que se ha venido realizando en los barrios populares a través de las organizaciones sociales y poner el foco en las redes comunitarias como herramienta principal para salir de la crisis en aquellos territorios con mayores dificultades. El objetivo, como define Ávila, miembro de Movimiento Evita, sería: “potenciar las tareas sociales que se vienen llevando a cabo, ya que los comedores, merenderos, centros comunitarios y educativos y

el trabajo de la militancia ha sido la trinchera en esta pandemia”.

En el caso de la ciudad de Córdoba continúan funcionando las redes que surgieron con la crisis de la Covid-19; aunque hasta el momento de escribir el artículo, no se pudo realizar un análisis del momento post Covid. El caso de los barrios populares y de la iniciativa de la OCRA en la ciudad de Córdoba suponen un proceso político cuyas variaciones implican la flexibilidad con la que se mueven las identidades. Por un lado, los barrios populares se constituyeron en un momento como espacialidades de resistencia lideradas por organizaciones también en resistencia –en los términos de Castells (1997) y Oslender (2002)– frente a un orden neoliberal que se vivía como injusto, tratando de fisurar este orden y virando incluso hacia identidades proyecto. No obstante, cabría preguntarse si esos mismos barrios populares continúan siendo espacialidades de resistencia o si, por el contrario, las organizaciones sociales durante la crisis de la Covid-19 adoptaron una posición de identidades legitimadoras sirviendo como apoyo de las instituciones para mantenerse, lo cual muestra, en última instancia, que las identidades nunca son definitivas.

Conclusiones

Las redes comunitarias que surgen con la Covid-19 no podrían explicarse sin atender al contexto en el que surgen y, por tanto, sin dar cuenta de su configuración socioespacial. En el caso de Madrid, se muestra cómo la aparición de Somos Tribu tiene lugar en el distrito de Vallecas con una importante historia y trayectoria de luchas vecinales. En el caso de la ciudad de Córdoba, las redes surgen en los barrios populares, que representan aquellos espacios en los que las organizaciones sociales están impulsando procesos comunitarios desde finales de la última década del siglo pasado. Los aprendizajes compartidos y las experiencias sedimentadas socioespacialmente en

los distintos territorios son imprescindibles para comprender cómo se articulan de forma inmediata y eficaz determinadas redes en un momento de crisis, para dar respuesta a una multitud de demandas.

Con respecto al carácter político –esto es, si se han generado identidades en resistencia, proyecto o legitimadoras en los términos de Castells– se muestran algunas especificidades dependiendo del caso. Con respecto al caso de Madrid, algunos de los actores sociales que previamente podían tener una posición de resistencia, cuando pasan a formar parte de la red comunitaria con otros agentes del territorio tienden a tomar una posición proyectiva. Con respecto al caso de Córdoba, las organizaciones sociales actúan como legitimadoras del gobierno, aunque se pueda entender que, en un cambio de mirada hacia una escala global, se generan también espacialidades de resistencia frente al capitalismo en los términos de Castells (1997) y Oslander (2002).

En cualquiera de los casos, se muestra cómo la posición de las identidades ha ido variando a lo largo del tiempo pasando por identidades proyecto, legitimadoras o en resistencia, mostrando la inexistencia de algún tipo de esencia. La ausencia de la cobertura de necesidades por parte de la institución en un contexto de emergencia sanitaria es un elemento común que posibilita la construcción del sujeto político a través de la articulación de nuevos repertorios de acción colectiva que desbordan el orden previamente establecido.

Bibliografía

Área delegada de Coordinación Territorial, Transparencia y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, España (2021).

Datos Abiertos: Panel de Indicadores por distritos y barrios de la ciudad de Madrid 2020-21. <https://urlzs.com/dDM33>

Castells, M. (1977). *Ciudad, democracia y socialismo. La experiencia de las Asociaciones de Vecinos de Madrid*. Madrid: Siglo XXI.

Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura, Vol. 2*. Madrid: Alianza.

Castells, M. (1986). *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza.

Caprarella, M. y Hernández, F. (2008). La lucha por la ciudad: vecinos-trabajadores en las periferias de Madrid, 1968-1982, pp. 33-53. En V. Pérez Quintana y P. Sánchez León, *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968-2008*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

De la Fuente, R. (2015). Crisis, austeridad y experiencias urbanas: una aproximación a los casos de Madrid y Barcelona. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 5, pp. 121-136.

De la Fuente, R. y Velasco, M. (2012). La política urbana en Madrid: un relato provisional. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 3(1), pp. 35-59. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n1.39251

Federación de Asociaciones Vecinales de Madrid [FRAVM] (5 de abril de 2011). Vallecas celebra los 40 años de historia del movimiento vecinal. <https://aavvmadrid.org/noticias/vallecas-celebra-los-40-anos-de-historia-del-movimiento-vecinal/>

Fernández, C. (2011). Democracia y participación: el Plan General de Madrid de 1985. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 79, p. 86.

Laclau, E. y Mouffe, C. (1985). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.

Lorenzi, E. (2008). Vallecas y la construcción de la identidad barrial. En V. Pérez Quintana y P. Sánchez León, *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968-2008*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Massey, D. (2004). Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, pp. 77-84.

Mouffe, C. (2000). *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

Murgui, N. (2008) Cuarenta años, una buena historia, un buen punto de partida. En V. Pérez Quintana y P. Sánchez León, *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968-2008*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Natalucci, A. (2010). ¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente. *Astrolabio*, 5, pp. 94-118.

Novaro, M. (2014). Dictaduras y democracias. En P. Yankelevich (Coord.), *Historia mínima de Argentina (303-352)*. Madrid: Turner/El Colegio de México.

Oficina del Parlamento Europeo en España (12 de febrero de 2021). *La Red de Solidaridad Vecinal "Somos Tribu VK" de Vallecas, Premio Ciudadano Europeo 2020 del Parlamento Europeo*. https://www.europarl.europa.eu/spain/es/prensa/communicados_de_prensa/pr-2021/la-red-de-solidaridad-vecinal-somos-tribu-vk-de-vallecas-premio-ciudadano-europeo-2020-del-parlamento-europeo.html

Oslender, U. (2002). Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una espacialidad de resistencia. *Scripta Nova*, 6(115), 1.

Pizarro, M. (2007). La ciudad de Córdoba y la localización de los movimientos sociales en lucha [ponencia]. *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Guadalajara, México.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

Villasante, T. y Alberich T. (1993). Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas. *Alfoz*, 10, pp.104-105.

Ysás, P. (2004). *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*. Barcelona: Crítica.

Anexo 1

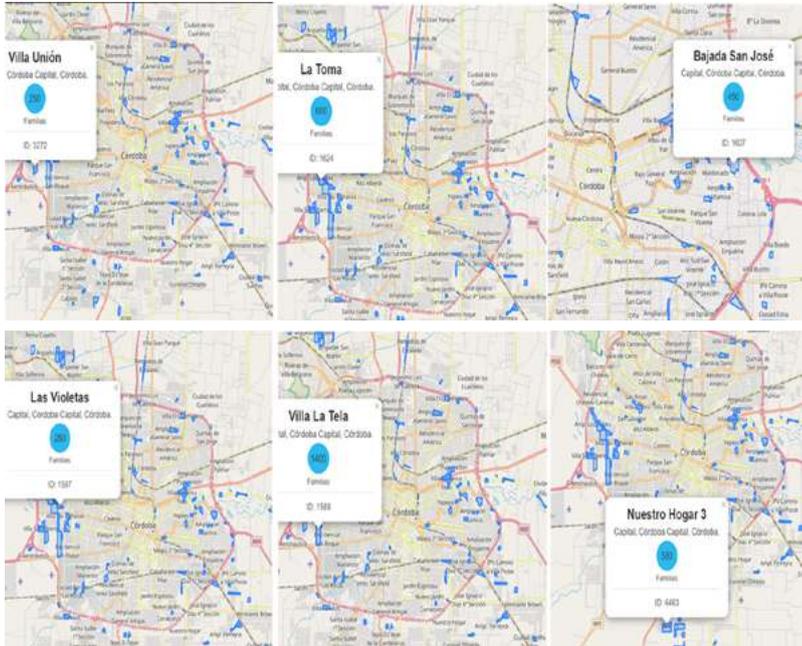
Mapa de dependas solidarias y barrios, Vallecas, España



Fuente: Somos Tribu Vallecas <https://somostribuvk.com/>

Anexo 2

Mapa de barrios populares, Córdoba, Argentina



Fuente. Registro Nacional de Barrios Populares, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>

Capítulo 9

A Covid-19 na cidade de Porto Alegre (Brasil) e a situação das mulheres na pandemia

Vanessa Marx

Introdução

Este capítulo busca problematizar a situação das mulheres frente a pandemia da Covid-19 na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, no Brasil. O artigo trabalha com dados quantitativos de fontes oficiais e os produzidos no dossiê do Observatório das Metrôpoles-Núcleo Porto Alegre de 2020 e de 2021 e com dados qualitativos a partir dos relatos das entrevistadas nos diálogos realizados no âmbito do projeto de extensão Mulheres e Cidades.

Em um primeiro momento, propõe-se pensar a política urbana e o direito à cidade a partir do olhar das mulheres. Pensamos ser fundamental problematizar o conceito de direito a cidade mostrando a visão da diversidade das mulheres e de suas agendas, de gênero e urbana, para tratar a relação entre elas e as cidades. Em um segundo momento, analisa-se a situação das mulheres na cidade de Porto

Alegre, como se localizam no território e nas regiões de planejamento da cidade. Consideram-se também os territórios negros, especificamente os “quilombos urbanos” e as comunidades indígenas.

Além disso, o capítulo analisa os efeitos sociais da pandemia da Covid-19 na cidade de Porto Alegre e como a situação vem sendo administrada pelo governo local. Consideram-se os anos de 2020 e 2021, em que houve mudança de prefeito, com diferentes políticas de enfrentamento a pandemia na cidade. Durante esses anos, surgiram iniciativas locais de organização de mulheres e movimentos feministas que criaram redes de solidariedade e de ajuda frente a emergência sanitária, a precarização da vida e a situação de desemprego, fome e acesso a água, independente do apoio do governo municipal.

Por último, mostra-se a situação das mulheres através dos diálogos do projeto de extensão “Mulheres e Cidades” desenvolvido na Universidade Federal de Rio Grande do Sul, no departamento de Sociologia¹, com nove mulheres ativistas, acadêmicas, indígenas, negras, de cidades do Brasil e do exterior. Nas considerações finais discorreremos sobre a necessidade de articular pesquisa e extensão na produção de artigos acadêmicos, de pensar as cidades pós-pandemia incorporando o olhar das mulheres e reivindicando o direito à cidade a partir da perspectiva de gênero.

Pensar a política urbana e o direito à cidade a partir do olhar das mulheres

O conceito de direito a cidade tem sido difundido no mundo não só do ponto de vista teórico, desde a obra de Henri Lefebvre (2001), mas

¹ Projeto de Extensão Mulheres e Cidades está disponível no YouTube do Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC). Ver https://www.youtube.com/channel/UCIwiVpJZ89OyKob_YGepuWQ/videos. A autora agradece a contribuição das mulheres entrevistadas no Projeto de Extensão Mulheres e Cidades, em 2020 e 2021, e a colaboração da bolsista do projeto de extensão Rafaela Pereira com a pesquisa dos dados e produção de mapas deste artigo.

também nas lutas dos movimentos sociais urbanos que reivindicam o direito à vida urbana e a possibilidade de mudar e reinventar a cidade de acordo com os mais profundos desejos da cidadania. Como bem discorre Lefebvre em sua obra *O Direito à Cidade*, conceitos e teorias só podem avançar na cidade através das práxis da sociedade urbana. No Brasil, este conceito continua sendo um elemento importante para os agentes sociais articulados em fóruns, movimentos, organizações e conselhos. De forma mais contemporânea, Harvey (2014) faz referência a Lefebvre mencionando a necessidade de pensar a cidade coletivamente e reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, principalmente, quando a cidade é regulada por coalizão de agentes que buscam a expansão do capital no território. O direito à cidade ganhou força nas agências internacionais quando foi incorporado a Nova Agenda Urbana da Conferência Habitat III, da ONU, em Quito (Equador), em 2016. Talvez este elemento seja mais simbólico que real, mas foi resultado da luta dos movimentos sociais urbanos e de organizações sociais na conferência.

Ressaltamos a importância do direito à cidade como direito coletivo, mas salientamos a importância de que o conceito seja pensado desde o olhar da diversidade das mulheres e saindo de uma concepção homogeneizadora. No campo dos estudos urbanos e da sociologia urbana, trabalhos clássicos como os da Escolha de Chicago e as contribuições teóricas de Robert Park (1864-1944) e Louis Wirth (1897-1952) sublinharam a importância para as urbes como violência, segregação socioespacial, urbanismo como modo de vida, e a tipologia de cidades, entre outros, mas pouco se fala de questões de gênero e de mulheres que tiveram incidência nas construções teóricas. As produções teóricas das mulheres, seja no campo da sociologia urbana, como da arquitetura e urbanismo, foram invisibilizadas no mundo acadêmico durante um longo tempo².

² Em relação a este ponto ver o diálogo com Ana Falú, do projeto de extensão Mulheres e Cidades, dezembro de 2021 disponível no Canal do YouTube do GPSUIC,

O trabalho de Jane Jacobs (2011), em *Morte e Vida de Grandes Cidades*, nos anos sessenta representa um marco da abordagem da cidade através do olhar de uma mulher, ressaltando a necessidade de pensar no cotidiano nas cidades, desde uma escala micro, e de olhar para a rua contemplando a multiplicidade de agentes que vivem nas cidades. Para pensar em um território urbano para as mulheres deveríamos nos inspirar no cotidiano: onde vivemos, para onde vamos, como se dá nosso dia a dia na cidade, por onde circulamos e se nossa mobilidade se faz com segurança. Para isto é importante pensar: a) a presença das mulheres no território, b) as transformações do território a partir da incidência das mulheres nos instrumentos de gestão urbana c) o peso das agendas das mulheres dentro do urbanismo. O ativismo urbano feminista tem sido muito importante para visibilizar a agenda das mulheres em relação às cidades. Uma das questões centrais é a reivindicação por cidades seguras para as mulheres e que se tornem possíveis os deslocamentos a pé ou em transportes públicos sem sofrer violência ou assédio sexual. A mobilidade tem sido um tema muito presente nos debates sobre a temática, assim como a moradia, o acesso aos serviços e os equipamentos públicos. Em termos mais gerais, o acesso ao espaço público tem sido considerado fundamental para a sociabilidade e a construção de redes de solidariedade e apoio entre as mulheres.

Desde esta perspectiva, existem três questões importantes para refletir: a) a necessidade de aprofundar e atualizar o conceito de direito à cidade a partir da diversidade e da perspectiva de gênero e raça b) pensar a cidade como um cenário de disputa c) planejar a cidade com as mulheres. As mulheres, em sua diversidade, são sensoriais e por isso a sua experiência da cidade passa pelo cotidiano, destacando a sua vivência no espaço público e na mobilidade. Ana Falú (2014) defende que o direito à cidade é uma construção permanente e conflitiva, assim como a necessidade de pensar na categoria de gênero em análises e reflexões sobre a cidade. Entendemos que os processos

https://www.youtube.com/watch?v=_KnFoyBfF_s&t=47s.

urbanos são atravessados por desigualdades sociais e de gênero pronunciadas que são produzidas e reproduzidas no território. Além disso, é importante ressaltar as disputas que ocorrem em arenas de representação e participação, principalmente no planejamento das cidades, onde as necessidades das mulheres são frequentemente ignoradas.

Desde uma perspectiva interseccional, é importante salientar a diversidade das mulheres, incluindo as mulheres indígenas, negras e LGBTQ+, e procurar a construção de uma agenda comum. Como nos expõem Marx e Celiberti (2017), “as mulheres negras interpelam, questionam, denunciam o feminismo branco por universalizar as experiências e as opressões das mulheres brancas ocidentais, ignorando o outro, as mulheres negras, as mulheres indígenas, e propondo desta forma a descolonização do pensamento, imaginação simbólica e ação”. A multiplicidade de olhares sobre a relação entre mulheres e cidades é urgente e necessária.

Através do projeto de extensão “Mulheres e Cidades”, pudemos visualizar as agendas e o cotidiano de uma diversidade de mulheres: negras, indígenas, acadêmicas, ativistas a realidade de mulheres que vivem e estudam as cidades, suas necessidades no contexto da pandemia da Covid-19.

As mulheres na cidade de Porto Alegre e na pandemia

Porto Alegre é a capital do estado do Rio Grande do Sul, estado mais ao sul do Brasil que faz fronteira com o Uruguai e Argentina. No Rio Grande do Sul existem duas regiões metropolitanas: a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), com 4,3 milhões de habitantes e 34 municípios; e a Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG), com 820 mil habitantes e 14 municípios. A cidade de Porto Alegre apresenta cerca de 1.409.351 habitantes, segundo o último censo realizado pelo IBGE no ano de 2010, com uma população de 53,6% de mulheres frente a 46,9% de homens, segundo dados do censo do

IBGE de 2010. A cidade está dividida em oito Regiões de Gestão e Planejamento (RGP) e em todas as regiões a porcentagem de mulheres é maior que homens.

Figura 1. Mapa dos bairros e Regiões de Planejamento e Gestão de Porto Alegre



Mapa dos bairros de Porto Alegre



Mapa das regiões de planejamento de Porto Alegre

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente e da Sustentabilidade. Prefeitura de Porto Alegre, 2016.

Partindo do mapa de bairros e regiões de planejamento e gestão da cidade, podemos ver na tabela a seguir como se distribui a população em homens e mulheres nas regiões e o percentual total de mulheres por RGP.

Tabela 1. Mulheres residentes em Porto Alegre pelas regiões de gestão e planejamento

	RGP1	RGP2	RGP3	RGP4	RGP5	RGP6	RGP7	RGP8	TOTAL
Total	276.799	182.829	191.784	151.543	135.355	194.201	181.238	95.602	1.409.351
Mulheres	155.219	99.170	101.601	79.930	71.967	103.740	94.226	49.711	755.564
Homens	121.580	83.659	90.183	71.613	63.388	90.461	87.012	45.891	653.787
% Mulheres	56,08	54,24%	52,98%	52,74%	53,17%	53,42%	51,99%	52,00%	53,61%

Fonte: ObservaPOA, dados IBGE, censo demográfico 2010.

Além disso, a cidade apresenta em seu território mulheres residentes em comunidades quilombolas e indígenas onde a metade da população são mulheres (Tabela 2).

Tabela 2. Mulheres de Comunidade Quilombola e mulheres indígenas em Porto Alegre

Mulheres de comunidade quilombola em PoA	Mulheres indígenas em PoA
Total	521
% Mulheres	50,70%

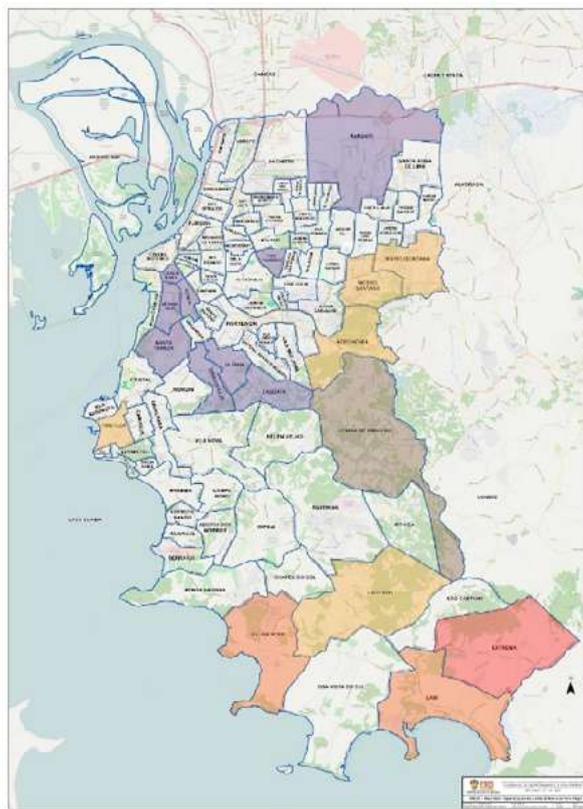
Fonte: Pesquisa sobre Comunidades Remanescentes de Quilombos em Porto Alegre (2008) e Estudo quantitativo e qualitativo dos coletivos indígenas em Porto Alegre e regiões limítrofes (2008).

A cidade apresenta nove quilombos urbanos, segundo o *Atlas da Presença Quilombola em Porto Alegre* (2021), distribuídos em nove bairros de Porto Alegre. São eles o Quilombo do Machado (Sarandi), Quilombo da Família Silva (Três Figueiras), Quilombo dos Fidélix (Azenha), Quilombo dos Alpes (Cascata), da Quilombo da Mocambo (Cidade Baixa) Quilombo do Areal (Menino Deus), Quilombo da Família Lemos (Santa Tereza), Quilombo da Família Flores (Glória) e Quilombo da Família de Ouro (Lomba do Pinheiro).

As comunidades indígenas em Porto Alegre são de etnia kainingang, charrua e mbyá guarani. Estas comunidades estão distribuídas nos bairros da cidade da seguinte forma: a) de etnia Kaingang: Komág (Belém Novo), Fag Nhin (Lomba do Pinheiro), Oré Kupri (Lomba

do Pinheiro), Tupe Pan (Tristeza), Van Ká (Lami) e Comunidades desaldeadas (Lageado, Agronomia, Morro Santana e Morro Quintana) b) etnia charrua: Aldeia Polidoro (Lomba do Pinheiro) c) etnia Mbyá Guarani (Extrema, Lomba do Pinheiro, Lami e Belém Novo) (Alcaraz, 2021, Barros, 2021, e Samuel, 2020).

Figura 2. Mapa dos bairros com presença de quilombos e comunidades indígenas em Porto Alegre



Mapa dos bairros com presença de quilombos e comunidades indígenas em Porto Alegre

Comunidades Kaingang Comunidades Guaraní Comunidades Guaraní e Kaingang Quilombos
Comunidades Guaraní, Kaingang e Charrua

Fonte: Elaborado por Rafaela Pereira (2021) a partir dos dados disponíveis na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA).

Durante a pandemia, devido às eleições municipais no Brasil, Porto Alegre teve uma mudança política no governo municipal de 2020 para 2021. Esta mudança teve impacto na estratégia de enfrentamento da Covid-19 na cidade. O governo do mandato de Nelson Marchezan Júnior (PSDB), prefeito entre 2017 e 2021, seguiu uma estratégia de formação de um gabinete específico que acompanhou a política estadual de “distanciamento controlado” no Rio Grande do Sul, onde a meta seria de 55% de distanciamento social. Este distanciamento era controlado por tecnologia de geolocalização através dos 540 mil usuários de celular da Capital, onde poderia se mapear o deslocamento da população na cidade. Desde o começo da pandemia, por uma certa inação, falta de informações e de estratégia por parte do governo federal, a gestão da pandemia foi sendo administrada pelos governadores e prefeitos no Brasil. No caso do Rio Grande do Sul e de sua capital, Porto Alegre, aconteceu o alinhamento da política e a coordenação de ações, já que prefeito e governo do estado eram do mesmo partido político. O primeiro caso de Covid-19 aconteceu no dia 08 de março em Porto Alegre e o primeiro óbito em 24 de março. Em 31/03/2020, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre emitiu o Decreto N° 20534 decretando estado de calamidade pública e consolidando as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (Covid-19) em Porto Alegre.

Assim como no governo do estado do RS, foi constituído o Grupo Especial com órgãos da PMPA para propor medidas de contenção e mitigação dos efeitos sociais decorrentes da pandemia. Este grupo foi composto pela Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (SMIM), Secretaria Municipal de Segurança (SMS), Defesa Civil, Departamento Municipal de Habitação (DEMAHB) e Departamento Municipal de Águas e Esgotos

(DMAE). Em 05/05/2020, a PMPA prorrogou até o dia 31/05/2020 o decreto 20.534 e avançou na retomada de segmentos econômicos através dos decretos 20.564 e 20.565 publicados no dia 02/05/2020 liberando as atividades para autônomos, profissionais liberais, microempreendedores individuais e microempresas. Poderíamos destacar que, sendo Porto Alegre capital do estado e polo de saúde, vieram pacientes de outras localidades e cidades havendo uma necessidade de coordenação da infraestrutura da saúde entre os municípios. Com já mencionamos, a Prefeitura lançou uma campanha pelo distanciamento social, buscando chegar a meta de 55% de distanciamento. No dia 08/07/2020, o distanciamento atingido era de 45,1%. A PMPA usou a tecnologia de geolocalização através dos 540 mil usuários de celular da Capital, que capta informações do deslocamento. É interessante ressaltar que, segundo os dados da PMPA, o dia 22 de março foi o dia com maior índice de distanciamento social realizado em Porto Alegre (71,3%) e o menor foi no dia 19 de junho no ano de 2020 (34,4%) (Soares *et al.*, 2020).

A partir da implementação das vacinas no Brasil e no Rio Grande do Sul, em janeiro de 2021, o novo governo municipal do prefeito eleito Sebastião Melo, que começou seu mandato em 2021, criou uma campanha de vacinação em coordenação com o Governo do RS. O processo de vacinação em Porto Alegre iniciou-se em janeiro de 2021, quando as primeiras 50 mil doses de vacinas da marca Coronavac chegaram à cidade (Soares *et al.*, 2021). Em março, iniciou-se a vacinação de reforço no município, utilizando a marca Pfizer. Segundo o “vacinômetro”, criado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), que vai atualizando os dados de aplicação da vacina diariamente, 100% da população já está vacinada com a primeira dose e 90,8 % com a segunda dose em 20 de dezembro de 2021. A terceira dose já está sendo aplicada na população (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2021).

A situação das mulheres se agravou desde o início da pandemia em diferentes aspectos: o risco com a própria saúde; a necessidade de cuidado com os filhos e familiares; a perda de fontes de ingresso e

renda; e ainda o aumento dos índices de violência. A feminização da pobreza é um problema que se tornou ainda mais evidente no Brasil com a pandemia. Os organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), alertaram sobre a existência de grupo dos vulneráveis (mulheres, idosos, crianças e pessoas de baixa renda) e a necessidade de apoio a estes grupos por parte dos Estados, para que fossem reduzidos os danos na pandemia. Além do crescimento da violência contra mulher neste contexto, no Brasil, RS e Porto Alegre a questão da sobrevivência de mulheres que são chefes de família vem sendo um tema fundamental para pensarmos políticas públicas neste contexto. Por exemplo, programas de renda mínima são importantes para a vida das mulheres e para romper com situações de violência.

No início da pandemia, o dossiê de 2020 do Observatório das Metrópoles — Núcleo Porto Alegre apontava o crescimento de redes de solidariedade e de campanhas de alimentos e ajuda que foram criadas por mulheres. Além disso, muitas mulheres atuam na linha de frente no combate a Covid-19. Como alerta a ONU Mulheres, 70% do total de profissionais que atuam na linha de frente no combate ao Covid-19 são mulheres (Scapini e Marx, 2020). Além da necessidade de apoio à população vulnerável, a falta de água em algumas regiões da cidade e ações de remoção aconteceram em meio a pandemia. Em nota no dia 02/04/2020 denominada “Moradia e direito à vida nos territórios de Porto Alegre”, publicada pelo Observatório das Metrópoles — Núcleo Porto Alegre, destaca-se a situação da Vila Nazaré, situada nas proximidades do Aeroporto Salgado Filho, que sofreu com a falta de água e culminou com a remoção das famílias. Por outro lado, para enfrentar a falta de infraestrutura e políticas frente a pandemia, alguns agentes, organizações e comunidades de alguns bairros da cidade criaram redes de solidariedade. Estas redes são criadas para minimizar o impacto da pandemia na população mais vulnerável e compensar a falta de estrutura e apoio por parte das instituições públicas. Destacamos três experiências de redes

solidárias de mulheres durante a pandemia: a Campanha de Apoio das Diaristas, as Cestas Lúdicas e Didáticas e Fórum 4º distrito

A primeira experiência seria a rede de solidariedade entre as mulheres através da campanha desenvolvida pelo Movimento de Mulheres Olga Benário denominada Campanha de Apoio da Diaristas e que surgiu a partir de demandas de mulheres acolhidas e abrigadas na Casa de Referência Mulheres Mirabal situada em Porto Alegre e criada em 2016. A Casa de Referência Mulheres Mirabal tornou-se referência por atender mulheres em situação de violência e ao mesmo tempo tensionar o poder público para criação de políticas públicas voltadas para o combate à violência contra as mulheres. A Campanha de Apoio a Diaristas tinha como objetivo inicial receber doações de alimentos e produtos de higiene e limpeza e depois doações através da plataforma Apoia.se, onde se poderia doar dinheiro para compra de cestas básicas. Foi criado ainda cadastro específico das diaristas onde nos primeiros meses da pandemia, em 2020, mais de 500 mulheres foram cadastradas (Sanches, 2020). Percebe-se, através desta experiência, que a pandemia evidenciou logo no início a situação de vulnerabilidade das mulheres que dependiam do trabalho como diaristas para viver e que a campanha teve um papel importante e solidário com estas mulheres.

A segunda experiência parte do coletivo Turba, coletivo de mulheres arquitetas-urbanistas de Porto Alegre que busca a igualdade de gênero na construção de cidades inclusivas através de ações colaborativas no espaço urbano, que realizou também uma ação durante a pandemia. Este coletivo foi selecionado para desenvolver projeto vinculado ao Laboratório de Emergência | Covid-19, em 2020, denominado Cestas Lúdicas e Didáticas. A ação teve com o objetivo de atender mulheres em áreas de vulnerabilidade que estivessem com dificuldade de realizar atividades educacionais e de lazer com seus filhos durante a pandemia. Foram entregues caixas com materiais para brincadeiras para que as mulheres mães pudessem brincar com seus filhos. Este projeto evidenciou a necessidade de criar redes para atender as mulheres que tiveram que dar conta da educação de seus

filhos no período de isolamento social, além de realizar seu trabalho diário realizando no lugar de moradia tarefas relacionadas a jornada de trabalho e de cuidado³.

Como terceira experiência podemos citar o trabalho realizado na região do 4º Distrito de Porto Alegre, onde foi criado o Fórum do 4º Distrito que se constitui como um espaço que reúne moradores e trabalhadores do 4º Distrito da Cidade de Porto Alegre. O chamado 4º Distrito é a região da cidade que abrange do Centro Histórico até a Arena do Grêmio, situando-se entre o Rio Guaíba e a Avenida Cristóvão Colombo, envolvendo os bairros Floresta, Navegantes, São Geraldo, Farrapos e Humaitá. Durante a pandemia foi realizado projeto com apoio da Fiocruz onde o Fórum adquiriu máquinas de costura e uma prensa térmica para produzir camisetas e canecas. A venda das camisetas e canecas foram revertidas para compra de cestas básicas para as comunidades do 4º Distrito. Os produtos foram feitos por mulheres da Cooperativa Vinte de Novembro onde as máquinas e prensas adquiridas ficaram com a cooperativa, como ferramentas de geração de renda permanente⁴.

As experiências e redes de solidariedade anteriormente descritas evidenciam a necessidade premente do combate à fome e de sobrevivência, mas também a importância da geração de emprego e renda para as mulheres na pandemia. No contexto da Covid-19 podemos perceber também desigualdades relacionadas a moradia, com o agravante de que no ano de 2021, a ONU Mulheres, a partir de dados da PNAD, alertou que a pandemia tirou sete milhões de mulheres do mercado de trabalho no Brasil, ainda em relação a necessidade de cuidado de familiares e a relação com o trabalho: “O levantamento da ONU Mulheres apontou que, no mercado, a participação de mulheres com filhos e filhas de até dez anos caiu de 58,3%, no segundo

³ Sobre a Turba e esta experiência ver <https://www.instagram.com/t.urb.a/> e <https://cestasludicas.wixsite.com/cestasludicas>. Acesso em: 19/02/2022.

⁴ Sobre o Fórum 4 Distrito ver: <http://www.cdes.org.br/4o-distrito/> e <https://www.instagram.com/forum4distrito/> e Cooperativa 20 de novembro <https://www.instagram.com/cooperativa20>. Acesso em: 19/02/2022.

trimestre de 2019, para 50,6% no segundo trimestre de 2020” (ONU Mulheres, 2021). Esta é uma problemática que pode impactar no futuro da vida das mulheres, pois os meios materiais, além de promover o bem-estar, equalizam as relações de poder fazendo com que a mulher desenvolva suas atividades no espaço público e não somente no espaço privado (Rodrigues, Schabbach e Marx, 2014).

Além disso, devemos olhar para as mulheres em sua diversidade: negras, indígenas e LGBTQ+ e suas necessidades durante a pandemia, estabelecendo a relação entre a multiplicidade de marcadores, e promovendo políticas de inclusão social, de combate à violência contra a mulher e de geração de emprego e renda.

A violência contra mulher é um tema fundamental na agenda do movimento feminista. Os dados de violência contra mulher se classificam em ameaça, lesão corporal, estupro, feminicídio consumado e feminicídio tentado, segundo a Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, e demonstram que no início da pandemia os dados eram piores. Pareceria ser que o período em que houve maior isolamento social, de 2020, foi o de maior risco para as mulheres. Com o horizonte da vacina em 2021 e o progressivo retorno as atividades presenciais, os índices melhoraram com exceção do estupro, que experimentou um aumento em 2021.

Tabela 3. Violência contra mulher em Porto Alegre (2020-2021)

Ano	Ameaça	Lesão corporal	Estrupo	Feminicídio consumado	Feminicídio tentado	Total
2020 (total)	3396	3021	224	10	109	6760
2020 (jan.-out.)	2777	2487	172	8	94	5538
2021 (jan.-out.)	2708	1978	226	8	42	4962

Fonte: SSP/RS.

A violência contra mulher é um problema público e se evidencia tanto em dados como em relatos em fóruns e diálogos realizados com mulheres. Ressaltamos a importância de relacionar este tema com

outras temáticas como moradia e violência, mobilidade e violência e espaço público. Uma análise quantitativa e qualitativa dos dados de violência poderia nos dar um quadro mais completo sobre esta questão.

O diálogo entre mulheres e cidades no contexto da pandemia da Covid-19

Durante os anos de 2020 e 2021, no contexto da pandemia e isolamento social, foram realizados diálogos virtuais para discutir a relação entre mulheres e cidades com mulheres de movimentos sociais, de organizações sociais, acadêmicas e mulheres que debatem raça e etnia. Estas mulheres que participaram dos diálogos vivem em cidades como Porto Alegre e Salvador (Brasil) Montevideu e Melo (Uruguai), Córdoba (Argentina) e Barcelona (Catalunha, Espanha)⁵. Os debates foram levantados levando em consideração a diversidade das mulheres. Para uma melhor análise, classificamos os temas a partir de três eixos a partir da visão de: a) mulheres arquitetas, b) mulheres ativistas líderes de movimentos sociais e organizações sociais e c) mulheres, identidades, raça e etnia nas cidades. Caberia ressaltar que estas mulheres desempenham diversas funções como arquitetas, professoras, ativistas, líderes de movimentos sociais e acadêmicas, podendo ser identificadas com mais de um eixo.

No primeiro eixo, as *mulheres arquitetas* (de organizações sociais, ativistas e da academia) destacaram temas importantes na relação entre mulheres e cidades. As duas primeiras arquitetas, que trabalham em coletivo feminista, destacaram temas como circulação das mulheres na cidade, assédio e insegurança no espaço público, necessidade de investir em iluminação para gerar segurança, pensar

⁵ Os diálogos completos estão disponíveis no YouTube do Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC). Ver https://www.youtube.com/channel/UCIwiVpJZ89OyKob_YGepuWQ/videos.

novas formas de planejar a partir da experiência das mulheres como usuárias, considerar a política do cuidado e sobrecarga para as mulheres e a necessidade de liberdade das mulheres a circular pelas ruas. A terceira entrevistada acadêmica destacou a importância de ter mulheres com nome de ruas e praças; considerar a mobilidade radial; paradas flexíveis dos ônibus; uso misto da cidade; mapear os trajetos da vida cotidiana; percepção das mulheres sobre o espaço público; e a segurança e realizar caminhadas exploratórias pela cidade com o olhar de gênero. A quarta arquiteta acadêmica e ativista desenvolveu temas muito importantes relacionados com a teoria, como por exemplo: pensar em um feminismo politizado em busca do direito à cidade para mulheres; pensar que a base teórica do direito à cidade é uma base masculina patriarcal e eurocêntrica; que o direito à cidade não é igual para homens e mulheres; a necessidade de uma cidade democrática; que as mulheres são maioria na América Latina; a existência de distorções na integração das mulheres nas diversas escalas de cidade; o fato que as mulheres usam mais o espaço público, mas em escala de bairro; a necessidade da política pública de gênero; a recuperação da memória das mulheres no espaço público; solucionar desigualdades entre mulheres; e violência.

As *mulheres ativistas*, líderes de movimentos sociais e organizações sociais, chamaram atenção para os seguintes pontos. A primeira entrevistada discorreu que o lugar das mulheres foi historicamente colocado na esfera doméstica; ressaltou que se as cidades fossem projetadas a partir da vivência das mulheres, seriam mais acolhedoras e inclusivas; a moradia como direito básico para acessar outros direitos; que as mulheres vivenciam muito mais a precariedade da moradia; que a pandemia potencializou o número de assédios; que a insegurança de andar na rua leva mulheres a abandonarem seus empregos e estudos; que as cidades inseguras fazem com que mulheres não possam se desenvolver; que as mulheres têm mais dificuldades que os homens para acessar espaços de luta e de organização; a importância da inclusão de mulheres no processo de planejamento das cidades e na construção civil; que as mulheres trazem

o olhar do coletivo, da inclusão, da alimentação saudável, do cooperativismo como geração de renda coletiva; a importância da titularidade da casa ser da mulher; necessidade de construção de projetos habitacionais mais próximos do centro; e, por fim, da problemática da construção de empreendimentos habitacionais em locais que não têm estrutura suficiente.

