

Encuentro de expertos en Inclusión Social en Madrid IntegrACTÚA

**La coordinación,
el liderazgo y el trabajo
en red para la inclusión
activa en el ámbito local**



Fundación Luis Vives

Encuentro de expertos en Inclusión Social en Madrid IntegrACTÚA

**La coordinación,
el liderazgo y el trabajo
en red para la inclusión
activa en el ámbito local**



La coordinación, el liderazgo y el trabajo en red para la inclusión activa en el ámbito local

Elvira González Gago
Directora de producción
Centro de Estudios Económicos Tomillo

1. Diagnóstico de la problemática

Como se apuntaba en el Cuaderno Europeo 6 de la Fundación Luis Vives, el entorno local es el más adecuado para atender las necesidades de servicios de inclusión social de los/as ciudadanos/as. También se mostraba entonces que las entidades locales disponen de márgenes de actuación, –más amplios cuanto mayor es su grado de descentralización de su respectiva Comunidad Autónoma y, muy especialmente, si rebasan los 20.000 habitantes–, para impulsar estrategias, más o menos formales, para la inclusión activa.

Partiendo de estas premisas, este capítulo tiene por objetivo profundizar en las dificultades y posibilidades de enfoque que las entidades locales tienen para implementar y explotar al máximo el margen de maniobra del que disponen. En concreto, se profundiza en tres aspectos muy relacionados entre sí: en primer lugar, la necesidad de coordinación, las dificultades que ésta presenta y diferentes alternativas; en segundo lugar, el trabajo en red entre los distintos recursos en el nivel local; y, por último, la necesidad de liderazgo y alternativas.

Las siguientes páginas recogen el análisis de un “grupo de trabajo” realizado en diciembre de 2009, promovido por la Fundación Luis Vives para debatir sobre estas cuestiones. Las valiosas aportaciones de los participantes han dado lugar a las reflexiones contenidas en las siguientes páginas, que a su vez pretenden provocar el debate para seguir avanzando. Esta primera sección hace una breve presentación de la problemática en cuestión. La siguiente, plantea y comenta algunas alternativas, y la tercera, propone una batería de preguntas para el debate.

La concreción de la exclusión/inclusión social

El punto del que parte la reflexión/debate es el hecho de considerar la exclusión social como un **fenómeno multidimensional**. Como consecuencia de este reconocimiento las estrategias de inclusión activa, para abordar ésta, deben integrar una pluralidad de servicios que sólo actuando de forma conjunta serán capaces de ofrecer soluciones eficaces a los problemas de las personas. Así, como es ya bien conocido, los servicios sociales deben integrarse con la garantía de recursos económicos, con el acceso a un empleo decente, a una vivienda digna y a servicios de salud, con la educación y las relaciones sociales. Al mismo tiempo, todos los servicios públicos deben incorporar de forma transversal la perspectiva de la inclusión activa en sus actuaciones, de forma similar a como todos ellos van integrando la perspectiva de género. Y, como también es bien conocido, la operatividad de la mencionada necesidad de integración de servicios no es fácil.

La Unión Europea ha definido la inclusión social como un “proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando de un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven”.

Si bien los conceptos de exclusión social o de las políticas de inclusión activa son amplios y presentan muchas vertientes (múltiples factores exclusógenos –de los que resultan múltiples políticas implicadas y también múltiples combinaciones de políticas posibles– y numerosas especificidades requeridas por determinados colectivos), no parece necesario profundizar o concretar más en ellos. Sin embargo, una cuestión en este contexto que sí aparece a la hora de hacer operativas estas definiciones es: quién, qué servicio público determina si una persona está en situación o en riesgo de exclusión social, quién diagnostica o valora en qué consiste en concreto su situación y por tanto qué necesidades específicas requiere. Hablamos de personas para las que la actuación de un solo servicio no es suficiente, y cuyas necesidades requieren de una combinación de servicios específica en cada caso.

