

La innovación social en los cuidados 0-3: entre la desigualdad y la equidad en las políticas públicas

Raquel Gallego
Lara Maestriperieri

Universitat Autònoma de Barcelona
raquel.gallego@uab.cat; lara.maestriperieri@uab.cat



Recepción: 22-12-2021
Aceptación: 11-04-2022
Publicación: 12-07-2022

Cita recomendada: GALLEGO, Raquel y MAESTRIPIERI, Lara (2022). «La innovación social en los cuidados 0-3: entre la desigualdad y la equidad en las políticas públicas». *Papers*, 107 (3), e3060. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3060>>

Resumen

La innovación social es un concepto teórico que ha sido aplicado al debate sobre el estado de bienestar en el ámbito local, por su capacidad de identificar propuestas de iniciativa comunitaria con potencial para generar buenas prácticas para la innovación en las políticas públicas. A pesar de su reconocido potencial innovador, muchos autores han adoptado una mirada crítica hacia estas experiencias. La participación en la innovación social se concentra entre los individuos de clase media ya involucrados en actividades comunitarias y participativas. La atención que han generado en el ámbito municipal dentro de los gobiernos locales, gracias a su capacidad para expresar sus demandas y propuestas, podría percibirse como competidora de la asignación de recursos públicos a los estratos más vulnerables y excluidos de la población.

Este artículo aspira a situarse en el debate sobre la compleja relación entre la innovación social y la equidad, en referencia al cuidado de la temprana infancia (0-3). Centrándose en el caso de Barcelona, responde a las siguientes preguntas: ¿en qué medida y por qué el acceso a las innovaciones sociales en el 0-3 presenta un sesgo socioeconómico?; ¿en qué se diferencia la concepción de innovación social en el 0-3 que tiene la ciudadanía y la que tiene el gobierno local?; ¿cuáles son las potencialidades y los límites de la política pública local para compatibilizar la innovación social y la equidad?

Palabras clave: innovación social; políticas públicas; educación y cuidados 0-3; políticas sociales

Abstract. *Social innovation in early childhood care: Between inequality and equity in public policy*

Social innovation is a theoretical concept that has been applied to the debate on the welfare state at local level, because of its capacity to identify community initiatives with the potential to generate best practices for innovation in public policy. Despite its acknowledged innovative potential, many authors have taken a critical view of these ideas. Participation in social innovation is mostly found among middle-class individuals who are already involved in community and participatory activities. Thanks to their capacity to express their demands and suggestions, the attention they generate in the municipal sphere within local government could be considered to be a competitor to the allocation of public resources to the most vulnerable and excluded social strata of the population.

This article aims to contribute to the debate on the complex relationship between social innovation and equity, in terms of early childhood care (from 0 to 3 years old). Focusing on the case of Barcelona, it addresses the following questions: to what extent and why does access to social innovation in the care of the under-threes show socio-economic bias? How does the public's understanding of social innovation in early childhood care differ from that of local government's? What is the potential and what are the limitations of local public policy to make social innovation and equity compatible?

Keywords: social innovation; public policy; early childhood education and care; social policies

Sumario

- | | |
|--|--|
| 1. Introducción | 5. Los costes de la innovación social en la primera infancia |
| 2. Innovación social y bienestar local | 6. Innovación social en el 0-3 y políticas públicas en Barcelona (2015-2021) |
| 3. Métodos | 7. Conclusiones |
| 4. Innovación social en la atención a la primera infancia en Barcelona (2000-2021) | Agradecimientos |
| | Referencias bibliográficas |

1. Introducción

La innovación social y las políticas públicas se han desarrollado como conceptos distantes —si no incompatibles—, tanto en términos de investigación como de debate político y social. La innovación social se refiere a iniciativas ciudadanas que promueven soluciones novedosas a demandas de la sociedad civil. Un elemento clave de los proyectos socialmente innovadores son los procesos de movilización-participación, lo que resulta en una mejora en las relaciones sociales, el empoderamiento colectivo y las estructuras de gobernanza (Moulaert et al., 2013). Por el contrario, las políticas públicas están vinculadas a instituciones que actúan para intervenir en una amplia variedad de cuestiones en la sociedad. Estas intervenciones suelen implicar complejas dinámicas de gobernanza multinivel en escenarios de competencias compartidas entre gobiernos locales, regionales, centrales e incluso supraestatales, así como la participación de acto-

res económicos y sociales (Gallego y Subirats, 2012; Tatham et al., 2021). En cualquier caso, la intervención de las autoridades públicas es una característica definitoria en todas las etapas del proceso político (Howlett y Tosun, 2021; Knill y Tuson, 2012). Por lo tanto, parece que la perspectiva intervencionista de las políticas públicas podría ser contradictoria con los objetivos y los medios de la innovación social.

Sin embargo, la investigación ha demostrado que la innovación puede ser generada tanto por las instituciones como por la ciudadanía. La innovación en las políticas públicas puede ser el resultado del aprendizaje a partir de políticas precedentes o de las experiencias sociales (Moysen et al., 2017; Buuren y Loozbach, 2009). En consecuencia, los discursos sobre lo que significa e implica la innovación social serán presumiblemente diferentes según sean la ciudadanía o las instituciones quienes la definan. Las iniciativas de innovación social promovidas por la ciudadanía proponen nuevos productos y servicios destinados a satisfacer sus necesidades sociales. Sin embargo, numerosos estudios también han demostrado que este tipo de innovación social podría crear nuevas desigualdades (Oosterlynck et al., 2013; Cruz et al., 2017; Blanco y León, 2017; Maestriperieri, 2017). Por un lado, la necesidad de innovación social surge cuando el actual sistema de bienestar no satisface las necesidades de la ciudadanía. De esta forma, el apoyo de esta a la innovación social podría utilizarse como justificación para reducir la inversión en políticas públicas si se aplica fuera del marco de la intervención pública o en su contra como alternativa (Martinelli, 2012). Por otro lado, no toda la ciudadanía tiene la capacidad y los recursos para participar en innovaciones sociales: los estudios han demostrado que los innovadores sociales suelen tener un mayor nivel educativo y ser más activos que la media de los que acceden a los servicios tradicionales (Cruz et al., 2017; Maestriperieri, 2017). La atención que han generado a escala municipal gracias a su capacidad para expresar sus demandas y propuestas podría percibirse como una competencia en la asignación de recursos públicos a los estratos más vulnerables y excluidos de la población (Oosterlynck et al., 2013).

Sin embargo, en la medida en que la innovación social es a menudo promovida por la ciudadanía con nivel educativo y económico superior a la media (Eizaguirre y Parés, 2019), la competencia en la asignación de recursos públicos entre la innovación social y políticas públicas puede generar conflicto en torno a la redistribución y la equidad. Esto es especialmente relevante en ámbitos como la educación y los cuidados en la temprana infancia, que se consideran los mayores potenciadores de la igualdad de oportunidades en el paradigma de la inversión social (Anderson, 2003; Morabito et al., 2013). Este artículo aspira a situarse en el debate sobre innovación social y equidad presentando el caso de prácticas locales en el cuidado de la temprana infancia (de 0 a 3 años) en Barcelona. En este trabajo nos concentramos en un sector determinado de las iniciativas comunitarias orientadas a la primera infancia, las que tienen una orientación más socialmente innovadora y que se puedan constituir como servicios de conciliación laboral para las familias. A partir de datos cuantitativos y cualitativos recogidos entre 2019 y 2021, se analizan los casos de las madres de

día, los espacios de crianza y los grupos de crianza. Estos proyectos innovadores han sido objeto de un intenso debate político en el ámbito municipal a partir del primer gobierno de la alcaldesa Ada Colau (2015-2019), y siguen actualmente en el centro de la agenda política en su segundo mandato. El artículo se centrará en estas cuestiones principales: ¿en qué medida y por qué el acceso a las innovaciones sociales en el 0-3 presenta un sesgo socioeconómico?; ¿en qué se diferencia la concepción de innovación social en el 0-3 que tiene la ciudadanía y la que tiene el gobierno local?; ¿cuáles son las potencialidades y los límites de la política pública local para compatibilizar la innovación social y la equidad?