A segunda entrevistada ativista e líder de organização social resalta que as cidades estão privilegiando os automóveis e grandes edifícios; que existem problemas de insustentabilidade ambiental; a necessidade de valorização do espaço público como lugar de encontro; a necessidade de pensar as tarefas de cuidado em relação ao tempo; que existe uma relação entre o tempo das cidades e o tempo das mulheres; que as mulheres circulam mais pela cidade pelas tarefas que desempenham; o crescimento de níveis de violência de gênero; que existe uma perda de lugares de sociabilidade e de laços comunitários e o isolamento é maior para as mulheres; que houve um avanço capitalista sobre o mercado da terra urbana e expulsão de pessoas de zonas mais centrais; a cada vez mais difícil mobilidade para trabalho e outros equipamentos urbanos; a importância das cidades terem também nomes de mulheres em ruas, praças (e as homenagens envolvidas nisso); a necessidade de conversão de espaços abandonados em espaços públicos; a cidade como um campo de disputa de múltiplos interesses; o fato que a presença de mulheres jovens nas ruas também envolve abuso e violência de uma cultura patriarcal; e, por último, que as mulheres são maioria nas cidades e existem necessidades coletivas.

A entrevistada ativista de fronteira e acadêmica sublinhou que as mulheres tem maior dificuldade de se apropriar da cidade e que os espaços públicos não estão pensados para as mulheres; que existe uma invisibilidade das mulheres; que a cidade é hostil com as mulheres; a proximidade entre as pessoas em cidades pequenas; a dinâmica diferente das cidades de fronteira; a dificuldade de políticas públicas e sociais chegarem nas fronteiras; e que a união em organizações de

mulheres de fronteira serve para unificar a luta de melhores condições para mulheres.

No terceiro e último grupo, as *mulheres identidades, raça e etnia* nas cidades poderíamos mencionar diferentes ideias. Em relação as mulheres indígenas, destaca-se o corpo como território (“nosso corpo é Terra, nosso corpo é território”); a cidade como território indígena e o direito à cidade; a dependência da cidade por conta da falta de recursos como caça e pesca; a questão alimentar na cidade; as hortas comunitárias; a comida como remédio ou o alimento medicinal; a relação da saúde e alimentação com resistência e cura; e a política do cuidado e do afeto como base para a política social. Em relação as mulheres negras, destaca-se segurança da figura dos pedestres nos espaços marginalizados; a cidade não planejada para os pedestres e muito menos para mulheres; o tempo de mobilidade das mulheres e precarização da mobilidade; a falta de acesso ao acesso à moradia, que aumenta a violência doméstica; como a mulher negra se insere no mercado de trabalho formal e informal; o fato que a maioria das mulheres negras estão inseridas no mercado informal, num cenário de fragilidade; as políticas de morte; o fato que são mulheres negras que mais perdem pais e maridos pela violência urbana; as mulheres negras como provedoras de lar; o fato que a remoção de famílias seja de fácil realização pelo Estado; a destituição dos lugares de memória, como espaço de resistência; que existe um apagamento na história de constituição da cidade por essas mulheres; o modelo de higienismo como modelador do planejamento urbano brasileiro; que a pandemia exacerbou problemas sociais: “quem já está na margem da sociedade ficou mais a margem da sociedade”; a dificuldade de acesso a saúde das mulheres negras e de suas famílias; a dificuldade econômica na pandemia e como a pandemia afeta a população de periferia, despejos durante a pandemia e remoções para espaços longe da produção econômica; a politização do direito a cidade e a luta para implementar o direito à cidade; a importância do Sistema Único de Saúde (SUS) no acesso a saúde pública na pandemia; a importância

das cotas raciais nas universidades e o resgate da memória das mulheres negras nas cidades.

Considerações finais

O capítulo parte da problematização do conceito de direito à cidade, que tem sido desenvolvido de forma universal, sem levar em consideração diferentes eixos de diversidade e desigualdade, principalmente de gênero. Neste sentido, temos ressaltado a necessidade de olhar para este conceito a partir da teoria feminista e de uma perspectiva ampla de gênero que contemple a diversidade das mulheres e o olhar destas para o cotidiano da cidade, a fim de transformar o direito à vida urbana e do acesso a ela.

Em um segundo momento, buscamos mostrar como a pandemia se desenvolveu na cidade de Porto Alegre e como afetou as mulheres, que são maioria na cidade e nas oito regiões de planejamento e gestão em que a cidade está dividida. Caberia ressaltar ainda a necessidade de olhar para a diversidade das mulheres que estão no território e principalmente aquelas que residem em comunidades quilombolas e indígenas. Por isto, buscamos mostrar como estas mulheres se localizam no território das cidades brasileiras, e neste caso em Porto Alegre, e que estas mulheres precisam ser visibilizadas. Podemos dizer que a mudança de governo local na cidade no ano de 2021 trouxe uma política focada na vacinação da população, mas ao longo do primeiro ano de pandemia, em 2020, houve despejos e ainda existem ameaças. O isolamento social não aconteceu de forma igual para o conjunto da população, mas afetou principalmente as mulheres, que tiveram dupla ou tripla jornada em função do trabalho e dos cuidados com os filhos e com a família.

Em um terceiro momento, buscamos ressaltar alguns pontos trazidos por mulheres que participaram dos diálogos do Projeto de Extensão Mulheres e Cidades, no ano de 2020 e 2021, articulando assim pesquisa e extensão. A vivência destas mulheres em suas cidades,

de seus olhares e de sua relação com o cotidiano, trazem elementos importantes para uma agenda urbana de gênero para o próximo período em que teremos o desafio de pensar as cidades em um novo contexto pós-pandemia.

Bibliografia

Alcaraz, E. (2021). *Semana Municipal dos Povos Indígenas começa nesta segunda com programação virtual*. Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smds/noticias/semana-municipal-dos-povos-indigenas-comeca-nesta-segunda-com-programacao-virtual>. Acesso em: 12/12/2021.

Barros, B. (2016). *Comunidade indígena kaingang comemora conquista de área*. Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?p_noticia=185215. Acesso em: 12/12/2021.

Bitencourt, L. e Pires, C. (2021). *Lançamento do Atlas da Presença Quilombola em Porto Alegre/RS*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=V-nmPOTvdsE>. Acesso em: 12/12/2021.

Coelho, P. (2021). *Covid-19: mulheres são as que mais aderem à vacinação completa*. Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/sms/noticias/Covid-19-mulheres-sao-que-mais-aderem-vacinacao-completa>. Acesso em: 12/12/2021.

Falú, A. (2014, dezembro). El Derecho de las Mujeres a la Ciudad. Espacios Públicos sin discriminaciones y violencias. *Revista Vivienda y Ciudad*, 1, 10-28.

Gehlen, I. e Ramos, I. A. (Coords.) (2008, maio). *Estudo quantitativo-qualitativo da população quilombola do Município de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/quilombolaspoarelatoriofinal_2008.pdf. Acesso em: 27/11/2021.

Gehlen, I. e Silva, S. B. (Coord.) (2008, set.). *Estudo quantitativo e qualitativo dos coletivos indígenas em Porto Alegre e regiões Limítrofes*. Porto Alegre. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/relatorio_finalindigenas_fasc.pdf. Acesso em: 27/11/2021.

Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC). *Diálogo Mulheres e Cidades* [canal de Youtube]. Disponível em: https://www.youtube.com/channel/UCIwiVpJZ89OyKob_YGepuWQ/videos.

Harvey, D. (2014). *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana* (pp. 27-66). São Paulo: Martins Fontes.

Jacobs, J. (2011). *Morte e Vida de grandes cidades* (pp. 1-26 e 477-499). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.

Lefebvre, H. (2001). *O Direito à Cidade* (pp. 103-145). São Paulo: Centauro.

Marx, V. e Celiberti, L. (2017, jan./jul.). Diálogo de Mulheres de Fronteira no Contexto da Universidade Popular dos Movimentos Sociais: novas metodologias e agendas. *Iluminuras*, 18(43), 119-133. Porto Alegre.

Observapoa (S/d). *Indicadores da Cidade de Porto Alegre*. Disponível em: <http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/>. Acesso em: 18/11/2021.

ONU Mulheres (2021). *ONU Mulheres avalia desafio das mães empreendedoras na pandemia Covid-19 e economia no país*. Disponível

em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-mulheres-avalia-desafio-das-maes-empendedoras-na-pandemia-Covid-19-e-economia-no-pais/>. Acesso em: 04/11/2021.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2021). *Vacinômetro-painel*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/sms/coronavirus/vacinometro-painel>. Acesso em: 20/12/21.

Rodrigues, A. B.; Schabbach, L. M. e Marx, V. (2014). Cidadania, empoderamento feminino e promoção familiar através das políticas sociais de transferência de renda. In: Gorski Brites, J. e Schabbach, L. (Orgs.), *Políticas para família, gênero e geração*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV (Capacidade Estatal e Democracia).

Samuel, F. (2020, 18 de abril). Comunidades indígenas relatam dificuldades em meio à pandemia. *Correio do Povo*. Porto Alegre. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%A1cias/geral/comunidades-ind%C3%ADgenas-relatam-dificuldades-em-meio-%C3%A0-pandemia-1.413767>. Acesso em: 12/12/2021.

Sanches, N. (2020). Campanha de Apoio a Diaristas: uma experiência do movimento social e o combate à Covid-19. Seção in: Soares, P. R. R.; Augustin, A. C. *et al.*, A pandemia de Covid-19 no Rio Grande do Sul e na metrópole de Porto Alegre. In: Queiroz Ribeiro, L. C. de (Org.), *As Metrôpoles e a Covid-19: dossiê nacional* (pp. 338-370). Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles.

Scapini, G. e Marx, V. (2020, 28 de maio). Atuação de mulheres em tempos de Covid-19: a necessidade de reconhecimento das práticas de solidariedade e de cuidado. *Jornal da Universidade*. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/atuacao-de-mulheres-em-tempos-de-Covid-19-a-necessidade-de-reconhecimento-das-praticas-de-solidariedade-e-de-cuidado/>. Acesso em: 04/11/2021.

Secretaria de Segurança Pública - RS (s/d). *Indicadores da Violência Contra a Mulher — Lei Maria da Penha*. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/indicadores-da-violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 19/11/2021.

Soares, P. R. R *et al.* (2021). Dossiê as metrópoles e a Covid-19 (2021) Região Metropolitana de Porto Alegre — RMPA. *As Metrópoles e a Covid-19: dossiê nacional Vol. II* (pp. 207-222). Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

Soares, P. R. R.; Augustin, A. C.; Campos, H. A.; Sanson de Bem, J.; Waismann, M.; Marx, V.; Siqueira, L. F.; Lahorgue, M. L.; Ugalde, P. A. (2020). A pandemia de Covid-19 no Rio Grande do Sul e na metrópole de Porto Alegre. In: Queiroz Ribeiro, L. C. de (Org.), *As Metrópoles e a Covid-19: dossiê nacional* (pp. 338-370). Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

Capítulo 10

El *social building* en tiempos de pandemia

Causalidades, oportunidades y consolidación institucional. Análisis, experiencias y perspectivas en la ciudad de Nápoles

Guglielmo Trupiano, Giovanna Galeota Lanza y Raffaele Paciello

Introducción

El presente capítulo trata de ofrecer una reflexión multidimensional y multinivel de la estructura sociodemográfica de la ciudad Nápoles y sus municipalidades, atendiendo en particular a la relevancia y omnipresencia de las iniciativas de innovación y solidaridad social en el ámbito municipal y su interconexión con el mapa de emergencia sanitaria del periodo de pandemia. Estos tres niveles –estructura social, prácticas ciudadanas y organización institucional– representan una metodología de lectura del contexto metropolitano que resulta útil tanto para interpretar sus debilidades en tiempos de “paz”, como para evaluar posibles puntos de ruptura y/o reacción y resiliencia en tiempos de “emergencia”.

En la actualidad, sin embargo, cabe destacar que si el potencial de la metodología propuesta es especialmente significativo para analizar y anticipar el diseño de posibles vías de desarrollo e innovación para los espacios y la vida urbana, no pueden negarse los límites aun existentes en términos de disponibilidad de datos. Estos límites solo serán superados con el paso del tiempo y la capacidad de recolectar, sistematizar y analizar datos que actualmente no se caracterizan por un alto grado de accesibilidad. La parquedad de los datos en algunos campos no debe impedir, sin embargo, el inicio de un proceso de reflexión sobre las dimensiones y las intersecciones entre los factores de estructura económica, social y urbana y la capacidad de las comunidades locales (cívicas e institucionales) para responder y reaccionar de forma organizada o más espontánea ante situaciones de crisis cada vez más generalizadas y frecuentes en contextos metropolitanos.

El trabajo y la reflexión realizados en este capítulo se insieren en la línea de trabajo sobre la ciudad desarrollada por la Universidad de Nápoles Federico II, y en particular por la L.U.P.T. “Raffaele d’Ambrosio”, en conexión con el proyecto SOLIVID. La contribución se divide en tres bloques de reflexión centrados en la experiencia de la ciudad de Nápoles en el período de la pandemia de Covid-19. El primer bloque presenta una fotografía de la ciudad desde el punto de vista socioeconómico y demográfico, con la descripción de la conformación urbana y sus municipalidades¹ en función de las principales variables habitacionales, demográficas y económicas. El segundo bloque ofrece una primera recopilación y sistematización de los datos disponibles sobre la propagación e incidencia de la pandemia en el territorio de la ciudad de Nápoles y sus municipalidades, con una lectura de las posibles intersecciones con las variables analizado en la primera parte. Finalmente, el tercer bloque está dedicado a la

¹ La ciudad de Nápoles está dividida en diez “municipalidades”. Así, desde el punto de vista administrativo, se debe distinguir entre el “municipio de Nápoles” (*comune di Napoli*) y las “municipalidades de Nápoles”.

naturaleza y difusión de las iniciativas de solidaridad e innovación social mapeadas durante el proyecto SOLIVID en el territorio de la ciudad de Nápoles y Campania, y explora su conexión con algunos de los factores más evidentes que surgen del análisis de las dos primeras partes que componen el capítulo.

Es evidente que las siguientes páginas no pueden ni pretenden asumir un carácter de exhaustividad en relación con las variables analizadas. Representan más bien un punto de partida a la hora de plantear las preguntas y abordar futuros análisis. Estos constituyen hoy un reto tan difícil como oportuno a la hora de comprender la propagación de la pandemia en contextos metropolitanos (y en la ciudad de Nápoles en particular) y de evaluar el potencial de las iniciativas solidarias y de innovación social.

Este es el desafío de este trabajo que, como estímulo para la reflexión y la investigación, pretende recoger y hacer nuestro el legado visionario que nos encomendó a todos el profesor Guglielmo Trupiano, desgraciadamente desaparecido al concluir la redacción de estas páginas.

Nápoles: elementos descriptivos y geografía de desigualdad urbana

La ciudad de Nápoles se abre en forma de anfiteatro sobre el mar y queda delimitada por el Vesubio, las montañas de la costa y las islas de Capri, Ischia y Procida y Capo Miseno. Situada en el centro del Mediterráneo, Nápoles, capital de la Región de Campania, tiene una superficie de 117,27 km² con una población de aproximadamente 1.020.120 habitantes. Su historia es muy antigua, la primera colonización del territorio se remonta, de hecho, al IX a.C. Fue fundada hace unos tres mil años, cuando los comerciantes y viajeros de Anatolia y Aquea se asomaron al golfo para dirigirse a los emporios mineros del mar Tirreno superior y establecieron un asentamiento

en el área que incluye el islote de Megaride (hoy Castel dell'Ovo) y el promontorio de Monte Echia (hoy Monte di Dio y Pizzofalcone).

Posteriormente, después de los acontecimientos de la guerra, Partenope fue abandonada y tomó el nombre de "Palepolis" (ciudad vieja). En el 475 d.C. gracias a los habitantes de Cuma, Neapolis (ciudad nueva) fue fundada en la parte este de la ciudad original. Neapolis fue construida según un plan llamado Ippodamea, llamado "*per strigas*", una red de calles colocadas ortogonalmente que todavía son visibles en la ciudad moderna.

En el imaginario colectivo, Nápoles es una populosa ciudad costera mediterránea, un foco de inmigración de todo el sur desde el siglo XVI en adelante, un lugar de alta tasa de natalidad. Considerando ambos fenómenos, la inmigración y la natalidad, el lugar adolece de una concentración demográfica patológica que mueve una economía asfixiada. De hecho, lo que distingue a la ciudad de Nápoles es precisamente la alta densidad de población que, según los datos del último censo del ISTAT (2011), se sitúa en aproximadamente 8.566 habitantes por km² (con una población total de 1.004.500 habitantes por 117,27 km² de extensión). Como se verá, dichas características físicas han podido tener relación con la extensión y la incidencia de la pandemia.

Desde el punto de vista de la estructura territorial, la ciudad de Nápoles se divide en diez municipalidades (Figura 1) que incluyen treinta barrios. La primera municipalidad comprende los barrios de Chiaia y San Ferdinando, ubicados en el suroeste de la franja costera; la segunda los barrios de Avvocata, Montecalvario, Porto, San Giuseppe, Pendino y Mercato ubicados en el centro de la franja costera; la tercera incluye los barrios de Stella y San Carlo all'Arena ubicados en el centro de la ciudad; la cuarta, por su parte, comprende los barrios de Vicaria, San Lorenzo y Poggioreale ubicados en la zona centro-oriental de la ciudad; y la quinta municipalidad incluye los barrios de Vomero y Arenella situados en la parte occidental.

La parte este de la ciudad está compuesta por los barrios incluidos en la sexta municipalidad, a saber, Ponticelli, Barra y San Giovanni a

Teduccio. Los barrios Miano, Secondigliano y San Pietro a Patierno de la séptima municipalidad pertenecen a la zona norte de Nápoles; la octava municipalidad incluye los barrios de Chiaiano, Piscinola, Marianella y Scampia; y la novena contiene los barrios de Pianura y Soccavo. Finalmente, en la parte occidental de Nápoles se encuentra la décima municipalidad con los barrios de Bagnoli y Fuorigrotta.

Figura 1. Las diez municipalidades de la ciudad de Nápoles



Legenda

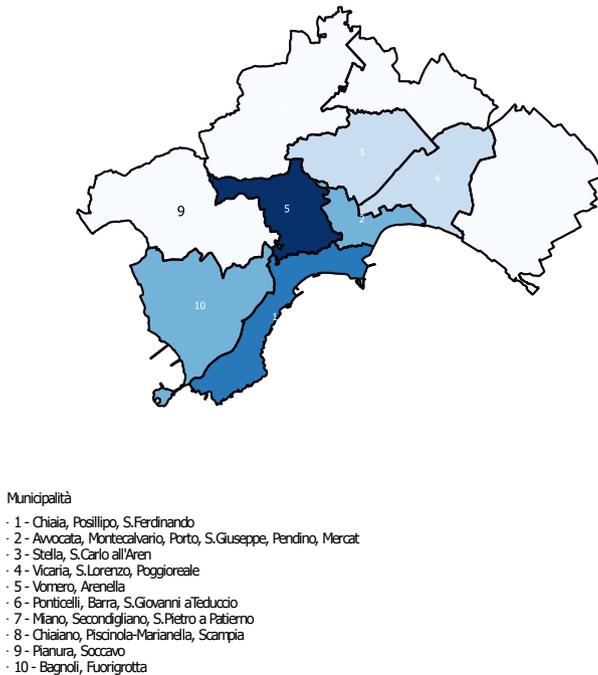
- 1 - Chiaia, Posillipo, S.Ferdinando
- 2 - Avvocata, Montecalvario, Porto, S.Giuseppe, Pendino, Mercato
- 3 - Stella, S.Carlo all'Arena
- 4 - Vicaria, S.Lorenzo, Poggioreale
- 5 - Vomero, Arenella
- 6 - Ponticelli, Barra, S.Giovanni a Teduccio
- 7 - Miano, Secondigliano, S.Pietro a Patierno
- 8 - Chiaiano, Piscinola-Marianella, Scampia
- 9 - Pianura, Soccavo
- 10 - Bagnoli, Fuorigrotta

Fuente: Elaboración F. M. Musto para el Centro L.U.P.T.

En cuanto a la densidad de población, si bien el Municipio en su conjunto es densamente poblado, la Figura 2 muestra que existen

diferencias significativas entre las 10 municipalidades. De hecho, la zona suroeste (con los distritos primero, segundo, quinto y décimo) se halla más densamente poblada que el resto de la ciudad. Al mismo tiempo, las áreas más periféricas (en particular los distritos seis, siete, ocho y nueve), a pesar de contar con una elevada población, son las que tienen valores menos significativos en términos de densidad de población.

Figura 2. Densidad de población en las diez municipalidades de Nápoles



Fuente: Elaboración de F. M. Musto con base en los datos de ISTAT (2011).

Se puede decir que dichas diferencias en la densidad son fruto del cambio gradual en la distribución de la población a lo largo de las décadas. En particular, a partir de la Segunda Guerra Mundial y

durante los siguientes treinta años, los espacios más cercanos al centro se saturaron, transformándose así el equilibrio entre la populosa ciudad histórica, los modernos barrios de expansión urbana y el *banlieu* anexionado a lo largo de los años del siglo XX. Este fenómeno ha alterado la estratificación social original de la ciudad, mayoritariamente vertical y mixta entre burgueses-nobles, artesanos, proletarios y subclases, haciéndola más uniforme en el espacio urbano. El proletariado y las clases excluidas del sistema económico formal son incapaces de transitar hacia nuevas residencias, fortaleciendo así – en ausencia de intervenciones de renovación urbana encaminadas a permitir una *gentrificación* de retorno– una periferia social en el mismo centro de la ciudad que se suma a la periferia topológica en sentido estricto. Por otro lado, el concepto de *suburbanidad* en Nápoles es particularmente difícil de definir, ya que la ciudad se caracteriza internamente por elementos de marginalidad intermitente. El centro histórico, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, combina lugares de inmenso prestigio con verdaderos enclaves de abandono, penuria social y delincuencia. Esta mezcla de abandono y belleza afecta grandes extensiones del centro antiguo, tanto a los barrios de origen grecorromano y medievales de la ciudad, como Vicaria, San Lorenzo, Mercato, Pendino, como los de ensanche del siglo XVI, siglos XVII y XVIII, a saber, Montecalvario, Avvocata, Stella y, en parte, San Carlo all’Arena.

La redistribución de la población hacia la periferia urbana se produce, aunque no de manera homogénea en tiempo y extensión, en tres direcciones. La primera se dirige hacia los suburbios del norte, la segunda hacia el este, la tercera hacia los barrios burgueses del oeste. En el norte, el proceso de expansión representa el resultado de una urbanización intensiva y tiene un carácter mayoritariamente especulativo, pero también responde a la voluntad de incorporar estructuras antiguas y recientes al proyecto unificador de la nueva ciudad pública, destinada a dar respuesta a las necesidades habitacionales de las clases sociales socialmente desfavorecidas (un

ejemplo en este sentido es el asentamiento del barrio 167 de Secondigliano).² Los barrios de Secondigliano, Miano, Piscinola, Scampia, San Pietro a Patierno, que ahora constituyen un tejido urbano único y uniforme, han establecido históricamente una relación privilegiada, y al mismo tiempo de marcada dependencia, con el centro de Nápoles. Aunque constituyeron la parte inicial del sistema territorial de Campania, hoy se encuentran en una posición central con respecto a la urbanización externa reciente y actúan, prácticamente, como un nexo entre Nápoles y los municipios vecinos.

Una segunda dirección de expansión periférica es la oriental, en una zona que mira al mar por el sur y limita al este con los municipios de la zona del Vesubio, al norte con Volla, mientras que al oeste encuentra su límite en la renovada plaza Garibaldi. Las características de “puerta de entrada”, conferidas a este territorio por la configuración orográfica, se han mantenido a lo largo del tiempo. De hecho, al este se encuentra la Porta Capuana, la puerta más antigua y monumental de la ciudad. Ha de tenerse en cuenta que, aún hoy, no existe un acceso real desde el oeste a Nápoles, dado que la estación central, la Circumvesuviana,³ el aeropuerto y las cabinas de peaje de la carretera se concentran en el este. En su conjunto, como subraya claramente una investigación del comité NaplEst (Celentano et al., 2010), se trata de un territorio complejo y fragmentado, en el que se vislumbran fragmentos de ciudades mezclados con proyectos interrumpidos. Es un territorio extremadamente complejo en el que

² El barrio 167 de Secondigliano en Nápoles se conoce comúnmente por el topónimo simple de 167—el nombre proviene de la Ley de 18 de abril de 1962, n. 167: “Disposiciones para incentivar la adquisición de áreas edificables para vivienda económica y social” (GU n. 111 del 30 de abril de 1962), que comportó el inicio de una gran expansión de viviendas, en parte promovida por el Estado. Se trata de una área caracterizada por una notable vulnerabilidad social.

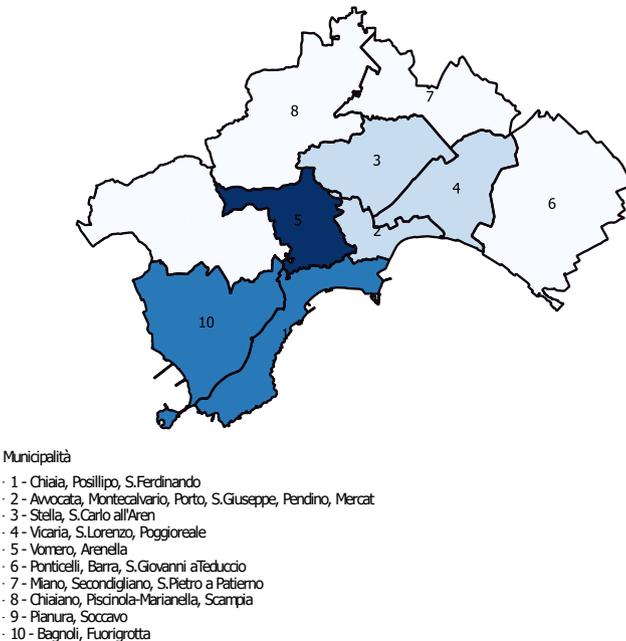
³ La Circumvesuviana, llamada así por su forma anular alrededor del Vesubio, fue la empresa de transporte público local que desde 1890 (con el nombre original de la compañía ferroviaria anónima Nápoles-Ottajano) gestiona el servicio ferroviario en la mayor parte de la provincia de Nápoles. Los continuos problemas económicos han generado, en los últimos años, gravísimas molestias a los usuarios, con cancelaciones repentinas de viajes, así como continuas huelgas del personal por impago de salarios.

conviven una densa aglomeración de edificios públicos cuyos habitantes se ven obligados a desplazarse para trabajar o acceder a los servicios calificados; el sector terciario, por la presencia del centro de negocios; antiguos barrios que fueron autónomos hasta hace una siglo –como Ponticelli, Barra, San Giovanni a Teduccio y Poggioreale– y ahora constituyen espacios de transición entre la ciudad histórica y la periferia; los restos de estructuras agrícolas, con los invernaderos residuales esparcidos en medio de la ciudad; la industria de las grandes fábricas, en parte todavía activas, en parte clausuradas o en proceso de clausura; y finalmente, en consecuencia, un territorio potencial, en el que las áreas abandonadas representan al mismo tiempo la imagen de decadencia y la oportunidad de reurbanizar toda la zona. El resultado de este conjunto de piezas incoherentes es un contexto fuertemente desunido, en el que las grandes infraestructuras y el complejo de las antiguas refinerías crean una gran barrera física que aísla y margina los espacios circundantes.

Finalmente, una tercera dirección de expansión es la del oeste de Nápoles. Entre los años 50 y 60, esta área conoció un crecimiento edilicio sin precedentes, fruto en buena medida de la especulación indiscriminada que desencadenó un fuerte desplazamiento de la población hacia los barrios burgueses de Fuorigrotta, Vomero y Arenella. Es un área rica en funciones de nivel metropolitano que, a la espera de la transformación de la gran área abandonada de Coroglio, goza de buena calidad ambiental y de urbanización, que tiene buenas condiciones socioeconómicas y se propone como un lugar dedicado al turismo, al ocio y a las funciones de excelencia. Estos barrios, como señala Amato (2008), a pesar de encontrarse fuera de las murallas históricas de la ciudad, no pueden ser definidos como periféricos en sentido estricto, ya que, salvo algunos focos, no presentan las características de marginación, degradación e incomodidad propias de las periferias urbanas a las que nos hemos referido más arriba. Según el autor, podemos hablar más bien de una centralidad espacial generalizada, de una “periferia estructurada”, bien comunicada y con buenas condiciones socioeconómicas.

La diversidad en la estructura física de los distritos se acompaña también de diferencias en la composición de la población, las cuales han tenido también relevancia a la hora de explicar la expansión y la incidencia de la pandemia Covid-19. Así, tal como puede verse en la Figura 3, los mayores índices de envejecimiento de la población se encuentran en las áreas donde la densidad es mayor, es decir, en los distritos de la zona suroeste (1, 5 y 10) mientras la media de edad de la población es más joven en norte y el este de la ciudad.

Figura 3. Índice de envejecimiento en las diez municipalidades de Nápoles

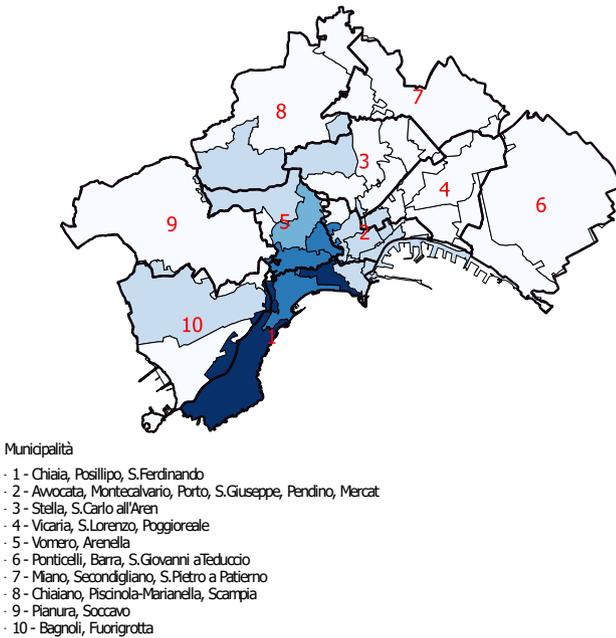


Fuente: Elaboración de F. M. Musto con base en los datos de ISTAT (2011).

Otra característica importante de la población en Nápoles es su diversidad. Una diversidad que crea situaciones de periferia y marginalidad, mezcladas con otras que cuentan una historia completamente

opuesta. Dicha diversidad se deriva no solo en la dinámica de la población, sino también de otras variables, en particular las relativas a los ingresos y al valor catastral de los inmuebles. Como se puede observar en la Figura 4, la distribución de los ingresos medios parece estar en consonancia con la distribución de la población y muestra una particular concentración de mayores ingresos en la zona cercana a las municipalidades 1 y 5. La distribución de los valores catastrales que muestra la Figura 5 coincide, a grandes rasgos, con los patrones de la territorialización de la renta.

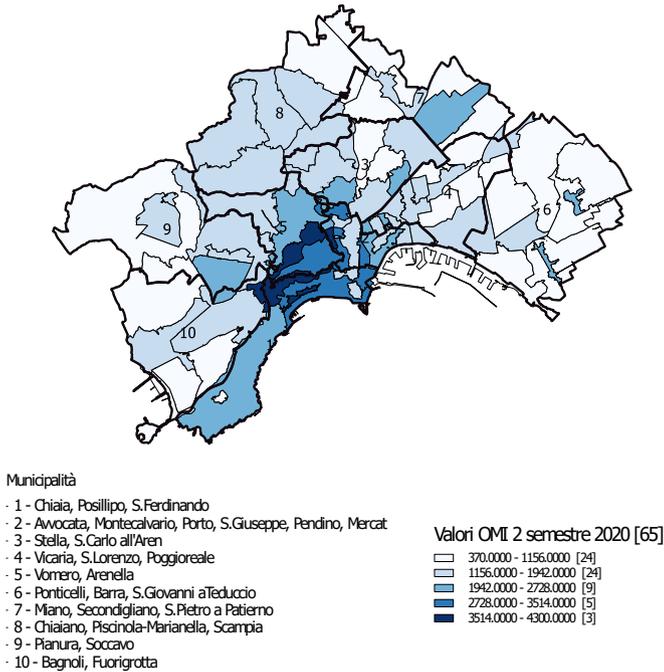
*Figura 4. Distribución de la renta media en las diez municipalidades de Nápoles**



Nota: * En la declaración de impuestos año 2019. ** Datos disponibles por código postal.

Fuente: Elaboración de F. M. Musto con base en los datos del MEF (2020).

*Figura 5. Distribución de valores inmobiliarios en las diez municipalidades de Nápoles**

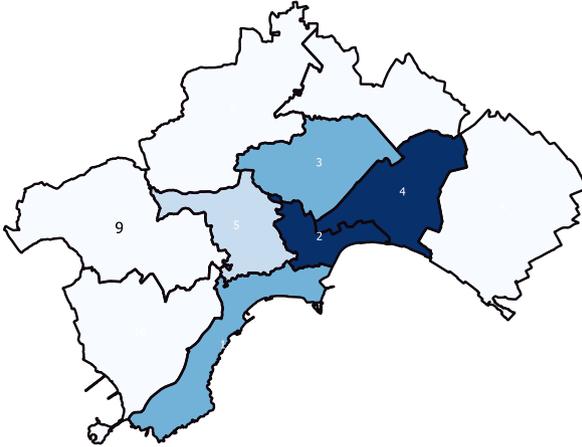


Fuente: Elaboración de F. M. Musto con base en los datos del Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI, 2020).

Nota: * Datos disponibles para las secciones del OMI.

Del análisis de los datos, por tanto, se desprende que las zonas más periféricas y marginadas son las del norte y este de la ciudad, caracterizadas por una urbanización popular y de menor valor que el centro, con una población más joven y menos densa, y con un ingreso promedio más bajo. Esto también se refleja en la distribución de la población extranjera dentro de la ciudad, que, tal como puede verse en la Figura 6, se concentra en las zonas más marginadas, aunque no en las zonas más periféricas.

Figura 6. Extranjeros residentes en las diez municipalidades de Nápoles



Municipalità

- 1 - Chiaia, Posillipo, S.Ferdinando
- 2 - Avvocata, Montecalvario, Porto, S.Giuseppe, Pendino, Mercat
- 3 - Stella, S.Carlo all'Aren
- 4 - Vicaria, S.Lorenzo, Poggioreale
- 5 - Vomero, Arenella
- 6 - Ponticelli, Barra, S.Giovanni a'Teduccio
- 7 - Miano, Secondigliano, S.Pietro a Patierno
- 8 - Chiaiano, Piscinola-Marianella, Scampia
- 9 - Pianura, Soccavo
- 10 - Bagnoli, Fuorigrotta

Fuente: Elaboración de F. M. Musto con base en los datos de ISTAT (2011).

Nápoles: datos básicos y geografía de la crisis sanitaria

Si el marco sociodemográfico es bastante robusto y estructurado, la escasa disponibilidad de datos públicos sobre la incidencia de la pandemia Covid-19 a escala local representa, hasta la fecha, la limitación más evidente para nuestra investigación sobre la relación entre las condiciones de vida, la pandemia y la respuesta que esta ha recibido por parte de las instituciones y la ciudadanía. Sin embargo, tomando

como muestra de referencia un rango temporalmente definido, que si bien no cubre toda la duración de la crisis sanitaria representa una buena base de análisis, el mapa de la propagación de la pandemia en la ciudad de Nápoles revela algunos elementos de reflexión sumamente significativos.

Específicamente, los datos de una investigación realizada por la Universidad Luigi Vanvitelli para el Municipio de Nápoles⁴ muestran que durante el período del 1 de agosto de 2020 al 7 de marzo de 2021, el número de infecciones por Covid-19 en la ciudad de Nápoles fue de 49.323 casos, con un periodo de especial ascenso de la curva en noviembre de 2020 y una estabilidad sustancial de la infección en los primeros meses de 2021 y un ligero nuevo repunte a partir de la primera semana de marzo cuando se produjo un nuevo aumento de contagios del 16% respecto a la anterior semana (2.200 casos frente a 1.894 en la última semana de febrero).