Los servicios sociales configuran el recurso público que ejerce habitualmente esta responsabilidad; de hecho, la Ley de Empresas de Inserción explicita cuáles son los colectivos en situación y en riesgo de exclusión y establece que corresponde a los servicios sociales su diagnóstico o localización. Sin embargo, es posible que en algunas ocasiones este diagnóstico no sea compartido o entendido por otros servicios y que, como consecuencia, no se presten o no sean capaces de contribuir a esa combinación de actuaciones que los servicios sociales han diagnosticado que la persona necesita. Dos posibles soluciones se derivan directamente de situaciones como ésta: o bien el diagnóstico y tratamiento decidido por los servicios sociales es aceptado por el resto de servicios, que acatan sus decisiones, o bien todos los servicios participan en la elaboración de lo que podríamos llamar un diagnóstico de conjunto, que se diferenciaría de una suma de diagnósticos precisamente en este proceso de elaboración conjunta. Ninguna de estas alternativas parece sencilla: la primera requeriría de un “empoderamiento” de los servicios sociales que

no siempre tienen (salvo a la hora de hacer diagnósticos, tarea en la que tradicionalmente son líderes); la segunda podría encontrarse precisamente con actitudes (según la denominación de los participantes en el grupo) excesivamente centralizadas o monopolísticas de estos servicios sociales, que en su propio celo profesional encuentran dificultades para la delegación de estas tareas.

Las necesidades de coordinación / colaboración

Un segundo elemento, una vez determinada la composición y la combinación de actuaciones necesaria para la inclusión activa de una persona, es la consecuente coordinación/colaboración/cooperación entre servicios capaz de ofrecer una respuesta eficaz a la situación específica de exclusión o riesgo de una persona concreta.

Efectivamente, los servicios públicos están en muchas ocasiones excesivamente **departamentalizados** y se muestran incapaces de desarrollar el potencial sinérgico que una actuación conjunta podría alcanzar. Por otra parte, el estado de **descentralización (multinivel)** de todas estas políticas plantea un panorama complejo y desigual: algunas competencias relevantes en este contexto están situadas en el nivel central (prestaciones de desempleo, pensiones), muchas en el nivel autonómico (salud, educación, políticas activas de empleo, vivienda) aunque coordinadas a nivel nacional con la excepción de los servicios sociales, y entre éstas, algunas situadas entre el nivel autonómico y local, según la opción que la respectiva Comunidad Autónoma haya tomado en cuanto a la delegación de competencias en el nivel local.

Además, ocurre que en el nivel local, y particularmente en los casos de municipios de pequeño tamaño, la existencia de entidades **supramunicipales** (mancomunidades, diputaciones, cabildos, consejos comarcales...), para la organización de servicios públicos obliga a establecer una coordinación horizontal adicional. Finalmente, la participación en la prestación de servicios por parte de **agentes privados**, ya sea con o sin ánimo de lucro, de empresas y del Tercer Sector, así como por parte de sindicatos o de la propia ciudadanía, hace necesaria la colaboración e integración de procesos y acciones.

Dos aspectos muy entrelazados entre sí se revelan claves en este complejo mapa relacional: hablamos del marco o poder competencial y de la financiación. En la coordinación multinivel territorial podría producirse más una relación de subordinación jerárquica que una colaboración entre diferentes servicios territoriales. Dicha subordinación estaría basada en la potestad por parte de la comunidad autónoma de delegar o no el ejercicio de determinadas competencias, y en la dependencia financiera que tiene el nivel local. En la coordinación interdepartamental la "superioridad" (importancia, poder) de ciertas concejalías (economía, urbanismo, vivienda...) sobre las de Servicios Sociales puede mermar la fluidez necesaria en las relaciones, y la dependencia financiera del sector privado, interesado en la contratación con el Sector Público, así como la del Tercer Sector, que recibe subvenciones públicas, puede también condicionar las relaciones entre ambos.