Para contestar a estas preguntas, se usará el siguiente material empírico: 14 entrevistas a informantes clave (asociaciones, altos cargos públicos, activistas), 15 entrevistas a profesionales (mujeres y hombres) activos en proyectos innovadores de cuidados a la primera infancia, 18 entrevistas a madres que participan en estos mismos proyectos y una encuesta a 520 madres con niños/as de 0-3 años residentes en Barcelona. El análisis confirma el sesgo socioeconómico que caracteriza los proyectos de innovación social, evidencia la diferente concepción de innovación social que tienen la ciudadanía y las instituciones, e identifica las potencialidades y retos de la política pública para gestionar la tensión entre innovación social y equidad.

2. Innovación social y bienestar local

La innovación social y el bienestar local son dos conceptos entrelazados. La innovación social se refiere a las iniciativas ciudadanas que promueven nuevas soluciones a demandas de la sociedad civil (Baglioni y Sinclair, 2018). Un elemento clave de los proyectos socialmente innovadores son los procesos de movilización-participación, que conllevan, a su vez, la mejora de las relaciones sociales, del empoderamiento colectivo y de las estructuras de gobernanza (Moulaert et al., 2013). La innovación social implica la movilización de actores del ámbito local que se posicionan entre el mercado y la provisión pública, y que incluyen, por ejemplo, emprendedores sociales, organizaciones del tercer sector y redes comunitarias y familiares (Häikiö et al., 2017). En esta línea, las iniciativas de bienestar local son «prácticas colectivas que surgen en un municipio o barrio para crear o sostener el bienestar de individuos, grupos o comunidades a través de la prestación de servicios» (Häikiö et al., 2017: 281).

La aplicación de un marco analítico «socialmente innovador» en relación con la política local de bienestar (Moulaert et al., 2013) subraya la implicación de múltiples actores y la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas sociales y en la prestación de servicios. Las iniciativas promovidas por la ciudadanía alteran el enfoque tradicional de prestación de servicios regulado y organizado por las instituciones. En lugar de ello, estimulan un proceso *bottom-up* en el que la ciudadanía coproduce activamente su bienestar junto con las organizaciones del tercer sector, los financiadores privados y las instituciones públicas (Brandsen y Evers, 2019). Por lo tanto, el papel asumido por los actores públicos es más de facilitadores que de proveedores, en una

situación en la que la privatización de los servicios sociales no está liderada por los mercados sino por las comunidades locales a las que van dirigidos estos servicios (Moulaert et al., 2013).

Siguiendo a Ayob et al. (2016), es posible identificar dos tradiciones en el debate académico sobre innovación social: una tradición débil, que considera que las innovaciones sociales son todas las prácticas nuevas o alternativas que logran un aumento de la utilidad personal (empoderamiento individual), y una tradición más fuerte, que considera innovaciones sociales todas aquellas iniciativas que comportan coproducciones colaborativas que tienen un impacto en las relaciones de poder existentes (empoderamiento colectivo) (Ayob et al., 2016). En las posturas más disruptivas respecto a la innovación social —Ayob et al. (2016), como la planteada por Moulaert et al. (2013)—, la innovación social surge de la participación directa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, lo que contribuye a la coproducción de los servicios de bienestar para obtener como resultado un empoderamiento de comunidad local. En esta visión teórica, la dimensión relacional y comunitaria de la innovación social desencadena un proceso de empoderamiento capaz de reestructurar las relaciones sociales actuales favoreciendo la valorización de los recursos relacionales que se encuentran en las comunidades locales (Häikiö et al., 2017).

Sin embargo, los estudios empíricos cuestionan cada vez más la retórica empoderadora de la innovación social (Pol y Ville, 2009; Martinelli, 2012). Se necesitan más evidencias para analizar la naturaleza de los cambios que se están produciendo, pues se ha dado por sentado que son positivos, lo que ha fomentado un giro a favor del lucro en un sector que se ocupa de las necesidades fundamentales de la ciudadanía (Maier et al., 2016). Sin embargo, las experiencias de innovación social surgen en el ámbito privado a menudo con una lógica explícitamente distinta a la de intervención pública. Sería necesario observar en qué medida mantienen características propias de las iniciativas comunitarias y sociales, o bien adquieren elementos propios de iniciativas con ánimo de lucro. La retórica de la innovación social ha sido contundente en prometer la democratización del bienestar, propiciada por el aumento de la activación y la participación de los beneficiarios, pero también se ha aplicado instrumentalmente en el contexto de los recortes del bienestar para cubrir la progresiva desresponsabilización de los agentes públicos en la provisión de bienes y servicios (Oosterlynck et al., 2013). La reducción del papel del estado es supuestamente en parte compensada por la sociedad civil y el sector privado, pero un mayor número de actores en la provisión de bienestar no implica necesariamente que esta sea más homogénea y que esté a disposición de toda la ciudadanía. El apoyo que los ayuntamientos han brindado a proyectos innovadores de prestación de servicios de bienestar en los últimos años ha ido generalmente acompañado de recortes de la inversión pública directa en soluciones de bienestar tradicionales (Pol y Ville, 2009; Oosterlynck et al., 2013). Sin embargo, en el marco del nuevo municipalismo, se ha podido concretar un equilibrio entre la inversión en servicios públicos y el apoyo a proyectos innovadores (Cruz et al., 2017; Blanco y León, 2017; Thompson, 2021).

Cuando los fondos para el bienestar se reducen, los requisitos para acceder a los servicios se vuelven extremadamente selectivos, de modo que se dirigen únicamente a poblaciones que tienen múltiples problemas y dejan de lado a los menos vulnerables. La innovación social no puede constituir la solución para este dilema. De hecho, está comprobado empíricamente que los estratos más empoderados y participativos de la sociedad son los que participan en iniciativas socialmente innovadoras, en detrimento de los estratos más vulnerables y excluidos socialmente de la población (Cruz et al., 2017; Maestripieri, 2017; Eizaguirre y Parés, 2019). Este sesgo socioeconómico de los proyectos socialmente innovadores y de las demandas ciudadanas de participación en la política de bienestar local no solo introduce tensiones en la competencia por los escasos recursos públicos (Avelino et al., 2019), sino que también plantea un reto a los responsables políticos. De hecho, se podría argumentar que la atención a tal diversidad puede contradecir los objetivos de la política redistributiva, lo cual es particularmente importante en el contexto de recursos escasos determinados por los recortes locales de bienestar tras la crisis de austeridad y el reajuste de las políticas (Kazepov, 2010). Así, la ausencia de políticas públicas puede reforzar la desigualdad si el mercado solo se compensa con la innovación social (Arampatzi, 2021). Como resultado, tales intentos de empoderamiento involucrados en iniciativas de innovación social pueden tener efectos contrarios no deseados, en el sentido de que las políticas diseñadas para empoderar a las personas a menudo requieren que las personas ya estén lo suficientemente empoderadas para responder a una nueva política (Avelino et al., 2019).

En conclusión, la literatura abre dos cuestiones a investigar: ¿son las innovaciones sociales un fenómeno que potencialmente podría entrar en conflicto con la inclusión de los estratos más vulnerables de la población?; ¿son los sistemas de bienestar local capaces de sostener la innovación social y, al mismo tiempo, mantener su papel redistributivo? En las siguientes secciones del artículo, estudiaremos el caso de Barcelona e investigaremos cómo se ha planteado la innovación social en el ámbito de la atención a la infancia 0-3, tanto desde la ciudadanía como desde el gobierno local. Analizaremos hasta qué punto son sesgados desde una óptica económica y social los proyectos de innovación social puestos en marcha por las familias, y cómo la política pública municipal ha abordado la tensión entre valorar ese potencial innovador y conseguir una mayor equidad en el acceso a los servicios 0-3. Argumentamos que, a pesar de la evidencia empírica por la cual estas iniciativas solo en raras ocasiones son capaces de incluir a personas vulnerables o excluidas, los municipios locales pueden aprender de su potencial capacidad de innovación y aplicarla para mejorar su capacidad de inclusión en favor de los estratos más vulnerables y excluidos socialmente de la población.