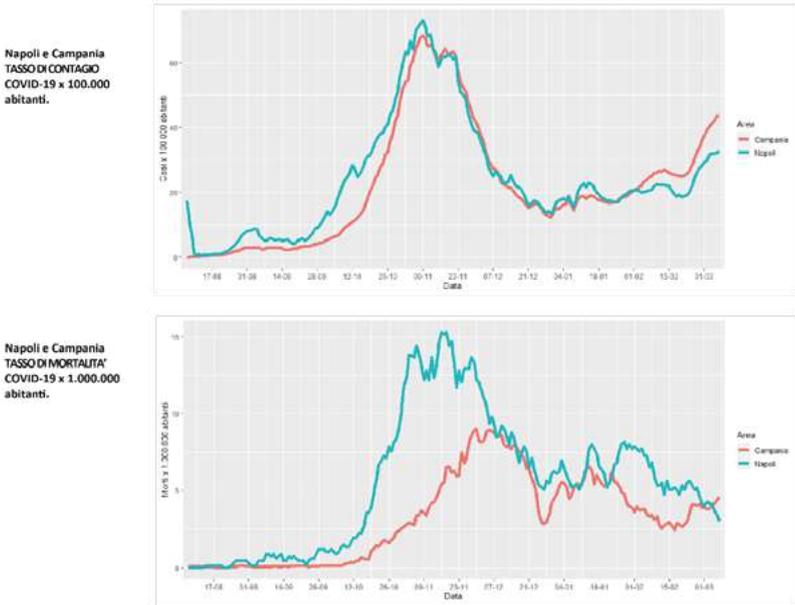
Como se puede ver en la documentación oficial publicada por el Municipio de Nápoles, la diversidad en la incidencia entre la ciudad de Nápoles⁵ y el resto de la región de Campania ha conocido diversos avatares: en la primera parte de la segunda ola (octubre-noviembre de 2020) se produjo una mayor incidencia de casos presentes en la ciudad de Nápoles, mientras que en el último período es la Campania en su conjunto la que presenta valores más altos. En la comparación de la tasa de mortalidad por Covid-19,⁶ sin embargo, durante la segunda ola Nápoles sufrió una mortalidad significativamente mayor (en algunos períodos de más del doble) en comparación con el territorio regional. Como puede observarse en la Figura 7, la diferencia en la mortalidad entre la ciudad y la región fue mucho más elevada que en lo referente a la tasa de contagios.

⁴ Giuseppe Signoriello, Simona Signoriello, Vittorio Simeo - Unità di Statistica Medica, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli. Ver www.comune.napoli.it

⁵ Casos por 100 mil habitantes.

⁶ Muertes por 1 millón de habitantes.

Figura 7. Tasa de contagio y tasa de mortalidad Covid-19 Nápoles y Campania



Fuente: Elaborado por la Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli con base en los datos de Protezione Civile e ASL Napoli 1 (promedio móvil de 7 días).

En otras palabras, los análisis desarrollados por la Universidad Luigi Vanvitelli para el Municipio de Nápoles muestran que durante la segunda ola el contagio (y la mortalidad) en el área municipal tuvo una tasa de crecimiento superior a la del territorio regional, con una transferencia de la prevalencia de infecciones de sujetos más jóvenes a mayores.

Desde un punto de vista territorial, a nivel municipal el estudio revela la existencia de cuatro áreas de riesgo distintas, en relación con la prevalencia acumulada y al incremento porcentual de casos.

Las zonas, tal como se definen en el estudio, son las siguientes:

- *Zona verde*: “área fría”, es decir, áreas caracterizadas por una baja prevalencia acumulada de infecciones y por un aumento porcentual insignificante.
- *Zona naranja*: “área en proceso de calentamiento”, es decir, áreas con una baja prevalencia de infecciones, pero con un aumento porcentual creciente.
- *Zona amarilla*: “área en proceso de enfriamiento”, es decir, áreas caracterizadas por una alta prevalencia de infecciones con una reducción en el aumento porcentual.
- *Zona roja*: “área caliente”, es decir, áreas caracterizadas por una alta prevalencia de infecciones y alimentadas por el alto porcentaje de aumento de casos.

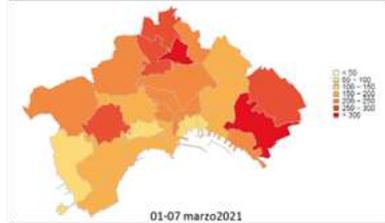
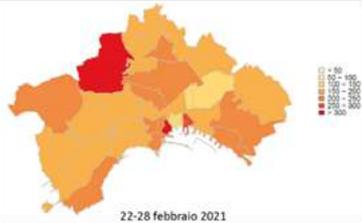
Como se muestra en la Figura 8, al inicio de la segunda ola, las municipalidades 5 y 10 aparecen como áreas verdes, confirmando Vomero como una área con bajo incremento de contagios. Sin embargo, en comparación con la primera ola, las municipalidades 6, 8 y 9 se encuentran en la zona naranja, mientras que las municipalidades 1 (Chiaia, Posillipo, San Ferdinando) y 2 (Avvocata, Montecalvario, Porto, San Giuseppe, Pendino, Mercato) registran un aumento menor de infecciones que permite colocarlos en el “área de enfriamiento”. En la zona roja, en cambio, están las municipalidades 3 (Stella, San Carlo all’Arena), 4 (Vicaria, San Lorenza, Poggioreale) y 7 (Miano, Secondigliano, S. Pietro a Patierno), es decir, aquellos que, en comparación con lo reportado en la primera parte de nuestro trabajo, tienen una menor densidad de población, un menor índice de vejez, pero también una urbanización más popular y menor valor catastral de las propiedades, así como menores ingresos.

Figura 8. Difusión e incidencia de infecciones desglosadas por municipalidades de la ciudad de Nápoles

Napoli.
Totale contagi COVID-19
Stato di fatto all'inizio della seconda ondata (ottobre 2020). Numero di casi x 10.000 abitanti



Napoli.
Contagi COVID-19 settimanali x 100.000 abitanti. Settimane 22 febbraio 2021 - 7 marzo 2021



Fuente: Elaboración de la Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Al analizar la evolución de los contagios, si tomamos por ejemplo las dos últimas semanas del intervalo de tiempo analizado, vemos que además del aumento generalizado en toda la ciudad, los 5 distritos que registran valores de contagio cercanos o superiores a 250 casos por cada 100 mil habitantes vuelven a ser los más periféricos, caracterizados por bajos ratios de renta, menores tasas de vejez, menor densidad de población y menor valor de los asentamientos urbanos e inmobiliarios: 6 (Barra, Ponticelli, San Giovanni A Teduccio), 8 (Chiaiano, Piscinola, Scampia), 9 (Pianura, Soccavo), 3 (San Carlo all’Arena, Stella) y 7 (Miano, San Pietro a Patierno, Secondigliano).

En otras palabras, si bien la base de datos disponible aún puede considerarse no exhaustiva, la intersección de los dos primeros niveles de análisis (el socioeconómico demográfico y el de propagación de

la pandemia) parecen indicar una correspondencia entre la vulnerabilidad en las condiciones de vida de los asentamientos residenciales y el mapa de contagios. Ciertamente, esto no significa que exista o pueda probarse una correlación directa entre las dos categorías de análisis, pero ciertamente destaca que los factores que pueden actuar como aceleradores naturales de la propagación de la pandemia, como la densidad de población o la edad avanzada, pueden ser ciertamente mitigados por otros factores como los de carácter cultural, económico y social. Como veremos en el siguiente párrafo, las iniciativas de innovación y solidaridad social representan uno de estos factores que, más allá de su carácter espontáneo o inducido por acciones de política pública, tienen una importante capacidad a la hora de mitigar los efectos de la pandemia desde múltiples puntos de vista, empezando por el de la salud.

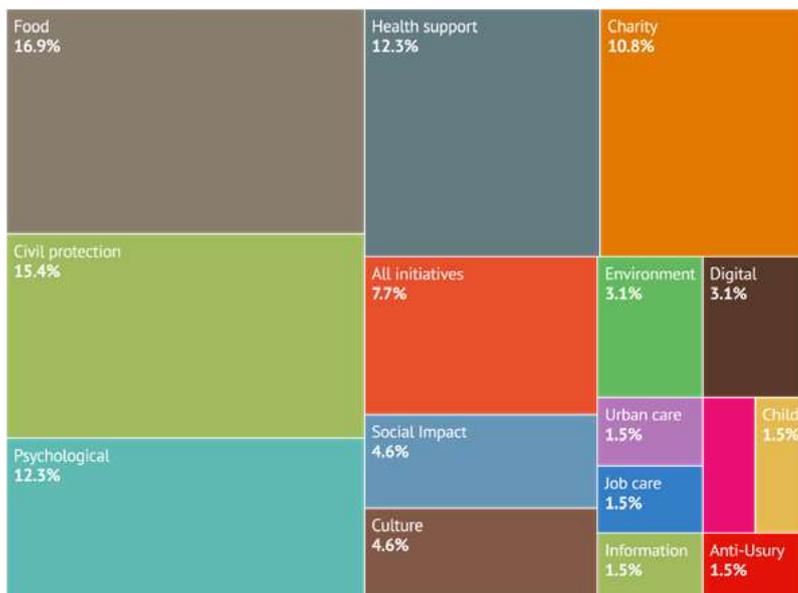
Nápoles: elementos descriptivos y geografías de innovación social

Como en otras ciudades, en Nápoles, la irrupción de la pandemia dio lugar a un estallido de iniciativas solidarias y de ayuda mutua del más variado carácter. A través del proyecto SOLIVID, el Centro Interdipartimentale di Ricerca L.U.P.T. “Raffaele d’Ambrosio” de la Università degli Studi di Napoli Federico II procedió a elaborar un primer censo y un mapa de estas prácticas. La mayoría de las iniciativas mapeadas durante el período de análisis implementado con el proyecto SOLIVID se ubican dentro del área metropolitana de la ciudad de Nápoles. En particular, entre las numerosas iniciativas examinadas (67 iniciativas en total), la mayoría (más del 90%) se ubican en el casco urbano de la capital regional, con especial concentración en 3 de los 10 municipios de la ciudad: 2 (Avvocata, Montecalvario, Porto, San Giuseppe, Pendino, Mercato), 3 (Stella, San Carlo all’Arena) y 4 (Vicaria, San Lorenzo, Poggioreale).

Aproximándose a sus características, puede afirmarse que, a excepción del distrito 2, estos son los territorios correspondientes a los distritos que en las páginas anteriores han sido descritos como los de mayor grado de propagación de la pandemia (zona roja), con los niveles más bajos de riqueza (vivienda, inmuebles e ingresos), así como con índices de vejez menos pronunciados que en otras zonas de la ciudad.

Entrando en el mérito de las iniciativas mapeadas, cabe hacer notar, en primer lugar, la diversidad de los campos de actividad en los que las iniciativas solidarias han desplegado su actividad. Así, tal como muestra la Figura 9, destaca el predominio (16,9%) de las actividades destinadas al apoyo alimentario (banco de alimentos, compra a domicilio, distribución de alimentos a sectores frágiles de la población, etc.), seguidas de las actividades que se pueden clasificar como servicios de protección civil (15,4%) y que incluyen iniciativas voluntarias de apoyo a las actividades logísticas territoriales, hasta iniciativas de puesta a disposición de redes de radioaficionados. Le siguen las iniciativas de apoyo psicológico (12,3%), a la par con las iniciativas más directamente dirigidas al apoyo y la atención sanitaria (transporte de enfermos y personas no autosuficientes, actividades de asistencia y rescate, hasta la consulta dental a distancia). También es muy interesante el porcentaje de iniciativas solidarias (10,8%), como el apoyo a personas sin hogar o actividades de lucha contra la pobreza y las iniciativas que se pueden definir como “indistintas” (7,7%), es decir, dispuestas a dar respuesta a situaciones muy diferentes y no a necesidades clasificadas a priori. Por último, un valor interesante es el relacionado con las iniciativas de impacto social y cultural (ambos acreditados con un 4,6%), seguido de cerca por las iniciativas de apoyo a la alfabetización digital o a la protección y cuidado del medio ambiente. En la parte inferior se sitúan las iniciativas de apoyo al trabajo, al cuidado urbano, así como de atención a la mujer y a la infancia que, sin embargo, en muchos casos parecen estar ya incluidas bajo la rúbrica de iniciativas “solidarias” o “indistintas”.

Figura 9. Desglose temático de las iniciativas de solidaridad e innovación social en la ciudad de Nápoles



Fuente: Elaboración propia con base en los datos recopilados por el proyecto SOLIVID (2021).

El análisis de la naturaleza de los sujetos mapeados muestra que el 50,8% de los casos son Asociaciones, el 10% de organizaciones no lucrativas de utilidad social, el 7,7% de Cooperativas y el 6,4% de Fundaciones. También figura un 6,2% de grupos informales (por ejemplo, grupos de Facebook) y un 12,3% de otros sujetos que no pueden categorizarse homogéneamente como organizaciones. Finalmente, cabe hacer notar la curiosidad que representa la presencia de cerca del 3% de *Start-ups* destinadas a actividades solidarias y de apoyo a la acción para superar las fases críticas de la emergencia.

En todos los casos, lo que surge claramente es que las iniciativas mapeadas son todas clasificables como iniciativas de autoactivación cívica, es decir, nacidas directamente desde abajo y sin ningún

carácter ni financiación pública de estímulo. A la vez, muchas de las iniciativas analizadas, además del municipio de arraigo o ubicación, pueden considerarse de acción extendida, es decir que cuentan con una excelente capacidad de incidir y conectar con las necesidades de los distintas municipalidades, incluso más allá del límite de la localidad al que pertenecen. Este dato parece bastante significativo especialmente a la luz de las consideraciones que surgieron en términos de mapeo de las iniciativas, destacando que los territorios de los municipios menos ricos y envejecidos también parecen ser los más activos y capaces de generar efectos (directos e indirectos), incluso en los municipios vecinos.

Finalmente, junto a estas iniciativas de abajo hacia arriba, debemos considerar las numerosas actuaciones impulsadas por instituciones locales que no han sido consideradas a efectos del análisis pero que ciertamente han tenido un impacto extremadamente positivo en la mitigación de los efectos de la pandemia. Entre estas, destacan las emprendidas por el Municipio de Nápoles y financiadas con las herramientas de programación comunitaria dentro del Programa Nacional de Ciudades Metropolitanas. También han sido muy relevantes las acciones de “Barrios de Innovación”, con una actuación coordinada, incluidos en el mismo instrumento marco. Este instrumento fue creado para apoyar cerca de 60 nuevos proyectos y servicios, capaces de responder a las necesidades de los ciudadanos y las comunidades en algunas zonas de la ciudad de Nápoles, a fin de promover nuevas formas de innovación, creatividad y sostenibilidad que impulsen transformaciones de valor para la ciudad. No en vano, estos barrios coinciden a menudo con las áreas más afectadas por la pandemia.

Conclusiones

En el presente capítulo, se ha abordado el estudio de la pandemia en la ciudad de Nápoles desde tres puntos de vista: la evolución de las

dinámicas urbanas, que podían favorecer o limitar el impacto de la pandemia; la evolución de los contagios y la mortalidad; y la respuesta dada a la crisis sanitaria y social por parte de las asociaciones y entidades de la sociedad civil. Los datos y resultados que surgen de este análisis ponen de manifiesto la necesidad de ampliar y profundizar la base de conocimientos y la correlación entre las distintas variables de la investigación. Sin embargo, del trabajo realizado pueden derivarse ya algunas primeras conclusiones.

La primera (y quizás la más importante) de las conclusiones: el vuelco de una cultura bastante extendida relativa al papel marginal y poco activo de los sectores más jóvenes de la población en la construcción de una ciudad más resiliente. Como hemos visto, especialmente en la intersección de los datos de la primera y segunda etapa de nuestro análisis, la presencia de una población más joven en algunos municipios plantea interrogantes sobre las eventuales relaciones causa/efecto en la propagación de la pandemia. Pero en estos territorios se constatan, también, de manera bien positiva la capacidad de impulsar iniciativas desde abajo en términos de solidaridad, innovación social y resiliencia ante la crisis y las emergencias.

La segunda: la evidencia de que una menor densidad de población no está directamente relacionada con una menor capacidad de propagación de la pandemia, si esta menor densidad no va acompañada de una cierta calidad de vida, de un valor económico, inmobiliario y social por encima del mínimo imprescindible valores.

La tercera: la naturaleza y el arraigo formal de los sujetos territoriales son más resilientes y amplios que las necesidades que las motivan inicialmente y las necesidades a las que tratan de dar respuesta. Así lo demuestran los datos sobre la amplitud de los campos de intervención, la composición de los sujetos encuestados y los territorios sobre los que se intervienen, muchas veces incluso más allá de las fronteras del propio municipio de origen.

De estas constataciones surge finalmente la pregunta que futuros trabajos de investigación deberán necesariamente abordar: ¿una población menos densamente distribuida, pero también menos

equipada y económicamente más pobre, puede representar un elemento de mayor penetración de futuras crisis (pandémicas y otras)? ¿Pueden estos factores ser también fuente de una mayor capacidad de resiliencia y reacción autónoma ante externalidades negativas? ¿Cómo deben explotar las instituciones este potencial de construcción social que nos ha dado la pandemia?

Bibliografía

Amato, F. (2007). Dall'area metropolitana di Napoli alla Campania al plurale. En L. Viganoni, *Il Mezzogiorno delle città*. Milán: Franco Angeli.

Amato, F. (2008). La periferia italiana al plurale: il caso del Napoletano. En R. Sommella (Ed.), *Le città del Mezzogiorno. Politiche, dinamiche, attori*. Milán: Franco Angeli.

Amato, V. (2010). La competitività degli spazi urbani del Mezzogiorno: Bari, Napoli e Palermo. *Rassegna Economica* (Nápoles: SRM), 2.

Cardillo, E. (2006). *Napoli, l'occasione post industriale. Da Nitti al piano strategico*. Nápoles: Guida.

Celentano, R. et al. (2010). *Piccole imprese e tessuto socio-economico di Napoli Est*. Nápoles: Comitato Naplest.

Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici (2014). L'attuazione della "legge obiettivo". Lo stato di attuazione del Programma, 8° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici. <http://www.camera.it>

Compagna, F. (1961). Napoli e la questione meridionale. En F. Compagna, *Napoli dopo un secolo*. Nápoles: E.S.I.

De Masi, D. y Nitti, F. S. (2005). *Napoli e la questione meridionale*. Nápoles: Guida.

Di Lorenzo, A. (2006). *Le colline nord-occidentali di Napoli: l'evoluzione storica di un paesaggio urbano* [Tesis doctoral]. Università degli Studi di Napoli Federico II, Italia.

Frallicciardi, A. M.; Delle Donne, B. y Palmentieri, S. (2010). Napoli metropoli in transizione. En V. Amato, *Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici*. <http://www.societastudigeografici.it>

Nel'lo, O (2016 [2015]). La ciudad en movimiento. Crisis social y respuesta ciudadana. Madrid: Diaz y Pons editores. [Edición italiana Mazza, A. y Paciello, R. (2016). *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*. Roma: Edicampus Edizioni].

Paciello R. y Trupiano, G. (2021). Regionalización y globalización: dimensión territorial, disparidades y políticas urbanas. En I. González García y A. Mazza, *Territorios Segregados y (des) Gobernanza Urbana. Nápoles/Madrid/Barcelona*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

Provincia di Napoli, Italia (2008). Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale–PTCP, Relazione. Nápoles: Città Metropolitana di Napoli, Area Pianificazione Territoriale Urbanistica

Sica, G. (2021). Public engagement nei processi di recovery post-shock: reti sociali ed il caso “SOLIVID”. *Urbanistica Informazioni*. [Edición espacial]. https://www.solivid.org/wp-content/uploads/2021/01/ui289si_sessione_speciale_2-1.pdf

Signoriello, G.; Signoriello, S. y Simeon, V. (2020). Report dei contagi da Covid-19 Regione Campania, Unità di Statistica Medica,

Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”. Nápoles: Comune di Napoli.

SRM (2013). *Logistica e sviluppo economico. Scenari economici, analisi delle infrastrutture e prospettive di crescita*. Nápoles: Giannini.

Strozza, S. (2013). La recente evoluzione demografica dei maggiori ambiti urbani italiani: il ruolo degli stranieri. *Giornate di studio sulla popolazione*.

Talia, I. (2011). Appunti su Napoli, 1951-2010. En C. Muscarà et al. *Tante Italie una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie, Vol. II: Mezzogiorno, la modernizzazione smarrita*. Milán: Franco Angeli.

Capítulo 11

Emergencias, latencias y activaciones de las redes comunitarias en el marco de la pandemia de Covid-19

El caso de tres barrios de Pamplona-Iruña

Ion Martínez Lorea y Andoni Iso Tinoco

Introducción. Las muchas emergencias de la pandemia

Probablemente *emergencia* haya sido una de las palabras más pronunciadas durante los tres últimos años, desde que se fueron extendiendo los casos de Covid-19 y se tomaron las primeras medidas, como fueron los confinamientos domiciliarios. Sin embargo, las apelaciones a la emergencia no han tenido un sentido unívoco. Así pues, resulta pertinente tomar en consideración la dimensión polisémica de este término para dar cuenta de los diferentes planos en que cabe explicar los padecimientos y malestares experimentados, los modos en que se han gestionado las respuestas ofrecidas, así como las evaluaciones y análisis de las problemáticas estructurales (sociales, económicas, políticas y medioambientales) en que se inscribe esta última crisis derivada de la pandemia.

Como punto de partida, hablar de *emergencia* nos remite a aquello que acontece de forma súbita, y que hace necesario algún tipo de tratamiento inmediato (es el caso de las llamadas emergencia sanitaria y social) (Padilla y Gullón, 2020). Derivado de este primer sentido, ante tal escenario, se han articulado precisamente respuestas de *emergencia*, es decir, respuestas rápidas, elementales y en casos con cierto carácter paliativo, sin llegar a dar solución completa a las problemáticas detectadas (Benach, 2020). La *emergencia* también nos hablaría en un tercer sentido del afloramiento de un pensamiento y unos diagnósticos que constatan que lo acontecido no es un fenómeno inesperado. No ha sido una sorpresa: sabíamos de los límites del crecimiento, de la reducción de la biodiversidad, del deterioro del estado social y de sus efectos sobre la salud y el bienestar de la ciudadanía. La crisis pandémica nos ha devuelto así a una realidad de fragmentación y polarización social que había sido negada o al menos eludida (Meadows et al., 1972; Meadows, H., Randers y Meadows, L., 2006; Fernández Durán, 2011). Finalmente, justo frente a esa realidad negada, en un cuarto sentido, encontramos iniciativas que *emergen* en cierto modo como novedad en la coyuntura de la pandemia, pero parten de un sustrato previo de costumbres y tradiciones, de saberes acumulados que promueven la articulación de redes comunitarias con un mayor o menor alcance y duración en el tiempo (Sennett, 2012; Garcés, 2013; Harvey, 2013; Subirats y Rendueles, 2016; Thompson, 2019).

Con el trasfondo de esta *emergencia* polisémica, en este trabajo analizamos un conjunto de iniciativas comunitarias de solidaridad en respuesta a la crisis sanitaria y social derivada de la pandemia de Covid-19 en tres barrios de la ciudad de Pamplona-Iruña.¹ Dichas iniciativas surgen de la experiencia y trabajo previos existentes en los

¹ Este texto se basa en los análisis desarrollados en el proyecto de investigación “Iniciativas de innovación social en las prácticas de gobernanza urbana. Un análisis de los procesos y espacios participativos en el marco de las políticas urbanas de Pamplona-Iruña” (PJUPNA1920), financiado por la ayuda a jóvenes investigadores de la Universidad Pública de Navarra.

barrios dentro de redes comunitarias (Blanco y Nel-lo, 2018; Nel-lo, 2021) y van a transitar por distintos momentos de actividad, dependiendo del espacio en que se inscriban y del periodo en que se sitúan. Así, cabe preguntarnos ¿cuáles fueron las características de estas redes comunitarias de apoyo que *emergieron* durante los momentos más críticos de la pandemia y cómo interpretar su actividad en el marco de una realidad social en que se detectan intensos déficits democráticos (desigual acceso a la cobertura social y sanitaria, desiguales condiciones residenciales, laborales, familiares, etc.)? ¿Qué relación se estableció con otros actores sociales e institucionales? Asimismo, ¿podemos hablar del surgimiento de nuevas iniciativas de solidaridad y apoyo en el marco de la pandemia o en momentos más recientes? Para responder a estas preguntas el texto se articulará en cuatro apartados. En un primer apartado se ofrece la justificación para la elección de los tres casos de estudio dentro de cada uno de los barrios, contextualizados en el conjunto de la ciudad. En el segundo apartado se describe la emergencia de las redes comunitarias de apoyo como respuesta a la emergencia sanitaria y social, sus antecedentes, su actividad y las circunstancias que experimentan durante la pandemia. En tercer lugar, se apunta a la entrada en un ciclo de latencia de las redes coincidente con el descenso de las restricciones a la movilidad. Finalmente, centramos el foco en redes que se activan tras la emergencia con el fin de afrontar problemáticas estructurales que trascienden la coyuntura pandémica y que interpretan la crisis actual como una más en un estado de *acumulación de crisis*.

Sobre el terreno. La elección de tres barrios de Pamplona-Iruña

No cabe duda de que la mejor situación socioeconómica de Navarra (aproximadamente, 650 mil habitantes), en general, y su capital, Pamplona-Iruña (cerca de 200 mil habitantes en la ciudad y de 360 mil habitantes en su Área Metropolitana), en particular, permitió

que los embates de las sucesivas crisis que venimos padeciendo fueran menores que en otras muchas regiones y ciudades de su entorno. Si tomamos algunos de los datos más reciente publicados por organismos locales, regionales, nacionales e internacionales, podemos observar cómo la región y la ciudad destacan por tener una posición de considerable desahogo, aunque la pobreza y la desigualdad han aumentado de un modo generalizado.² Así, la renta neta media por persona en Navarra está en 13.394,06 euros, detrás de la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad de Madrid, por encima de la media estatal (12.292 euros). Por su parte, si atendemos a Pamplona-Iruña, la renta neta media por persona es de 14.250,24 euros, más elevada todavía que la media de la Comunidad Foral de Navarra. Mientras la tasa de riesgo de pobreza (21,6) está ligerísimamente por encima de la media de la región (21,2), frente a un 28,5 de la media del Estado.

Esta favorable posición de partida debe ser matizada en varios sentidos. En primer lugar, paradójicamente, los buenos datos generales en clave socioeconómica coinciden en el caso de la crisis de Covid-19 con unas cifras de contagios muy por encima de la media estatal. En segundo lugar, la pandemia ha afectado en Navarra y Pamplona-Iruña a los colectivos sociales más vulnerables de un modo similar a como lo ha hecho en otros lugares del Estado.³ Por ejemplo, las áreas con tasa más alta de pobreza y hacinamiento residencial son aquellas que muestran mayor incidencia de Covid-19.⁴

² Estadística de renta de la población navarra (Nastat, 2021); Renta por persona y unidad consumo por comunidades autónomas (INE, 2021); V Informe sobre la pobreza y la desigualdad social en Navarra (Gobierno de Navarra, 2021); Estado de la Pobreza en España 2021 (EAPN, 2021).

³ Estudio sobre el estado de la salud de la población navarra durante el confinamiento (Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, 2020) Evaluación de impacto en salud de las medidas de gestión y control de la Covid-19 en Navarra (UPV-EHU, 2021); El confinamiento en primera persona. Vivencias y testimonios. El impacto y las consecuencias en mujeres de Navarra (Instituto Navarro para la Igualdad, 2021); Percepción ciudadana en torno a las consecuencias socioeconómicas del Covid-19 (Ayuntamiento de Pamplona, 2021).

⁴ Ver Observatorio de la Salud Comunitaria de Navarra. “Las zonas de Navarra con alta tasa de pobreza y hacinamiento presentan mayor incidencia de Covid” <https://www.noticiasdenavarra.com/actualidad/sociedad/2020/11/08/pobreza->

Pero no solo eso, ya que las medidas implantadas para frenar la expansión del virus también tuvieron un mayor impacto sobre aquellas personas que estaban en una peor posición socioeconómica. Esto ha puesto claramente de manifiesto la relevancia de los determinantes sociales (posición social, empleo, vivienda digna, protección y servicios sociales, recursos educativos, etc.) (Benach, 2020) a la hora de explicar cómo las crisis que estamos padeciendo se ceban en mayor grado con los estratos sociales más bajos, con la población inmigrante y con las mujeres. Finalmente, en tercer lugar, y derivado de lo anterior, debemos hacer referencia a las dificultades para ofrecer respuestas institucionales sociales y sociosanitarias eficaces a la última crisis, que son la consecuencia de las dinámicas de desinversión pública y privatizaciones incentivadas por la exigencia de austeridad en el contexto de la Gran Recesión de 2008.

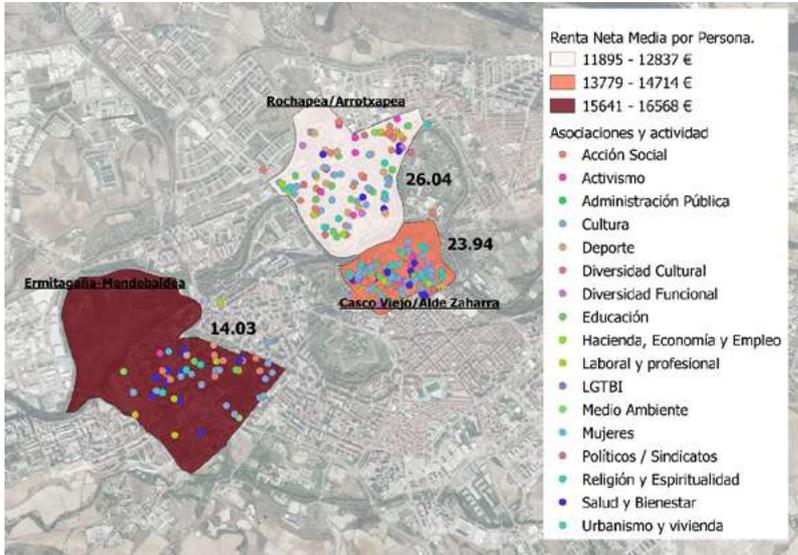
Además de lo dicho hasta ahora, resulta pertinente introducir un nuevo matiz a la posición de partida de Navarra y Pamplona-Iruña ante las últimas crisis y en particular respecto a la crisis de Covid-19. Así, es necesario poner de manifiesto no solo la diversidad y desigualdad entre territorios sino también dentro del propio territorio, tanto en clave regional como en clave urbana.⁵ Si atendemos a la esfera local se evidencia cómo la realidad no es ni mucho menos homogénea entre los barrios en cuanto a renta o riesgo de pobreza. Esta circunstancia, junto a otros elementos comparativos como las características urbanísticas y, especialmente, el tejido asociativo de cada barrio nos servirá como punto de partida para preguntarnos cómo se ha respondido desde distintas realidades sociológicas a la

hacinamiento-navarra-alta-incidencia-covid/1093230.html; “La privatización de las ecografías no tiene en cuenta la experiencia ni la formación del personal” https://www.eldiario.es/navarra/ultimas-noticias/cuenta-experiencia-personal-privatizar-ecografias_1_4388511.html; “Navarra Suma acaba con los ocho equipos preventivos de los barrios de Pamplona” <https://www.noticiasdenavarra.com/navarra/pamplona/2020/10/29/navarra-suma-suprime-equipos-preventivos-pamplona/1090516.html>

⁵ V Informe sobre la pobreza y la desigualdad social en Navarra elaborado por el Observatorio de la Realidad Social de Navarra (Gobierno de Navarra, 2021).

emergencia sociosanitaria de Covid-19. En este caso, debido precisamente a las diferencias encontradas entre ellos, hemos seleccionado tres barrios de Pamplona-Iruña para su estudio: el Casco Viejo, la Rochapea y Ermitagaña-Mendebaldea.

Imagen 1. Barrios seleccionados



Fuente: Elaboración propia a partir de GeoPamplona y Open Data Ayuntamiento de Pamplona (2021) y Nastat (2021).

En primer lugar, el Casco Viejo de Pamplona-Iruña cuenta con las clásicas características de centro histórico de una ciudad media europea. Con una trama abigarrada y densamente edificado, es el centro simbólico de la ciudad (ocio local, centro turístico, sedes de la administración local y regional), aunque mantiene también su función residencial. Esto genera una fuerte tensión entre residentes y quienes llegan al barrio como destino turístico y de ocio nocturno. Cuenta con 11.367 habitantes. No es un barrio excesivamente envejecido (con índice de envejecimiento del 17%, por debajo de la

media de la ciudad, 22%), lo cual se explica por un proceso de relevo generacional derivado de la sustitución de la población tradicional por población de origen extranjero (14,11% del total, por encima de la media de la ciudad, 12,8%), parejas autóctonas jóvenes y estudiantes universitarios. Socioeconómicamente, posee una situación mejor que el conjunto de la ciudad, con una renta neta media por persona de 14.250,24 euros, pero peor en cuanto a la tasa de riesgo de pobreza, con un 23,94. Desde la década de los 90 experimentó un proceso de rehabilitación de vivienda, peatonalización de sus calles y renovación de sus infraestructuras subterráneas. A ello le acompañó el deterioro del comercio local y su sustitución por un creciente número de locales de hostelería. Sin duda, uno de los elementos distintivos del Casco Viejo es su intensa vida asociativa con una tasa de asociacionismo del 24,28%, muy por encima de la media de la ciudad (7,53%). No obstante, hay que recordar que la centralidad del Casco Viejo también se mide por la concentración de asociaciones que no solo pertenecen o actúan en el propio barrio, sino que también tienen un alcance de ciudad y/o de región.

En segundo lugar, la Rochapea es un barrio *extramuros*, antiguo espacio hortícola e industrial. En la actualidad cuenta con 26.479 habitantes. El perfil clásico de población procedente de la inmigración interior campo-ciudad y de origen obrero ha dado paso a partir de la década de los 2000 a un perfil rejuvenecido de población autóctona e inmigrante (índice de envejecimiento del 16,5%, y porcentaje de población de origen extranjero del 14,21%). Con el cambio de siglo, la expansión urbanística conllevó un incremento de la población en 10 mil habitantes. Sigue manteniendo una cierta percepción de barrio con identidad obrera (mermada por la salida de muchas fábricas a polígonos industriales del entorno), combinada en la actualidad con la condición de *barrio dormitorio*. La renta media neta por persona (11.894,73 euros) está considerablemente por debajo de la media de la ciudad. Mientras que la tasa de riesgo de pobreza es de 26,04, considerablemente por encima de la media de la ciudad. Aunque ha contado con notables experiencias participativas comunitarias de larga

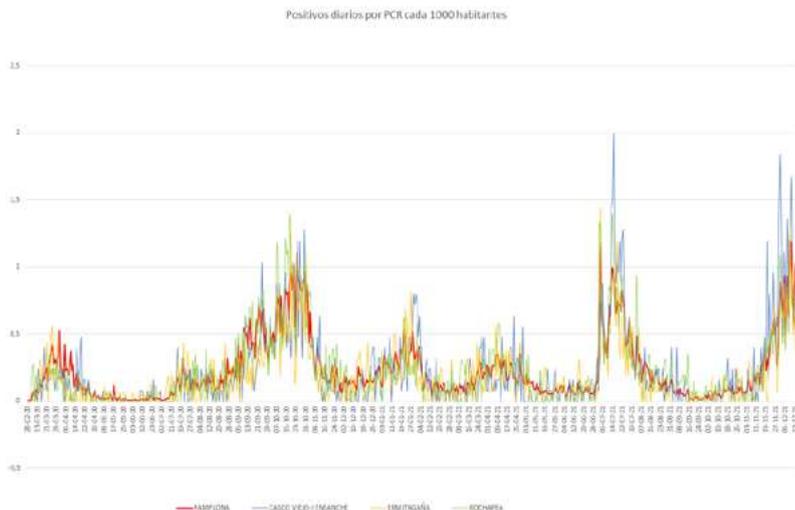
duración, en lo referente al tejido asociativo se sitúa por debajo de la media de la ciudad, con una tasa de asociacionismo de 6,30%.

Finalmente, en tercer lugar, el barrio de Ermitagaña-Mendebaldea, con 16.644 habitantes, son dos núcleos con ciertas diferencias internas que suelen recibir un tratamiento conjunto, incluso a nivel institucional. Ermitagaña comienza a edificarse en la década de los 70 con bloques en altura de mejor ordenación y calidad que otros barrios de la ciudad. El perfil de residente tradicional es el de obreros industriales autóctonos, de posición social media-baja y media, y también posee la condición de barrio dormitorio. Por su parte, Mendebaldea, se construye a partir de la década de los 80 con un perfil de residente de posición social media-alta. Las dinámicas del barrio están muy influenciadas por su cercanía a los dos grandes centros hospitalarios de Navarra (el Hospital Universitario de Navarra, de carácter público; y la Clínica Universitaria de Navarra, de carácter privado) así como a la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Pública de Navarra y a la Universidad de Navarra (privada). En este caso también podría considerarse un barrio dormitorio. En la política de descentralización de dotaciones que se produjo en la década de los 2000, se instaló allí la Biblioteca General de Navarra, la Filmoteca de Navarra y la Ciudad de la Música. En Ermitagaña-Mendebaldea la renta neta media por persona es de 16.568,34 euros y la tasa de riesgo de pobreza de 14,03. El porcentaje de población de origen extranjero (10,58%) es inferior a la media y está más envejecido que los otros barrios estudiados y que la media de la ciudad (con un índice de envejecimiento del 26%). La condición de barrio dormitorio y el perfil profesional de sus residentes podrían explicar, de cierta forma, el escaso dinamismo social de estos barrios y su reflejo estadístico en las bajas tasas de asociacionismo (4,08%).

La evolución de la pandemia en estos barrios sigue parámetros similares a los del conjunto de Navarra en cuanto a contagios. En el momento inicial de confinamiento estricto el número de personas contagiadas es similar en los tres barrios. Las diferencias comienzan a ser visibles durante 2021 cuando las medidas restrictivas

se atenúan, las prácticas sociales se normalizan y los protocolos de cuarentena cambian. En ese contexto, tanto en Casco Viejo como en Rochapea el número de positivos ha sido bastante más elevado que en la media de la ciudad.

Gráfico 1. Evolución de los positivos en los barrios



Fuente: Elaboración propia con base en los datos abiertos de “Positivos Covid-19 por PCR distribuidos por municipio” (Departamento de Salud, Gobierno de Navarra, 15 de diciembre de 2021).