Precisamente una de las cuestiones claves a resolver en este contexto es el papel que juega el Tercer Sector en la lucha contra la exclusión y, por ende, la forma que tiene éste de colaborar o de coordinarse con los servicios públicos. Hemos de considerar lo siguiente: 1) estas entidades no sufren en la misma medida que el sector público las limitaciones en la coordinación antes mencionadas: su mayor agilidad de acción les permite adaptarse con mayor flexibilidad a las necesidades de combinar servicios y actuaciones en una sola persona o colectivo; su mayor especialización en algunos colectivos les confiere un conocimiento del que los servicios sociales en general no disponen; esta mayor capacidad las hace muy complementarias del sector público, que hoy en día tendría muchas dificultades para definir y ejecutar sus estrategias de inclusión activa sin ellas; 2) sin embargo, las entidades del Tercer Sector no son un proveedor de servicios más, como lo pueden ser las empresas, sino que, a diferencia de éstas, no tienen ánimo de lucro y tienen sus propios principios y objetivos sociales, que no siempre van a coincidir con los objetivos del sector público y que no tienen por qué hacer suyos ni acatar; 3) ahora bien, la elevada dependencia financiera del Tercer Sector de las subvenciones del sector público, y por tanto la aceptación implícita o explícita de sus prioridades, puede truncar el cumplimiento de sus propios objetivos en la lucha contra la exclusión y puede incluso restarle esa capacidad de llegar "a donde el sector público no llega". Dado además que la propia supervivencia de la entidad podría estar en juego, su credibilidad podría también ser puesta en duda.

Finalmente, es preciso en este contexto aludir a las posibles **desigualdades intermunicipales** (o inter-distritales, en entidades locales de gran tamaño) que pudieran emerger como consecuencia de las distintas políticas locales, o de una diferente implementación y gestión de las mismas políticas. Si bien la mejora que conlleva para las condiciones de vida de los/as ciudadanos/as una mejor adecuación a las especificidades del territorio de políticas no sólo es perfectamente lícita, sino que es el objetivo de toda administración local, la existencia de desigualdades en el acceso a servicios públicos entre distintas entidades locales puede ser objeto de preocupación, conflicto o malestar de la respectiva comunidad autónoma e incluso del nivel estatal.

El liderazgo y la comunicación

Se ha argumentado que la coordinación / colaboración para la inclusión activa entre niveles territoriales, departamentos y agentes públicos y privados es costosa en tiempo y recursos, y que requiere de una dinamización y **liderazgo** que no siempre están disponibles.

Por una parte, normalmente son los servicios sociales los que muestran esta iniciativa de movilización e integración de recursos, pero, como se argüía más arriba, las concejalías/departamentos de servicios sociales no suelen ser las que más capacidad de arrastre tienen sobre el resto. Además, la coordinación interdepartamental es una responsabilidad que en ocasiones trasciende las competencias de dichas concejalías/departamentos, en el sentido de que ellas no pueden exigirla del resto, sino como mucho proponerla. Los esfuerzos de estas concejalías pueden resultar vanos ante la falta de respuesta de otras.

Por otra parte, en una administración pública, el liderazgo para el cambio se concibe más bien como un asunto “político” o “de los políticos” (que cada cuatro años presentan sus programas de gobierno) que del aparato técnico-administrativo, que es el encargado de ejecutar/implementar la respectiva línea política. En este contexto, cabe hacer tres comentarios: 1) en primer lugar, se pueden producir ciertas disfunciones o desacuerdos entre el nivel político y el técnico-operativo, en tanto que el nivel político puede no ser sensible o no suficientemente sensible a las exigencias que se plantean en estas páginas o a las necesidades percibidas por el cuerpo técnico; 2) en segundo lugar, el nivel político, por definición, puede cambiar en cada ejercicio electoral, es decir, no es continuo, por lo que los liderazgos ejercidos de manera demasiado personalista corren el riesgo de quebrarse periódicamente cuando cambia el responsable político; 3) en tercer y último lugar, la política tiene una lógica y dinámica propias, que en ocasiones generan conflictos o desafinidades entre entidades, departamentos o concejalías; conflictos que nada tienen que ver con la dinámica y la lógica técnicas y operativas, y que pueden entorpecerlas.

Para finalizar, es necesario plantearse en qué medida algunos de los problemas planteados hasta ahora tienen su origen en el desconocimiento que algunas concejalías tienen acerca de las capacidades y la forma de intervención de los otros servicios, o hasta qué punto influye aquí la desinformación que tiene el nivel político sobre los procesos y capacidades del cuerpo técnico, o en qué medida estos problemas tienen su origen en la incapacidad de dicho nivel para transmitir al cuerpo técnico su proyecto político. Del mismo modo, también parece insuficiente esta “venta”, es decir la comunicación que se hace de proyectos de esta naturaleza a otras concejalías o departamentos así como a la propia ciudadanía, lo que se traduce en falta de adhesiones y apoyos a los mismos.