3. Métodos

La evidencia empírica presentada en este artículo proviene del proyecto de investigación «Models d'educació de 0 a 3 anys i participació en el mercat

laboral: Estudi de la innovació social a la ciutat de Barcelona» (2018-2021),¹ financiado por el programa RecerCaixa. El objetivo del proyecto era investigar hasta qué punto la elección de un modelo concreto de cuidado de 0 a 3 años influye en la participación de las madres en el mercado laboral, con especial atención a proyectos socialmente innovadores basados en prácticas colaborativas entre padres y educadoras. Concretamente, nuestro objeto de investigación son las madres y su razonamiento a la hora de tomar la doble decisión sobre qué modelo de cuidado y educación escoger para sus hijos entre 0 y 3 años, y qué vinculación quieren/pueden mantener con el mercado laboral, por eso no hay padres involucrados en el estudio.

La complejidad de la innovación social plantea un reto a la operacionalización de este concepto. Para este trabajo de investigación, seleccionamos proyectos que respetaran los siguientes criterios: iniciativas que i. estuvieran lideradas por la ciudadanía; ii. fomentaran las relaciones cooperativas y horizontales entre los participantes; iii. generaran alternativas a los servicios de atención a la infancia ofrecidos por las instituciones públicas o el mercado siguiendo las definiciones anteriores de innovación social (Blanco y León, 2017). Bajo estas condiciones, identificamos tres tipos de proyectos: madres de día, grupos de crianza y espacios de crianza (véase la siguiente sección para más detalles sobre los proyectos implicados). Aunque las madres de día tienen una larga tradición en otros países europeos (por ejemplo, la *tagesmutter* en Alemania o la *assistante maternelle* en Francia), los tres proyectos son relativamente nuevos en Barcelona (el proyecto más antiguo de la ciudad se fundó en 2000) y no han empezado todavía el proceso de institucionalización que ya se ha producido en otros países (Fraisse et al., 2021).

El artículo aplica un enfoque de método mixto utilizando datos empíricos de diferentes fuentes recogidos en el período 2019-2021. En el caso de la innovación social, el método mixto es el más adecuado: por un lado, las técnicas cualitativas de recogida de datos nos permiten explorar a fondo un tema que es poco conocido; por el otro, la encuesta nos permite recoger datos que no sería posible obtener a través de otras fuentes secundarias, por la falta de regulación que sufren estas iniciativas. En particular, hemos aplicado un método mixto de recogida de datos secuencial, en el que el enfoque cualitativo y el cuantitativo tienen el mismo peso. Sin embargo, el análisis no es mixto y cada tipo de dato ha sido analizado principalmente de forma descriptiva y con una orientación exploratoria al tema (Leech, 2009).

En primer lugar, contamos con 14 entrevistas semiestructuradas a informantes clave con responsables políticos, técnicos de los municipios de Barcelona, activistas y representantes de las asociaciones. Además, también recogimos 15 entrevistas semiestructuradas con profesionales (mujeres y hombres) activos en los proyectos de innovación social mencionados previamente. Un segundo grupo de conversaciones estaba formado por 18 entrevistas a madres que participaron en estos proyectos. En este caso, se utilizaron entrevistas biográficas

1. <<https://blogs.uab.cat/primerainfancia/>>.

para reconstruir el proceso de toma de decisiones en la elección del cuidado de los niños/as y en su participación en el mercado laboral. Las entrevistas semiestructuradas con profesionales e informadores clave se centraron en el funcionamiento de los proyectos y su relación con las instituciones públicas de la ciudad de Barcelona. A pesar de que no seleccionamos a los profesionales por su género (como hemos hecho con las madres), nuestra muestra es fuertemente segregada y solo tenemos a un hombre entre los/as profesionales entrevistados/as. Por esta razón, haremos referencia siempre a educadoras/profesionales en la parte del análisis.

En cuanto a los datos cuantitativos, organizamos una encuesta *online* que estuvo abierta desde junio hasta noviembre de 2020. Recogimos 520 respuestas de madres con hijos nacidos entre 2016 y 2019, residentes en Barcelona en el momento de la encuesta. El cuestionario contiene información relacionada con la carrera profesional y las opciones de cuidado de los hijos de cada madre. Aunque no se trata de una encuesta longitudinal, la estructura del cuestionario incluye preguntas retrospectivas que nos permiten reconstruir la información sobre el trabajo de las madres y el cuidado de los/as hijos/as desde su nacimiento hasta la actualidad. También proporciona información sobre el trabajo de la pareja (en caso de tenerla), la condición socioeconómica del hogar y las actitudes hacia la innovación social. Dado que la encuesta se realizó después del primer confinamiento de COVID-19, también pudimos preguntar qué impacto tuvo el coronavirus en la seguridad económica de los hogares y en el trabajo de las madres. Dicho esto, la encuesta no fue diseñada para ser representativa de las madres con hijos menores de 3 años en Barcelona, ya que no se realizó un muestreo aleatorio para participar en ella. La encuesta se difundió principalmente a través de las escuelas, las redes sociales (Facebook y Twitter) y otras redes informales. Los datos incluyen a 89 personas que habían participado —al menos ocasionalmente— en un proyecto socialmente innovador.

El material cualitativo se codificó siguiendo un enfoque de *grounded theory* (Glaser y Strauss, 1967), y la información más específica procedente de las encuestas y las entrevistas estructuradas se presenta en tablas para apoyar los extractos seleccionados de las entrevistas.

4. Innovación social en la atención a la primera infancia en Barcelona (2000-2021)²

En las dos últimas décadas, Barcelona ha experimentado un fuerte crecimiento de la oferta de servicios institucionalizados de atención a la infancia de 0 a 3 años. El modelo de *escola bressol* (EBM), al que se refieren tanto *policymakers* como la ciudadanía, se basa en la construcción de guarderías públicas municipales que, a lo largo de los años, han consolidado su reputación de ofrecer servicios de alta calidad y con un gran impacto redistributivo. En la actualidad,

2. La información que se expone en este apartado se basa en las entrevistas realizadas, aunque evitamos incluir extractos para no sobrecargar el texto.

hay 102 EBM distribuidas uniformemente por la ciudad, con capacidad para escolarizar a 8.500 niños/as. A pesar de su crecimiento, actualmente solo hay suficientes plazas públicas para atender a una parte de los que solicitan el servicio. Estas plazas acogen aproximadamente al 21 % de niños/as menores de 3 años que residen en la ciudad (38.377 niños/as en 2020), mientras que alrededor del 24 % están inscritos en guarderías privadas. Por lo tanto, muchos/as niños/as de Barcelona siguen sin estar cubiertos por la actual oferta pública y privada disponible (Navarro-Varas, 2022).

En este contexto, a principios de la década de 2000 comenzaron a surgir proyectos socialmente innovadores de atención a la primera infancia, promovidos y gestionados por ciudadanos, al margen de la regulación de los servicios públicos y privados en este ámbito. Estos proyectos se pueden clasificar en dos tipos principales: los grupos liderados por madres y padres (grupos de crianza) y los grupos liderados por educadores (madres de día y espacios de crianza). Aunque sean diferentes en su funcionamiento, todos los proyectos que hemos incluido tienen características en común: ratios reducidas (de 3 a 5 niños/as por adulto), grupos reducidos (máximo 20 niños/as) y una organización comunitaria con la participación directa de madres y padres en su funcionamiento diario.