Redes de apoyo mutuo: crecer desde los saberes comunitarios acumulados

La apelación a una *dimensión comunitaria* para describir y explicar un determinado modelo de prácticas y experiencias participativas colectivas ha sido una constante desde el estallido de la crisis de 2007-2008 (Harvey, 2013; Bollier, 2014; Laval y Dardot, 2015). La

percepción ciudadana respecto de la responsabilidad tanto del mercado como del Estado en el origen de la Gran Recesión, en los diversos malestares sociales que provocaron y en la falta de respuestas justas y democráticas está en el centro de la reivindicación de una esfera alternativa de intervención y toma de decisiones circunscrita en buena medida a la escala municipal (Subirats, 2016). Este enfoque supone un cuestionamiento y replanteamiento de las lógicas de gobernanza política basadas en una democracia representativa-liberal, crecientemente distanciada de las experiencias cotidianas de la ciudadanía, el cual subraya de este modo la relevancia de lo común y de lo próximo (Blanco, Gomà y Subirats, 2018). Asimismo, la apelación a esa dimensión comunitaria tiene que ver, por un lado, con la reacción a una progresiva mercantilización de múltiples esferas de la vida y, por otro lado, con una individualización tanto de las problematizaciones sociales como de la búsqueda de soluciones por parte de la ciudadanía (Polanyi, 1989; Bauman, 2005; Garcés, 2017).

Es a partir de este marco interpretativo que debe entenderse la emergencia de las redes comunitarias de apoyo mutuo en el contexto de la pandemia de Covid-19: iniciativas ciudadanas de autoorganización con un alto grado de horizontalidad, que no parten de la preexistencia de una comunidad entendida como entidad portadora de unas características culturales determinadas sino del reconocimiento, desde la creación de vínculos operativos por parte de individuos y grupos diversos, de una labor colectiva entendida como proceso y no como hecho acabado. Así, la comunidad sería un *hacer en común* sobre bienes, servicios y/o espacios considerados en un sentido amplio como comunitarios, de y para todas y todos (Esposito, 2012). De este modo, las redes de apoyo mutuo intervienen a partir de la consideración de una labor público-institucional no atendida y denuncian tanto las limitaciones en la actuación del Estado como la desatención del mercado. Esto no supone descartar el reconocimiento, la interacción y coordinación entre las redes y las instituciones públicas, a partir, por ejemplo, de información y actuaciones compartidas y coordinadas con los servicios sociales; o de acciones de las redes

facilitadas o al menos no entorpecidas por parte de la administración. Aunque cabe subrayar que no siempre va a existir un reconocimiento mutuo entre ambos ámbitos.

Si prestamos atención especialmente al periodo comprendido por la primera ola de la pandemia (entre marzo y junio de 2020), cuando se produjeron los momentos más duros de confinamiento domiciliario, restricción de la movilidad y de las actividades profesionales y educativas, la actividad de las redes comunitarias de apoyo mutuo se centraron en cuatro aspectos básicos: los cuidados, la higiene, el seguimiento sanitario y la ayuda para la compra de alimentos y otros productos esenciales a personas mayores, dependientes o con dificultades de movilidad; la elaboración de elementos de protección contra el virus como mascarillas y pantallas faciales; el asesoramiento legal, laboral y social a la población migrante y con dificultades socioeconómicas; la dinamización de actividades lúdicas y de ocio, como programas de radio *online* creados exprofeso u otros desarrollados a través de radios locales preexistentes, proyección de películas desde balcones, concursos entre vecinos...

En el caso de los tres barrios estudiados, van a surgir en este momento las redes de apoyo mutuo con un cierto grado de organización y experiencia previa, que están coordinadas entre sí y con la administración local y cuentan con un saber acumulado que les permite ser más operativas y actuar con mayor implicación en el territorio.

Aunque en distinto grado, las iniciativas movilizadas en los barrios se sustentan pues en una tradición asociativa de décadas. En el caso del centro histórico es evidente que cuenta con una larguísima experiencia derivada de la actividad del movimiento vecinal desde la década de los 70, del movimiento *okupa*, y de la articulación de muy diversas entidades en un centro comunitario autogestionado por la asociación vecinal, la asociación infanto-juvenil y otras entidades. A ello hay que sumar que Casco Viejo es el punto de referencia de la conflictividad laboral y política de la ciudad e, incluso, de la región. En el caso de la Rochapea, existe también una intensa actividad comunitaria de largo recorrido, con asociación de vecinos y un

club deportivo desde la década de los 70, un arraigado movimiento sindical y, posteriormente, cobraron relevancia el movimiento juvenil y *okupa* o la revista del barrio. La Rochapea cuenta también con un centro comunitario propio que sirve de punto de encuentro y actividades para las asociaciones del barrio. Por su parte, en Ermitagaña-Mendabaldea la experiencia previa es mucho más reducida y de menor recorrido histórico. En la década de los 2000 es cuando resurge la asociación vecinal y aparecen nuevos colectivos. Esta menor densidad y tradición asociativa provocan que, a lo largo de los años, los clásicos altibajos de los movimientos asociativos sean más acusados y se generen ciertos vacíos participativos. No obstante, los individuos que más recientemente se integran en la vida asociativa del barrio suelen tener algún tipo de experiencia previa en el movimiento vecinal o asociativo de la ciudad.

Organizando la novedad, profundizando en la experiencia

A partir de este sustrato participativo, más o menos tupido, más o menos fértil, podemos decir que emergen las redes comunitarias de apoyo mutuo, en un ejercicio de reorientación de las acciones de las entidades vecinales que a través de una perspectiva comunitaria ya estaban trabajando en el territorio. No obstante, la actividad de estas surge inicialmente en un momento de desconcierto e inacción generalizada de los colectivos y movimientos sociales, derivado de las restricciones desplegadas en el momento del estado de alarma. Por ello, podemos hacer referencia a un cierto grado de espontaneidad e improvisación inicial en la actividad de las redes que, sin embargo, se aleja de dinámicas meramente asistencialistas. De este modo, sus protagonistas rearticulan y reorientan su actividad hacia las respuestas a la emergencia sociosanitaria, subrayando la implicación comunitaria y la relevancia social de su labor frente a la falta de operatividad institucional. Veamos cómo lo explican.

No sé quién empezó, pero era como una red de personas, sobre todo jóvenes del barrio. Era para ayudar a la gente que más lo necesitaba: hacer la compra a personas más mayores, cuidado de los *txikis*. Entonces se creó un grupo de WhatsApp con *gaztes* (jóvenes) del barrio, y cuando alguien pedía algún tipo de ayuda se ponía en contacto con Arrotxapea Prest y un poco eso (Mujer, Gaztetxe Rochapea).

Y la filosofía era tan básica como eso, tratar de ofrecer servicios no asistencialistas, no ese asistencialismo de “ay, *pobrecica*, a la persona mayor hay que ayudarle”, ¿no? Sino “vamos a empoderar al barrio”. Y el mayor objetivo de la filosofía que había detrás y también delante es el generar vecindad. El objetivo de esta red no solo es ayudar a esa persona dos meses, sino que luego esa vecina conozca a otra y digan “*osti*, que en el quinto vive una persona de 80 años que siempre está sola”. Y le pueden ayudar de vez cuando y gracias a eso hemos visto que luego en el barrio ha habido nuevas relaciones (Varón, Red de Apoyo de Casco Viejo/Alde Zaharra).

Yo destacaría las redes de cuidados desde los propios barrios. Desde el tejido comunitario sí que se han impulsado, que han sido el soporte. El Ayuntamiento al final está por lo que está: todo lo social parece que es un gasto, no es una inversión y, al final, ha sido el voluntariado de la ciudadanía el que ha soportado el tema de los cuidados a las personas mayores que han estado solas, que en medio de la pandemia han hecho una labor de acompañamiento de llamarlas y de no sé qué (Varón, Huerto Urbano, Red de Apoyo de Ermitagaña-Mendabaldea).

Además, las redes comunitarias tienen como referencia una infraestructura física concreta sobre la que de un modo u otro pivotan. Estos espacios compartidos, que podríamos llamar “palacios del pueblo” (Klinenberg, 2021), juegan un papel crucial como soporte material y simbólico para la articulación de las redes y de sus actividades. En el caso del Casco Viejo encontramos el centro comunitario municipal *Plazara*, en el caso de la Rochapea, está el llamado *Errotxapeako*

Gaztetxea, centro social juvenil *okupado*⁶ y, en el caso de Ermitagaña-Mendebaldea, se halla el huerto urbano comunitario *Loraldea*.

Estos “palacios del pueblo” cumplen con un doble objetivo. Por un lado, reorientan tanto sus funciones tradicionales como sus recursos y se adaptan a la situación de emergencia sociosanitaria. Por otro lado, son las personas o colectivos que sostienen y alimentan estas infraestructuras quienes también participan en las redes de apoyo mutuo. En el Casco Viejo, el centro *Plazara!* se paraliza, pero las personas y organizaciones que están en él utilizan los recursos de las asociaciones del barrio y se involucran en una red de apoyo que realiza desde compras, llevar tareas escolares a casa, coser mascarillas o hacer pantallas con una impresora 3D comunitaria (*Auzolab*). El *Gaztetxe* de la Rochapea también paraliza completamente su actividad, pero las personas que forman parte de su asamblea se implican en diferentes iniciativas de la red de apoyo del barrio, ya sea haciendo compras o participando en una recuperada radio comunitaria. En el caso de Ermitagaña-Mendebaldea, el huerto comunitario pone a disposición de los bancos de alimentos la producción existente y sirve de punto de recogida y reparto mientras organizan formas seguras de continuar con el huerto.

Respecto a la relación entre las redes comunitarias de apoyo mutuo y las instituciones públicas, podemos decir que el vínculo que se establece es ambivalente. De forma esquemática podemos decir que hay una relación generalizada de reconocimiento y colaboración, donde el Ayuntamiento de Pamplona aparece sobre todo como facilitador de la actuación de las redes, otorgando permisos para cumplir con la legalidad.

No sé, la relación que tuvimos fue el coordinarnos con ellas [con las instituciones], pero también hicieron lo que queríamos nosotros que hicieran, que era dejarnos facilidades y poco más. Menos algunas

⁶ En el curso de esta investigación, en el mes de octubre de 2021, se produjo el desalojo policial y el derribo por parte del Ayuntamiento de Pamplona de este *Gaztetxe*.

cosas que intentamos que no nos dejaron permisos (Varón, participante de la Red de Apoyo de Casco Viejo/Alde Zaharra).

La coordinación también se produce, como se apuntó anteriormente, a partir de la información cruzada entre ambos ámbitos, sobre todo entre las redes y los servicios sociales o facilitando algún tipo de recurso técnico desde el Ayuntamiento.

No obstante, las redes transmiten además una actitud de hostilidad frente al Ayuntamiento. Dicha reacción puede interpretarse de una doble forma. Por un lado, como reflejo de una tensión interna dentro de los participantes en las redes, donde parte de ellos no reconocen a la institución como interlocutora válida. Según esta postura, la actividad de las redes se vería desvirtuada a partir de una colaboración con el Ayuntamiento. Derivado de ello está el problema que se plantea en torno a la institucionalización y la jerarquización de la actuación comunitaria. Desde un componente nostálgico, la exaltación de la horizontalidad, la actividad extrainstitucional y la pequeña escala de actuación, tal como ha señalado David Harvey (2013), es uno de los grandes retos a los que se enfrentan los movimientos comunitarios que pretenden saltar a una escala más amplia, donde se implica a un mayor volumen de actores sociales y de ciudadanos. Por otro lado, la hostilidad supone una respuesta que tiene que ver con una desconfianza mutua entre ámbitos. Desde las redes comunitarias se reconoce que el Ayuntamiento *puede jugársela*. Consecuencia de esta desconfianza es el establecimiento de cauces paralelos de comunicación entre las redes y el Ayuntamiento: “Sí, la persona coordinadora del Ayuntamiento hizo un grupo de WhatsApp con una persona referente de cada red de cuidados. Y luego teníamos un grupo aparte, todas las redes también, por nuestra cuenta, sin la parte del Ayuntamiento” (Varón, participante de la Red de Apoyo de Casco Viejo/Alde Zaharra).

Momento álgido, entrada en letargo y acceso a la nueva normalidad

Las redes de apoyo mutuo experimentaron el momento álgido de su actividad y de su reconocimiento social en la primera ola de la pandemia, justo hasta el momento del suavizamiento de las medidas de confinamiento y de limitación de la movilidad. El proceso de desescalada hacia la *nueva normalidad* provocó la reactivación de las actividades cotidianas de la ciudadanía. También las instituciones y los colectivos sociales recuperaron su actividad, aunque manteniendo algunas restricciones. Ello condujo a un cierto languidecer de las redes de apoyo mutuo, en favor de las redes clásicas de cuidados en torno a la familia y a los grupos de pares. Dicho de otro modo, las redes pasan a un estado de latencia. “Esa organización estuvo bien. Luego ya después del confinamiento pues, no sé, ha sido un poco más como ‘sálvese quien pueda’” (Mujer, *Plazara!*). “Y veíamos que empezaba a decaer la cosa. La necesidad de cubrir necesidades que no hacía falta ya porque la gente podía salir más” (Varón, participante de la Red de Apoyo de Casco Viejo/Alde Zaharra).

La *nueva normalidad*, la convivencia cotidiana con el virus y con las medidas restrictivas de control sanitario y social frenan la actividad de las redes de apoyo mutuo, lo que supone un cambio de etapa. El estado de latencia antes comentando se rompe en momentos puntuales y las redes se reactivan ante demandas concretas de personas confinadas en cuarentena que no pueden ser atendidas por las redes familiares y de amistad. No en vano, como han apuntado entidades como el Observatorio de la Realidad Social de Navarra, las carencias materiales y relacionales se han visto acentuadas con la pandemia, con lo que los recursos existentes previamente resultan todavía más insuficientes (ORS, 2021).

Por lo general, las personas y entidades que estuvieron integradas en las redes de apoyo retoman sus actividades en los procesos y redes preexistentes. En unos casos, la vuelta a la labor comunitaria

se produce de una forma parcial y contenida. En otros casos, se produce de forma más intensa, acompañadas de una mayor visibilidad de los proyectos y de la incorporación de nuevos protagonistas enraizados en el territorio. Este sería el caso del huerto comunitario de Ermitagaña-Mendebaldea.

He visto que se ha ido añadiendo gente. Después de la pandemia, la gente al final ha empezado a pasear mucho más, entonces ha sido muy visible el huerto. Y si estás en el *auzolan* (trabajo vecinal comunitario) el sábado, te comentan. También ha sido una forma de traer gente, y yo creo que eso es bastante positivo. Sí que a lo mejor la media de edad es bastante alta (Varón joven, Huerto Urbano Comunitario de Ermitagaña-Mendebaldea).

Una derivada de la experiencia de las redes de apoyo mutuo es la creación de vínculos de amistad. Es el caso expresado por integrantes de la red del Casco Viejo:

Como positivo sí que es verdad que hay cuadrillas nuevas, hay grupos. Por ejemplo, en la calle. Ahí se ha hecho un grupo de veintialgo personas que se juntan a echar el pote. Hay gente de 50, de 30, de 20... Muy diverso. Y siguen quedando aún. Uno es de Palencia, otra de no sé dónde, o sea, muy diverso (Varón, Red de Apoyo del Casco Viejo/Alde Zaharra).

Una cuestión que no debe pasarse por alto: las modificaciones regulativas de la *nueva normalidad* y la propia coyuntura de excepcionalidad otorgan a las administraciones una mayor capacidad para controlar a las entidades sociales aplicando protocolos sociosanitarios (Rivera, 2020). En Pamplona-Iruña se aprovechan las circunstancias, en forma de pequeña *doctrina del shock*, utilizando el término de Naomi Klein (2007), para eliminar servicios que venían funcionando de acuerdo con lógicas comunitarias y que eran robustos nodos para la articulación ciudadana de los barrios. Es el caso del servicio de prevención comunitaria a los que nos hemos referido anteriormente.

Finalmente, cabe apuntar que con la entrada en la *nueva normalidad* además de los aprendizajes genéricos que nos ofrecen aquellas redes respecto al tipo de sociedad que somos y que estamos construyendo, se produce la aparición de nuevas redes de apoyo mutuo, como sucede con la denominada red *Haritu* en el Casco Viejo de Pamplona-Iruña. Esta red muestra la conexión, cuando no continuidad, de la actividad que se estuvo desarrollando durante aquella excepcionalidad pandémica con la *nueva normalidad* cotidiana, interpretadas como parte de un mismo contexto, el de una acumulación o sucesión de crisis socioeconómicas a las que se está dando respuesta, sustancialmente, desde las necesidades de los mercados y no desde las necesidades sociales. Poniendo el foco en las carencias materiales de la población intensificadas en el marco de la pandemia, *Haritu* actúa a través de proyectos vinculados a la alimentación (despensa solidaria) o a la habitabilidad (gestiones para la creación de un sindicato de inquilinas). En conexión con otras redes locales del Estado, proponen acciones cotidianas de apoyo mutuo con el objeto de construir comunidad como parte de un proceso de transformación estructural de las relaciones sociales y económicas. Así lo plantea uno de sus miembros: “Yo creo que esto va más allá de la postpandemia. O sea, creo que es una red que se podría articular sin pandemia. O sea, es una cuestión que busca la solidaridad del barrio y la construcción de comunidad” (Varón, Red de apoyo *Haritu*).

Conclusiones

Las crisis no deben entenderse como palancas automáticas que conducen necesariamente a escenarios de mayor justicia y democracia, sino como momentos de padecimientos y frustraciones, pero eso no quiere decir que no podamos obtener enseñanzas de lo que ha sucedido y de cómo hemos actuado. La escritora estadounidense Rebecca Solnit (2020) afirma que los desastres transforman el mundo, pero también transforman el modo en que percibimos ese mundo. La

complejidad del fenómeno experimentando, la gravedad de sus efectos y la intensa emotividad generada, especialmente durante el confinamiento de marzo a junio de 2020, contribuyeron a movilizar el ingenio y la solidaridad colectivas y a poner en práctica unas “extraordinarias comunidades que surgen del desastre” (*ibid.*). La vuelta a la “nueva normalidad” confirmó la temporalidad de esas experiencias. El altruismo, la generosidad y el sacrificio ante los problemas a los que hubo que enfrentarse ¿representaban solo experiencias excepcionales en momentos excepcionales? En cierto modo, habría que decir que sí. Pero esta situación excepcional de la que seguramente *no hemos salido mejores*, como se preconizaba con euforia durante la primera ola de la pandemia, *sí ha permitido estimular una imaginación que parecía clausurada*. Por un lado, reconociendo la vulnerabilidad compartida y la capacidad de actuar más allá de los padecimientos individuales. Por otro lado, ensayando modalidades de respuesta colectiva, desarrollando o actualizando formas organizativas que hace poco parecían improbables.

Las redes de apoyo y sus acciones deben ser entendidas como una reorientación de los recursos existentes hacia nuevas necesidades. La plasticidad de las redes comunitarias previas permitió la respuesta a situaciones frente a las que la administración local se veía desbordada. El conocimiento profundo del territorio, de las formas y espacios de relación y de los procesos de comunicación facilitaron la anticipación de acciones ante el desconcierto institucional inicial. La colaboración entre las redes y las instituciones públicas posibilitó que estas últimas accedieran a espacios de acción fuera de su alcance tradicional. Un efecto perverso de esta colaboración fue la desactivación de los agentes con más capacidad de acción en las redes: ello sucedió con la cancelación del servicio de prevención comunitaria (el nuevo servicio cambió sus objetivos y su prestación quedó desanclada del territorio).

Por otra parte, los casos estudiados muestran que el mayor repertorio de acciones ante la pandemia se ha desplegado en los barrios con mayor densidad/tradición asociativa, con base en los recursos

activados por la comunidad en décadas anteriores. Asimismo, se comprueba que estos son los barrios con menores niveles de renta y mayor riesgo de pobreza. Es precisamente en uno de estos barrios, el Casco Viejo donde se activó la nueva red de apoyo mutuo *Haritu*. Su surgimiento nos ayudará a diferenciar entre el modelo de excepcionalidad de las redes emergidas en la primera ola como respuesta a las vulnerabilidades agravadas por la pandemia, y, por otro lado, el modelo de activación y/o replicación de redes de apoyo mutuo que se estaban activando desde la crisis de 2008, sustentadas sobre una crítica de largo recorrido al modelo de sociedad de mercado. Desde dichas redes se subraya la crisis pandémica actual como una más en una dinámica de acumulación de crisis. Ello lleva a interpretar su labor no desde un escenario relacionado con las respuestas de emergencia frente a la crisis socio sanitaria, sino como un ejercicio de activación de respuestas comunitarias ante un modelo socioeconómico en crisis permanente.

Bibliografía

Bauman, Z. (2005). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: FCE.

Benach, J. (2020). *La salud es política*. Barcelona: Icaria.

Blanco, I.; Gomà, R. y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, pp. 14-28.

Blanco, I. y Nel-lo, O. (Eds.) (2018). *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Valencia: Tiran Humanidades.

- Bollier, D. (2014). *Pensar desde los comunes*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Esposito, R. (2012). *Communitas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Fernández Durán, R. (2011). *El Antropoceno*. Barcelona: Virus Editorial/Libros en Acción.
- Garcés, M. (2013). *Nueva ilustración radical*. Barcelona: Anagrama.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes*. Madrid: Akal.
- Klein, N. (2007). *La doctrina del shock*. Madrid: Planeta.
- Klinenberg, E. (2021). *Palacios del pueblo*. Madrid: Capitán Swing.
- Laval, C. y Dardot, P. (2015) *Común*. Barcelona: Gedisa.
- Meadows, D. H. et al. (1972). *Los límites del crecimiento*. México: FCE.
- Meadows, D. H.; Randers, J. y Meadows, D. L. (2006). *Los límites del crecimiento: 30 años después*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Nel-lo, O. (Ed.) (2021). *Efecto barrio. Segregación social y condiciones de vida en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Observatorio de la Realidad Social [ORS] (2021). *V Informe sobre la pobreza y la desigualdad social en Navarra*. Pamplona: ORS, Gobierno de Navarra.
- Padilla, J. y Gullón, P. (2020). *Epidemiocracia*. Madrid: Capitán Swing.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación*. Madrid: La piqueta.

Rivera, I. (Comp.) (2020) *Pandemia. Derechos humanos, sistema penal y control social (en tiempos de coronavirus)*. Valencia: Tirant Humanidades.

Sennett, R. (2012). *Juntos*. Barcelona: Anagrama.

Solnit, R. (2020). *Un paraíso en el infierno*. Madrid: Capitán Swing.

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo*. Madrid: Catarata.

Subirats, J. y Rendueles, C. (2016). *Los (bienes) comunes*. Barcelona: Icaria.

Thompson, E. P. (2019). *Costumbres en común*. Madrid: Capitán Swing.

Capítulo 12

Respuestas comunitarias y formas de organizarse e informar ante la Covid-19 en el País Vasco

María del Mar Lledó e Imanol Telleria

En este capítulo presentamos algunas reflexiones en torno a las respuestas comunitarias que se han desarrollado en el contexto de crisis del Covid-19 en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma del País Vasco entre marzo de 2020 y junio de 2021. En el marco más amplio del proyecto SOLIVID, nos preguntamos cómo la acción colectiva ha desarrollado una serie de iniciativas de muy diferente tipo en las que la solidaridad y la participación han sido capaces de cubrir los huecos que necesitaban respuesta directa e inmediata a las necesidades básicas de las personas. Esta situación de crisis ha dejado al descubierto la escasez de cobertura en áreas concretas por parte de las administraciones, así como la falta de previsión ante situaciones de gran vulnerabilidad, dificultades para comunicar y divulgar iniciativas solidarias de la sociedad civil entre la población, así como problemas para su categorización y sistematización.

Sin embargo, aunque no podemos confundir el tiempo de pandemia con el tiempo de confinamiento, sí que podemos concluir que, en general, durante todo este periodo se ha despertado una nueva

energía comunitaria que ha dado lugar a nuevas relaciones de vecindad organizada, que, aunque no se hayan mantenido en el tiempo y muchas de ellas hayan ido desapareciendo con la relajación de las medidas más restrictivas de aislamiento y movilidad social, han dejado el poso y el aprendizaje de la experiencia. Este estudio¹ se inició en los meses de confinamiento de 2020, y además de suponer un registro de las iniciativas solidarias surgidas en el País Vasco, ha supuesto una fuente de información desde la que poder reflexionar sobre cómo se ha afrontado la crisis, con qué mecanismos de contención, pero, sobre todo, una oportunidad para analizar el papel que han tenido las respuestas autoorganizadas de la sociedad respecto a otras iniciativas vinculadas a la administración, su capacidad para emerger y dispersarse, de ser oportunas, eficaces y eficientes.

Respuestas a las medidas frente a la pandemia como nuevas oportunidades de relación, intercambio y cotidianidad

La inesperada rapidez, impacto y alcance con la que se desarrolló la pandemia en la primera mitad de 2020 en Europa obligó a los gobiernos a tomar una serie de medidas extraordinarias de gran repercusión, que se encontraron con el principal obstáculo de su divulgación, de hacer llegar su existencia a las personas a las que se destinaban. Muchas de ellas exigían ser tomadas sin tiempo para prever sus consecuencias, por lo que la población dio un ejemplo de corresponsabilidad en su lucha por lo que se suponía que estaba en juego, que era su supervivencia.

El *shock* inicial y el confinamiento decretado en España a partir del 15 de marzo paralizó buena parte de la vida en sus aspectos productivos, sociales, culturales o educativos; el sistema sanitario fue, en su lucha contra la pandemia, la prioridad absoluta de las

¹ Este estudio ha sido realizado con el apoyo del Grupo de Investigación Consolidado Parte Hartuz.

administraciones respecto al resto de cuestiones. Sin embargo, muy pronto se puso de manifiesto que había que tener en cuenta otros elementos relacionados con los cuidados, a nivel social y relacional, como cobertura básica y necesaria sin la que no era posible optimizar las medidas más sanitarias.

En este contexto se impuso la convergencia de respuestas llegadas tanto desde los diferentes ámbitos y escalas de las instituciones públicas, como desde los diferentes espacios de la sociedad civil; espacios y lógicas que, en este caso, resultaron novedosas respecto de los habituales estudios de la acción colectiva. Podemos afirmar que las menos sorprendidas, y esto ya apunta a una de las conclusiones relevantes de esta investigación, fueron quienes desde la perspectiva feminista (Ezquerro, [2017] 2018; Pérez-Orozco, 2014) y desde el estudio del desarrollo comunitario (Ferrer et al., 2017; Parés, 2009) venían poniendo en el centro de sus análisis la cuestión de los cuidados y la protección o la capacidad de *resiliencia* de colectivos sociales vulnerados (Harvey, 2007).

En el País Vasco, la acción colectiva no institucional y las respuestas comunitarias, como reacción ante el vacío generado por la inacción y la lenta respuesta de las administraciones públicas, intentó ser controlada previamente por las instituciones para pasar, posteriormente, a ser apoyada y con pocas objeciones por estas. Es reseñable que el giro hacia el apoyo de casi cualquier iniciativa que surgiera hizo que muchas de ellas acabaran engullidas dentro del engranaje de las mismas administraciones locales. La reflexión sobre cómo se ha desarrollado la relación entre las nuevas iniciativas ciudadanas y los gobiernos, nos lleva a plantearnos si no ha sido en este contacto en el que estas han perdido su fuerza, su identidad propia.

En cualquier caso, y volviendo a la caracterización de las respuestas comunitarias, destaca el componente prefigurativo frente al de influencia y denuncia (Gomà, 2021). Como nos recuerdan Minuchin y Martí (2018, p. 17):

La prefiguración introduce una crítica a las teorías del cambio. La acción deja de orientarse hacia transformaciones radicales futuras, subordinadas a la conquista total de la burocracia estatal, y pasa a centrarse en el hacer cotidiano, en la alteración de las relaciones que regulan las prácticas de sociabilidad e intercambio, en los espacios en los que se negocian, arreglan y despliegan las identidades.

Destacan tres elementos de esta caracterización que son claves para entender la respuesta comunitaria en la pandemia: la dimensión relacional, el intercambio y los espacios cotidianos. En primer lugar, en un contexto general de creciente individualismo, la pandemia y sus consecuencias despertaron una conciencia respecto de las relaciones cotidianas, tanto en su versión física del cara a cara, como en las relaciones a distancia a través de las nuevas tecnologías, de marcada relevancia. Especialmente en los contextos urbanos, más marcados por el anonimato y el desconocimiento de nuestro espacio más próximo, y de quien en él vivía, fue más evidente ese “descubrimiento” de lo próximo. De hecho, ni esta ni ninguna investigación puede cuantificar la infinidad de iniciativas o acciones de apoyo mutuo de *escalera* o portal; es decir, las realizadas entre personas que comparten el espacio más próximo de residencia. Por otro lado, las restricciones de movilidad impulsaron un auténtico *boom* del uso de las tecnologías para comunicarnos en todos los niveles, desde los más íntimos y cotidianos (familiares, amigos...) hasta los más formales (laboral, mediático, político, educativo...).

En segundo lugar, la lógica de intercambio superó su propia dimensión monetarista, y se puso en valor otro tipo de intercambios en los que se valoraban los distintos saberes (el manejo de la tecnología, por ejemplo), habilidades (cantar o interpretar música en directo desde los balcones) o posibilidades de hacer y colaborar entre diferentes (el apoyo intergeneracional de la juventud a las personas mayores) sin ningún fin comercial ni mediación económica. Esta reacción solidaria traspasó incluso el ámbito cotidiano o doméstico y llegó al propio mercado, como pusieron de manifiesto empresas y

fábricas textiles que reorientaron su producción para distribuir gratuitamente y solventar la falta de mascarillas o indumentaria de protección para el personal sanitario.

Finalmente, la acción colectiva *prefigurativa*, y así sucedió en la pandemia, se desarrolló en los espacios cotidianos desde el confinamiento domiciliario en el que el ámbito de relación se limitaba a la unidad convivencial y los patios o balcones del otro lado de la calle, hasta el más prolongado confinamiento perimetral, en el que muchas personas *redescubrieron* y explotaron al máximo las opciones, especialmente para el esparcimiento y tiempo libre, que ofrecían sus municipios. Las experiencias previas y dinámicas de desarrollo comunitario (Tellería y Ahedo, 2016), es decir, la acción colectiva de base territorial, supusieron un valor añadido a la hora de afrontar los nuevos retos que trajo consigo la pandemia. Como veremos más adelante, buena parte de las respuestas en relación con los cuidados tuvieron como base a colectivos, procesos o dinámicas comunitarias previas a la pandemia, de tal forma que, se puede afirmar, la existencia de una dinámica relacional y de intercambio territorializada supuso una *ventaja comparativa* para las poblaciones en su respuesta a las consecuencias generadas por la pandemia.

Recursos comunitarios en pandemia. Categorías relacionales

Las respuestas de las iniciativas solidarias se han clasificado de muchas maneras; unas teniendo en cuenta el ámbito de acción, otras en función de si responden a problemas estructurales (*tapar huecos* estructurales) o a problemas coyunturales (*tapar huecos* generados por la crisis sociosanitaria), sin que ninguna de ellas haya conseguido explicar totalmente lo que estaba sucediendo a niveles no formales. En general, han tenido mucho que ver las prácticas de apoyo a la vulnerabilidad relacional y producción de bienestar emocional, a través de acciones concretas. Lo relacional y lo material se han unido en un

proceso en el que se cubren necesidades de una parte y de otra, en el que se produce la comunicación y se entra en interrelación.

De manera casi excepcional, se podían dar respuestas, rendir cuentas, atajar evidencias, sin que estuviera la carga de la vergüenza de necesitar ayuda, ni la humillación a ser dependientes o tener limitaciones, como sucede en tiempos de no pandemia. Así, desde unas circunstancias que nos han facilitado asumir la vulnerabilidad propia, hemos sido más capaces de relacionarnos con personas que en la sociedad del rendimiento se descalifican como *parásitas*, por su escasa capacidad de autoabastecerse y por su tendencia a la *interdependencia*.

Durante el tiempo de pandemia, el espacio privado y el espacio público se han reconocido mutuamente de manera más evidente. Por un lado, la población ha reaccionado a la necesidad de incluir lo emocional y lo privado y, por otro lado, no se ha puesto en duda la necesidad de la atención desde su aspecto más público. Cuestiones de justicia social (Fraser, 2008) que no podían ser aplicadas antes de la pandemia se han dado por obvias durante esta (un ejemplo claro ha sido el del acceso al alimento y a la vivienda, ante el que se han hecho esfuerzos no conocidos previamente por parte de las administraciones). La dicotomía entre la persona que ayuda y la que necesita ayuda se ha difuminado tanto que, como en pocas ocasiones, hemos podido superar ingenuidades y posicionamientos neutrales para compartir responsabilidades (Hernando, 2012).

Los recursos que la comunidad ha puesto en marcha para hacer frente a la pandemia han sido numerosos, y podemos decir que todos y cada uno de ellos ha tenido un impacto de gran valor. En términos sociales no podemos medir la efectividad solo en función del número de personas a las que llega una acción. El simple hecho de que una persona se haya visto afectada positivamente por la acción de otra vecina/a, compañero/a, etc., en un momento de crisis personal y social, es un logro estimable. El que una persona se haya puesto en marcha en beneficio de su comunidad, tiene un valor intrínseco. Así, vamos a tener en cuenta que todas las experiencias, tanto las

impulsadas por una persona como por un grupo, entidad, etc., tienen un valor similar desde el punto de vista ético y de defensa a la dignidad de las personas.

Por otro lado, en nuestro análisis también vamos a tomar en valor a todos los recursos más allá del tiempo que se hayan mantenido activos. Sabemos que algunos de ellos desaparecieron después del confinamiento, que otros surgieron una vez superado este periodo, que algunos se han mantenido hasta la llegada de las vacunas, etc. En general, entendemos que muchos de ellos surgieron como respuesta al miedo provocado por la interrupción y las limitaciones de acción de los servicios sociales y sanitarios, y por las dificultades de las administraciones para la gestión de la crisis, por lo que la mayoría de ellos ha ido encontrando su tiempo y su espacio para la acción en función de las circunstancias y de su sentido de la oportunidad.

Nuestros esfuerzos por encajar lo sucedido según parámetros tradicionales, nos han alejado de una lectura más abierta y ajustada a la realidad. En algunos momentos ha sido difícil distinguir los límites de las responsabilidades, produciéndose rupturas o superaciones de los distintos agentes compartimentados. La ciudadanía ha asumido tareas propias de la administración cuya división de funciones entre sus diferentes departamentos ha quedado en evidencia. También hemos visto que iniciativas en principio dirigidas a una finalidad han abarcado otras. En definitiva, diferentes respuestas desde diferentes ámbitos, tanto a necesidades coyunturales como estructurales, a través de una colaboración entre agentes para dar una respuesta público-comunitaria a la crisis (BBK Family, 2020).

La acción solidaria en movimiento

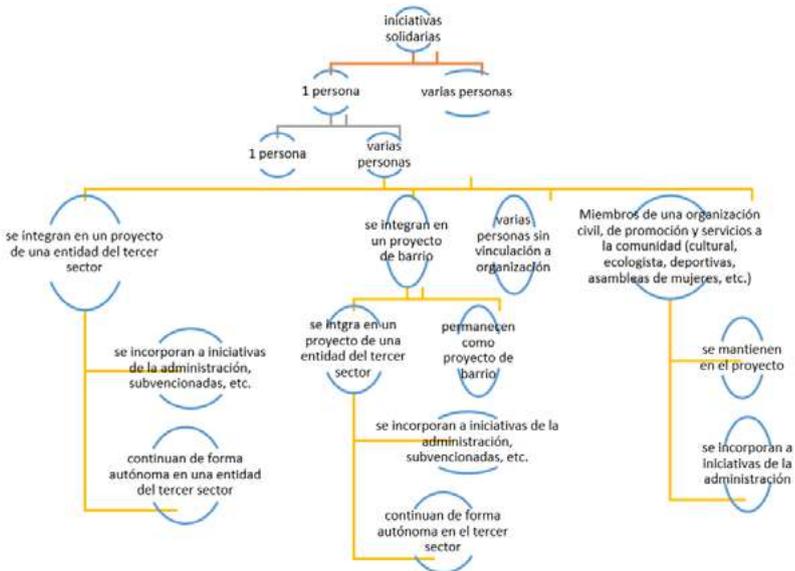
A la hora de analizar quién y en qué proceso ha tomado parte la comunidad, hay que tener en cuenta que, aun reconociendo su valor, una iniciativa comunitaria transformadora no se queda solo en un agente. Por ello, cuando hablamos de analizar los derroteros comunitarios, nos referimos a identificar un origen y a tomarlo como punto

de partida para realizar un seguimiento desde una perspectiva temporal y relacional. La clave ha estado en que la incorporación de nuevos agentes colectivos se ha tenido que enfrentar con la capacidad de las administraciones para integrar estos procesos, y ha sido un factor determinante, tanto para su avance, como para su desfiguración y su fin. La acción comunitaria ha evidenciado su capacidad para la interrelación entre personas, movimientos, entidades, etc., ante un propósito común. Esta competencia y habilidad para compartir y sumar fuerzas, se ha podido apreciar desde diferentes perspectivas:

- Iniciativas espontáneas desde la decisión individual, o de entre 2 o 3 personas, con el objetivo de hacer algo para aliviar las consecuencias de la pandemia entre el núcleo más cercano. Han sido generalmente iniciativas anónimas y no organizadas.
- Iniciativas autoorganizadas en la sociedad civil, provenientes de colectivos de apoyo mutuo, surgidos en barrios, de carácter local. Contaban con una estructura previa, activando medidas especiales para responder a la pandemia.
- Iniciativas derivadas de diferentes ámbitos profesionales (colegios profesionales, agrupaciones profesionales, empresas...), también con una estructura previamente organizada en torno a una disciplina o conocimientos específicos y especializados.
- Iniciativas originadas en entidades que forman parte del catálogo de Servicios Sociales, con nuevos programas específicos dirigidos a colectivos en riesgo o en de exclusión.
- Iniciativas surgidas desde la administración pública, ayuntamientos, diputaciones y Gobierno Vasco, más allá de la difusión de las iniciativas derivadas de otros agentes.
- Iniciativas para el desarrollo de red de redes, tanto estatales como internacionales, entre las que se encuentra SOLIVID.