El primer tipo de proyecto estudiado en este artículo es el de las madres de día, en el que una educadora (o dos) acoge en su casa a un número reducido de niños/as. Aunque no haya sido reconocido formalmente por las instituciones públicas como un servicio alternativo de atención de 0 a 3 años, ha creado una asociación (Llars de Criança, en 2010) y una cooperativa (Cooperativa de Mares de Dia, en 2017) que constituyen un punto de referencia para las educadoras, donde se ofrecen formación y asesoramiento. Los proyectos suelen ser bastante pequeños, ya que la ratio máxima por educadora es de 3 a 4 niños/as y suelen estar gestionados por una o dos profesionales. En este modelo, el proyecto pedagógico es dirigido por las educadoras, mientras que la participación de las familias se limita a la preparación de la comida y a las actividades sociales con otras familias.

Los otros dos tipos de proyectos (espacios y grupos de crianza) tienen un carácter comunitario más fuerte y son más amplios (alrededor de 15-20 niños/as), y además implican a niños/as más mayores (de 1 a 6 años). En estos casos, las familias y las educadoras colaboran en la gestión del proyecto y en la definición de sus objetivos, normalmente alquilando un espacio privado o, menos frecuentemente, ocupando un espacio municipal en desuso o cedido por el municipio. Los gastos de funcionamiento se comparten entre las familias, y la gestión se autoorganiza a través de asambleas, en las que los participantes contribuyen en función de sus capacidades. La principal diferencia entre estos dos modelos se refiere a los proyectos educativos: en el caso de los espacios de crianza, las educadoras asumen el liderazgo y deciden cómo organizar las actividades de aprendizaje con los/as niños/as; en el caso de los grupos de crianza, las madres y los padres asumen el liderazgo y suelen participar directamente en la atención apoyando a una o dos educadoras, contratadas por la asociación, en su trabajo. Ambos tipos de proyectos tienen a Xell como referencia.

Se trata de una asociación, fundada en 2003, que promueve las prácticas de la educación libre, apoya la educación en casa y ofrece formación y asesoramiento a los proyectos y a las familias. Sin embargo, no hay ningún requisito específico en cuanto a la educación formal para participar en estos proyectos. Muchas educadoras se unieron al movimiento de la educación libre cuando se convirtieron en madres, y acabaron dirigiendo un proyecto después de que sus hijos crecieran y empezaran la escuela primaria. Al igual que en el caso de las madres de día, estos proyectos no están reconocidos formalmente por las instituciones públicas como servicios alternativos para el cuidado de los menores de 3 años, pero, a diferencia de las madres de día, su asociación no tiene como prioridad recibir un reconocimiento formal de sus actividades, ya que la regulación podría impedir su libertad de educación y gestión.

Las principales características de estos tres tipos de proyectos socialmente innovadores se resumen en la tabla 1. A pesar de que haya asociaciones de referencia, no hay ninguna obligación, por parte de los proyectos, de asociarse a alguna de las asociaciones previamente mencionadas (Llars de Crianza, Cooperativa de Madres de Día y Xell), y muchos proyectos empiezan de forma independiente sin asociarse a ninguna de las tres.

En 2021 hay un total de 29 madres de día y 19 espacios y grupos de crianza en Barcelona (fuente: entrevistas con informantes clave). Dadas las reducidas ratios que caracterizan a estos proyectos y los consiguientes costes más elevados,

Tabla 1. Funcionamiento de los proyectos de preescolar no institucionalizados

	Madres de día	Grupos de crianza	Espacios de crianza
Gobernanza	Dirigido por la educadora	Dirigido por madres y padres	Dirigido por la educadora
Organización	Profesionales autónomos	Grupos informales/asociaciones	Asociaciones/ cooperativas
Toma de decisiones	Educadoras	Asamblea	Asamblea
Edad de los niños/as	0-3	1-5	2-5
Calendario y horario	Flexible	Variable, según el proyecto	Rígido
Cuotas a tiempo completo (6 horas/día de servicio)*	500/600 euros	300/400 euros	350/400 euros
Capacidad	3-8 niños/as	6-12 niños/as	15-25 niños/as
Ratio de niños/as por adulto	3-4/adulto	3-6/adulto	4-6/adulto
Participación de los padres en las actividades	Madres/padres pueden acceder	Igual que las educadoras	Limitada a las tareas de organización
Espacio físico	Apartamentos privados	(Asociación/público) Espacio alquilado u ocupado	(Mercado) Espacio alquilado
Asociación de referencia	Llars de Criança / Cooperativa de Madres de Día	Red Xell	Red Xell

* Las tarifas no incluyen la cuota de inscripción, la comida y los pañales.

Tabla 2. El uso de la atención socialmente innovadora

Tipo de cuidado	Entre 4 y 12 meses		
	del hijo/a	Entre 12 y 24 meses	Entre 24 y 36 meses
Cuidado familiar (madre/pareja)	45 %	21,9 %	27,5 %
Otros familiares/amigos	11,6 %	9,5 %	10,4 %
Innovación social (incluyendo madres de día, grupos de crianza y espacios de crianza)	5,8 %	7,3 %	6,5 %
Guarderías públicas	18,3 %	34 %	28,3 %
Cuidados privados (incluidas las guarderías)	19,4 %	27,3 %	27,3 %
Valores absolutos	520	465	385

Fuente: encuesta de RecerCaixa Primera Infancia 2020, Barcelona, <<https://blogs.uab.cat/primerainfancia/>>.

no es sorprendente que solo unos pocos cientos de niños/as en toda la ciudad puedan acceder a este tipo de cuidado infantil. Además, no se distribuyen uniformemente por toda la ciudad, sino que tienden a concentrarse en barrios como Gràcia o el Poble-sec, zonas en las que acostumbran a vivir profesionales y en las que una animada sociedad civil favorece la aparición de iniciativas lideradas por ciudadanos (Cruz et al., 2017).

En la encuesta realizada en el marco del proyecto, alrededor del 17,1 % de nuestra muestra (correspondiente a 89 madres) ha estado involucrado al menos una vez en un proyecto de innovación social, y solo alrededor del 6 % ha utilizado con regularidad estos servicios alternativos en cada uno de los tres intervalos de edad que hemos tenido en cuenta en nuestra encuesta (véase la tabla 2). Aproximadamente un del 77 % de la muestra ha oído hablar al menos de la existencia de este tipo de proyectos, pero solo el 21,7 % de las personas que nunca han estado involucradas en la innovación social querrían probar estos servicios.

Por lo tanto, la autoselección determina las familias que participan, que suelen pertenecer a los estratos socialmente más activos y acomodados de la clase media, como se muestra en la tabla 3. Los proyectos de innovación social tienden a ser elegidos con mayor frecuencia por las profesionales, el personal de alto nivel del sector público y las trabajadoras autónomas, pero las trabajadoras manuales raramente eligen esta opción, al menos en nuestra encuesta. La mayoría de las trabajadoras manuales ni siquiera saben que existen estos proyectos de innovación social, lo que confirma los resultados de investigaciones anteriores que apuntan a que la innovación social es principalmente un fenómeno de clase media con alto capital cultural (Cruz et al., 2017; Maestriperieri, 2017).

Gracias al material cualitativo obtenido a través de las 18 entrevistas biográficas, sabemos que estas mujeres eligieron estos proyectos porque: i. ofrecen un entorno no escolarizado, más parecido a una familia que a una institución; ii. querían empoderarse en su proceso de convertirse en madres (especialmente si se trata de su primer hijo); iii. buscaban una comunidad de compañeras

Tabla 3. El uso de los cuidados socialmente innovadores según la posición profesional de la madre

Tipo de cuidado	Experiencia de IS	Lo usaría	No lo usaría	No conoce la IS
Profesional, directiva y supervisora en sector privado	15,1 %	30,3 %	38,6 %	15,9 %
Profesional, directiva y supervisora en sector público	14,6 %	22,9 %	46,9 %	15,6 %
Trabajadora autónoma	15 %	20 %	25 %	40 %
Trabajadora manual	12 %	16 %	32 %	40 %
Desocupada	19,3 %	16,7 %	38,9 %	25,2 %
Valores absolutos	89	113	203	115

Fuente: encuesta de RecerCaixa Primera Infancia 2020, Barcelona, <<https://blogs.uab.cat/primerainfancia/>>.

con quienes pudieran compartir su modelo ideal de crianza y cuidado de los hijos, basado en el afecto, la educación libre y la baja ratio entre cuidadoras y niños/as.

5. Los costes de la innovación social en la primera infancia

En la otra cara de la moneda están los costes asociados a estos proyectos innovadores. Los proyectos como tales carecen de reconocimiento institucional tanto en su dimensión de educación como de cuidados. Esto imposibilita recibir financiación de las instituciones públicas para los gastos de funcionamiento de los proyectos, lo que provoca una cierta precariedad económica que pone en peligro su supervivencia, incluso antes de la pandemia de la COVID-19. Esta precariedad solo se compensa parcialmente con la financiación que reciben los proyectos para emprendimientos específicos, una situación que no garantiza la sostenibilidad financiera a largo plazo de los proyectos, que dependen totalmente de las cuotas que pagan los participantes.

Porque en Barcelona la cuota media son 450 euros. Hay Madres de Día que cobran 500 o más. Eso no significa que tú, Madre de Día, cobres, ¿no? Quiero decir, lo haces rápido, 500 por cuatro niños, dos mil euros. No, no. Si está todo bien hecho, no te quedas dos mil euros. Es un esfuerzo muy grande para la familia, porque sostiene todo lo que no está subvencionado. De una plaza en *escola bressol*, el 50 % lo pone el ayuntamiento, el 25 % lo pone la Generalitat y el 25 % lo pone la familia. Aquí lo pone el 100 % la familia. [Activista, madre de día]

Antes de la pandemia, la situación ya revelaba graves vulnerabilidades en los proyectos. Al no recibir financiación pública para su funcionamiento, en la mayoría de los casos se tiene que alquilar un espacio, lo que aumenta los costes fijos. El reducido número de niños/as que participan en los proyectos y las condiciones de trabajo de las educadoras han conducido a una extrema precariedad. La sostenibilidad financiera de los proyectos es difícil, ya que

necesitan encontrar un delicado equilibrio entre unos costes fijos muy elevados (determinados por el mercado privado de alquiler en una ciudad como Barcelona) y la necesidad de ir más allá de una actividad puramente de voluntariado para las profesionales implicadas en el proyecto. Los resultados son unas tarifas comparables a las de las guarderías privadas, pero en cualquier caso bastante caras para aquellas familias que pueden acceder a las guarderías públicas a través de la tarificación social. Para alcanzar un equilibrio entre viabilidad y accesibilidad (Keller-Garganté, 2017), la mayoría de las profesionales y trabajadoras empleadas en la prestación de estos servicios sufren condiciones laborales insatisfactorias, en un contexto de escasa o nula regulación. Para mantener estos proyectos, casi todas las profesionales que entrevistamos reciben un pago informal por parte o por la totalidad de sus horas de trabajo, y los proyectos no se reconocen como actividades de escolarización, sino, en algunos casos, de cuidado de niños/as (sin tareas educativas) y, en otros, de actividades asociativas.

Para las madres y los padres, formar parte de esta innovación social implica pagar una cuota mensual más alta que en las guarderías públicas, aunque esté en línea con las guarderías privadas. Sin embargo, en el caso de los proyectos de innovación social, no se pueden beneficiar ni de los descuentos fiscales asociados con el cuidado de niños/as ni de posibles ayudas que reciben de las empresas, ya que estas asociaciones no son consideradas oficialmente como servicios de cuidado infantil.

De todos modos, en nuestra encuesta, 38 de los 89 casos que han tenido contacto con los proyectos innovadores ni siquiera solicitaron las EBM, lo que confirma que la innovación social no es exclusivamente una segunda mejor opción para los que quedan fuera del sistema público, sino una opción elegida en primer lugar para las familias que están en contra de la institucionalización de sus hijos/as. Sin embargo, muchas madres habían intentado acceder a las guarderías públicas por su menor coste en comparación con los proyectos que hemos investigado.

Nosotros, de hecho, optamos por la escuela *bressol* municipal, también por una cuestión más económica, porque de costes y tal sale más económica. [...] Y no hemos podido. Porque no había lugar. O sea, hacen un sorteo y nos quedamos fuera. [...] O sea, nosotros lo que teníamos claro es que queríamos escuela pública o este lugar. Pero intentamos ahí... De todas maneras, teníamos la duda de aun si nos tocara si la llevaríamos ahí, porque sí que es verdad que la ratio es más alta... Bastante más alta. Y... bueno. También había un tema económico que nos hubiera ido muy bien, y el espacio de la escuela pública también nos parecía interesante. Teníamos la duda, no era tan clara. [Madre, espacio de crianza]

Los costes de los proyectos innovadores excluyen a las personas con rentas más bajas de acceder a estas iniciativas. A parte de los costes económicos, la elección de este tipo de educación exige una mayor implicación de las familias: los horarios de apertura son más cortos en comparación con otras alternativas más institucionalizadas y, sobre todo en el caso de los espacios y grupos, las

madres y padres dedican tiempo y esfuerzo a la organización de los proyectos, así como a la preparación de la comida de los/as niños/as.

Esto que yo pensaba que al ser una asociación de familias era más barato, no. Porque, en realidad, hay un alquiler de la sala, hay un contrato de una educadora... Que, quieras o no, es muy caro. No es que nosotros paguemos mucho, pagamos lo justo, pero entre la tasa y la seguridad social y no sé qué, pues... [Madre, grupo de crianza]

Muchas de las madres involucradas en estos proyectos optaron por una reducción de la jornada laboral o por pedir una excedencia para garantizar su contribución a su funcionamiento. Sin embargo, la elección de interrumpir el trabajo para desempeñar el papel principal de cuidadora es un privilegio de clase y de posibilidades económicas. Las madres que pueden elegir esta opción cuentan con una situación familiar que las sostiene en su elección: sus parejas o sus familias. En otros casos, trabajar desde casa o ser autónomas les permite la flexibilidad y la reducción de horas necesarias para participar en el cuidado de sus hijos. Pero algunas familias de clase media deciden reducir otros tipos de consumo (por ejemplo, viajes, coches, casas) para poder afrontar el aumento de los costes del cuidado de niños/as que suponen este tipo de proyectos.

Yo pienso que no todo el mundo, pero mucha más gente de la que se lo permite. Porque depende de tus valores y tus prioridades. Puede tener un coche muy viejo, nosotros tenemos un coche de mierda que ahora ya no puede ni circular. Con esto nuevo del aire, ¿sabes? Vamos de vacaciones al pueblo, no es cuestión de valores y prioridades. Hay gente que cada año coge el avión y se van cuatro. Pues a nosotros un modelo de turismo así ya no nos gusta, pero además el gasto lo dedicamos a otras cosas. A la educación. [Madre, madre de día]

En resumen, el acceso a proyectos de carácter innovador no está al alcance de todos. Solo están disponibles para quien pueda optar por la innovación social porque no tiene limitaciones financieras, o asumiendo sacrificios individuales para las madres (en términos de carrera) o sacrificios familiares (en términos de ingresos totales del hogar). Aunque la innovación social constituya experimentos interesantes en términos de prácticas comunitarias e innovaciones pedagógicas, los proyectos de atención de 0 a 3 años socialmente innovadores están marcados por un sesgo socioeconómico. Ello se deriva de la falta de financiación pública a los proyectos innovadores, con lo que una parte de la población queda excluida por razones económicas, así como de que estos proyectos no son reconocidos como alternativas entre las familias de clase trabajadora (como se muestra en la tabla 2).

Sin embargo, la falta de financiación pública no deriva de una actitud en contra de la innovación social, sino que más bien depende de un proceso de institucionalización (Häikiö et al., 2017) que todavía no ha empezado. En la siguiente sección explicamos cuáles son las condiciones políticas que impiden de momento este proceso de institucionalización.