Entre estas iniciativas las relaciones se van entretejiendo, logrando que las personas y las acciones solidarias vayan siguiendo diferentes recorridos, tanto de suma como de resta, en función de la capacidad que haya tenido la iniciativa de preservar autonomía y capacidad en la toma de decisiones durante el trayecto.

Figura 1. Itinerarios de las iniciativas solidarias



Fuente: Elaboración propia.

Este esquema, en muchas ocasiones, representa la capacidad de la iniciativa para ir adaptándose a las posibilidades y ser más efectiva y eficiente y, en otras, ha supuesto su desfiguración dentro del sistema.

Las iniciativas solidarias en el País Vasco

Teniendo en cuenta las características principales manifiestas y expuestas, se analizan los datos del País Vasco aportados a la red SOLIVID.

Desde el inicio de las primeras medidas de confinamiento ante la pandemia, se realiza un trabajo de recogida de iniciativas solidarias, en un principio limitándose únicamente a seguir un registro, para posteriormente incorporar datos que pudieran relacionar los resultados, no solamente dentro de nuestra realidad, sino también que sirvieran para compartir experiencias y análisis con otras comunidades. En total se contabilizaron 130 proyectos o iniciativas de respuesta a la Covid-19 dentro del País Vasco, que se incorporaron en la red SOLIVID y se registran con una información básica como el origen de la iniciativa, ámbito geográfico, tipo de actores y otros. Por otra parte, se han realizado 6 entrevistas en profundidad a expertos y protagonistas de casos significativos con la intención de completar, matizar la información e incorporar experiencias que contrarresten relaciones e interrelaciones surgidas de los datos.

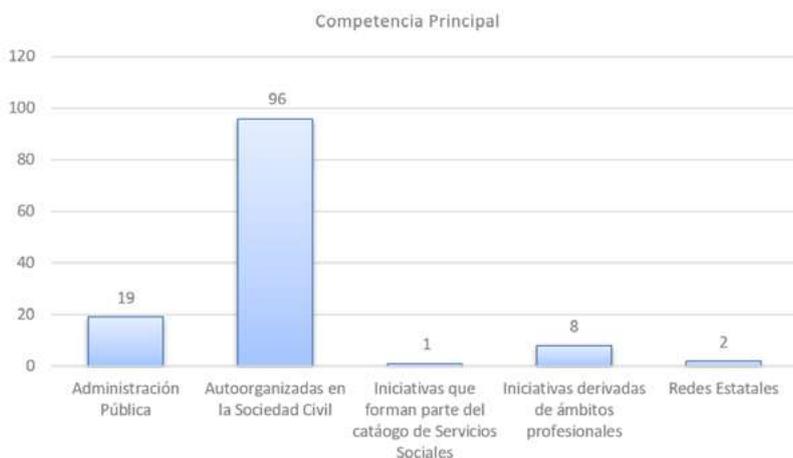
Iniciativas solidarias según la entidad con competencia principal

Uno de nuestros primeros interrogantes fue saber si las iniciativas eran respuestas propias a la situación surgida por la pandemia o si las iniciativas que estábamos recogiendo ya existían. Nuestro esfuerzo fue dirigido a aquellas que surgían de forma espontánea y autoorganizada, dado que estas son las más numerosas, tal y como puede verse en el Gráfico 1.

Entre todas estas acciones colectivas, y de cara a conocer las fortalezas internas de nuestra comunidad, quisimos distinguir las según a quién se le atribuía la competencia principal. Algunas organizaciones de profesionales de la psiquiatría y la salud mental, de la ingeniería, la educación, etc., lanzaron propuestas aportando las

especificidades de sus conocimientos, técnicas y recursos. Por otro lado, otras entidades del tercer sector movilizaron su propio voluntariado hacia actividades directamente relacionadas con la intervención en crisis, pero en general, centramos nuestros esfuerzos en recoger aquellas iniciativas autoorganizadas desde la sociedad civil, las que tuvieron como protagonistas a vecinos y vecinas en los barrios de las ciudades y en los pueblos.

Figura 1. Iniciativas solidarias según entidad con competencia principal



Fuente: Elaboración propia con base en los datos recogidos en la investigación.

Una clasificación basada en la actividad se ha mostrado insuficiente para analizar las iniciativas solidarias surgidas, por la propia naturaleza de estas. La mayoría abarca más de un ámbito de ayuda, algunas sin especificar y otras más relacionadas con:

- Necesidades básicas de alimentación
- Necesidades básicas de alojamiento-vivienda
- Necesidades básicas de acceso a dinero, al banco, cajeros

- Necesidades básicas sanitarias ante la infección por Covid-19
- Necesidades básicas ante otras enfermedades físicas y mentales
- Necesidades de acompañamiento, apoyo afectivo y emocional
- Problemas para el acceso a la cultura o el deporte
- Experiencias de violencia machista
- Apoyo a la educación formal (refuerzo de estudio, clases particulares, etc.)
- Apoyo en gestiones administrativas y asesoramiento laboral (ERTE, ERE, despido...)
- Cobertura de necesidades tecnológicas (wifi, ordenadores...)
- Apoyo al consumo local, kilómetro 0, movilización de la solidaridad local
- Apoyo y asistencia psicológica (angustia, miedo, duelo, aislamiento, incertidumbre)
- Asistencia profesional sociosanitaria
- Creación de Redes...

Estas necesidades están relacionadas, prácticamente, con cualquier aspecto de la vida cotidiana. Podemos concluir que las ayudas ofrecidas fueron de muchos tipos, que ninguna fue excluyente, y que, en general, nos encontramos con situaciones multi problemáticas, que exigían de esfuerzos para la coordinación y el trabajo en red. Hablamos *de multi problematicidad* cuando no podemos aislar una única necesidad, ya que la situación solo se puede entender en su lectura sistémica en la que convergen varias situaciones de crisis.

Protagonismo de la administración

Según los datos aportados por este estudio, en los primeros momentos de pandemia, el Gobierno Vasco asume la iniciativa y convoca a Cáritas y Cruz Roja, para facilitar respuestas ante la emergencia social asociada a la realidad de un confinamiento de la población. Una de las primeras realidades ante las que se enfrenta la administración y las entidades sociales es la de identificar a la población con una red social reducida o nula, ya que desde un primer momento se sospecha que no se parte de datos reales.

Desde estas entidades, el esfuerzo va dirigido a ampliar y gestionar la red de voluntariado, de cara a dar respuesta a necesidades sociales, sanitarias, sociosanitarias, afectivas, emocionales, relacionales, de diferente índole. Lo que en un principio parece un salto cuantitativo respecto a acciones que ya llevaban a cabo antes de la pandemia, se vio cuestionado por las propias circunstancias sociales que se estaban viviendo. Las administraciones tienen que decidir cómo adaptar la propia Ley del Voluntariado, cómo no poner en riesgo a las personas participantes, incluirlas bajo el paraguas de una organización, darles un seguro de responsabilidad civil, formación básica *online*, etc. El Gobierno Vasco y la red *Sare Sareak* (Red de Redes), junto con las plataformas de voluntariado, canalizaron la atención a un único teléfono. El voluntariado se organizó por zonas y los recursos se destinaron a un nuevo proyecto, *Guztion Artean* (Entre Todos), como respuesta propia a la nueva realidad social.

Lo que en un principio se dirigió a personas mayores de 70 años, posteriormente se amplió a una franja de mayor edad, y a otros colectivos en situación de riesgo o de vulnerabilidad social. La participación de los ayuntamientos de las tres grandes ciudades del País Vasco fue muy importante para mejorar la atención a personas en situación de exclusión residencial. La pandemia permitió un choque con la realidad y una actualización del conocimiento que las propias administraciones tenían sobre ella. Estaba saliendo a la luz la realidad de la precariedad que hay en nuestras comunidades, la cual iba a

ser mayor de la que las administraciones pensaban. Por ello, la burocracia que se había considerado necesaria para el acceso a la asistencia social y sociosanitaria se relajó, el acceso a la alimentación y a un alojamiento se volvió más ágil y eficaz que en tiempos prepandemia. Si bien la atención fue principalmente asistencialista, esta ganó en proximidad y accesibilidad, en visibilidad y fuerza. Se pudieron dar respuestas a necesidades latentes, a través de una mayor coordinación con los servicios sociales de emergencia, y se pasó de una percepción del problema como algo coyuntural a algo más estructural.

La pandemia ha puesto el foco sobre la necesidad de aumentar y mejorar las respuestas de las administraciones, a través de las redes de voluntariado y de las entidades sociales, ante el problema residencial y otros problemas sociales. Las administraciones han mantenido un seguimiento de algunas de las experiencias surgidas, como aquellas que han supuesto la puesta en marcha de pisos para gente sin hogar, sin embargo, otras todas no han tenido la misma suerte. Muchas de las iniciativas impulsadas por las administraciones han perdido fuerza en las redes sociales, en los medios de comunicación, y la *nueva normalidad* se ha olvidado de que la soledad sigue existiendo.

Iniciativas autoorganizadas en la sociedad civil

Alrededor de un 90% de las iniciativas incluidas en SOLIVID, se podrían definir de apoyo mutuo, es decir, como respuestas que se organizan entre personas que comparten espacio, contexto o una misma realidad social, bien por identificarse con colectivos específicos, por sensibilización hacia ciertas necesidades, por capacitación en determinados ámbitos de especialización, etc. Muchas de estas iniciativas respondían a la identificación de Red de Apoyo o Red de Solidaridad de una zona, barrio o comunidad y en la mayoría de las ocasiones habían optado por el *boca a boca* como medio de divulgación y difusión de sus propuestas de ayuda, o por la colocación de un papel con un nombre y un número de teléfono pegado en los portales y comercios locales. Posteriormente, se incluyeron en páginas institucionales de

los ayuntamientos, diputaciones y gobiernos, además de en otras web de asociaciones y entidades que quisieron contribuir a la visibilización de esta energía comunitaria.

Son actividades que se iniciaron con objetivos concretos y ofreciendo acciones delimitadas, pero que, con el avance y los cambios en las medidas de confinamiento, devinieron en una organización mucho más compleja que podía asemejarse más a iniciativas de cadenas de favores o, incluso, bancos del tiempo.

A la hora de hacer un seguimiento de estas iniciativas, hemos visto como la mayoría de ellas ha ido adaptándose a la nueva realidad posconfinamiento e, incluso, desapareciendo. Esto no tiene que entenderse en sentido negativo, ya que, si nacieron con el estallido de la pandemia, el sentido de la oportunidad ha marcado su existencia. La experiencia de movilización y activación civil ha dejado un aprendizaje en la sociedad de cómo organizarse en caso de emergencia, así como personas que comenzaron sus andaduras militantes en esos espacios y que hoy se han ido integrando en otros espacios configurados previamente o, incluso, posteriores a la pandemia.

Iniciativas autoorganizadas desde entidades del tercer sector y privadas

Si bien muchas de estas iniciativas en el País Vasco tienen su origen en la autoorganización de la sociedad civil, también para algunas de ellas son las entidades sociales las que posteriormente asumen la responsabilidad principal en su gestión y en la estabilidad de las respuestas ofrecidas. En estos casos, bajo la identificación de Iniciativas autogestionadas desde entidades que se incluyen en el Catálogo de Servicios Sociales hemos incluido a aquellas acciones innovadoras surgidas desde entidades del tercer sector, a través de la movilización de sus propias fuerzas y del voluntariado más próximo. En general, la mayoría de estas iniciativas de ayuda social ya trabajaban con situaciones de riesgo o de exclusión, por lo que contaban con un engranaje más perfeccionado para dar respuestas a las necesidades

surgidas y mencionadas anteriormente. También como iniciativas autogestionadas se han registrado las que surgen desde los colegios profesionales, los cuales han puesto a disposición de la sociedad civil conocimientos técnicos y profesionales para paliar las consecuencias de la precarización derivada de la crisis.

Por otro lado, se han contabilizado seis cajas de resistencia, tanto para la asesoría jurídica *online* para trabajadoras del hogar, como para atender las demandas y crear redes de solidaridad y apoyo de la clase trabajadora, al colectivo de mujeres migradas, a través de asociaciones feministas, en colaboración con distintos Fondos de Mujeres (Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, 2020).

Estas asociaciones se organizaron para lanzar campañas de *crowdfunding*,² para garantizar el pago de alquileres de pisos y cubrir otros gastos para colectivos que habían perdido su fuente de ingresos debido a la crisis del coronavirus. Otras cajas de resistencia antirracista también se movilizaron con el fin de ayudar de manera urgente a personas que se estaban quedando sin productos de primera necesidad. Desde la Asociación de Mujeres Jóvenes Musulmanas residentes en Euskadi BIDAYA, se realizó un llamamiento para la atención a mujeres solas con hijas e hijos menores, mujeres sin papeles, sin red y con la salud deteriorada, personas en situación administrativa irregular que no cumplían con requisitos burocráticos para acceder a ayudas públicas. La Caja de Resistencia BiziHotsa se creó desde colectivos feministas, asociaciones de mujeres, colectivos antirracistas y anticapitalistas, redes de cooperativas de Euskal Herria (Olatukoop), sindicatos y redes ciudadanas como fondo cooperativo que, en dos fases –una de urgencia y otra de estabilización– se pudiera ayudar y acompañar sobre todo en la creación de alternativas económicas. Las asociaciones de comerciantes de barrio incorporaron sus iniciativas para el fomento de la economía local.

² Ver https://www.gofundme.com/f/yo-no-las-dejo-solas?fbclid=IwAR1uLjX5_Qk1eJNPlC0jFmTIO7krVzwtI5DIuuSIYUdZcCnVe65U7UsRHUQ

Por último, destacamos el papel de algunas asociaciones de barrio, como KOOP SF 34 en el barrio de San Francisco de Bilbao, las cuales no solo se sumaron a la oferta de un servicio de desinfección, de reparto de mascarillas sanitarias, etc., sino que pusieron a disposición de la comunidad su experiencia, para rebajar las tensiones surgidas como consecuencia del incremento de la represión, crispación y la conflictividad que estaban surgiendo en algunos de nuestros barrios. En general, comercios urbanos, asociaciones, entidades y profesionales se unieron para defender la dignidad y la convivencia de nuestras comunidades.

Redes de redes

En el País Vasco hemos registrado un total de siete Redes de Redes, con distintos agentes principales. Las redes han estado muy presentes en el contexto solidario de la pandemia de la Covid-19, ya que han supuesto una fórmula ágil para dar respuestas a lo que ya hemos definido como multi problematidad.

Destaca la iniciativa impulsada por Cruz Roja y Cáritas, *Guztion Artean*, en coordinación con el Gobierno Vasco. En este caso, *Guztion Artean* surge como una llamada de urgencia del Gobierno Vasco frente al aumento de situaciones de vulnerabilidad provocadas o agravadas por la Covid-19. Debido a eso, *Guztion Artean* ha gestionado no solo ayudas de acompañamiento, sino también las relativas al acceso a la alimentación y la vivienda, al asegurar un lugar seguro a aquellas personas en situación de calle que tenían que confinarse. Sobre esta red se ha de destacar que las organizaciones que la componen –Cáritas y Cruz Roja– contaban con todo un sistema de apoyo que ya estaba en funcionamiento con anterioridad, como la teleasistencia, las ayudas a las personas en situación de soledad o las ayudas para vivienda, que pudo ser ampliado.

Otros proyectos de redes institucionales fueron:

- La *Red de Apoyo Vitoria-Gazteiz* impulsada por el Ayuntamiento de la ciudad.
- *Lagunsarea* plataforma de comunicación de la Red de Municipios de Euskadi, para facilitar a las personas y municipios adheridos a la red las comunicaciones *online*.
- *HAZI Fundazioa* que recopila diferentes iniciativas, con el objetivo de paliar el impacto que el Covid-19 tenía en la venta directa del sector primario.

Por otro lado, en el contexto no institucional hemos recogido:

- *Laguntza.eus*, un proyecto que recoge las iniciativas solidarias surgidas en Araba (servicios públicos, acciones solidarias de empresas, colegios profesionales, etc.).
- La red *Gure Laguntza*, también en Álava, una plataforma *online* gratuita disponible para aquellas empresas que quisieran promocionar y dar visibilidad a su comercio o a las actividades que estuvieran llevando a cabo durante el confinamiento de 2020.
- La red *CovidMakers*, que se presenta como un movimiento ciudadano que se ha unido con el afán de ayudar en la lucha contra el coronavirus, en este caso, organizados en Euskadi, pero en contacto y dependencia con la red *CoronavirusMakers*.

La Covid-19, plataforma para el autoconocimiento e impulso para el futuro

Tal y como se reflejó en la Jornada SOLIVID celebrada el 12 de marzo de 2020, el trabajo de recogida y análisis de la información en torno a las iniciativas solidarias puestas en marcha en torno a la Covid-19 plantea retos metodológicos importantes. Por un lado, los datos recogidos de las acciones emprendidas, a pesar de haber sido publicados y divulgados entre la sociedad civil, son difíciles de contrastar en cuanto a su alcance. La mayoría de ellos entendemos que se han guiado por el principio de oportunidad y que han fluido a la par que las necesidades a las que pretendían dar respuestas. Por ello, resulta difícil mantener un análisis longitudinal y evolutivo de las propuestas recogidas en el País Vasco, las cuales se han activado y desactivado con rapidez y flexibilidad según las propias necesidades.

Por otro lado, nos parece que sería de interés reflexionar sobre qué papel le corresponde adoptar a la administración ante las iniciativas ciudadanas que surgen en momentos de crisis social y global, si su objetivo es impulsar y motivar la movilización ciudadana y su participación y protagonismo en las soluciones. De la misma manera, es importante que entre todos y todas encontremos nuevas escalas

para pensar e identificar las iniciativas, más allá de los criterios propios de la rentabilidad de estas, de criterios de eficacia basados en datos cuantitativos propios de las sociedades de la rentabilidad.

Según esta experiencia presentada, la población reacciona dentro de los ámbitos ya identificados como precarios o susceptibles de precariedad. Entendemos que hay terrenos en los que no ha habido una participación mayor, porque hay un mayor desconocimiento de lo que pueda estar ocurriendo en ellos. La realidad señala que la población se activa ante las necesidades de sus vecinos y vecinas, pero que no le llega información suficiente sobre otras situaciones de limitación y pobreza, sobre las que desconoce su alcance. Mientras tengamos unos indicadores de pobreza ocultos, como una realidad alejada a la nuestra, es muy difícil la movilización social y la defensa de los derechos sociales.

Las iniciativas solidarias surgidas en torno a la Covid-19, en general, han movilizado una energía de apoyo a contextos locales, cercanos, de bienestar social de nuestra comunidad más próxima, que probablemente podamos comprender mejor en unos años.

Bibliografía

BBK Family (Ed.) (2020). *Hogares y Covid-19: el impacto y los retos a los que nos enfrentamos las familias de Bizkaia*. <https://edefundazioa.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe-BBK-Family-Covid19.pdf>

Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (2020). *Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis del Covid-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora*. Madrid: CYAN Proyectos Editoriales.

Ezquerro, M. (2018 [2017]). Repensar el mundo desde los cuidados. *Economía feminista viva, abierta y subversiva. Dossieres Economistas sin Fronteras*, 29, pp. 16-20, primavera.

Ferrer, J. et al. (agosto de 2017). El diagnóstico social en el trabajo social comunitario. *RTS Revista de Trabajo Social*, 211, pp. 110-115. [Edición especial: Pensando el diagnóstico social, en homenaje a Mary E. Richmond].

Fraser, N. (agosto-diciembre de 2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99.

Gomà, R. (7-9 de julio de 2021). Políticas de proximidad, acción colectiva urbana y construcción de lo común [ponencia]. *XV Congreso de la AECPA, Lecciones y retos políticos de la pandemia*, online.

Harvey, D. (2007). Neoliberalism as Creative Destruction. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610(1), 21-44.

Hernando, A. (2012). *La fantasía de la individualidad. Sobre la construcción sociohistórica del sujeto moderno*. Buenos Aires: Katz

Minuchin, L. y Martí i Puig, S. (septiembre-diciembre de 2019). Repertorios prefigurativos: urbanización y acción colectiva en Latinoamérica. *Desacatos* 61, pp. 8-21.

Parés, M. (Coord.) (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

Pérez-Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Telleria, I. y Ahedo, I. (2016). Movimientos urbanos y democratización en la ciudad: Una propuesta de análisis. *Revista Española de Ciencia Política*, 40, pp. 91-115.

Capítulo 13

Trayectorias y redes de colaboración de las iniciativas solidarias frente a la pandemia en Valencia

Julia Salom-Carrasco y Félix Fajardo

Introducción¹

La crisis sanitaria de la Covid-19 ha supuesto la aparición de nuevos retos y necesidades sanitarias, económicas y sociales que han puesto a prueba los pilares del estado del bienestar de los países occidentales. Ante esta situación la sociedad ha reaccionado poniendo en marcha iniciativas solidarias que han tratado de contener y/o dar respuesta, de manera más o menos inmediata, a las necesidades surgidas en las distintas etapas de la pandemia. Estas iniciativas solidarias han sido desarrolladas por un abanico muy amplio de actores, entre los que se incluye la sociedad civil, sea de un modo individual e informal –es decir, personas que a título particular han realizado acciones de apoyo a vecinos y familiares fuera de cualquier marco

¹ Esta publicación forma parte del proyecto de I+D+i (PID2020/112734RB-C31) financiado/a por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/

estructurado— sea por voluntarios que actúan en el marco de algún tipo de contexto más o menos formalizado.

En este último caso, nos encontramos con situaciones que se ubican a lo largo de un continuo que va desde las iniciativas en las que las agencias gubernamentales han organizado y dado soporte a las actividades de voluntarios y grupos comunitarios, en un modelo que se ha denominado de coproducción *top-down* (Miao et al., 2021), hasta iniciativas desarrolladas de forma completamente autónoma articuladas de forma horizontal por organizaciones de base al margen, o incluso en oposición, al contexto institucional formal (Córdoba et al., 2021; Achremowicz y Kaminska-Sztark, 2020; Duque et al., 2020; Chwat, 2021; Cano-Hila y Argemí-Baldich, 2020).

En este contexto, resultan de especial interés los fenómenos de articulación colectiva de las iniciativas individuales llevadas a cabo desde abajo para satisfacer necesidades a las que la administración no podía atender. La situación extrema derivada de la crisis y las limitaciones de la acción pública han supuesto una oportunidad para fomentar y/o fortalecer las relaciones de colaboración entre los distintos actores socioeconómicos que operan en el territorio. Esta colaboración ha llevado a aproximaciones híbridas, en las que las administraciones y las empresas han colaborado, pero, sobre todo, en la que las comunidades y la ciudadanía han tejido una red de relaciones compleja, de la que forman parte tanto grupos autoorganizados como ONG y emprendedores sociales, así como empresas privadas que colaboran y comparten información para formalizar sus ofertas de ayuda. Los actores participantes en estas redes pueden ser organizaciones preexistentes o creadas *ad hoc* bajo la presión de las circunstancias, de acuerdo con los dos tipos de respuesta que describe la literatura sobre el voluntariado ante situaciones de emergencia: 1) emergente, donde los voluntarios responden de forma inmediata, a menudo innovadora, a los impactos de la crisis; y 2) ampliada, en la que las personas que colaboran son ya parte de grupos y ONG existentes y la intervención se articula sobre estas redes y recursos previos (Spear et al., 2020).

Este tipo de iniciativas tiene especial interés porque, más allá de la mera solidaridad, apunta la existencia de un proceso que podemos calificar como de innovación social. De acuerdo con la definición que dan Moulaert y MacCallum (2019), se trataría de “una innovación en las relaciones sociales basada en los valores de solidaridad, reciprocidad y asociación”, y una “reconfiguración de las relaciones sociales y espaciales que presenta un potencial de cambio social o transformación sociopolítica a gran escala”. Según Galego et al. (2015), la sociedad civil articulada en redes es un factor clave en los procesos de cambio de las relaciones sociales, ya que la conformación de redes efectivas puede llevar a un aumento del poder social de estos actores que supere barreras culturales, construya inclusión y cree cohesión en comunidades marginalizadas. Por tanto, estas acciones colectivas tienen un potencial transformador que puede contribuir a superar los sistemas tradicionales de gobernanza impulsando la participación pública en la toma de decisiones, especialmente si colaboran con las autoridades locales mediante acuerdos de gobernanza informales a la búsqueda de soluciones alternativas a problemas sociales. Por tanto, hay que tener en cuenta que algunas de estas iniciativas pueden jugar un doble papel, de solidaridad y de empoderamiento político (Blanco y León, 2017).

En las páginas siguientes analizamos las iniciativas solidarias surgidas durante la primera ola de la pandemia en la provincia de Valencia, con el fin de establecer sus características principales, los factores que contribuyen a su nacimiento y el papel de las redes de colaboración entre actores. En primer lugar, describimos las principales características (problemas abordados, localización y alcance geográfico) de las iniciativas solidarias ciudadanas, comparándolas con las desarrolladas por la administración local. Prestamos especial atención al origen de estas iniciativas, contrastando su relación con estructuras organizativas preexistentes. En segundo lugar, describimos las relaciones de colaboración establecidas entre los distintos actores en este mismo ámbito territorial, su tipología en función de

los actores participantes y el tipo de acciones desarrolladas en cada caso.

La información de partida es la base de datos colaborativa SOLIVID, completada con la información procedente de una encuesta realizada a las entidades inscritas en la *Red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Comunitat Valenciana-Xarxa per la Inclusió Social* (REAPN-CV) realizada en el marco de un proyecto financiado por la Diputación de Valencia (Pitarch y Fajardo, 2020). Los resultados han sido contrastados con los de dos investigaciones adicionales; una previa, que analizó las iniciativas de innovación social en la ciudad de Valencia surgidas como respuesta a la crisis económica (Salom, Pitarch y Sales, 2017), y otra posterior, centrada en las iniciativas emprendidas por la administración local durante el mismo periodo (Pitarch y Fajardo, 2020).² La primera nos permite ver la relación que tienen las iniciativas post Covid con las iniciativas similares previas; mientras que la segunda nos permite comparar los ámbitos temáticos y las características diferenciales de las iniciativas ciudadanas respecto a las desarrolladas por la administración; así como analizar las redes de colaboración establecidas con estos y otros agentes. El análisis cuantitativo se ha completado con la realización de entrevistas semiestructuradas a una muestra de las entidades de la ciudad de Valencia que desarrollaron algún tipo de iniciativas solidarias; esta encuesta nos ha permitido abordar temas relacionados con su trayectoria previa y su posición en las redes de cooperación.³

² La información de base se obtuvo mediante una encuesta a los organismos que forman parte de la red de Agencias de Desarrollo Local (Xarxa ADL's) de la provincia de Valencia, compuesta por municipios y mancomunidades.

³ Las entrevistas fueron realizadas de forma telefónica, debido a la situación sanitaria, durante los meses de abril a junio de 2020. La muestra incluyó al 21,4% de las entidades responsables ubicadas en la ciudad de Valencia.

Las iniciativas solidarias de la sociedad civil en la provincia de Valencia

Colectivos destinatarios y tipos de medidas

A partir de la base de datos SOLIVID y de la encuesta realizada a las entidades inscritas en la REAPN-CV, se identificaron en la provincia de Valencia un total de 55 iniciativas solidarias implementadas desde el ámbito privado y comunitario por distintos tipos de organizaciones (fundaciones, asociaciones, colectivos ciudadanos, ONG y empresas). El colectivo destinatario prioritario de estas acciones fue el de personas vulnerables, que recibió el 60% de las acciones identificadas, seguido por el conjunto de la ciudadanía (23,64%). El tercer colectivo destinatario en importancia fue el constituido por las empresas y población activa, a los que se dirigió solo el 16,36% de las acciones implementadas) (ver Figura 1 y Tabla 1).

Figura 1. Distribución porcentual de las medidas públicas (Admin. local) y privadas / comunitarias según el colectivo destinatario



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SOLIVID y Pitarch y Fajardo (2021).

El grueso de las acciones lo constituyen las ayudas destinadas a cubrir las necesidades básicas de las familias vulnerables y/o con bajos recursos, que suponen el 47,27% del total. Estas ayudas han consistido en, por un lado, cubrir las necesidades básicas de higiene y alimentación y, por otro lado, en el apoyo a la tramitación de ayudas económicas destinadas a hacer frente a los gastos de mantenimiento del hogar (alquiler, luz, gas, agua, ...).

En segundo lugar, el tipo de medidas que más implantación ha tenido es el relacionado con la seguridad sanitaria. Estas fueron muy importantes en los primeros meses de la pandemia, ya que hubo momentos de desabastecimiento de material sanitario que afectó incluso a los trabajadores esenciales. Dentro de este tipo de iniciativas cabe destacar la labor altruista de los grupos de *Makers 3D* en la elaboración de viseras o la confección de mascarillas realizada desde asociaciones y colectivos ciudadanos y, también, por algunas empresas privadas.

Finalmente, las entidades privadas y comunitarias han puesto en marcha multitud de iniciativas de diversa índole como la atención psicológica a la ciudadanía; la atención a personas sin hogar, a menores vulnerables y a mujeres víctimas de la violencia de género y/o en riesgo de exclusión social; la realización de actividades culturales; acciones educativas dirigidas a los menores como el reparto domiciliario de deberes o la distribución de material informático con objeto de garantizar que el alumnado pudiese seguir el curso escolar en la modalidad de docencia *online* no presencial; o la elaboración y distribución de menús para los equipos sanitarios y la cesión de viviendas para los trabajadores esenciales.

Tabla 1. Número de iniciativas privadas y comunitarias detectadas en la provincia de Valencia en función del colectivo destinatario y del tipo de medida implementada

Destinatarios	Medidas	Nº	%
Colectivos Vulnerables	Necesidades básicas	26	47,27
	Asistencia domiciliaria	3	5,45
	Otras acciones	4	7,27
	<i>Total Colectivos Vulnerables</i>	33	60,00
Ciudadanía	Confección y reparto de material sanitario	2	3,64
	Atención psicológica	2	3,64
	Educación y actividades culturales	2	3,64
	Otras acciones	7	12,73
	<i>Total Ciudadanía</i>	13	23,64
Actividad económica y empleo	Reparto de material sanitario a empresas y autónomos	4	7,27
	Ayudas a comercios, PYMES y autónomos	0	0,00
	Contratación	1	1,82
	Otras acciones	4	7,27
	<i>Total Población Activa</i>	9	16,36
Total Iniciativas Privadas y Comunitarias		55	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SOLIVID y Pitarch y Fajardo (2021).

La comparación con las iniciativas desarrolladas desde la administración local (Tabla 2) nos permite señalar las principales diferencias en las prioridades establecidas. En primer lugar, destaca la mayor atención de las administraciones locales a la actividad económica y el empleo (42,52% de las acciones públicas frente a solo el 16,36% de las iniciativas privadas). Este hecho puede explicarse por la naturaleza de las acciones implementadas, ya que en muchos casos han consistido en ayudas económicas, contratación de personal y/o cesión de espacios públicos. Así, las ayudas directas a los comercios, PYMES y autónomos únicamente se han prestado desde las entidades públicas, ya que estos subsidios están sujetos a requisitos legales y tributarios (10,24% de las acciones públicas).

Por el contrario, en la actuación pública han tenido un peso mucho menor las iniciativas destinadas a cubrir las necesidades básicas de

las familias vulnerables y/o con bajos recursos (14,96% de las iniciativas públicas frente al 47,27% de las iniciativas privadas). Dentro de estas, destacan las medidas consistentes en la asistencia domiciliaria (23,62% de las acciones públicas frente a un 5,45% de las privadas). Estas medidas se han dirigido principalmente a personas mayores y/o dependientes que no podían realizar tareas básicas del hogar y/o salir de sus casas para comprar alimentos, medicamentos u otros productos de primera necesidad. En algunos casos, las ayudas se han prestado directamente desde los servicios sociales de los ayuntamientos, aunque, como se verá más adelante, en muchas ocasiones la asistencia domiciliaria ha contado con la colaboración vecinal.

Finalmente, las medidas relacionadas con la seguridad sanitaria han tenido un peso similar, aunque en el caso de las entidades públicas hay que destacar la confección de material sanitario y/o el reparto de este entre la población (16,54% de las iniciativas públicas frente al 3,64% de las privadas). La confección de material sanitario se ha realizado con la colaboración ciudadana, de modo que los ayuntamientos se han encargado de repartir el material necesario para elaborar mascarillas y viseras protectoras, mientras que los vecinos voluntarios han confeccionado en sus domicilios el producto, que posteriormente se han encargado de recoger y de repartir los ayuntamientos.

Estas diferencias entre el perfil de las iniciativas ciudadanas y las públicas son similares a las encontradas en otros estudios que han analizado el papel de las administraciones, la ciudadanía y las empresas en la crisis, como el de Almeida (2021). En este caso, el análisis de 206 iniciativas innovadoras de las agencias gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado registradas en el *Observatory of Public Sector Innovation* de la OCDE mostró que los temas más relevantes para los gobiernos locales fueron la asistencia, detección y control sanitario; el comercio y las actividades de ocio; y la difusión de información de salud pública. Otros estudios sobre iniciativas solidarias gestionadas por las organizaciones de base (Duque et al., 2020; Cano-Hila y Argemí-Baldich, 2020) subrayan la importancia de la difusión de información y material sanitario y, sobre todo, de las

acciones dirigidas a los grupos vulnerables como la distribución de comida y medicinas entre la población en riesgo, bancos de alimentos, cuidados y apoyo mutuo, educación, así como la atención a la infancia, personas de edad avanzada y familias con niños.

Para finalizar este punto, y en relación con el tipo de acciones implementadas, hay que señalar, con Duque et al. (2020), que las organizaciones sociales no han abordado, por su limitación de recursos, temas relevantes para la recuperación de los grupos sociales y espacios de máxima vulnerabilidad como la movilidad, la seguridad, o la provisión de acceso a internet, por lo que en ningún caso han podido suplir la acción del Estado en estos ámbitos de fuerte impacto social.

Tabla 2. Número de iniciativas de la Administración local detectadas en la provincia de Valencia en función del colectivo destinatario y del tipo de medida implementada

Destinatarios	Medidas	Nº	%
Colectivos Vulnerables	Necesidades básicas	19	14,96
	Asistencia domiciliaria	30	23,62
	Otras acciones	5	3,94
	<i>Total Colectivos Vulnerables</i>	54	42,52
Ciudadanía	Confeción y reparto de material sanitario	21	16,54
	Atención psicológica	6	4,72
	Educación y actividades culturales	6	4,72
	Otras acciones	9	7,09
	<i>Total Ciudadanía</i>	42	33,07
Actividad económica y empleo	Reparto de material sanitario a empresas y autónomos	13	10,24
	Ayudas a comercios, PYMES y autónomos	12	9,45
	Contratación	5	3,94
	Otras acciones	1	0,79
	<i>Total Población Activa</i>	31	24,41
Total Iniciativas Públicas (Administración local)		127	100,00

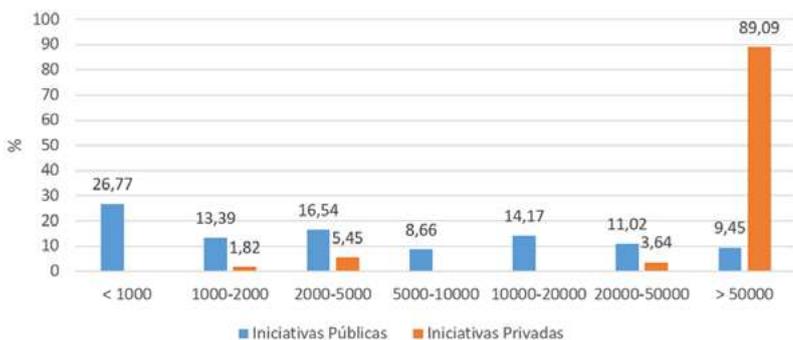
Fuente: Elaboración propia con base en datos de SOLIVID y Pitarch y Fajardo (2021).

Localización espacial y ámbito territorial

La localización territorial de las iniciativas detectadas es marcadamente desigual. En el caso de las empresas privadas y las organizaciones vinculadas al tercer sector, las acciones se concentran en los municipios de la provincia con más de 50 mil habitantes, especialmente en la ciudad de Valencia (Figura 2). Estos municipios concentran el 89,1% de las iniciativas privadas y comunitarias de la provincia, mientras que la ciudad de Valencia concentra el 54% de las iniciativas detectadas en la región.

Este hecho no es de extrañar, ya que la mayoría de las fundaciones, asociaciones y ONG están ubicadas en las ciudades de tamaño mediano-grande, donde la presencia de colectivos vulnerables y personas en riesgo de exclusión es mayor. Además, en estas zonas las relaciones entre la administración y la ciudadanía no son tan directas como en los municipios de menor tamaño, y suele estar articulada mediante entidades formales como las asociaciones vecinales o las ONG.