6. Innovación social en el 0-3 y políticas públicas en Barcelona (2015-2021)³

Con la llegada de la recién creada formación política de izquierdas Barcelona en Comú al Ayuntamiento de Barcelona en junio de 2015 y la posterior renovación de su mandato en las elecciones de 2019, el discurso político del «nuevo municipalismo» (Blanco y Gomà, 2020; Thompson, 2021) ha impregnado la política y las políticas municipales. Inicialmente, la nueva agenda planteó un terreno fértil para todas las actividades comunitarias en la ciudad, y muchos de los proyectos de innovación social, entre ellos, los dedicados a la atención a la primera infancia, esperaron beneficiarse de la renovada inversión en la llamada economía solidaria.

El Comisionado de Educación en primer mandato abrió un amplio proceso de debate sobre la educación y cuidados en la primera infancia, con actores tanto internos como externos al ayuntamiento. El punto de partida fue un informe encargado a académicos que respaldaba la importancia de los proyectos alternativos existentes no solo en otros países, sino también en la propia ciudad de Barcelona. El tema despertó un intenso debate e interés dentro de la formación política que respaldaba al gobierno municipal: había quienes creían fervientemente en el modelo de *escola bressol* pública y otros que defendían una visión abierta a redefinir este servicio público desde una perspectiva de diversidad y comunidad. Dada la clara división de posicionamientos, el comisionado redireccionó los esfuerzos de la política de atención al 0-3 hacia un proceso de debate, reflexión e intercambio de experiencias: el Impulsemos el 0-3.

De hecho, la educación pública también viene definida por un proyecto, y que desde la iniciativa social se podía plantear lo que era un proyecto de educación pública que, más allá de si era público o privado, fuese desde una perspectiva comunitaria. Por tanto, es cuando aparecía de alguna manera el concepto comunitario en tanto que concepto superador de la tesis-antítesis público-privado, por decir-lo de alguna manera. Por tanto, se quiere intentar hacer una pedagogía muy importante con este sector de la organización política en el cual se intentaba defender y garantizar decir: tenemos que dejar de hablar de público y privado, tenemos que empezar a hablar de común. [Entrevista con un alto cargo público]

En consecuencia, el surgimiento y el crecimiento paulatino de modelos alternativos de atención a la primera infancia en la ciudad de Barcelona estuvieron acompañados también de un nuevo discurso con relación a la etapa 0-3, a veces explícitamente asociado al término «innovación social». De hecho, en el segundo mandato de Barcelona en Comú, el propio municipio, en su último Plan Estratégico de Educación y Atención a la Primera Infancia (abril de 2021), reconoce la ascendente multiculturalidad y diversidad de las familias

3. La información que aparece en esta sección se basa en entrevistas semiestructuradas realizadas a cinco altos cargos políticos y funcionariales del Ayuntamiento de Barcelona.

que solicitan el servicio, así como la creciente diferenciación de necesidades que solo pueden ser parcialmente cubiertas por un modelo de atención institucionalizado (Ajuntament de Barcelona, 2021). Este plan fue el resultado de un esfuerzo de la nueva comisionada de Educación por generar sinergias dentro del ayuntamiento con el Departamento de Salud, Envejecimiento y Cuidados; el de Cultura; el de Educación, Ciencia y Comunidad (al que pertenece el Comisionado de Educación); el Área de Derechos Sociales, y también con Barcelona Activa (la empresa municipal de desarrollo público local). La transversalidad del discurso, buscada e intencionada, se basa en un interés compartido por la dimensión social de las políticas sectoriales. Así, las políticas de educación y atención a los menores de 3 años se convierten en «socioeducativas».

El objetivo declarado por el gobierno local era doble: aumentar la diversidad de la oferta pública y ampliar al máximo la cobertura de la atención a niños/as de 0 a 3 años, sin invertir necesariamente solo en el modelo de *escoles bressol*. Según el discurso político promovido por la nueva comisionada, la universalización de la cobertura de 0 a 3 solo podría lograrse adaptando las características de la oferta pública a la diversificación de las necesidades, aunque manteniendo las *escoles bressol* como núcleo duro del sistema.

Yo estoy en *bressol*, yo trabajo en *bressol*, yo soy interina de estructura y trabajo desde 2008 en las *escoles bressol*. Y es un drama. Porque son muchas ratios, que no llegamos, porque hacemos lo que podemos. Y nuestro proyecto justamente es uno muy distinto a los que suele haber en Barcelona, y aun así tenemos muchas dificultades. Es cierto que las *escoles bressol* como tal no son la solución para todos. [Representante, madre de día]

El plan de 2021 del ayuntamiento reconoce e intenta articular una realidad que venía siendo promovida por el ayuntamiento desde el anterior mandato: la creación de proyectos innovadores como los espacios familiares impulsados por el Institut Municipal d'Educació de Barcelona (IMEB), por algunos distritos (estructuras descentralizadas del ayuntamiento) y por el Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS). Hasta 2003, solo había tres espacios familiares (IMEB), el IMSS creó un cuarto en 2009 y un quinto en 2011, sin embargo, durante el mandato 2015-2019 de Barcelona en Comú, se crearon siete más (tres por parte del IMEB y cuatro por parte de los distritos) y, desde 2019 hasta principios de 2021, se han creado cuatro más por parte del ayuntamiento, lo que hace un total de 16 (Institut Infància i Adolescència, 2017, Ajuntament de Barcelona, 2021). Estos proyectos comparten algunas de las características de los proyectos de innovación social no institucionalizados, particularmente en lo que se refiere a la participación de las familias en los cuidados fuera del hogar. La diferencia es que, cuando son ofrecidos por el sector público, pueden ser utilizados por familias socioeconómicamente desfavorecidas (por sus bajos precios), y se articulan en una red de servicios sociales públicos que ofrecen apoyo socioeducativo, sanitario y de integración social. Por lo tanto, el plan prevé una perspectiva de la atención a la primera infancia que no solo se centra en el niño/a o en la familia,

sino también en la comunidad. Así, contempla la creación de recursos para la comunidad (12 nuevos espacios familiares), y la creación de redes de servicios locales en las que la atención a la primera infancia se coordina con los servicios sanitarios, los servicios sociales, los servicios educativos, etcétera.

El discurso plasmado en este plan estratégico consolida una argumentación iniciada ya en el mandado anterior: la problemática de la etapa 0-3 se redefine de forma más amplia y compleja, para dar pie a una concepción más transversal de los ámbitos implicados. Así, los retos de la etapa 0-3 no afectan solo a la educación o a la conciliación de la vida laboral y familiar, sino también a garantizar el acceso a la atención 0-3 como derecho universal, entendiendo el servicio como integral y multidimensional para los/as niños/as pequeños y sus familias. Se apunta que el modelo de *escola bressol* no es suficiente ni económicamente viable para cubrir esta necesidad y, a pesar de que hay que seguir promovándolo, se plantean modelos complementarios en el marco de la regulación pública. Además de la coordinación de los servicios sanitarios, educativos y sociales en redes locales de atención a la primera infancia, se plantea la intención de reconocer e integrar todos los activos (proyectos, experiencias, recursos) que la sociedad civil ha creado en este ámbito. El objetivo es tanto poder llegar a las personas que no utilizan los servicios existentes de atención a la primera infancia, especialmente a las familias de bajo nivel socioeconómico, como poder adaptarse a las diversas necesidades y demandas de la comunidad. Por lo tanto, lo que se busca es la equidad dentro de la diversidad, es decir, una redefinición de la etapa 0-3 como servicio no solo educativo, sino también socioeducativo, de crianza y de cuidado. Con esto en mente, los espacios familiares, que incluyen algunas características de los proyectos de innovación social no institucionalizados, se han definido como un instrumento emblemático. Por todo ello, desde el ayuntamiento se reivindica la innovación social como una característica definitoria de esta política pública de atención a la primera infancia.

Utilizando este marco de política pública socialmente innovadora, el discurso ha expresado también el deseo de integrar los proyectos socialmente innovadores puestos en marcha por grupos de la sociedad civil en la política municipal de atención a la primera infancia, siempre que estas iniciativas tengan una orientación comunitaria y no se limiten a satisfacer las necesidades de las personas implicadas en cada proyecto. El objetivo es permitir que los beneficios de este nuevo programa lleguen a toda la comunidad. La credibilidad de este mensaje es reforzada por la voluntad expresada por el ayuntamiento de trabajar para llenar el vacío legal en el que se encuentran estos proyectos. Esta normativa es competencia de la Generalitat y, a día de hoy, no ha sido aprobada. Se elaboró un decreto, pero su tramitación se detuvo por los acontecimientos políticos a partir del otoño de 2017 en Cataluña.

Sin embargo, construido de esta manera, este discurso entra en tensión con los proyectos socialmente innovadores liderados por la ciudadanía. Para los/as profesionales y las familias que participan en ellos, el hecho de reconocer estos servicios oficialmente supondría ganar en visibilidad dentro de los servicios de atención a la primera infancia, y así se ampliarían las opciones

disponibles para las familias. Por otro lado, integrarlos en la red de atención al 0-3 incluiría mecanismos, como la subvención de plazas en sus proyectos, para que las personas en situación de vulnerabilidad social también pudieran optar por participar en ellos. Según los representantes de los proyectos liderados por la ciudadanía, las iniciativas del ayuntamiento dirigidas principalmente a las familias en riesgo de exclusión social, como los servicios de canguro o los espacios familiares, no solo pierden una excelente oportunidad de aprovechar el conocimiento, la experiencia y el capital social de los proyectos de innovación social liderados por ciudadanos, sino que abandonan muchos de estos proyectos a una existencia precaria y a veces breve. En todo caso, no se ha planteado una forma de institucionalización como la llevada a cabo en Francia, donde la integración de estos proyectos en la red pública ha implicado una reducción del papel de la autogestión por parte de las familias y de la autonomía de los/as profesionales (Fraisie et al., 2021).

7. Conclusiones

La innovación social, así como su contribución al bienestar local, ha sido conceptualizada y entendida, tanto por sus promotores como por la investigación, como una alternativa a las políticas públicas, es decir, a la intervención de las instituciones. Las iniciativas de innovación social para abordar necesidades de la población se desarrollan a partir de procesos de movilización y participación ciudadana, y conducen a mejoras en las relaciones sociales, el empoderamiento colectivo y las estructuras de gobernanza. Sin embargo, la ausencia de una política pública orientada a abordar esas mismas necesidades puede llevar a acentuar problemáticas o desigualdades entre colectivos. En otras palabras, la actitud regulatoria de no intervención con respecto a algunas cuestiones sociales implica una decisión política que tiene consecuencias sociales y económicas.

En este trabajo hemos demostrado que la ausencia de un marco regulador sobre los proyectos de innovación social en la atención a la primera infancia puede tener una amplia gama de consecuencias. Por un lado, las desigualdades sociales pueden aumentar porque los resultados de la innovación social promovida desde la ciudadanía solo benefician a quienes participan en los proyectos, que resultan ser más educados y activos que el ciudadano medio. Nuestros resultados empíricos muestran un sesgo socioeconómico que caracteriza de especial modo los proyectos innovadores. Estos se sitúan en el marco de una atención a la primera infancia que está ya más aprovechada por las clases medias y altas que por las clases vulnerables, como se demuestra en el vivo debate sobre el efecto Mateo (Palomera, 2022).

Por otro lado, las iniciativas promovidas por la ciudadanía pueden encontrar dificultades para sobrevivir y, por tanto, la sociedad civil en su conjunto puede verse debilitada en su capacidad emprendedora. Además, esto impide la posibilidad de aprendizaje por parte de las instituciones, que podrían mejorar las políticas y los servicios públicos a la primera infancia incorporando propuestas de esas experiencias en el marco de las políticas ya existentes y adaptándolas

a sus objetivos. Por tanto, el reto para las políticas públicas es el conflicto por la escasez de recursos y cómo hacer compatibles la innovación social y la equidad.

Este estudio sobre la atención a la primera infancia en Barcelona ha mostrado cómo la ciudadanía y el ayuntamiento han desarrollado dos discursos diferentes sobre la innovación social. Las madres y padres que participan activamente en la promoción y gestión de proyectos de atención al 0-3 socialmente innovadores los definen como alternativas a los modelos institucionalizados (tanto públicos como privados) de prestación de servicios. Su enfoque distintivo del cuidado y la educación de los menores de 3 años y sus características de gobernanza se adaptan a sus necesidades autopercebidas y se alinean con sus valores. Así, reclaman su derecho a elegir libremente el modelo de educación y atención para sus hijos/as, para el que exigen reconocimiento y apoyo institucional. Por su parte, el ayuntamiento ha elaborado una política pública orientada a promover la innovación social en la atención a la primera infancia. Para la formación de izquierdas que gobierna el municipio desde 2015, la innovación social supone aspirar a universalizar el acceso a este servicio —un nuevo objetivo político municipal—, con especial atención a las familias en riesgo de exclusión social. Acorde con su discurso, este objetivo solo puede alcanzarse a través de la diversificación de las opciones de provisión. De hecho, algunos de los nuevos modelos públicos, como los espacios familiares, incluyen características que se asemejan a proyectos alternativos preexistentes liderados por la ciudadanía. Ciertamente, la diversificación de modelos de provisión responde tanto a la necesidad de adaptarse a las diversas demandas como al hecho de que la universalización del modelo de provisión directa es inasequible. El conflicto por la escasez de recursos ha llevado, hasta ahora, a las autoridades a priorizar el acceso de las familias de menor nivel de renta a estos nuevos servicios —de la misma forma que en el modelo de prestación directa. El reconocimiento de los proyectos sociales innovadores liderados por la ciudadanía se percibe positivamente, pero aún está por llevarse a cabo.

Hasta 2015, la innovación social había sido definida por la ciudadanía implicada en iniciativas alternativas no institucionalizadas. El nuevo gobierno local, desde la ideología del nuevo municipalismo, propuso una definición distinta de la innovación social y de la propia atención a la primera infancia. Este esfuerzo de construcción de discurso fue liderado por cargos políticos que reestructuraron la red de actores institucionales y externos a las instituciones que influyen en las decisiones públicas sobre el tema. De ello se derivó una redefinición tanto de innovación social como de la atención al 0-3. En esta línea, surgieron nuevos temas relevantes para la educación y la atención de 0 a 3 años, tales como la universalización del acceso, la integración de las familias en riesgo de exclusión social, la igualdad de género, la adaptación a una creciente diversidad de necesidades y demandas, etcétera. Como resultado de este proceso, se han elaborado nuevas políticas en este ámbito distintas a las anteriores. Si se consolidarán o no, es una cuestión que habrá que analizar empíricamente en el futuro. Esto invita a pensar en implicaciones para el papel de la ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas, ya que su rol activo

se relaciona con aspectos tan diversos como el emprendimiento social, la aportación de conocimiento innovador, la coproducción o la cogestión, entre otros.

El estudio que hemos presentado en esta investigación ha analizado en profundidad sobre todo la condición de las madres hacia la conciliación del cuidado de la primera infancia con la participación laboral. Entrevistas biográficas y encuestas han sido orientadas a este objetivo y, por lo tanto, no incluyen a los padres. Una de las limitaciones que de este estudio es la falta de un verdadero análisis de género. Sin embargo, nuestra contribución al debate sobre la innovación social y la equidad se enmarca en un diálogo más amplio que activistas, políticos/as y estudiosos/as del tema han ido sosteniendo desde el resurgimiento del concepto de innovación social, al inicio de los años 2000.

Agradecimientos

La evidencia empírica presentada en este artículo proviene del proyecto de investigación «Models d'educació de 0 a 3 anys i participació en el mercat laboral: Estudi de la innovació social a la ciutat de Barcelona» (2017ACUP04), realizado entre 2018 y 2021. Fue financiado por el programa RecerCaixa, impulsado por la fundación privada La Caixa y la Associació Catalana d'Universitats Públiques (ACUP).