Figura 2. Distribución porcentual de las iniciativas solidarias según el tamaño del municipio y la titularidad de la entidad promotora



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SOLIVID y Pitarch y Fajardo (2021).

La localización principalmente urbana de las iniciativas de la sociedad civil contrasta con la de las emprendidas por la administración local, que son más frecuentes en los municipios de menos de mil habitantes, donde el papel de los ayuntamientos y de las mancomunidades es determinante (26,8% de las iniciativas públicas). En estos municipios las relaciones directas entre la ciudadanía y los consistorios suele ser más fluida que en los municipios de mayor tamaño, hecho que ha contribuido a agilizar y a facilitar la puesta en marcha de iniciativas solidarias.

Figura 3. Distribución porcentual del número de iniciativas solidarias en función de la entidad promotora y del ámbito territorial de aplicación de la medida



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SOLIVID y Pitarch y Fajardo (2021).

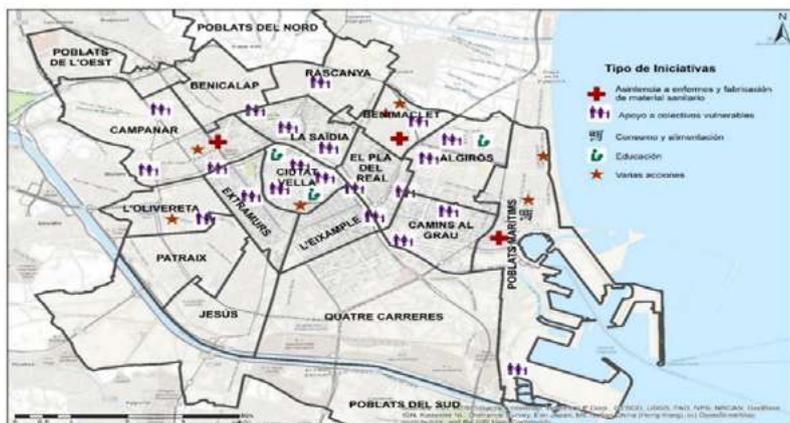
En cuanto al ámbito de aplicación territorial de las acciones desarrolladas por el sector privado y comunitario, es de destacar la importancia de la escala local (61,82% del total), aunque también existen iniciativas de ámbito estatal y autonómico (12,73% y 7,27%, respectivamente). Estas últimas se corresponden con acciones llevadas a cabo por grandes empresas o fundaciones y ONG de carácter nacional o regional (Figura 3). También es de destacar el número de iniciativas de ámbito infra municipal (barrio), que suelen estar promovidas por asociaciones o colectivos vecinales (10,91% de las acciones privadas

y comunitarias). Su finalidad es diversa, pero los objetivos más frecuentes son el apoyo a la población vulnerable (31%), la formación de redes de apoyo vecinal que desarrollan distintos tipos de actuaciones (16%), y el apoyo a personas sin techo (16%).

La vinculación con el ámbito local y el barrio, tanto respecto a la localización geográfica como al ámbito de actuación, queda más evidente cuando centramos el foco en el interior del espacio urbano. En el caso de la ciudad de Valencia, predominan claramente las iniciativas de ámbito local (58%) y de barrio (28%), mientras que las actuaciones de ámbito regional y estatal suponen en conjunto un 16% adicional.

Por otra parte, el análisis de la localización de las iniciativas indica que estas se concentran especialmente en un número limitado de barrios y distritos de la ciudad, mostrando así su estrecha relación con las condiciones sociodemográficas, económicas y territoriales del entorno en que aparecen. Así, el 20 % de las identificadas en el proyecto SOLIVID se concentra en el distrito de Ciutat Vella, seguido por Els Poblets Marítims (13,3%). Otros espacios con cierta presencia son los distritos contiguos de Benimaclet y Algirós (8,9% cada uno), Campanar (11,1%) y La Saldia (8,9%) (ver Figura 4). Este patrón espacial es bastante similar al que encontramos en las iniciativas de innovación social que surgieron en la oleada de respuesta a la crisis económica (Salom, Pitarch y Sales, 2017). En el estudio realizado en 2016-2017, se identificaron los distritos de Ciutat Vella y Benimaclet como los que concentraban un mayor número de iniciativas, tanto en términos absolutos como en relación con la población. Junto con los de Extramurs, Algirós y Poblets Marítims, sumaban el 66% del total.

Figura 4. Iniciativas solidarias frente a la Covid-19 en la ciudad de Valencia, 2019-2020



Fuente: SOLIVID.

Este patrón geográfico está relacionado con distintas variables territoriales, y en particular, con el tejido socioeconómico y el capital social de los barrios. Como dicen Blanco et al. (2013), la innovación social no surge necesariamente en las comunidades más necesitadas, en donde los factores de exclusión social tienden a concentrarse, sino en zonas que concentran más recursos para la acción colectiva. En nuestro caso, la variable más importante parece ser el tejido social y asociativo, las redes y el capital social consolidado a lo largo del tiempo. Así, tanto Ciutat Vella como Benimaclet y Els Poblat Marítims son zonas con una larga tradición de sociabilidad formal o informal; se trata de barrios que han constituido tradicionalmente importantes focos de asociacionismo, vinculados a un potente movimiento vecinal, a un entramado festivo excepcionalmente denso, y a distintos tipos de asociaciones recreativas o culturales (Torres y García, 2013). Estas redes sociales se han constituido en respuesta a una situación de marginación prolongada en el tiempo (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2016) y a los conflictos

territoriales y sociales que han experimentado, ya que se trata de barrios afectados por proyectos urbanísticos que han generado controversia y contestación (Del Romero, 2014; Hernández y Torres, 2013; Ruíz y García, 2013).

Origen y trayectoria

El punto anterior nos lleva a considerar las relaciones existentes entre el tejido social preexistente y la respuesta a la emergencia. Como se ha dicho anteriormente, la articulación de forma colectiva de las iniciativas individuales se ha hecho, en unos casos, mediante la adaptación de marcos colectivos ya existentes (asociaciones de vecinos, empresas), y, en otros, mediante la creación de nuevas plataformas, a menudo con el apoyo de las nuevas tecnologías. Para profundizar en los factores que han condicionado el origen de las iniciativas, se han realizado entrevistas semiestructuradas a una muestra de las entidades que han desarrollado iniciativas solidarias de respuesta a la Covid-19 en la ciudad de Valencia. Estas entrevistas han permitido identificar dos situaciones diferenciadas (Tabla 3). Nos encontramos, por un lado, con iniciativas que han sido desarrolladas por entidades que ya actuaban previamente en el ámbito comunitario (fundaciones y ONG, asociaciones de vecinos, etc.) y, por otro lado, con un conjunto de iniciativas, desarrolladas principalmente por empresas, que pusieron en marcha acciones solidarias de forma puntual, fuera de su ámbito habitual de actuación.

En el primer caso, la respuesta solidaria de las entidades fue bastante inmediata, de forma que, ante el confinamiento decretado el 13 de marzo de 2020, se adaptaron y reorientaron sus actividades habituales a las nuevas necesidades y, en algunos casos, desarrollaron líneas de actuación totalmente nuevas. Estas entidades han prolongado su actividad más allá del fin del confinamiento en junio de 2020, encontrándose activas todavía en septiembre del mismo año. Por el contrario, las entidades del segundo grupo respondieron de forma algo más tardía, atendiendo sobre todo a las necesidades

sanitarias de emergencia de la primera ola (mascarillas, material sanitario), y, mayoritariamente, no prolongaron su actividad solidaria más allá del periodo de confinamiento.

Tabla 3. Características de las iniciativas solidarias contra la pandemia, Valencia

Características	Iniciativas ya existentes (75%)	Iniciativas creadas ad hoc (25%)
Inicio	Inmediatas al confinamiento	Retrasadas en el tiempo (abril)
Continuidad	Sí. Activas en septiembre de 2020	No. Finalizan en junio de 2020
Actividad	Adaptación y reorientación en función de la nueva situación	Iniciativa novedosa no vinculada a la actividad previa
Tipo de entidad	Predominio del Tercer Sector	Predominio de empresas
Redes de cooperación	Densas (<i>Degree</i> medio=18,2)	Simples (<i>Degree</i> medio=3,33)

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas a las entidades responsables.

Otro elemento diferencial relevante entre ambos tipos de iniciativas es la existencia o no de relaciones de colaboración con otros agentes distintos de la entidad promotora, así como su posición en la red de relaciones de cooperación. Para medir esta variable se ha dibujado el grafo de la red de relaciones de las entidades entrevistadas, y se ha calculado el grado o *degree* medio de cada grupo. Este índice mide la centralidad local de los nodos (entidades), de forma que un nodo es localmente central si tiene un alto número de conexiones con los nodos de su entorno inmediato; es decir, que un actor es localmente central en términos de conexiones directas con sus vecinos. Se supone que, a mayor centralidad, mayor es la implicación del actor en la red de relaciones, y por tanto más importante su papel (Freeman, 1979). Aunque la red de relaciones constituida en torno a la respuesta a la Covid-19 por parte de las entidades entrevistadas es en general poco densa, sí que es posible encontrar diferencias entre ambos

grupos de iniciativas. Así, mientras que en el primer grupo existe una red de relaciones cooperativas relativamente densa, tanto en el ámbito local como con otros territorios, el segundo muestra un grado de conectividad muy reducido (ver Tabla 3).

Las diferencias mencionadas están relacionadas, obviamente, con la existencia de una trayectoria previa en el ámbito comunitario, lo que condiciona la disponibilidad de recursos de todo tipo, y parece haber tenido consecuencias en la perdurabilidad a corto plazo de las iniciativas desarrolladas. La posición en las redes no solo es importante en la capacidad de respuesta inmediata, sino que también puede influir en la probabilidad de supervivencia a medio plazo de la iniciativa, si atendemos a los resultados de la trayectoria seguida por las iniciativas innovadoras desarrolladas a partir de la crisis económica de 2008. En este caso, las iniciativas identificadas en 2017 y supervivientes tres años después eran las que previamente ocupaban una posición más central en las redes, no solo en cuanto a conexiones directas, sino también, especialmente, en cuanto a su papel de intermediación⁴ (Salom y Pitarch, 2021) (Tabla 4).

Tabla 4. Posición previa de la red de las iniciativas supervivientes y desaparecidas en el periodo 2017-2020

Evolución 2017-2020	Posición en las redes en 2017	
	<i>Degree Medio</i>	<i>Betweenness Medio</i>
Iniciativas desaparecidas	1,80	158,20
Iniciativas supervivientes	2,58	354,79
Total	2,34	293,35

Fuente: Salom y Pitarch (2021).

⁴ El índice *betweenness* mide la centralidad global o posición intermediaria de los agentes individuales. Este índice nos indica en qué medida un actor puede hacer de *broker* (intermediario) o *gatekeeper* (portero), con el consiguiente poder y potencial de control, ya que el actor que está en medio puede controlar interacciones entre otros actores de la red y, por tanto, tiene poder sobre ciertos caminos de interacción (Freeman, 1979).

Redes de colaboración

Las consideraciones precedentes nos han llevado a analizar la red de colaboraciones que ha contribuido a la puesta en marcha de las iniciativas solidarias de lucha contra la pandemia. En este sentido, hay que subrayar que la situación adversa generada por la crisis sanitaria ha propiciado el surgimiento de múltiples relaciones de colaboración entre entidades de distinta naturaleza. Buena prueba de ello es que, si consideramos conjuntamente las iniciativas privadas y públicas, de las 182 iniciativas detectadas en la provincia de Valencia, 64 (35,16%) han sido fruto de relaciones de colaboración entre distintos agentes.

La puesta en marcha de iniciativas colaborativas requiere de tiempo para establecer relaciones de confianza entre los distintos agentes y para acordar los términos en los que se va a desarrollar la relación de colaboración. Considerando que en el presente estudio únicamente se recogen las iniciativas que se pusieron en marcha durante el primer estado de alarma de la pandemia, resulta significativo que más de un tercio se hayan implementado mediante relaciones de colaboración entre agentes de distinto ámbito. Este hecho podría deberse a la existencia previa de relaciones de colaboración y/o a la presencia de una elevada capacidad de acuerdo, organización y gestión entre los agentes públicos y privados que han puesto en marcha las iniciativas colaborativas, hecho que denota la presencia de un importante capital social en la provincia de Valencia (Fajardo, 2021).

La relación de colaboración que más se repite es la que se ha establecido entre las entidades públicas (ayuntamientos y mancomunidades) y la ciudadanía (39,06% de las iniciativas colaborativas) (Tabla 5). Las entidades públicas también han estado presentes en relaciones de colaboración con asociaciones religiosas, asociaciones y colectivos ciudadanos y con empresas privadas (15,63% de las relaciones de colaboración, respectivamente). Por tanto, cabe reconocer que la esfera pública local ha ejercido un rol importante en las iniciativas

colaborativas, consistiendo su actuación en la coordinación del resto de agentes implicados, en la cesión de espacios y materiales y/o en la financiación de las acciones solidarias. Finalmente, dentro del grupo de otras relaciones de colaboración se encuentran iniciativas puestas en marcha bajo vínculos de cooperación muy variados como puede ser la colaboración entre entidades públicas de distintos ámbitos territoriales para la contratación de personas desocupadas; la colaboración entre empresas privadas mediante la donación de material sanitario; la cooperación entre distintos colectivos civiles; o la colaboración de múltiples actores (ONG, colectivos civiles, entidades públicas, empresas privadas) en iniciativas de distinta índole como las promovidas por la Cruz Roja Española.

Tabla 5. Distribución porcentual de las iniciativas colaborativas en función del tipo de entidades colaboradoras

Entidades Participantes	Número	Porcentaje
Entidad pública - Colaboración ciudadana	25	39,1
Entidad pública - Asociación/Colectivo ciudadano	10	15,6
Entidad pública - Asociación religiosa	10	15,6
Entidad pública - Empresa privada	10	15,6
ONG - Empresas privadas	3	4,7
Otras relaciones de colaboración	6	9,4
Total	64	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Pitarch y Fajardo (2021).

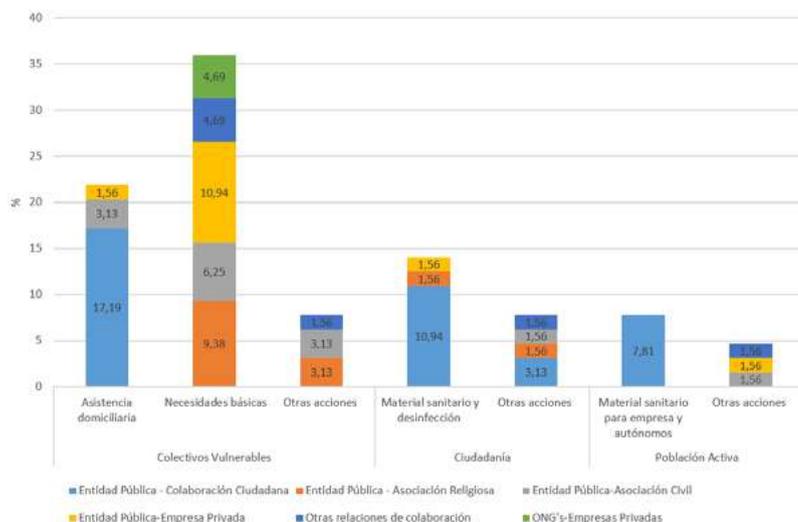
Si se atiende a las medidas implementadas en función de las relaciones de colaboración y el tipo de destinatarios, nuevamente destacan las dirigidas a los colectivos vulnerables (Figura 5). Concretamente, las prestaciones y ayudas destinadas a cubrir las necesidades básicas es el tipo de medida que aglutina un mayor número de iniciativas colaborativas (35,95%), así como una mayor diversidad en la composición de las relaciones de colaboración. Dentro de este tipo

de medidas es reseñable la colaboración establecida entre entidades públicas y empresas privadas, que ha consistido, principalmente, en la donación desinteresada de alimentos, productos y materiales por parte de las empresas a las autoridades locales para su gestión y reparto entre la población vulnerable. Un claro ejemplo de ello lo encontramos en la ciudad de Valencia, donde múltiples empresas ubicadas en el área metropolitana donaron alimentos y materiales al consistorio local a fin de colaborar con el dispositivo de atención a las personas sin hogar desarrollado por el ayuntamiento. Asimismo, también es reseñable la relación de colaboración establecida entre entidades públicas y asociaciones religiosas como Cáritas, cuyo vínculo de cooperación es anterior a la pandemia.

Otra medida destinada a los colectivos vulnerables que ha contado con un importante volumen de iniciativas colaborativas es la prestación de asistencia domiciliaria (21,88%); en este caso principalmente debido a la cooperación entre entidades públicas, que se han encargado de gestionar y coordinar la atención a las personas necesitadas, y ciudadanos voluntarios que han prestado la ayuda domiciliaria.

Las relaciones de colaboración entre entidades públicas y ciudadanos también han sido muy importantes en el desarrollo de medidas destinadas a la confección y el reparto de material sanitario y/o a la desinfección de espacios públicos. En la inmensa mayoría de los casos las relaciones de colaboración se han establecido entre ayuntamientos y vecinos voluntarios, siendo las entidades públicas las encargadas de proporcionar los materiales necesarios para la elaboración del material sanitario, mientras que personas voluntarias han confeccionado estos productos en sus domicilios, para ser distribuidos por los consistorios entre ciudadanos, comercios, empresas y trabajadores. Además, para las labores de desinfección de espacios públicos también se han establecido relaciones de colaboración entre ayuntamientos y agricultores que han aportado su tiempo, cubetas y tractores para esparcir los productos desinfectantes por las calles de los municipios.

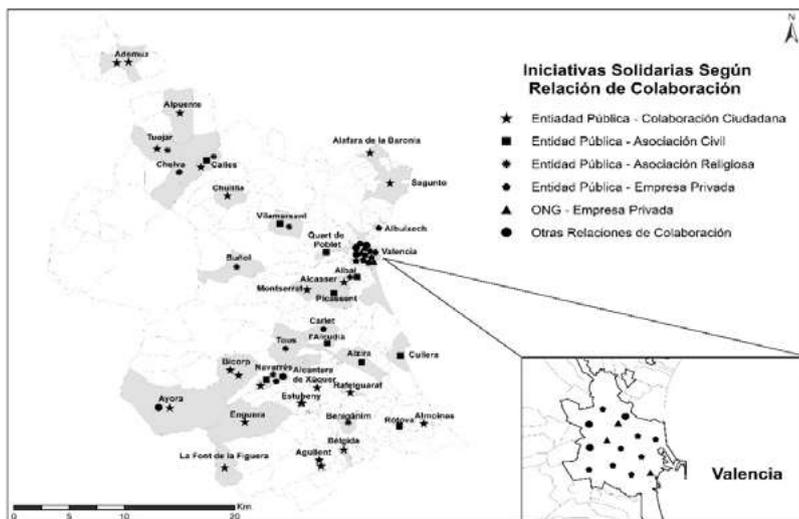
Figura 5. Distribución porcentual de las iniciativas colaborativas según destinatarios, tipo de medida y entidades promotoras



Fuente: Elaboración propia con base en Pitarch y Fajardo (2021).

Respecto a la localización de las iniciativas colaborativas, existe un claro predominio de la ciudad de Valencia (14 acciones; 21,87% de las iniciativas colaborativas). El perfil de los actores participantes en ellas remarca de nuevo el carácter urbano de las iniciativas comunitarias y de la sociedad civil, ya que es en Valencia en donde se localizan todas las iniciativas implementadas mediante la colaboración de empresas y ONG, así como un importante número de acciones emprendidas por empresas privadas en colaboración con el Ayuntamiento (Figura 6).

Figura 6. Distribución geográfica de las iniciativas solidarias en la provincia de Valencia en función de la naturaleza de los agentes implicados en las relaciones de colaboración



Fuente: Elaboración propia con base en Pitarch y Fajardo (2021).

Conclusión

La crisis sanitaria de la Covid-19 ha provocado una oleada de iniciativas solidarias de lucha contra la pandemia en la que han participado diferentes actores públicos y privados, que en gran medida han trabajado de forma colaborativa, lo que supone una oportunidad para promover y fortalecer el capital social de la provincia de Valencia. Una parte importante de las iniciativas solidarias ha surgido de entidades y asociaciones ciudadanas ya consolidadas, que han reorientado su actividad en respuesta a las nuevas circunstancias. La densidad de relaciones y la posición en las redes de cooperación de estas entidades, principalmente de carácter urbano, parecen haber tenido un peso importante en su capacidad de adaptación y respuesta a los

nuevos retos planteados por la crisis sanitaria y la subsecuente crisis social. Por su parte, la administración local, especialmente activa en los pequeños municipios, ha ejercido también una significativa labor de articulación y apoyo de las actividades voluntarias de la población, y ha formado parte también de otras redes de colaboración público-privadas. En conjunto, nos encontramos ante una experiencia que, más allá de la mera solidaridad, puede apuntar a la formación y consolidación de nuevas relaciones sociales potencialmente transformadoras.

Bibliografía

Achremowicz, H. y Kaminska-Sztark, K. (2020). Grassroots Cooperation during the Covid-19 Pandemic in Poland. *disP-The Planning Review*, 56(4), 88-97.

Almeida, F. (2021). Innovative response initiatives in the European Union to mitigate the effects of Covid-19. *Journal of Enabling Technologies*, 15(1), 40-52.

Blanco, I. et al. (2016). El papel de la innovación social frente a la crisis. *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, 48(188), 249-260.

Blanco, I. y León, M. (2017). Social innovation, reciprocity and contentious politics: Facing the socio-urban crisis in Ciutat Meridiana, Barcelona. *Urban Studies*, 54(9), 2172-2188.

Cano-Hila, A. B. y Argemí-Baldich, R. (2020). Taking care of us from the neighborhoods in times of quarantine. Citizen Solidarity Practices in Vallcarca, Barcelona (Spain). *Space and Culture*, 23(3), 237-245.

Chwat, O. (2021). Social solidarity during the pandemic. The 'visible hand' and networked social movements. *Kultura I Społeczność*, 1.

Córdoba, D.; Peredo, A. M. y Chaves, P. (2021). Shaping Alternatives to development: Solidarity and reciprocity in the Andes during Covid-19. *World Development*, 139, pp. 105-323.

Del Romero, L. (2014). Movimientos sociales y conflictos territoriales: el caso de Barcelona y Valencia. *Cuadernos de Geografía*, 94, pp. 17-35.

Duque Franco, I. et al. (2020). Mapping repertoires of collective action facing the Covid-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities. *Environment and Urbanization*, 32(2), 523-546.

Fajardo, F. (2021). Redes e iniciativas solidarias frente a la Covid-19 en la provincia de Valencia, pp. 113-125. En *Xarxes territorials valencianes. Claus del desenvolupament territorial*. Valencia: Universitat de València.

Galego, D. et al. (2021). Social innovation and governance: a scoping review, Innovation. *The European Journal of Social Science Research*. DOI: 10.1080/13511610.2021.1879630.

Freeman, L. (1979). Centrality in social networks conceptual clarification. *Social Networks*, 1, pp. 215-239. [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(78\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7)

Hernández, G. M. y Torres, F. (2013). El impacto de la Valencia glocalizada en el Centro Histórico popular, pp. 19-40. En J. Cucó i Giner (Dir.), *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Barcelona: Anthropos.

Miao, Q.; Schwarz, S. y Schwarz, G. (2021). Responding to Covid-19: Community volunteerism and coproduction in China. *World Development*, 137, pp. 105-128.

Ministerio de transportes, movilidad y agencia urbana, España (2016). *Visor del Catálogo de barrios vulnerables*. <https://portalweb.mitma.es/aplicaciones/portalweb/BarriosVulnerables>

Moulaert, F. y Maccallum, D. (2019). *Advanced Introduction to Social Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Pub.

Pitarch, M. D. y Fajardo, F. (2021). *Innovación y resiliencia en la respuesta de la sociedad valenciana a la crisis pandémica de 2020. Temas clave: turismo, teletrabajo e iniciativa solidarias*. Valencia. Universidad de Valencia.

Ruiz, M. A. y García, P. (2013). Disolución del lugar y espacios del miedo en el Cabanyal, pp. 67-92. En J. Cucó i Giner (Dir.), *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Barcelona: Anthropos.

Salom Carrasco, J. y Pitarch-Garrido, M. D. (2021). Redes de innovación social y solidaridad: El caso de la ciudad de Valencia, pp. 78-89. En S. Sánchez, J. Salom y C. Yacaman (Eds.), *Estrategias, espacios y redes para la innovación urbana*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Salom Carrasco, J.; Pitarch-Garrido, M. D. y Sales-ten, A. (2017). Innovación social: estrategias urbanas en un contexto de cambio. El caso de la ciudad de Valencia. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 91, pp. 31-58, DOI: 10.7203/CIRIEC-E.91.10451

Spear R. et al. (2020). Innovations in Citizen Responses to Crises: Volunteerism and social mobilization during Covid-19. *Interface*.

A Journal for and about social movements, 12(1), 383-391. <https://www.interfacejournal.net/interface-volume-12-issue-1/>

Torres, F. y García, P. (2013). La ciudad fragmentada. Análisis comparativo de cuatro barrios emblemáticos, pp. 191-212. En J. Cucó i Giner (Dir.), *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*. Barcelona: Anthropos.

Capítulo 14

La búsqueda de respuestas emancipatorias a la inseguridad alimentaria

Lecciones y contradicciones desde Madrid

*Marian Simón Rojo, Araceli Serrano Pascual,
Carlos Pereda Olarte y José Ramón González Parada*

La pandemia se ha convertido en un experimento en tiempo real y a escala impredecible, que agudizó ingenios y generó respuestas innovadoras, con más o menos éxito. ¿Qué elementos de las iniciativas ensayadas habría que rescatar y combinar para sentar las bases de respuestas transformadoras? ¿Es viable conectar los proyectos agroecológicos con las alternativas autogestionadas de las despensas y redes de apoyo mutuo? ¿Cuáles son las informaciones y datos relevantes para el desarrollo de iniciativas que vayan más allá de una aproximación asistencialista y voluntarista? Con una mirada multidisciplinar que combina criterios de soberanía alimentaria y emancipación social, hemos analizado redes que se crearon y distintas iniciativas que se pusieron en marcha en la ciudad de Madrid, las cuales arrojan aprendizajes que pueden contribuir a clarificar el reparto de roles y a mejorar la articulación entre las medidas puestas

en marcha por las administraciones y las respuestas emanadas del empuje de la ciudadanía organizada.

Marco conceptual: vulnerabilidad social, inseguridad alimentaria, emancipación y soberanía alimentaria

En esta primera parte del texto vamos a tratar de clarificar algunos de los principales conceptos que articulan la perspectiva desde la cual pretendemos situar la reflexión sobre el caso madrileño.

En primer lugar, partimos del concepto de *vulnerabilidad social*, que constituye uno de los principales analizadores sociales de las últimas décadas, de manera muy especial desde la Gran Recesión inaugurada a partir de la crisis de 2008. Como señala Santiago (2021), la creciente utilización del concepto nos obliga a reflexionar sobre los diversos ámbitos en los que se aplica: ya sea como categoría de acción pública empleada por organismos internacionales, nacionales, ONG y movimientos sociales; ya sea como categoría analítica en uso creciente en las ciencias sociales; ya como categoría incorporada en el lenguaje cotidiano y en los medios de comunicación social en referencia a colectivos particulares como familias *monomarentales*, mujeres víctimas de violencia, población migrante sin documentación, minorías étnicas o familias sin ingresos, por poner algunos ejemplos. Este concepto ha tomado una especial fuerza, también, en espacios vinculados a las ciencias medioambientales, a la nutrición y a la sanidad adquiriendo un gran protagonismo en el actual contexto pandémico. En el campo de la Sociología, el concepto vulnerabilidad social ha experimentado también un uso creciente llegando, incluso, a desplazar a conceptos como el de pobreza, marginalidad o exclusión social (Brodiez-Dolino, 2014). Siendo el concepto deudor de sus significados primigenios vinculados al vocablo latino *vulnerabilis*, la *vulnerabilidad social* se relaciona con la posibilidad de ser herido (“que puede ser herido o recibir lesión física o moral” según la RAE, 2020), remitiendo a una característica socioexistencial tanto

del ser humano, como de otros seres de la naturaleza y de esta misma en su conjunto (Martuccelli, 2021). La vulnerabilidad remite a nuestra fragilidad, a la necesaria interdependencia de unos y otros y de estos con la naturaleza. En este sentido, el concepto abundaría en una orientación crítica de la idea de autonomía del ser humano como valor hegemónico priorizado por las sociedades neoliberales, apostando por una política del cuidado (Martín Palomo, 2014; Artiaga, Martín y Zambrano, 2021) como condición básica de existencia. No obstante, el sentido amplio del concepto “vulnerabilidad” que aquí se considera ha de ubicarse, necesariamente, en un contexto caracterizado por una enorme desigualdad en la distribución de esta posibilidad de ser “vulnerados” o heridos, de la misma forma que se caracteriza por la creciente desigualdad en las formas de ofrecer esos cuidados frente a la misma. Entendemos esta vulnerabilidad en un contexto de sociedades cada vez más desiguales, en las que unos sectores se lucran y dominan depredando trabajo, bienes, recursos y cuidados de otros sectores, cada vez más numerosos, cada vez más empobrecidos y desposeídos; desposesión que incluye los bienes comunes. Clase, género, racialización, nacionalidad, situación legal, etnia o edad constituyen los principales ejes de opresión y privilegio que delimitan esas formas de desigualdad ante la *vulnerabilidad*. La existencia de importantes colectivos de población que no pueden satisfacer sus necesidades básicas como son la alimentación, la vivienda, el reconocimiento o la participación social confiere a determinados grupos y sujetos la característica de ser vulnerabilizados (Artiaga, Martín y Zambrano, 2021) de manera exponencial. La creciente fragilización de los vínculos sociales solo puede contribuir a esta espiral vulnerabilizadora (Castel, 1997).

Una de las necesidades básicas habitualmente no cubierta para un importante volumen de personas en el nivel global es la necesidad de alimentación. Asistimos a una situación de creciente desigualdad en el acceso a alimentos adecuados y nutritivos que ubica a determinados grupos sociales en una posición de vulnerabilidad radical, en tanto en cuanto les sitúa en un contexto de carencia de los

elementos básicos para la reproducción de la vida y para un desenvolvimiento saludable de la misma. Es en la constatación de esta problemática estructural donde ubicamos el segundo concepto axial en nuestra aproximación; es el concepto de “inseguridad alimentaria”. Nos adscribimos a la conceptualización del término elaborada por la FAO (1996) que lo define como la disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos y la capacidad limitada o incierta de adquirir alimentos adecuados por medios socialmente aceptables. La *inseguridad alimentaria*, en sus variantes de desnutrición, subnutrición y malnutrición es un punto de arranque de procesos de vulnerabilización creciente que se ha multiplicado y visibilizado con la pandemia por Covid-19, potenciando con ello también las necesidades del cuidado generadas en este proceso de vulneración de un derecho fundamental. Entidades de asistencia social, servicios sociales y colectivos de diverso carácter han movilizado su limitado potencial protector para atender y cuidar frente a esta vulnerabilidad fundamental, tomando conciencia de su incapacidad de ofrecer una cobertura digna frente a esta problemática axial en los procesos de vulnerabilidad social. Ha constituido una cobertura caracterizada, además de por la insuficiencia crónica, por el asistencialismo, la fragmentación y el fomento de la dependencia tanto de los colectivos en situación de inseguridad alimentaria, como de la provisión de alimentos de una forma de producirlos y distribuirlos que vulnera la naturaleza, buena parte de los colectivos que los producen y el contenido nutritivo mismo de los que se convierten en soporte de la necesidad (alimentos producidos en modelos oligopólicos e industrializados de producción insertos en mercados globales).

Es aquí donde conectamos con el tercero de los conceptos claves que articulan la propuesta de estudio del caso madrileño. Tomamos de la literatura académica el clásico concepto de *emancipación social*, que desde muy diversas esferas (la economía, la historia, la pedagogía, la sociología), hace referencia a formas de acción (frecuentemente colectivas) orientadas a “liberarse de las ataduras que minimizan la existencia de los seres humanos” (Muñoz y Runge, 2018, p. 470).

Desde la perspectiva adoptada en este escrito, engloba las formas potenciales de acción que sirven para enfrentar la vulnerabilidad alimentaria desde una perspectiva que sea respetuosa y que asuma el concepto de interdependencia y necesidad de cuidados (de los humanos entre sí y de estos con la naturaleza) del que nos hacíamos eco en líneas previas. Partimos, así, de una consideración del concepto de “emancipación social” como un proceso de transformación social orientado a confrontar formas de opresión, dependencia y explotación de los seres humanos y los grupos; proceso por el que los sujetos sociales toman conciencia crítica de sus posiciones de subyugación, de inequidad y de sus opresiones y ponen en práctica acciones liberadoras de dichas dominaciones, a través de la activación de resistencias, modelos de apoyos e interdependencias asentadas en la colaboración, la participación, la solidaridad y la superación de las situaciones de dependencia, inferiorización social y tutelaje a las que frecuentemente les someten los mercados y las instituciones, cuando no es el abandono o la expulsión social (Sassen, 2015) lo que se impone. En este sentido, siguiendo a Boltanski (2014) las carencias de las instituciones a la hora de proteger y potenciar procesos de emancipación social abren espacios cotidianos de denuncia, de subversión y de construcción de propuestas alternativas. Es precisamente en estos espacios cotidianos de denuncia, de lucha por la supervivencia y en las prácticas que ellos engendran (*ibid.*) donde se pueden encontrar alternativas al orden de dominación actual. En este contexto, la conformación de redes y espacios comunitarios están reclamando insistentemente a las instituciones su acción y protección frente a la inseguridad alimentaria, al tiempo que se constituyen como una red básica de apoyo mutuo y protección, contribuyendo a tejer el entramado de interdependencias que sostiene la vida frente a situaciones de vulnerabilidad social. Una parte importante de estas redes básicas comunitarias apuestan, dentro de sus limitadas posibilidades, por la *soberanía alimentaria* en oposición a las políticas alimentarias neoliberales. Esta soberanía se define como derecho a organizar la producción, la distribución y el consumo de alimentos de manera

acorde con las necesidades de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico, al tiempo que insistiendo en el derecho a los pueblos y los grupos a elegir lo que comen y de qué manera quieren producirlo, tal como señala la Vía Campesina (2003) como conjunto internacional de movimientos sociales promotores del concepto.

Madrid desde la confluencia de iniciativas por la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación

Madrid, con 3,2 millones de habitantes y 42.238 euros de renta media por hogar, ocupa el puesto 24 (sobre 413) de las ciudades con mayor renta de España.¹ Las desigualdades que se esconden detrás de ese valor medio llevan a que un porcentaje importante de población se encuentre en situación de inseguridad alimentaria. Antes de la pandemia, el Observatorio por la Garantía al Derecho a la Alimentación de la Comunidad de Madrid cifraba en un 14% el porcentaje de población con inseguridad alimentaria en la Comunidad en 2018 (Serrano et al., 2019). Una parte importante de esta población recurría a los bancos de alimentos, en un modelo que ha sido cuestionado reiteradamente por su carácter asistencialista, por cronificar las dependencias, así como por ofrecer una cesta de poca calidad nutritiva. Al mismo tiempo, los índices de obesidad infantil entre la población de los distritos de menor renta de Madrid capital son superiores a los del resto de distritos, según el informe de 2018 de Madrid Salud (Díaz Olalla et al., 2020).

Por otro lado, el Ayuntamiento de Madrid firmó en octubre de 2015 el Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas y cuenta desde 2018 con una Estrategia de Alimentación Saludable y Sostenible. Esta tiene como objetivo avanzar hacia sistemas alimentarios

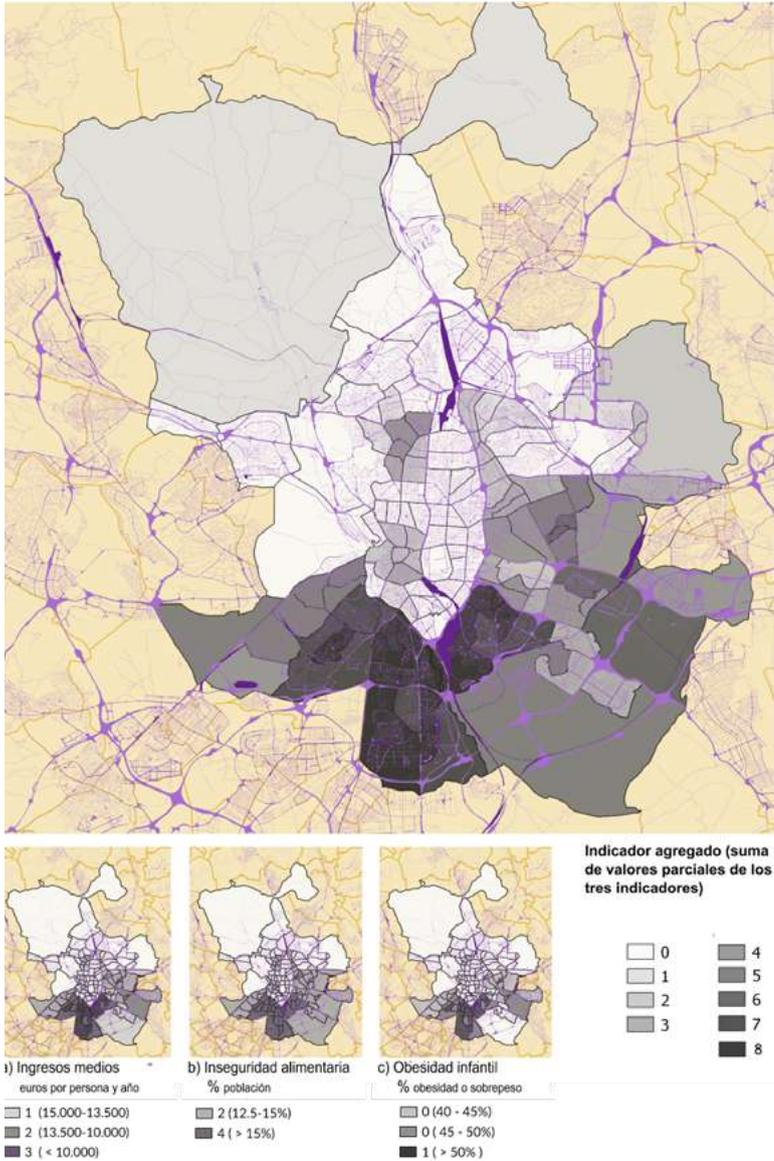
¹ Indicadores Urban Audit para Ciudades (INE, 2020). <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10849>

respetuosos con el medio ambiente que protegen y preservan la biodiversidad y los ecosistemas, que permiten satisfacer las necesidades nutricionales aportando alimentos culturalmente aceptables, accesibles y saludables y que protegen y mejoran los medios de vida rurales, la equidad y el bienestar social. Esta estrategia se plantea desde un enfoque de derechos e incluye un eje de actuación sobre Derecho a la Alimentación. No obstante, la continuidad del desarrollo de esta estrategia municipal se ha visto amenazada en los últimos años.