Agradecemos a Alejandra Peña la realización de 11 de las 47 entrevistas en que se basa este análisis, y a ella, Marina Moreno, Raquel Motos y Erika Garrido, la transcripción de las entrevistas.

Referencias bibliográficas

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2021). *Pla per a l'educació i la criança de la petita infància. Mesura de govern*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat/educacio/sites/default/files/210422_mesurade-govern_petitainfancia_def.pdf>.
- ANDERSON, L. et al. (2003). «The Effectiveness of Early Childhood Development Programs. A Systematic Review». *American Journal of Preventive Medicine*, 24 (35), 32-46.
<[https://doi.org/10.1016/S0749-3797\(02\)00655-4](https://doi.org/10.1016/S0749-3797(02)00655-4)>
- ARAMPATZI, A. (2022). «Social innovation and austerity governance in Athens and Madrid: Rethinking the changing contours of policy and practice. *European Urban and Regional Studies*, 29 (1), 45-58.
<<https://doi.org/10.1177/09697764211028900>>
- AVELINO, F.; WITTMAYER, J. M.; PEL, B.; WEAVER, P.; DUMITRU, A.; HAXELTINE, A. ... O'RIORDAN, T. (2019). «Transformative social innovation and (dis)empowerment». *Technological Forecasting and Social Change*, 145, 195-206.
<<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.002>>
- AYOB, N.; TEASDALE, S.; FAGAN, K. (2016). «How social innovation “Came to Be”: Tracing the evolution of a contested concept». *Journal of Social Policy*, 45 (4), 635-653.
<<https://doi.org/10.1017/S004727941600009X>>

- BAGLIONI, S. y SINCLAIR, S. (2018). *Social innovation and social policy: Theory, policy and practice*. Policy Press.
- BLANCO, I. y GOMA, R. (2020). «New Municipalism». En: KOBAYASHI, A. (ed.). *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam: Elsevier, 393-398.
- 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), 2.172-2.188.
<<https://doi.org/10.1177/0042098016659044>>
- BRANDSEN, T. y EVERS, A. (2019). «Social innovations in the urban context: different types of local social innovations». En: HOWALDT, Jürgen; KALETKA, Christoph; SCHRÖDER, Antonius; ZIRNGIEBL, Marthe (eds.). *Atlas of Social Innovation*. 2nd Volume – A World of new Practices. Múnich: Oekom Verlag GmbH.
- BUUREN, A. van y LOORBACH, D. (2009). «Policy innovation in isolation». *Public Management Review*, 11 (3), 375-392.
<<https://doi.org/10.1080/14719030902798289>>
- CRUZ, H.; MARTÍNEZ, Moreno R. y BLANCO, I. (2017). «Crisis, urban segregation and social innovation in Catalonia», *PACO*, 10 (1), 221-245.
<<https://doi.org/10.1285/i20356609v10i1p221>>
- EIZAGUIRRE, S. y Parés, M. (2019). «Communities making social change from below. Social innovation and democratic leadership in two disenfranchised neighbourhoods in Barcelona». *Urban Research and Practice*, 12 (2), 173-191.
<<https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1426782>>
- FRAISSE, L.; PETRELLA, F. y RICHEZ-BATTESTI, N. (2021). «From grassroots social innovation to public experimentation in the French Local childcare system: the managerial turn». *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 44 (3), 457-476.
<<https://doi.org/10.1447/102648>>
- GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (2012). «Spanish Regional and Welfare Systems: Policy Innovation and Multi-level Governance». *Regional and Federal Studies*, 22 (3), 269-288.
<<https://doi.org/10.1080/13597566.2012.688271>>
- GLASER, B. G. y STRAUSS, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- HÄIKIÖ, L.; FRAISSE, L.; ADAM, S.; JOLANKI, O. y KNUTAGÅRD, M. (2017). «The Janus face of social innovation in local welfare initiatives». En: *Social Services Disrupted*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
<<https://doi.org/10.4337/9781786432117.00024>>
- HOWLETT, M. y TOSUN, J. (2021). *The Routledge Handbook of Policy Styles*. Londres: Routledge.
- INSTITUT INFÀNCIA I ADOLESCÈNCIA (2017). *Informe. Serveis socioeducatius per a la primera infància: anàlisi de models d'espais familiars*. Barcelona.
<http://institutinfancia.cat/wp-content/uploads/2017/11/20171106_analiscasosespaisfamiliars_informe.pdf>.
- KAZEPOV, Y. (ed.). (2010). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe* (vol. 38). Ashgate Publishing, Ltd.
- KELLER-GARGANTÉ, C. (2017). «Grupos de Crianza Compartida: Una alternativa comunitaria en la organización del cuidado en la primera infancia». *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, 22 (2), 167-182.
- KNILL, C. y TUSON, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- LEECH, N. (2009). «A typology of mixed methods research designs». *Quality & Quantity*, 43, 265-275.
<<https://doi.org/10.1007/s11135-007-9105-3>>
- MAESTRIPIERI, L. (2017). «Are Solidarity Purchasing Groups a social innovation? A study inspired by social forces». *Partecipazione e Conflitto*, 10 (3), 955-982.
<<https://doi.org/10.1285/i20356609v10i3p955>>
- MAIER, F.; MEYER, M. y STEINBEREITHNER, M. (2016). «Non-profit organizations becoming business-like: A systemic review». *Non-Profit and Voluntary Sector Quarterly*, 45 (1), 64-86.
<<https://doi.org/10.1177/0899764014561796>>
- MARTINELLI, F. (2012). «Social Innovation or Social Exclusion? Innovating Social Services in the Context of a Retrenching Welfare State». *Challenge Social Innovation: Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society*, 9783642328794, 169-180.
<https://doi.org/10.1007/978-3-642-32879-4_11>
- MORABITO, C.; VANDENBROECK, M. y ROOSE, R. (2013). «“The Greatest of Equalisers”: A Critical Review of International Organisations. Views on Early Childhood Care and Education». *Journal of Social Policy*, 42 (3), 451-467.
<<https://doi.org/10.1017/S0047279413000214>>
- MOULAERT, F.; MACCALLUM, D.; MEHMOOD, A. y HAMDOUCH, A. (2013). «General introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice». En: *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Edward Elgar.
- MOYSON, S.; SCHOLTEN, P. y WEIBLE, C. (2017). «Policy learning and policy change: Theorising their relations from different perspectives». *Policy and Society*, 36 (2), 161-177.
<<https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>>
- NAVARRO-VARAS, L. (2022). «La importancia del coste de los servicios de educación y atención de la primera infancia en la ocupación laboral femenina de la metrópolis de Barcelona». *Papers*, 107 (3), e3076.
<<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3076>>
- OOSTERLYNCK, S.; KAZEPOV, Y.; NOVY, A.; COOLS, P.; BARBERIS, E.; WUKOVITSCH, F.; SARIUS, T. y LEUBOLT, B. (2013). «The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics». *IMPROVE Working*, 13/03. Recuperado de <<https://ideas.repec.org/p/hdl/improv/1303.html>>.
- PALOMERA, David (2022). «¿Estado de bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y el acceso en las guarderías públicas, y el papel de la política social para aliviarlas». *Papers*, 107 (3), e3068.
<<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3068>>
- POL, E. y VILLE, S. (2009). «Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?». *Journal of Socio-Economics*, 38 (i.), 878-885.
<<https://doi.org/10.1016/j.socec.2009.02.011>>
- TATHAM, M.; HOOGHE, L. y MARKS, G. (2021). «The territorial architecture of government». *Governance*, 34 (3), 607-620.
<<https://doi.org/10.1111/gove.12603>>
- THOMPSON, M. (2021) «What's so new about New Municipalism?». *Progress in Human Geography*, 45 (2), 317-342.
<<https://doi.org/10.1177/0309132520909480>>