Otro factor para tener en cuenta es la presencia de plataformas comunitarias y ciudadanas activas, unas centradas en la reivindicación del Derecho a la Alimentación (como la Carta contra el Hambre o el Observatorio para la Garantía del Derecho a la Alimentación de Madrid, OGDAM) y otras que buscan impulsar la transición ecológica y la soberanía alimentaria (como Madrid Agroecológico). De hecho, han ido emergiendo pequeños proyectos de agroecología en las áreas periurbanas que establecen relaciones directas con grupos de consumidores urbanos organizados. Son iniciativas que tienen mucho en común con las experiencias de la agricultura urbana en el Sur Global debido a su pequeña escala y condición precaria, pero también debido a su cultura de cooperación y solidaridad, su compromiso con principios agroecológicos, así como su oposición a la mercantilización de los alimentos (Simón-Rojo et al., 2017).

Si atendemos a la distribución de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria en el municipio de Madrid, encontramos una enorme desigualdad, como se puede observar en la siguiente Figura.

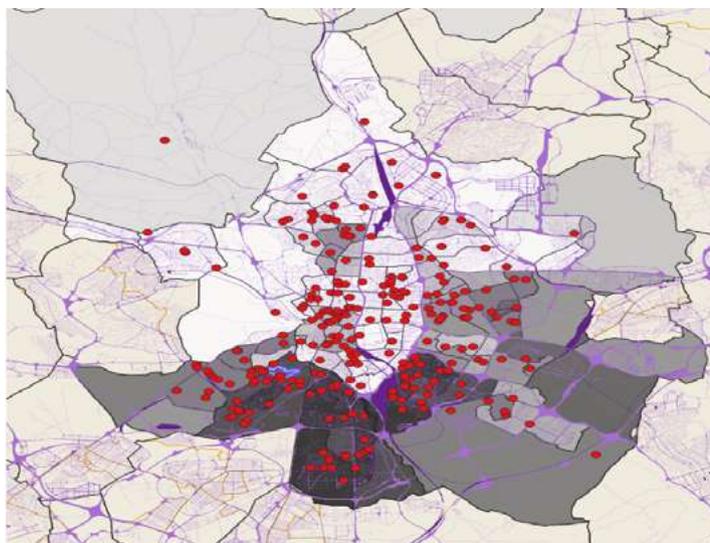
Figura 1. Factores de vulnerabilidad, indicadores de malnutrición



Fuente: Simón-Rojo (2021).

Con la pandemia y el confinamiento, la situación se volvió más compleja. Las ciudades y pueblos se convirtieron en un experimento en tiempo real y a escala impredecible, que agudizó ingenios y generó respuestas innovadoras, con más o menos éxito. También sucedió en Madrid, donde se multiplicaron los grupos de apoyo mutuo y de cuidado. Veinte meses después, es momento de hacer balance, intentando identificar qué elementos de las iniciativas ensayadas habría que rescatar y combinar para sentar las bases de respuestas emancipadoras. En este balance, prestaremos especial atención a los vínculos que se establecieron con las redes de alimentación alternativas, explorando si es viable conectar los proyectos agroecológicos con los sistemas autogestionados de las despensas y redes de apoyo mutuo. A través del caso de estudio de la ciudad de Madrid, nos preguntamos, a su vez, cuáles son las informaciones y datos relevantes para el desarrollo de iniciativas que vayan más allá de una aproximación asistencialista y voluntarista.

Figura 2. Puntos de reparto de Bancos de Alimentos y despensas solidarias



Fuente: Simón-Rojo (2021).

La Carta contra el hambre: nuevo espacio social y político para reclamar el Derecho a la alimentación

En los últimos años, la búsqueda de respuestas a la inseguridad alimentaria en la Comunidad de Madrid ha venido de la mano de la Carta contra el hambre, un movimiento asambleario surgido, como tantos otros, al calor del 15M y del que forman parte más de 30 organizaciones cívico-sociales. En 2014 este movimiento redactó colectivamente una Carta, que es su marca de identidad, en la que se plantean los tres principios de una estrategia para hacer efectivo el derecho a la alimentación y superar el modelo asistencialista y estigmatizador de repartir alimentos: 1) reconocer que la insolvencia alimentaria afecta a un sector importante de población; 2) que la administración asuma un mayor compromiso de coordinación y financiación; y, 3) que se respete la dignidad de las personas en situación de inseguridad alimentaria y se facilite su participación.²

La Carta se dio a conocer públicamente en la Primera Conferencia contra el Hambre, en 2015, y tuvo como resultado la firma de un Pacto de los principales grupos políticos candidatos al Ayuntamiento y a la Asamblea de Madrid, exceptuando el conservador Partido Popular. En este pacto se comprometían a poner en marcha las capacidades de los poderes públicos para hacer frente al problema de la infra alimentación, habilitar un fondo de emergencia alimentaria y favorecer la participación ciudadana en todo el proceso. Este pacto se ratificó dos años después, en 2017.

La elaboración de un diagnóstico cada vez más preciso de la inseguridad alimentaria fue uno de los principales objetivos de las tres Conferencias contra el Hambre que tuvieron lugar en 2015, 2017 y 2019. El análisis incluía la recogida de toda la información disponible sobre el alcance del problema y sobre los recursos empleados para abordarlo, en especial una exploración sobre el terreno para

² Sobre la historia de la Carta contra el hambre se puede consultar el texto de González Parada (2015).

cartografiar los puntos de reparto de alimentos de emergencia en los 21 distritos de Madrid; un trabajo que se ha continuado después a través del Observatorio para la garantía de Derecho a la Alimentación en Madrid, al que ya hemos hecho referencia.

La implicación de la administración se canalizó a través de una Iniciativa Legislativa Municipal (ILM) para llevar a la Asamblea de la Comunidad un proyecto de ley que asegurara el derecho a la alimentación. Tras obtener la mayoría en los ayuntamientos de Madrid, Móstoles, San Fernando de Henares, Rivas-Vaciamadrid y Valdemoro, en octubre de 2017 se presentó en la Asamblea de Madrid la “Proposición de Ley de Garantía del Derecho Básico a la alimentación” donde se recogían, entre otros puntos, las responsabilidades y competencias de las diversas administraciones, la constitución de un fondo de emergencia para alimentos, la creación de centros municipales de cultura alimentaria y la puesta en marcha de un observatorio de la emergencia alimentaria en la comunidad de Madrid. En febrero de 2019, la proposición fue debatida en pleno y rechazada por un solo voto.³ En un plano más concreto, la Carta contra el Hambre inspiró un programa local en el distrito de Tetuán que se convirtió en referente y prueba piloto de la nueva estrategia. Tal programa, iniciado en 2016, tuvo lugar en el seno de la Mesa contra la Exclusión, un espacio de encuentro asambleario de los colectivos con problemas de emergencia alimentaria junto a las entidades que les apoyaban al que también acudió algún representante de la administración. Tras los debates iniciales, se aprobó un plan inspirado en la Carta contra el Hambre que dio los siguientes pasos:

1. Buscar los puntos de reparto de alimentos existentes y los grupos de apoyo en el distrito para trabajar en red. Ninguna de las diecinueve entidades localizadas se opuso al proyecto y la mayoría participó activamente en la comisión.

³ Para una información más detallada de las posiciones de los grupos políticos implicados, se puede consultar <https://prosalus.es/es/noticias/el-valor-de-un-voto>

2. Poner en marcha el taller “Yo me lo guiso, yo me lo como”, con sus correspondientes etapas de diseño, aplicación y evaluación por parte de la comisión.
3. Establecer el sistema de Tarjetas de Alimentación de Tetuán (TAT) para adquirir alimentos frescos en el comercio local, objetivo que se logró en 2018. La gestión correría a cargo de los servicios sociales con apoyo de una empresa especializada en tarjetas electrónicas y la colaboración de las entidades de reparto. La aplicación de la TAT encontró muchas limitaciones pues llegó a un número reducido de hogares en relación con las previsiones y estuvo sometida a una gestión poco ágil por parte de los servicios sociales, que no contaron con el apoyo previsto de las entidades implicadas.

El distanciamiento de la administración se acentuó a partir de las elecciones locales de 2019. La nueva Junta del Partido Popular abandonó la Mesa y la Tarjeta fue monopolizada por los servicios sociales, dejando al margen a la comisión que la había creado. La experiencia de Tetuán ha sido seguida con interés por otros distritos y ganó un premio NAOS del Ministerio de Cultura en la modalidad de Promoción de la alimentación saludable en el ámbito comunitario. El partido Ciudadanos incluyó la TAT en su programa electoral de 2019, siendo finalmente aplicada a todo Madrid, con muchas limitaciones, desde septiembre de 2020. La pandemia por Covid-19 y la entrada en vigor del estado de alarma provocó un relativo estancamiento de la Mesa contra la exclusión que ha retomado su actividad a principios de 2021 pero sin la presencia de la administración, ni de los servicios sociales. Las tres últimas asambleas, en mayo, junio y octubre de 2021, han servido para volver a tomar el pulso a los problemas de exclusión en el distrito y reactivar la comisión de derecho a la alimentación.

La reacción de los grupos de cuidados y las despensas solidarias

En los meses de abril y mayo de 2020 más de 30 mil familias –unas 100 mil personas– se vieron obligadas a recurrir a la ayuda alimentaria, saturando los canales que suministraba el Banco de Alimentos y, en menor medida, Cruz Roja. En las primeras semanas de la pandemia hubo un colapso en los servicios de asistencia alimentaria, en gran medida atendidos por voluntarios en edad avanzada con mayores riesgos frente al contagio. A la vez, los servicios sociales cerraron la atención presencial, al no ser considerados servicios esenciales. De estas nuevas familias que venían a sumarse a las que ya discurrían por los distintos centros de reparto de alimentos de la Comunidad, aproximadamente del 40 al 45% engrosó los saturados centros tradicionales de reparto, y entre el 55 y el 60% vio aliviada su situación gracias a las redes vecinales (grupos de cuidados y despensas solidarias). Hay que señalar que no contamos con datos oficiales, porque no existe ninguna fuente que los recoja, resultado del desinterés histórico por la cuestión, muy difícil de superar en el acelerado tiempo en el que se sucedieron los hechos, pero en todo caso, la emergencia alimentaria alcanzó en tan solo dos meses los niveles de la crisis anterior, afectando en el mes de mayor incidencia a alrededor del 4% de la población madrileña.⁴

Este movimiento espontáneo de solidaridad no surge de la nada; disponer de experiencia organizativa previa, tanto a título individual como colectivo, resultó ser muy eficaz para sacar adelante las despensas. Ya existían algunas experiencias previas, como es el caso de la Red de Solidaridad Popular de Latina Carabanchel o Bancos de alimentos y despensas vinculadas a Centros Sociales Autogestionados. En los casos en que se carecía de esta experiencia, la consulta a

⁴ Dada la ausencia de datos sistemáticos que aborden esta problemática, se ofrecen estimaciones realizadas por la Carta contra el Hambre y el observatorio de Garantía del Derecho a la Alimentación de Madrid, a partir de informes de la FRAVM, Banco de Alimentos, noticias de prensa e investigación propia.

otras despensas y la colaboración en red ayudó a perfilar el trabajo, superando la improvisación inicial. Podemos decir que los propios participantes han sido los principales beneficiarios de esta experiencia solidaria, beneficiarios no en el sentido material, sino en el sentido intangible y social, pues a través de su participación solidaria nos señalaron cómo se habían involucrado en temas sociales, o cómo se habían incorporado a las Asociaciones de Vecinos, rejuveneciendo y ampliando el horizonte de estas. En algunos momentos, las experiencias relatadas en las entrevistas realizadas recordaban el 15M, con el eslogan “estábamos dormidos, despertamos”.

Muchas despensas se propusieron la participación de las familias que acudían en situación de emergencia alimentaria, alentando el intercambio y la comunicación entre ellas y fomentando la colaboración en las tareas propias del reparto: acopio de alimentos, transporte, y organización de *las cestas*. Se trataba de romper el esquema de voluntariado y familias beneficiarias, eliminando la diferencia entre *benefactores y beneficiarios*. Al mismo tiempo, se desarrollaron grupos para el apoyo en otros espacios del cuidado (maternidad, cultura, etc.). No es casualidad que la denominación más usada por las redes sea la de apoyo mutuo, apoyo vecinal o redes de cuidado. Denominarse de esta manera indicaba el espíritu horizontal y participativo que inspiraba la actividad solidaria, toda una declaración de intenciones en torno a la idea de romper con la diferencia entre beneficiarios y benefactores, voluntarios y perceptores de la ayuda. Aunque en la práctica esta voluntad horizontal participativa se materializó con dificultad en algunas despensas, ello no quita interés a la propuesta; había una intencionalidad práctica, no era un eslogan.

Si inicialmente las despensas tuvieron un perfil más asistencialista que participativo, no se obvió el debate sobre el sentido social de la ayuda, llegando en algunos casos a una organización asamblearia, donde claramente se notaba el influjo del 15M. La participación de los afectados no siempre constituía una opción, pues las estrategias de supervivencia particulares dejan poco tiempo y menos energía para la colaboración en tareas comunes como hacer paquetes de

alimentos, distribuirlos o recogerlos. Sin embargo, la voluntad horizontal y participativa de los que levantaron y ampliaron los proyectos resultó muy positiva, tanto para los propios participantes, como para las familias que acudían a recibir alimentos. Allí donde los afectados participaron en la gestión de las despensas, los resultados en cuanto a inclusión social, autoestima e identidad comunitaria no pueden ser más satisfactorios.

La confianza mostrada por el vecindario de los barrios en las redes de ayuda al acudir tanto con alimentos como con donaciones económicas es otro elemento de una cultura urbana solidaria que emergió con fuerza. Por otra parte, ha sido una constante de las redes de apoyo la relación con las asociaciones vecinales y culturales, con los centros sociales y espacios de igualdad existentes en los barrios, con los servicios sociales municipales en el nivel técnico, con parroquias y con el comercio local, creando un tejido denso y diverso y un sentimiento de identidad desde abajo, desde el barrio, “un sentimiento de orgullo generado por la propia acción, la satisfacción de hacerse un hueco en el vecindario: conocerse y apoyarse intergeneracional e interculturalmente” (UCM y OGDMA-Madrid, 2020-2021).

Las quejas formuladas por las redes solidarias de la falta de apoyo institucional son recurrentes. En general surge un abrumador sentimiento de abandono municipal, de desentenderse de la problemática y dejar la responsabilidad de la protección alimentaria sobre entidades de reparto y agrupaciones vecinales; en ocasiones, directamente, una posición beligerante y negacionista contra el movimiento vecinal y las redes de cuidados y despensas solidarias. Cabe preguntarse cómo es posible que los servicios sociales municipales carecieran de recursos, mientras el alcalde alardea del servicio de comidas que estaba ofreciendo la ONG World Central Kitchen (WCK) desde la cocina cedida por el Ayuntamiento; o cómo el concejal delegado del distrito de Carabanchel se subroga ante una despensa del barrio del apoyo a las familias que venían siendo atendidas por esta, encargando a El Corte Inglés (una de las principales empresas españolas de grandes almacenes) la preparación de cestas con reparto a

domicilio, como si fueran cestas navideñas. Las estrafalarias decisiones de contratación, la negación de la realidad o las derivaciones de demandantes de alimentos a las redes vecinales y despensas reflejan la carencia de criterios, la ausencia de la mínima idea de coordinación y la más absoluta dejadez de liderazgo institucional en la problemática de la protección frente a la inseguridad alimentaria. Sin embargo, como reconocía un concejal delegado de distrito, la actividad de estas redes libró a la ciudad de riesgos de orden público.

Algunas de estas experiencias ya han llegado a su fin, en parte por el agotamiento de recursos, o por la disminución de la emergencia alimentaria en algunas zonas de Madrid. No obstante, en otros muchos casos, siguen muy activas y con demandas crecientes. La gran energía desplegada y la experiencia acumulada desde el mes de marzo del 2020 alimenta las redes sumergidas de movilización social (Melucci, 1989) en el contexto madrileño. Tanto desde la vertiente de los participantes activistas como desde el de las familias receptoras fluyen vivencias y aprendizajes para la mejora de la convivencia y la transformación social que posibilitan nuevas prácticas comunitarias; una senda para seguir avanzando.

Buscando respuestas emancipadoras: articulación agroecología-despensas

A raíz de la pandemia y de los lazos de solidaridad y apoyo mutuo que se establecieron, desde el movimiento agroecológico se retomaron procesos que buscan enfrentar el sinsentido del sistema alimentario global en el que conviven derroche y sobreexplotación y confrontar las situaciones de opresión reflejadas en la inseguridad alimentaria. Aspiraban a generar alianzas entre despensas y proyectos que intentan superar las relaciones injustas de producción y la sobreexplotación de la tierra. Con ese objetivo, la plataforma Madrid Agroecológico inició en enero de 2021 un proceso con un grupo de seis despensas solidarias (en Carabanchel, Latina, Puente de Vallecas,

Tetuán y Usera) que implicó unos 250 hogares. Pretendían diseñar colectivamente respuestas cooperativas basadas en la autogestión.

Con el apoyo de proyectos agroecológicos precarios, se propusieron rescatar excedentes de verduras, frecuentes en verano, para elaborar conservas que se repartirían en las despensas para su consumo en invierno. A medio plazo, planteaban poder llegar a generar una cooperativa de autoempleo dentro de la economía social y solidaria. En conjunto proponen un proceso de acompañamiento y testeado de alternativas organizativas para elaboración de conservas, que diera lugar a un proyecto piloto desde el que constituir una figura asociativa con fines sociales. Una vez en marcha, se donaría parte de las conservas a despensas, mientras que otra parte se comercializaría, completando el balance económico con otras vías de generación de ingresos para mantener el proyecto y el empleo.

Tres elementos eran claves en la propuesta: la articulación de despensas, la cooperación con proyectos agroecológicos, la demanda de espacios al Ayuntamiento de Madrid.

Espacio autogestionado de coordinación entre despensas y movimiento agroecológico

El arranque del proyecto se fundamentó en la generación de un espacio autogestionado de coordinación entre despensas solidarias y el movimiento agroecológico para codiseñar acciones. En asamblea llevada a cabo en el centro social ocupado ESLA Eko se realizó un diagnóstico participativo y se acordaron las principales ideas a trabajar: formación, creación de brigadas recolectoras y coordinación entre despensas para recuperación de excedentes y para las jornadas de embotado, transporte y distribución.

Apoyado únicamente en trabajo voluntario, se comenzó en mayo de 2021 con talleres abiertos de formación, tanto en nutrición como en aprovechamiento de excedentes de huertas agroecológicas con las que se elaboraban conservas. También se desarrolló una jornada de cosecha de excedentes y otra de embotado. Los talleres han

permitido poner en valor el conocimiento sobre manejos tradicionales para elaboración de conservas que poseen las personas de las despensas, especialmente de las de origen rural (en muchos casos de Latinoamérica, Europa del Este y la España rural). La participación en los talleres ha sido desigual. Cada despensa tiene sus dinámicas y la situación de sus integrantes es variable, con rotación de miembros, cuya prioridad es garantizarse ingresos, por lo que la participación en talleres y asambleas queda supeditada a otras circunstancias vitales. La implicación de las despensas también ha sido desigual, expresando algunas su interés central en el eventual proyecto generador de empleo, sin poder asumir más compromisos.

Cooperación con proyectos agroecológicos

La participación de proyectos agroecológicos era un factor clave en la propuesta de Madrid Agroecológico, alineado con la *agroecología emancipadora* que desafía estructuras de poder y busca la unión entre sectores populares del campo y la ciudad (Giraldo y Rosset, 2021), que expresaba que la *ayuda* alimentaria no debería basarse en aportar alimentos que se compran en las grandes superficies, que son parte del mismo modelo productivo y de consumo que genera exclusión. Si bien en algunas de las despensas había previamente colaboraciones con grupos de consumo y proyectos agroecológicos, expresaron un gran interés en conseguir donaciones de excedentes de Mercamadrid.

Uno de los cuellos de botella en el desarrollo de la propuesta se encuentra, precisamente, en las dificultades para sostener económicamente el proyecto. Se ha intentado buscar fondos para financiar acuerdos de compra con proyectos agroecológicos, que no están en condiciones de renunciar a ingresos por sus verduras ya que se encuentran también en situación precaria y tienen dimensiones reducidas. La existencia de excedentes es incierta y se ha barajado la posibilidad de establecer acuerdos de cultivo y compra a precio

consensuado, con la participación de equipos de activistas para la cosecha y transporte.

Demandas de espacios públicos

Si bien los talleres de formación se realizaron en espacios de las despensas (huerta y cocina doméstica en un centro social), para las jornadas de embotado se necesitaba contar con espacio dotado de cocina con más capacidad y medios. La plataforma, junto con varias despensas ha elaborado un proyecto de búsqueda de financiación para poder dotarse de menaje, equipamiento e insumos necesarios para elaborar conservas en condiciones de seguridad alimentaria, en espacios de cocina que se alquilan en viveros de microempresas. De esta forma se contaría con un equipamiento con Registro General Sanitario de Alimentos, buenas prácticas en el proceso de elaboración y etiquetado conforme al Real Decreto 2.484/1967, personal contratado y voluntario con Certificado de Manipulador de Alimentos, para producir conservas aptas para su distribución entre las usuarias de las despensas autogestionadas implicadas y la red de apoyo que realicen aportaciones solidarias para mantener el proyecto.

Al inicio de la pandemia se trasladó una petición al Ayuntamiento de Madrid, para acceder a cocinas en centros municipales, a través de la Mesa de Seguimiento del Pacto de Milán, de la que forman parte tanto Madrid Agroecológico como Carta contra el Hambre. Sin embargo, la petición no fue atendida, y solo se logró acceder a este tipo de instalaciones gracias a la colaboración de una ONG que imparte talleres de cocina para inserción sociolaboral de menores y jóvenes. El Ayuntamiento, además de las cocinas en centros municipales, acondicionó con fondos públicos una cocina industrial en el mercado municipal de San Fernando, una cocina en el mercado municipal de Santa Eugenia para Escuela de Hostelería y unas instalaciones para incubar proyectos de alimentación en Villaverde (*Food Innovation Hub*). En la concesión de estos espacios para su gestión por entidades privadas (o por la ONG internacional WCK) no se ha

incluido ninguna condición para que organizaciones sociales locales puedan tener algún horario de uso.

Cinco ideas para la reflexión

De la experiencia de lucha contra la inseguridad alimentaria en Madrid durante la pandemia Covid-19 se derivan diversas enseñanzas que pueden compendiarse en los cinco puntos siguientes:

1. Una primera reflexión se centra en la necesidad de desarrollar un amplio debate sobre el papel que habrán de tener las redes comunitarias y las despensas solidarias ante un problema estructural que exige unos recursos y un trabajo que no corresponde a las personas voluntarias y activistas sino, principalmente, a “las instituciones que gestionan recursos aportados por todos”, tal como señala la Asociación de Vecinos de Carabanchel Alto en el comunicado en que anuncian el fin de la actividad de su despensa.
2. La respuesta vecinal a la emergencia alimentaria surgida con el confinamiento es una experiencia de solidaridad colectiva y creación de ciudadanía. Pero cualquier forma solidaria que no se oriente a la reclamación del Derecho a la alimentación nunca superará el asistencialismo. Ahora bien, el Derecho a la alimentación no puede ser conseguido con el solo esfuerzo de las iniciativas populares pues, precisamente por ser un Derecho, reclama necesariamente el compromiso público.
3. El Derecho a una vida digna de las personas vulnerables debe incluir su participación real, junto a responsables políticos y profesionales en la gestión de las políticas sociales: una reclamación que constituye la base de la democracia, y que se ve obstaculizada por el paternalismo de muchas ONG y el acaparamiento de funciones de los partidos políticos.

4. Se hace necesario continuar profundizando en la necesidad de acercar la agroecología y la alimentación sostenible y saludable a los grupos más vulnerables y hacerlo supone, en primer lugar, terminar con un sistema hegemónico de ayuda y reparto de alimentos asentado en compras masivas en grandes superficies, como es el modelo consolidado por los Fondos europeos de ayuda a la población más desfavorecida (Fondos FEAD). Para poder continuar avanzando en la dirección de la soberanía alimentaria uno de los espacios a reforzar debería ser la garantía del acceso a alimentación saludable y sostenible en establecimientos públicos (comedores escolares y sociales, albergues, residencias, etc.), en programas y planes públicos (como las escasamente implantadas tarjetas de alimentación entregadas por los servicios sociales) y la provisión y facilitación de este tipo de alimentos a organizaciones y entidades que colaboran en la protección frente a la inseguridad alimentaria, mediante apoyo, convenios o cualquier tipo de acuerdos que garanticen la colaboración sostenida en el tiempo.
5. Como se ha puesto de relieve en el último informe del OGDAM (2021) no existe en España una forma validada de conocer cuántas personas y familias no pueden permitirse una alimentación adecuada, y de analizar los grupos y territorios más vulnerables frente a ella. Los datos correspondientes al número de usuarios de los bancos de alimentos o redes comunitarias se han mostrado muy insuficientes para conocer el volumen y características de la inseguridad alimentaria, además de constituir fuentes escasamente coordinadas y de muy desigual calidad. Otras medidas indirectas son claramente insuficientes. Sería necesario monitorizar de forma sistemática la inseguridad alimentaria en nuestro país, para lo cual existen escalas validadas a nivel internacional, como las escalas FIES (FAO, 2016), breves y fáciles de aplicar,

sensibles a las diferencias entre grupos y territorios y a los cambios sociales, lo cual las convierte en especialmente útiles para diagnosticar y evaluar políticas de protección ante la inseguridad alimentaria.

Bibliografía

Artiaga, A.; Martín, M. T. y Zambrano, I. (2021). Cuidadoras de la red familiar: procesos de vulnerabilización y autogobierno, pp. 161-184. En J. Santiago (Ed.), *Caras y soportes de la vulnerabilidad*. Madrid: Catarata.

Boltanski, L. (2014). *De la crítica. Compendio de sociología de la emancipación*. Madrid: Akal.

Brodiez-Dolino, A. (2014). Vulnérabilité, un concept opératoire?. En A. Brodiez-Dolino et al. (Eds.), *Vulnérabilités sanitaires et sociales*. Rennes: PUR.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

Díaz Olalla, J. M. et al. (Coord.) (2020). *Estudio de Salud de la Ciudad de Madrid 2018*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

FAO (1996). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma: FAO.

FAO (2016). *Métodos para la estimación de índices comparables de prevalencia de la inseguridad alimentaria experimentada por adultos en todo el mundo*. Roma: FAO.

Giraldo, O. F. y Rosset, P. M. (2021). Principios sociales de las agroecologías emancipadoras. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 58.

González Parada, J. R. (2015). Plataforma de la Carta contra el Hambre. *Revista española del tercer sector*, 31, pp. 157-164.

Martín Palomo, M. T. (2016). *Cuidado, vulnerabilidad e interdependencias. Nuevos retos políticos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.

Martuccelli, D. (2021). La vulnerabilidad: una nueva representación de la vida social, pp. 43-58. En J. Santiago (Ed.), *Caras y soportes de la vulnerabilidad*. Madrid: Catarata.

Melucci, A. (1989). *Nomads of the present: social movements and individual needs in contemporary society*. Londres: Hutchinson Radius.

Muñoz Gaviria, D. A. y Runge Peña, A. K. (2018). Acercamiento histórico, político y pedagógico al concepto de emancipación. *Revista Kavilando*, 10(2), 470-480.

OGDA-Madrid (2020). *Hambre e Inseguridad Alimentaria en la Comunidad de Madrid. Informe abril 2020*. Madrid: OGDAM.

OGDA-Madrid (2021). *Propuesta de un sistema de información sobre la Inseguridad Alimentaria en España. Informe marzo 2021*. Madrid: OGDAM.

Real Academia Española [RAE] (2020). *Diccionario de la Real Academia*. Última actualización. Madrid: RAE.

Santiago, J. (2021). Presentación, pp. 13-42. En J. Santiago (Ed.), *Caras y soportes de la vulnerabilidad*. Madrid: Catarata.

Sassen, S. (2015). *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz editores.

Serrano, A. et al. (2020). *Informe sobre Hambre e Inseguridad Alimentaria en la Comunidad de Madrid*. Madrid: OGDAMadrid.

Simón-Rojo, M. (2021). Powering transformative practices against food poverty with urban planning. *Urban Agric Region Food Syst.*, 6:e20021. <https://doi.org/10.1002/uar2.20021>

Tronto, J. (1993). *Moral Boundaries*. Londres: Routledge.

Universidad Complutense de Madrid [UCM] y OGDAMadrid (2020-2021). Informe del Proyecto de colaboración. <https://padlet.com/palomc02/5ebgo6f0ainxcclu>

Vía Campesina (2003). Qué es la Soberanía Alimentaria. En *Documentos clave de La vía Campesina*. <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>

Conclusiones

Solidaridades y bienestar colectivo

Un futuro a construir

Ismael Blanco, Ricard Gomà y Oriol Nel·lo

Introducción

Este libro ha centrado su atención en el fenómeno de la eclosión de iniciativas solidarias y de apoyo mutuo surgidas en todo el mundo como reacción a los efectos sociales y sanitarios de la pandemia de la Covid-19. La eclosión de tales iniciativas, según hemos podido observar, alcanzó su punto álgido en los primeros meses de la pandemia, en un contexto marcado por la severidad de las medidas restrictivas de la movilidad y por el profundo *shock* emocional derivado del incesante crecimiento de fallecimientos y las incertidumbres propias de un virus desconocido hasta el momento. Gracias, en parte, a la acumulación de experiencias participativas en el contexto social de la Gran Recesión de 2008, así como a la generalización del uso de las redes digitales, proliferaron en todo el planeta un gran número de iniciativas ciudadanas orientadas a paliar los efectos sociales y sanitarios de la pandemia, complementando de ese modo la actuación de

las administraciones públicas, y contribuyendo de forma muy significativa no solo a cubrir los vacíos dejados por unas instituciones desbordadas, sino también a generar vínculos comunitarios y, por lo tanto, bienestar emocional.

El proyecto SOLIVID se sumó a tantos otros esfuerzos por sistematizar, dimensionar y contribuir a difundir la labor de tales iniciativas solidarias, constituyendo en sí mismo un ejemplo de colaboración espontánea entre un gran número de grupos investigadores de distintas universidades europeas y latinoamericanas. La construcción de una base de datos constituida por más de 3 mil iniciativas solidarias en cerca de una treintena de países, así como el análisis cualitativo, más en profundidad, de una gran variedad de iniciativas locales, nos permite dar cuenta de aspectos cruciales como los orígenes de las prácticas solidarias y su inscripción en trayectorias históricas de acción colectiva; sus formas organizativas y los ámbitos temáticos abarcados; las pautas de interrelación que se establecen entre ellas y las administraciones públicas; y, en último término, su potencial contribución a los procesos de reconfiguración de los estados de bienestar y la transformación social.

Partiendo de una lectura transversal de las contribuciones que conforman esta obra, este capítulo de conclusiones responde a dos propósitos fundamentales. Por un lado, nos preguntamos por los rasgos característicos fundamentales del ciclo de acción colectiva que se inicia con la pandemia y por la relación que guarda tal ciclo con fases precedentes de movilización colectiva, en particular desde el cambio de milenio. Por otro lado, reflexionamos sobre la importancia de las iniciativas solidarias en un contexto más general de reconfiguración de los estados de bienestar y, más concretamente, por su peso específico dentro del *welfare mix*. Partiendo de tales propósitos, iniciamos el capítulo preguntándonos por la medida en que la eclosión de iniciativas solidarias surgidas en la pandemia da pie a un nuevo ciclo de acción colectiva. En el marco de esta pregunta general, identificamos primero algunos elementos contextuales propios del cambio de época y de la emergencia de una era urbana;

posteriormente, nos detenemos en el análisis de las dinámicas de innovación y diversificación de la acción colectiva que emergen en este contexto, remarcando las nuevas configuraciones de la acción colectiva tanto en su vertiente contenciosa (movimientos sociales en defensa del derecho a la ciudad) como en su vertiente prefigurativa (prácticas de autonomía y cooperación). En segundo lugar, resumimos los principales parámetros definitorios de las iniciativas de solidaridad frente a la pandemia del Covid-19, resaltando las tensiones que, por ejemplo, surgen entre su carácter reactivo o su voluntad de tejer nuevo tejido comunitario; entre su carácter asistencial o su potencial contribución al empoderamiento comunitario. Por último, el capítulo cierra con una serie de reflexiones sobre la oportunidad de generar nuevos marcos de colaboración entre las instituciones públicas y las iniciativas solidarias y el papel que las instituciones, particularmente los gobiernos urbanos, pueden desempeñar en el impulso y la consolidación de las iniciativas ciudadanas.

Tejer solidaridades de proximidad. ¿Un nuevo ciclo de acción colectiva?

La acción colectiva acumula un amplio bagaje de lógicas y formas de expresión, así como de tensiones y acomodaciones con la acción institucional. Sería inimaginable, por ejemplo, el proceso histórico de avances en derechos socioeconómicos, culturales o de género sin atender a los efectos de los grandes ciclos de movilización que tuvieron lugar en el siglo XX, tras la segunda guerra mundial o tras las revueltas del 68. En las últimas décadas, sin embargo, emergen realidades, vinculadas a transiciones sociales y a la emergencia de la era urbana, que transforman las coordenadas de la acción colectiva: hacia prácticas más diversificadas y conectadas al territorio, a los lugares de la cotidianidad. Los capítulos precedentes han ilustrado estas transformaciones en el marco de la pandemia del Covid-19. Destacamos ahora sus rasgos clave.

Los elementos de contexto: cambio de época y era urbana

La última década dibuja un tiempo marcado por dos crisis profundas: la Gran Recesión, con sus enormes impactos sociales en un marco de gestión austerioritaria; y la pandemia, con sus efectos sobre la salud, la actividad económica y las condiciones de vida de los colectivos más vulnerables. Pero más allá de las crisis y sus esquemas concretos de respuesta, subyacen también dinámicas de cambio de época. Se alteran los vectores que habían vertebrado la sociedad industrial. Se desencadena un ciclo de transformaciones intensas, múltiples y aceleradas, llamadas a redibujar las trayectorias personales y los horizontes colectivos que surcarán el siglo XXI. En la esfera socioeconómica, se despliegan procesos de transición tecnológica; se extiende la financiarización y sus lógicas especulativas; se redefinen y se agravan factores de desigualdad y expresiones de vulnerabilidad. En la esfera sociocultural, irrumpe un mundo de complejidades cotidianas (nuevas relaciones afectivas y de género, espacios multiculturales, formas emergentes de convivencia). Asimismo, aparecen nuevas discontinuidades vitales e incertidumbres biográficas (migraciones globales, vínculos sociales y familiares cambiantes, edades en transición). En la esfera ecológica, se agudizan los riesgos ambientales socialmente producidos (cambio climático), al mismo tiempo que se dibujan procesos de gentrificación, segregación y geografías de despoblación. Y, en la esfera política, se redefinen referentes de pertenencia; afloran energías ciudadanas de nuevo tipo; y emergen actores en torno a relatos y ejes de conflicto emergentes.

La sociedad industrial cristalizó en el espacio sociopolítico de los estados; el tiempo nuevo que surge de las transiciones del cambio de época se expresa con fuerza en las redes de ciudades. Vivimos una era urbana sin precedentes. En la cumbre Hábitat III de la ONU (Quito, 2016) se constata un indicador histórico: la mayoría de la población mundial, un 54,5%, es urbana. Si la dinámica no se trunca,

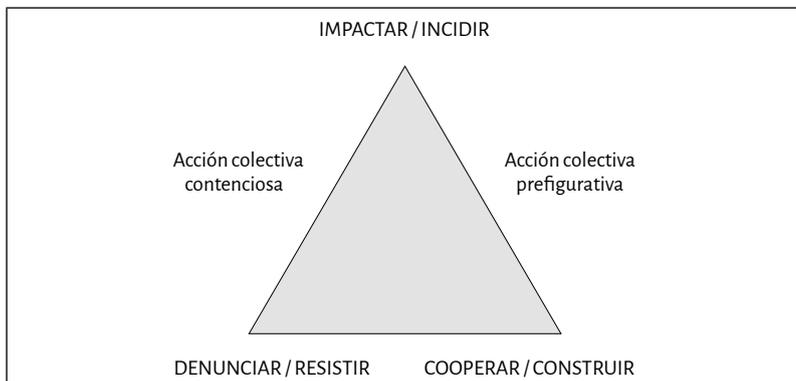
las ciudades pueden llegar a alojar al 70% de la humanidad en 2050: de un tercio a dos tercios en menos de 100 años. Más allá de las variables demográficas y de los matices que se podrían introducir en estas definiciones, el giro espacial se concreta en un conjunto de articulaciones que dotan a las ciudades de una clara centralidad en las dinámicas de cambio de época. El escenario emergente presenta una intensa trazabilidad urbana: a) En su configuración: la transición digital y la financiarización (re)configuran con fuerza a las ciudades; la digitalización consolida la red de metrópolis globales y, en ellas, la aparición de empleos urbanos de plataforma; las lógicas especulativas se vinculan a la propiedad inmobiliaria y convierten a viviendas y espacios urbanos en activos financieros; b) En sus impactos: la exclusión habitacional; la pobreza hídrica y energética; los efectos de la gentrificación sobre las comunidades; la vulnerabilidad y la segregación residencial o la informalidad urbana, se sitúan hoy en el núcleo de la nueva estructura de riesgos sociales; y, c) En las respuestas: la configuración urbana de los cambios y sus impactos sociales ha activado nuevas formas y procesos de respuesta, en el terreno institucional (ciclo de innovación municipalista) y en el terreno social (ciclo de diversificación e innovación de la acción colectiva).

Las nuevas dinámicas de acción colectiva: diversificación y proximidad

El doble contexto de transiciones sociales y era urbana enmarca el despliegue de un nuevo ciclo de acción colectiva. Un ciclo caracterizado por dos elementos clave. El primero de ellos es el denominado el giro espacial y cotidiano. A la época de las grandes narrativas y sus movimientos sociales (la sociedad industrial), le sucede un nuevo escenario de prácticas colectivas cuya activación no se produce tanto desde marcos ideológicos sino desde la propia experiencia de los agravios: las personas y poblaciones afectadas devienen activistas. Las movilizaciones y las iniciativas se vinculan a los territorios, a los

entornos de vida. El hábitat y la proximidad pasan a jugar un papel vertebrador: lo comunitario se convierte en un vector básico de las lógicas emergentes de acción colectiva en el siglo XXI. En segundo lugar, se produce la diversificación y la expansión de prácticas prefigurativas. El siglo XX viene marcado por el predominio de la acción colectiva contenciosa –la desplegada por los movimientos sociales– arraigada en lógicas de resistencia, denuncia y construcción de conciencia e identidad. En las dos últimas décadas, a esa lógica se suma una acción colectiva prefigurativa: encarnada por prácticas de autogestión y solidaridad, conectadas a dinámicas de construcción de alternativas en marcos de trabajo cooperativo. Más allá de la *política contenciosa*, las formas de disidencia colaborativa con voluntad de prefigurar realidades más amplias se van consolidando como eje del nuevo ciclo de acción colectiva. Ambos tipos de acción mantienen también operativo un horizonte de impacto, de incidencia sobre la producción de políticas públicas, como mecanismo de anclaje de avances cuando se abren brechas y espacios de oportunidad política en las esferas de gobernanza (Figura 1).

Figura 1. Lógicas y tipos de acción colectiva



Fuente: Elaboración propia.

Movimientos sociales y las luchas por el derecho a la ciudad

En las décadas en torno al cambio de milenio se desarrolla una fase de innovaciones relevantes en la dimensión contenciosa de la acción colectiva. Tras el ciclo del 68, la globalización neoliberal y sus plasmaciones locales ofrecen una nueva estructura de oportunidades a los movimientos sociales. Emergen las redes críticas como formatos organizativos; se renuevan los repertorios de acción (acampadas por el 0,7%, caceroladas contra la guerra...) y se amplían temáticas y agendas de movilización: antirracismo y defensa de la diversidad, alterglobalización y foros sociales mundiales, agenda LGTBIQ+, movimiento *okupa*... El gran estallido ciudadano del 15M del 2011 en España y otros movimientos similares alrededor del mundo surgidos tras la crisis financiera y las políticas de austeridad marcan un nuevo punto de inflexión: retorna el conflicto socioeconómico (bajo nuevas coordenadas) y el giro espacial se asienta con fuerza. Emerge un conjunto de dinámicas de movilización conectadas a problemas globales, pero cuya expresión se produce en lo cotidiano. Las grandes narrativas pueden operar como referentes simbólicos y marcos de valores, pero los procesos concretos de denuncia y resistencia generan prácticas fuertemente “situadas”: cobran sentido en el territorio, y en su conexión con los procesos de lucha por el derecho a la ciudad.

Retornando al caso español como ejemplo paradigmático, asistimos a unos años marcados por el “sí, se puede” de la PAH (Plataforma de Afectadas por la Hipoteca) contra los desahucios inmobiliarios y la pobreza energética, y por el nuevo sindicalismo urbano frente a la especulación y las exclusiones habitacionales (Sindicato de Inquilin@s); por la acción colectiva de las mujeres en marcos precarizados de economía urbana (Kellys, Sindihogar) y por las mareas ciudadanas en defensa de pensiones y servicios públicos (educación, sanidad, cultura); por las redes de remunicipalización de bienes comunes (Agua es Vida) y la movilización en defensa de la acogida y la ciudadanía de personas refugiadas y migrantes (Queremos acoger,

Papeles para Tod@s). Asistimos también a la revitalización de la agenda ecologista frente al cambio climático (Fridays for future), y feminista (Me too), que articulan redes digitales globales con una gran heterogeneidad de prácticas locales.

Emergen todos ellos como sujetos colectivos que comparten situaciones de explotación de sus respectivas vulnerabilidades. Nuevas subjetividades donde se articula lo personal y lo comunitario: el avance de capacidades de autonomía individual se vincula a intentos de reapropiación colectiva de la vida cotidiana. Desde esas nuevas “éticas del nosotros” se generan formatos innovadores de acción colectiva y movilización: a) en su temática, pivotan sobre cuestiones socioeconómicas tras años de ciclo posmaterial, vinculándose pues de forma muy directa a la reestructuración del bienestar y de la ciudadanía social; b) en su narrativa, crean relatos con alta penetración social, marcos cognitivos y de valores con elevada capacidad de “*bridging*” en relación al conjunto de la sociedad y al sentido común de época; c) en su repertorio de acción, más disruptivo que convencional, se desencadenan prácticas de carácter poco rutinario, rompedor e innovador, pero que resultan a la vez reconocibles desde las trayectorias y vivencias cotidianas de las personas protagonistas; y, d) en su voluntad de impacto, las dinámicas de movilización reafirman su voluntad de irrupción en el espacio político, por medio de la producción de efectos sobre las políticas públicas (sobre todo las municipales). Un espacio político que ya no se presenta como un conjunto de instituciones cerradas y homogéneas a ser forzadas, sino como redes de gobernanza de proximidad que pueden generar oportunidades de impacto, susceptibles de ser abiertas por la acción colectiva. La lógica de lo contencioso sigue presente, pero se intensifica la voluntad de producción de efectos.

En síntesis, pues acciones disruptivas y comunitarias, que expresan el empoderamiento personal y colectivo de sujetos forjadores de marcos de significado y acción en torno a derechos urbanos básicos, con voluntad de cristalización en políticas de proximidad.

La acción colectiva prefigurativa: prácticas de autonomía y cooperación

En paralelo a los cambios recientes en las dinámicas de movilización, cobra fuerza una realidad que conecta la acción colectiva con la construcción del común: se trata de la dimensión del *sharing*, la acción colectiva prefigurativa vehiculada a través de experiencias de autogestión urbana, prácticas de innovación social e iniciativas ciudadanas de solidaridad (Tabla 1). Son experiencias que, desde la voluntad de ir más allá de las lógicas de denuncia, sitúan la colaboración como eje de su propio desarrollo. Una nueva gramática de acción colectiva generadora de disidencias creativas: espacios de autonomía con voluntad de construir alternativas tangibles, realidades con capacidad de prefiguración de lo deseado a escala general.

Tabla 1. La acción colectiva prefigurativa: modalidades, elementos clave y ejemplos

Modalidades	Elementos clave	Ejemplos
Experiencias de autogestión urbana	<ul style="list-style-type: none"> · Evolución de 'movilizaciones de resistencia' a 'prácticas de disidencia urbana' · Fuerte presencia de la cultura de la autonomía · Predominio de iniciativas de autotutela de derechos 	<ul style="list-style-type: none"> · Bloques de viviendas recuperadas · Espacios/equipamientos autogestionados · Escuelas populares
Prácticas de innovación social	<ul style="list-style-type: none"> · Evolución desde 'respuestas reactivas y coyunturales' a la crisis hacia 'formas alternativas y estables' de acceso y gestión de bienes comunes · Prácticas sectoriales con presencia desigual en ámbitos de bienestar: alta en áreas emergentes (transición ecosocial) baja en consolidadas (salud, educación) · Territorialización desigual: prácticas vinculada a ks más que a vulnerabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> · Economía social y solidaria · Bancos de alimentos · Huertos comunitarios · Cooperativas consumo agroecológico · Grupos de crianza compartida
Iniciativas ciudadanas solidarias	<ul style="list-style-type: none"> · Irrupción acelerada vinculada a los impactos de la pandemia · Lógicas comunitarias y transversales. Avance en la digitalización de la solidaridad · Apoyos a la vulnerabilidad relacional y producción de bienestar emocional 	<ul style="list-style-type: none"> · Redes comunitarias de ayuda mutua · Prácticas de reciprocidad vecinal · Producción solidaria de respiradores · Apoyo educativo ante la brecha digital.

Fuente: Elaboración propia.

- a) Las *experiencias de autogestión urbana* toman forma como expresiones locales y cooperativas del ciclo alterglobalizador, situándose en la base de muchas de las acciones colectivas desarrolladas más tarde en el marco de la Gran Recesión y la pandemia. Se da en ellas una fuerte presencia de la ‘cultura de la autonomía’ que cristaliza en iniciativas de autotutela de derechos, siendo referentes los bloques de viviendas *okupadas*, las escuelas populares o los espacios y equipamientos autogestionados.
- b) Las *prácticas de innovación social* nacen conectadas a la cobertura de necesidades materiales y, a diferencia de lo meramente asistencial, no renuncian a alterar relaciones de poder en el territorio. Su irrupción se encuentra directamente relacionada con los impactos de la Gran Recesión de 2008. La reactivación económica posterior ofrece un contexto que permite transitar de prácticas reactivas a prácticas estratégicas, que erigen modelos alternativos de producción y acceso a bienes comunes. Se ha ido desarrollando un amplio abanico de acciones y tipologías. Solo en el área metropolitana de Barcelona se han cartografiado hasta 632 prácticas, estructuradas en 7 ámbitos y 29 categorías. Puede observarse presencia en los principales ejes de bienestar, con una distribución, sin embargo, desigual: mayor número de iniciativas en la dimensión económico-laboral (cooperativas) y de transición socioecológica (alimentación sostenible) que en los campos más tradicionales del *welfare* (salud, educación) (Tabla 2).

Tabla 2. *Innovación social: ámbitos y tipos de prácticas*

Ámbitos	Tipologías de prácticas
Derechos y necesidades básicas	<ul style="list-style-type: none"> · Bancos de alimentos · Mercados de intercambio · Asambleas contra la pobreza energética
Economía y trabajo	<ul style="list-style-type: none"> · Iniciativas de economía social y solidaria · Monedas sociales · Finanzas sociales y comunidades autofinanciadas
Salud, cuidados y autonomía	<ul style="list-style-type: none"> · Bancos de tiempo · Grupos de ayuda mutua de salud · Redes vecinales de solidaridad y apoyo mutuo
Educación y cultura	<ul style="list-style-type: none"> · Grupos de crianza compartida · Redes de intercambios de conocimientos · Ateneos populares · Arte comunitario
Vivienda y agenda urbana	<ul style="list-style-type: none"> · Cooperativas de vivienda · Masoveria urbana · Espacios urbanos autogestionados
Transición socioecológica	<ul style="list-style-type: none"> · Cooperativas de consumo agroecológico · Huertos comunitarios · Comunidades energéticas · Grupos de movilidad compartida
Transición sociodigital	<ul style="list-style-type: none"> · Redes telemáticas ciudadanas · Iniciativas de soberanía tecnológica.

Fuente: Elaboración propia.’

c) La pandemia y sus efectos provocan un nuevo giro en la lógica colaborativa: emergen redes e *iniciativas ciudadanas de solidaridad* orientadas al apoyo mutuo, a la activación de lazos vecinales y comunitarios, para enfrentar vulnerabilidades relacionales que los impactos del Covid-19 dejan al descubierto. Se intensifica aquí la dimensión comunitaria y cotidiana del bienestar, por medio de lógicas de apoyo y reciprocidad. Siguiendo con un ejemplo que nos resulta próximo, a escala metropolitana de Barcelona la encuesta de convivencia (ECAMB) ha hallado un fortalecimiento de las interacciones vecinales de carácter informal, una contracción de los espacios de vida

(escaleras y bloques de viviendas; micro barrios...) con mayor densidad relacional. Y también –aunque pueda parecer paradójico– un incremento del índice de soledad no deseada (personas que no tienen con quien hablar ni a quien pedir ayuda).

Cartografías de solidaridad: iniciativas ciudadanas frente a la pandemia

¿Qué parámetros definen las iniciativas ciudadanas de solidaridad a escala global y en perspectiva comparada? El conjunto de capítulos de este volumen aporta evidencias relevantes. Por medio de una investigación abierta y colaborativa, la red SOLIVID ha enmarcado el tratamiento de un gran número de experiencias en contextos diversos. Han emergido geografías de solidaridad, con sus fortalezas y sus incertidumbres, sus rasgos específicos y sus gramáticas compartidas. Observemos ahora, a partir de cuatro dimensiones de análisis, algunos de los elementos claves:

- a) Entre las respuestas de choque y la construcción de nuevo tejido comunitario. El análisis de las iniciativas permite, en primer lugar, constatar que nos hallamos ante un escenario de acción colectiva con rasgos propios, diferenciable de las experiencias de innovación social prepandémicas. Emerge un paisaje de prácticas que crecen con mucha rapidez y gran protagonismo de la esfera digital; más vinculadas a necesidades cotidianas (materiales y de cuidados); con más articulaciones en red y transversalidad temática. Surge, sobre esta base, un interrogante clave: ¿estamos sobre todo ante un fenómeno efímero, configurado por iniciativas de contención llamadas a diluirse? ¿O se pueden estar generando, aún de forma incipiente, procesos de creación de nuevas estructuras comunitarias con capacidad de tejer solidaridades de forma estable y

sostenida? Son preguntas difíciles de contestar a corto plazo. Ha existido, seguramente, una dimensión de ‘respuesta de choque’ en relación con los impactos iniciales e intensivos de la pandemia que explica la no continuidad de un buen número de experiencias (Colombia). Algunos análisis, sin embargo, apuntan también a procesos de desplazamiento desde la acción de urgencia hacia la creación de espacios de reflexión y construcción colectiva (Portugal, Madrid). Parecen por tanto abrirse brechas de oportunidad estratégica.

- b) Entre las capacidades ciudadanas y la vulnerabilidad social. El análisis socioespacial de las iniciativas ciudadanas frente a la pandemia refuerza la lógica que se había ya identificado ampliamente en el ciclo precedente de innovación social: el mayor repertorio de acciones se despliega en los barrios con capital social mejor articulado y tradiciones más sólidas de organización ciudadana, vecinal y asociativa; es decir, con base en los recursos y capacidades cívicas activadas en ciclos y décadas anteriores. A partir de esta constatación general, cuando el capital social se pone en relación con el nivel de vulnerabilidad de los barrios, emerge un abanico de realidades diversas. Reaparece, por un lado, un patrón ya identificado en el ciclo de innovación social según el cual buena parte de las iniciativas se concentra en barrios de rentas medias y medias-altas. Son territorios donde la cultura de la implicación –mucho más que los riesgos de exclusión– opera como fuerza motor de prácticas solidarias (Barcelona). Resulta un escenario donde el capital social funciona más en clave de *bonding* (lazos entre perfiles homogéneos con tendencia a la segregación) que de *bridging* (construcción de escenarios de mixtura) y puede, en consecuencia, reproducir o incluso ampliar las desigualdades. Surgen, por otro lado, interesantes articulaciones entre experiencias solidarias y espacios de alta vulnerabilidad. Son redes de apoyo mutuo y comunitarias que se nutren de culturas de

lucha urbana en barrios populares (Córdoba, Pamplona, Vallecas). En estos territorios, el contexto de pandemia puede haber incentivado la transición desde una acción colectiva contenciosa hacia un modelo predominantemente prefigurativo, de prácticas de construcción de alternativas, las cuales abordan ahora el reto de consolidarse más allá del contexto de crisis.

- c) Entre las redes emergentes y la reorientación/adaptación de prácticas. La pandemia ha configurado un escenario de heterogeneidad en relación con las formas organizativas de las iniciativas solidarias. Los ciclos precedentes de acción colectiva se habían caracterizado por el predominio de un tipo de actor (movimientos sociales, entidades, prácticas de autogestión); se despliega ahora una dinámica simultánea de diversificación y confluencia. Por un lado, las experiencias emergentes como reacción específica a la crisis social y sanitaria: desde redes comunitarias a prácticas de reciprocidad e iniciativas digitales de apoyo educativo o cultural (País Vasco). Por otro lado, las experiencias preexistentes que muestran capacidad de adaptación: entidades del Tercer Sector Social que expanden sus agendas de acción (hacia la vulnerabilidad alimentaria, por ejemplo); y prácticas de innovación social que reorientan sus ámbitos de implicación (hacia la producción colectiva de mascarillas, por ejemplo). En este marco pluralista de actores, las redes emergentes tienden a actuar ante riesgos de exclusión relacional y ante vulnerabilidades cotidianas que requieren cuidados diversos (Lombardía, Véneto), mientras que el tejido asociativo ha desempeñado roles más intensos en la cobertura de necesidades básicas de carácter material (Argentina, València). Ambas esferas presentan retos de futuro: la reorganización social de los cuidados, en clave comunitaria y compartida; y la lucha contra los factores generadores de pobreza y exclusión. La acción colectiva frente a la pandemia

aporta elementos para abordar esos desafíos en términos más democráticos.

- d) Entre la asistencia y el empoderamiento: nuevos sujetos e impactos limitados. Un eje de debate cruza las reflexiones y la propia acción colectiva ante la pandemia: ¿han contribuido las prácticas ciudadanas a superar enfoques asistenciales –paternalistas y jerárquicos– para fortalecer la autonomía personal y las estructuras comunitarias? La respuesta no es sencilla. Han predominado seguramente escenarios en tensión, con avances limitados pero significativos hacia lógicas de empoderamiento. Avances que han mostrado también utilidad para frenar la expansión de la pandemia, y hacerlo desde espacios de solidaridad más que desde la autoridad institucional y el control social (Nápoles). Si ello es así, emergen dos reflexiones conectadas. Una en torno al alcance real de las iniciativas ciudadanas sobre la reducción de desigualdades y la construcción *bottom-up* de derechos de ciudadanía. Y otra en torno al papel de las prácticas solidarias como motor de ‘politización’ en los barrios (lugares/comunidades), por medio de nuevas identidades y sujetos colectivos capaces de articular injusticias y coproducir alternativas (acciones/*commoning*) (Río de Janeiro). También aquí la respuesta es compleja. Pasos adelante en subjetividad parecen haberse combinado con limitaciones de impacto sustantivo y con dificultades de vinculación entre acción colectiva y acción institucional. Finalmente, la perspectiva de género emerge con fuerza. Por un lado, la pandemia ha ampliado brechas (reparto aún más desigual de cuidados, feminización del desempleo...), pero la acción colectiva ayuda a situar las respuestas en clave de proximidad y cotidianidad, donde el modelo patriarcal se hace más visible, y más insoslayable su superación (Porto Alegre).

Los cuatro ejes anteriores ofrecen, en síntesis, la visión global del escenario de acción colectiva generado en el contexto de la pandemia,

a partir de las iniciativas estudiadas en ciudades y países de América Latina y sur de Europa. Emerge una geografía compleja de solidaridades que se debate y evoluciona entre prácticas efímeras de choque y apuestas estratégicas; entre la activación de capital social y la (des)conexión con vulnerabilidades múltiples; entre formatos organizativos más o menos innovadores; entre lógicas de asistencia y la producción de subjetividades (políticas) e impactos (sobre las políticas). Todo ello cruzado por una dimensión de género que expone tanto brechas ampliadas como espacios de construcción de igualdad y reconocimiento. Más allá de estos elementos, aparece una dimensión clave que requiere una reflexión específica: la articulación entre la acción colectiva y la esfera institucional. ¿Hasta qué punto la interacción entre iniciativas ciudadanas y políticas públicas de proximidad puede funcionar como motor de cambios en el modelo de bienestar, como oportunidad de construcción de lo común?

Innovaciones sociales y fortalecimiento del estado de bienestar

La gravedad y la profundidad de los efectos de la crisis pandémica puede llegar a provocar mutaciones significativas en los estados de bienestar, estados cuyas arquitecturas institucionales, se han mostrado tan necesarias como insuficientes para dar respuesta a una situación de emergencia social sin parangón en las últimas décadas. Los recortes impuestos por la aplicación de políticas neoliberales en las décadas precedentes y, de forma significativa, las políticas de austeridad como modelo dominante de gestión de la Gran Recesión, dañaron enormemente la capacidad de respuesta de las instituciones ante las necesidades sociosanitarias surgidas de la crisis de la Covid-19. Las debilidades de los estados de bienestar tienen, también, un carácter estructural, guardando relación con la dificultad de adaptación institucional a las rápidas transformaciones sociales y tecnológicas que caracterizan este inicio de siglo.

Resulta pertinente preguntarse, pues, sobre el papel que las prácticas solidarias y de apoyo mutuo pueden desempeñar en un contexto de erosión de los estados de bienestar clásicos. Emergen, frente a esta pregunta, dos hipótesis alternativas:

- a) En el polo más escéptico, la *hipótesis de la residualidad* subraya una serie de aspectos que actúan como limitantes en la capacidad transformadora de este tipos de iniciativas sociales: su carácter eminentemente reactivo frente a los efectos más acuciantes de la crisis las convierte en iniciativas probablemente efímeras. Siguiendo la tesis de Hirschman en *Shifting Involvements*, cabría esperar que, tras un periodo de intensas movilizaciones solidarias frente a una situación de carácter excepcional, se produjera un repliegue generalizado de las personas hacia sus vidas privadas. Asimismo, desde esta perspectiva, se apunta que las prácticas solidarias y de apoyo mutuo entre la ciudadanía son demasiado pequeñas y de corto alcance como para representar una contribución decisiva a la reconfiguración del bienestar social.
- b) En el polo más optimista, la *hipótesis de la centralidad* creciente pone énfasis en la pérdida de capacidad transformadora de las instituciones públicas, relacionada con la naturaleza crecientemente global de los desafíos sociales y medioambientales, así como en la fuerte subordinación de las instituciones a los intereses de las élites económicas, de naturaleza también global. En contraposición, desde esta perspectiva se subraya la necesidad de una actuación social autónoma, a la vez contenciosa y prefigurativa: con capacidad de denunciar las injusticias sociales y de actuar como contrapeso de poder democrático; y con capacidad, también, para tejer redes de solidaridad y de cooperación donde forjar vínculos comunitarios y producir transformaciones y ampliaciones del bienestar.

La *hipótesis de la centralidad* quizás sobrestime la capacidad socialmente transformadora de la acción colectiva y minusvalore el rol que aún hoy pueden y deben desempeñar las instituciones públicas a múltiples escalas –el carácter universalista y redistributivo de las políticas de bienestar, por ejemplo, es difícilmente igualable por parte de las iniciativas sociales de la ciudadanía. La *hipótesis de la residualidad*, sin embargo, ignora el papel crucial que la acción colectiva de la ciudadanía desempeña en el buen funcionamiento de las democracias, también en su componente social. La teoría sobre el capital social, por ejemplo, ha aportado múltiples argumentos al respecto, señalando cómo el tejido asociativo contribuye al fluir de la información pública, al desarrollo de actitudes críticas entre la ciudadanía, al fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, y en último término, a la conformación de unas instituciones públicas más abiertas y permeables frente a las necesidades sociales.

Por todo ello, tendemos a situarnos en una perspectiva intermedia, en la que las prácticas de acción colectiva de la ciudadanía, tanto en su vertiente contenciosa como prefigurativa, no vendrían a substituir en modo alguno al estado de bienestar, pero sí permitirían ampliar y hacer más profunda y efectiva su labor. En consonancia con lo argumentado por Richard Sennett, la transformación del estado de bienestar no debería suponer el retroceso del sector público, sino, al contrario, su consolidación y fortalecimiento a través de la acción solidaria de las comunidades locales y de la colaboración entre estas y las instituciones públicas. En este marco, creemos, los gobiernos de las ciudades pueden desempeñar un papel de gran relevancia, siempre, claro está, que estén dispuestos a asumir el potencial transformador que la interacción con las iniciativas ciudadanas supone para su agenda, sus políticas y sus prácticas institucionales.

La coproducción de bienestar colectivo: una ventana de oportunidad

Algunas de las transformaciones antes señaladas en el campo de la acción colectiva abren una importante ventana de oportunidad para la coproducción de bienestar social a partir de la colaboración entre instituciones públicas, particularmente los gobiernos urbanos, y el tejido social. Nos referimos a: a) la *acumulación de dinámicas de acción colectiva*, resultado de sumar las nuevas formas de movilización contenciosa desde el cambio de milenio, y la expansión de las prácticas solidarias y de innovación social en el contexto de las dos últimas grandes crisis económicas; b) la *transición* desde modelos de acción colectiva meramente resistenciales y de denuncia, *hacia prácticas cooperativas y creativas*, con voluntad de impulsar cambios de fondo por medio de impactos transformadores reales sobre la cotidianidad de las personas; y, c) la creciente importancia de las *políticas públicas articuladas en esferas de proximidad*, por su capacidad de ofrecer respuestas adaptadas a la creciente heterogeneidad social y territorial, pero también de favorecer el empoderamiento personal y comunitario.

Tomando como referencia los casos identificados en el marco del proyecto SOLIVID, observamos que, por norma general, las iniciativas surgidas en estos últimos meses tienen un carácter fuertemente autogestionario, de tal forma que solo una minoría afirma haber colaborado con servicios, instituciones y/o equipamientos públicos (18% en España; 23% en Argentina; 49% en Italia, 45% en Colombia...), porcentajes que indican el potencial del camino a recorrer por este tipo de colaboración. Desde el respeto a los anhelos autogestionarios de las iniciativas sociales, las administraciones locales deberían facilitar los esfuerzos (auto)organizativos de la ciudadanía y establecer con ellas lazos de cooperación que permitieran dar respuesta a los desafíos de las ciudades a corto y largo plazo. Como afirma Sennett, parafraseando a Theda Skocpol, “un sistema de bienestar necesita de

un estado de bienestar”. En efecto, las organizaciones comunitarias por sí solas no son suficientes para dar respuesta al tipo de desafíos sanitarios y sociales que emergen en una crisis como la actual. Sin embargo, también es cierto lo contrario: la acción institucional por sí sola es insuficiente para hacer frente a los retos del momento. Así, una estrategia clave para el aumento de su eficacia puede ser promover la acción comunitaria y fortalecer los lazos de colaboración con esta, aprovechando de este modo las energías sociales que han aflorado durante la crisis.

Los marcos de apoyo e impulso a las iniciativas solidarias ciudadanas

La apuesta por la construcción de espacios de alianza público-social puede enmarcarse en tres coordenadas conceptuales: a) La comunidad como *lugar de vinculación* entre las personas en entornos de cotidianidad. El sentimiento de pertenencia, la existencia de relaciones de apoyo y reciprocidad convierten espacios en lugares: geografías con significados colectivos. En sociedades complejas, el modelo de ciudadanía debe aportar anclajes comunitarios, mixturas y fraternidades de vida cotidiana como condiciones de construcción de igualdad. b) El *commoning* como *lógica de acción* orientada a la construcción de lo colectivo: la gestión de bienes comunes a partir de procesos de coproducción entre actores. c) Las redes como *forma de articulación* de actores en clave de horizontalidad e interdependencias. La gobernanza adopta aquí una arquitectura de sujetos en red. Los avances sociales no pueden ser ya el producto de la acción institucional unilateral sino el resultado del intercambio de recursos entre escalas de gobierno, tejido comunitario y ciudadanía en el marco de redes participativas.

Las coordenadas (comunidad/lugar, *'commoning'*/proceso, redes/articulación) pueden fundamentar estrategias diversas de colaboración público-social en escenarios de proximidad. Una de esas

estrategias es erigir marcos de apoyo e impulso a las iniciativas de solidaridad ciudadana. Cuatro son, en nuestra opinión, las principales líneas que permitirán avanzar en este ámbito:

- a) Promover la extensión (*scaling-up*) de las iniciativas solidarias más allá de sus límites territoriales y poblacionales originales, posibilitando así que lleguen a más personas y que actúen en ámbitos territoriales más amplios. Tal y como reconoce el propio Sennett, el carácter digital de muchas de las iniciativas solidarias surgidas en el contexto de la pandemia podría facilitar que superen sus límites de escala habituales, lo que debería hacer pensar a los gobiernos locales en estrategias que fortalezcan el uso de herramientas digitales por parte de este tipo de iniciativas solidarias.
- b) Favorecer la réplica (*scaling-out*) de las iniciativas más exitosas y su articulación en el marco de redes horizontales de intercambio. El reto de la expansión del alcance social y territorial de estas iniciativas no pasa necesariamente por aumentar el tamaño de las organizaciones; de hecho, tal crecimiento podría implicar en algunos casos la pérdida de las ventajas de la proximidad. Por ello, su expansión puede lograrse también a través de su réplica y de su interconexión horizontal, aspecto en el que las administraciones pueden desempeñar un papel importante, contribuyendo a su difusión pública y al intercambio entre ellas tanto en espacios físicos como digitales.
- c) Contribuir a una difusión social y espacialmente equilibrada de este tipo de iniciativas, poniendo el énfasis en su penetración entre los grupos y los barrios socialmente más vulnerables y fortalecer su inclusividad social, permitiéndoles llegar a colectivos infrarrepresentados. La experiencia del anterior ciclo de movilizaciones sociales indica que, a menudo, la acción colectiva no emerge allí donde las necesidades sociales son más intensas, justamente porque las carencias sociales de

los grupos y las áreas más vulnerables dificultan enormemente la participación. Se produce así un desequilibrio socioespacial en la acción colectiva que las administraciones deberían analizar y contribuir a contrarrestar.

- d) Posibilitar la consolidación de las prácticas sociales en el tiempo y su contribución al bien común por la vía de relaciones duraderas de coproducción con las propias instituciones locales. Asumir los límites de la acción institucional, así como los de la acción comunitaria, debería ser un acicate para el impulso de acciones conjuntas sobre la base de marcos de colaboración estables. La resiliencia de las ciudades ante una crisis profunda e intensa como la actual pasará, en buena medida, por la capacidad de tejer redes de colaboración público-comunitaria que aún en los recursos institucionales con las energías sociales que la propia crisis ha contribuido a activar. A ello, creemos, los gobiernos urbanos deberían dedicar esfuerzos notables en los tiempos venideros.

La extensión de las acciones colectivas de carácter solidario constituye uno de los pocos resultados positivos derivados de la crisis actual para el bienestar y el progreso social. Dicha expansión contiene la semilla de transformaciones sociales más profundas y constituye un antídoto contra las pulsiones exclusivistas y autoritarias que empiezan también a emerger. Los gobiernos de proximidad tienen hoy la oportunidad –y la responsabilidad– de aprovechar el impulso que la solidaridad ciudadana supone.

Nota sobre las autoras y autores

Magda Y. Arias-Cantor. Grupo de investigación GIBPSICOS, Universidad Católica de Oriente (Colombia).

Alexandra Ataíde. Centro de Investigação em Didática e Tecnologia na Formação de Formadores (CIDTFF), Universidade de Aveiro (Portugal).

Matteo Basso. Unità di ricerca del Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia (Italia).

Emanuele Belotti. Unità di ricerca del Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia (Italia).

Ismael Blanco. Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona (España).

Julia Caminha. Núcleo de Estudos e Pesquisa em Espaço e Metropolização (NEPEM). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Brasil).

Carolina Cardoso. Centro de Investigação em Ciências da Informação, Tecnologias e Arquitetura (ISTAR-IUL), ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa (Portugal).

Joan Checa. Grup de Recerca sobre Energia, Territori i Societat (GURB), Universitat Autònoma de Barcelona (España).

Lucía Cobos Tribiño. Laboratorio de Innovación y Participación en Políticas Urbanas (LaB IPPU). Grupo de investigación Espacio y Poder de la Universidad Complutense de Madrid (España).

Nicola Di Croce. Unità di ricerca del Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia (Italia).

Félix Fajardo. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universitat de València (España)

Laura Fregolent. Unità di ricerca del Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia (Italia).

Giovanna Galeota Lanza. Centro Interdipartimentale di Ricerca L.U.P.T. “Raffaele d’Ambrosio”, Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia).

Wilmar E. Gil. Grupo de investigación GIBPSICOS, Universidad Católica de Oriente (Colombia).

Ricard Gomà. Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona (España).

José Ramón González Parada. Red de Investigación y Observatorio de la Solidaridad, RIOS (España).

Agustina Gradin. Área de Estado y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Argentina).

Andoni Iso Tinoco. I-COMMUNITAS. Institute for Advanced Social Research y Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra (España).

Laura Laosa Crespo. Laboratorio de Innovación y Participación en Políticas Urbanas (LaB IPPU). Grupo de investigación Espacio y Poder de la Universidad Complutense de Madrid (España).

María del Carmen Ledo García. Centro de Planificación y Gestión (CEPLAG-UMSS), Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba (Bolivia).

María del Mar Lledó. Grupo de Investigación Consolidado Parte Hartuz. Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea (España).

Tomás Loaiza Herrera. Secretaría de Planeación, Universidad Católica de Oriente (Colombia).

Emanuel López Méndez. Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) (Argentina).

Ion Martínez Lorea. I-COMMUNITAS, Institute for Advanced Social Research y Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra (España).

Vanessa Marx. Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (Brasil).

Wilber Mejía Toro. Grupo de investigación GIBPSICOS, Universidad Católica de Oriente (Colombia).

José Carlos Mota. Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP), Universidade de Aveiro (Portugal).

Gabriela Nascimento. Núcleo de Estudos e Pesquisa em Espaço e Metropolização (NEPEM), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Brasil).

Oriol Nel·lo. Grup de Recerca sobre Energia, Territori i Societat (GURB), Universitat Autònoma de Barcelona (España).

Mary Estela Ospina Henao. Asistente de la Dirección de investigación, desarrollo e innovación de la Universidad Católica de Oriente (Colombia).

Elena Ostanel. Unità di ricerca del Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia (Italia).

Raffaele Paciello. Centro Interdipartimentale di Ricerca L.U.P.T. “Raffaele d’Ambrosio”. Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia).

Carlos Pereda Olarte. Observatorio para la Garantía del derecho a la Alimentación, Carta contra el Hambre, Comunidad de Madrid (España).

Adriana Rofman. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) (Argentina).

Paula Rosa. Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina).

Julia Rossi. Núcleo de Estudos e Pesquisa em Espaço e Metropolização (NEPEM). Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Brasil).

Julia Salom-Carrasco. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universitat de València (España).

João Seixas. Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA), Universidade Nova de Lisboa (Portugal).

Araceli Serrano Pascual. Grupo de Investigación Empleo, Género y Cohesión Social (EGECO), Universidad Complutense de Madrid (España).

Marian Simón Rojo. Grupo de Arquitectura, Urbanismo y sostenibilidad (Giau+S), Universidad Politécnica de Madrid (España).

Imanol Telleria. Grupo de Investigación Consolidado Parte Hartuz. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (España).

Guglielmo Trupiano (†). Centro Interdipartimentale di Ricerca L.U.P.T. “Raffaele d’Ambrosio”. Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia).

Andrea Visioli. Unità di ricerca del Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia (Italia).

El apoyo mutuo en tiempos de crisis

La solidaridad ciudadana durante la pandemia COVID-19

La pandemia Covid-19 ha puesto en evidencia las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales de nuestras sociedades. Al mismo tiempo ha evidenciado la importancia de los sistemas públicos de bienestar y la capacidad de organización de la ciudadanía. Así, la crisis sanitaria y social ha comportado la eclosión de una miríada de iniciativas solidarias en todo el mundo, que han resultado esenciales para hacer frente a la expansión y a los efectos de la pandemia. El presente volumen estudia el nacimiento, el desarrollo y la importancia de estas iniciativas de apoyo mutuo en los países de América Latina y el sur de Europa. El libro constituye tanto un análisis de las potencialidades y limitaciones de la acción ciudadana, como un llamamiento a su consolidación y extensión. Sus autores pertenecen a SOLIVID, una red de grupos de investigación creada con la finalidad de difundir y estudiar las iniciativas solidarias surgidas para hacer frente a la pandemia. SOLIVID, fundada en abril de 2020, está integrada por 34 grupos universitarios de investigación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Francia, Italia, México y Portugal.