2. Descripción de las diferentes opiniones/posturas

Si bien hay acuerdo unánime en esa necesidad de coordinación o colaboración entre diferentes servicios y agentes, también parece haberlo en cuanto a que la falta de iniciativa o liderazgo político puede suponer un serio obstáculo en una tarea nada sencilla; asimismo parece que la necesidad es percibida tan claramente por los participantes en el grupo de trabajo que ya han surgido iniciativas para eliminar algunos de estos obstáculos, al menos parcialmente, y avanzar hacia el objetivo final, que no es otro que la mejora de la atención a los/as ciudadanos/as en situación de vulnerabilidad.

No hay coincidencia total de opiniones, como es de esperar en un ejercicio de esta naturaleza, ni han de entenderse éstas como excluyentes entre sí. Tampoco la solvencia de todas ellas es la misma, ya que su grado de ejecución varía, desde el de opciones experimentadas al de meras ideas cuya operatividad no está probada. No obstante, en las siguientes páginas se plantean varias alternativas, no excluyentes entre sí, y se reflexiona brevemente sobre los pros y los contras de cada una, o bien sobre las circunstancias en las que dichas alternativas podrían ser más viables o menos. Se aportan algunas reflexiones finales sobre ciertos elementos propios del “trabajo en red”, que también tienen utilidad en cualquier otra opción de trabajo.

1. La coordinación o colaboración entre entidades locales, y a su vez entre éstas y la respectiva comunidad autónoma no sólo es necesaria, sino que incluso debe estar promovida **por Ley**. Éste sería el caso de Castilla la Mancha, en donde el Plan Regional de Inserción Social incluye un modelo de Planes Locales de Inserción Social para los municipios de más de 10.000 habitantes, con una metodología común, que permite ciertas similitudes entre los distintos planes locales y, al mismo tiempo, una adaptación a las necesidades locales específicas. En esta misma línea, Cataluña cuenta con un **programa específico para la elaboración de planes locales** de lucha contra la exclusión social, de acuerdo al cual el gobierno regional financia los costes asociados a la elaboración de los planes: recursos humanos, realización de estudios, participación... De esta forma se promueve, desde el nivel territorial superior, una actuación común para todas las entidades locales que cuentan con financiación, al menos para las tareas de elaboración de sus planes. Un aspecto destacable de ambos casos y que arroja luz a una parte de la discusión que ya hemos visto en este capítulo, es que, en los dos casos la iniciativa ha sido tomada por la respectiva C.A., algo que sería una muestra clara de su compromiso.
2. En otros casos, como el del Ayuntamiento de Avilés, la coordinación interdepartamental en el nivel local ha sido garantizada o, al menos, muy impulsada por la creación de una **concejalía o departamento “multipersonas”**, que concentra los servicios de atención a colectivos o a temáticas relacionadas con la inclusión activa: la de las personas inmigrantes, el empleo, la educación..., que habitualmente se encuentran dispersos en varias concejalías o departamentos. Una estructura de esta naturaleza presenta algunas bondades dentro de las dificultades analizadas en este capítulo: 1) su mayor tamaño, resultado de la agregación, le confiere un conside-

rable peso específico en el conjunto del gobierno local y mejora su “capacidad de arrastre”, de negociación; 2) hay que señalar que una parte de esta mayor capacidad de arrastre viene dada por una mayor visibilidad en sus actuaciones tanto dentro del gobierno local como fuera, posibilitada por su tamaño; 3) por otra parte, tanto las relaciones inter-servicios como la elaboración de diagnósticos y la determinación de la combinación de servicios que necesita cada persona, son favorecidas por el mayor y mejor conocimiento que pueden adquirir unos servicios de otros y por la obligada transversalidad, así como por la unicidad en el compromiso político que adquiere el/la responsable último/a de la concejalía o departamento en cuestión. Es cierto que este esquema requiere de una visión política previa que no siempre existe. Es posible además que el tamaño de la entidad local y de su gobierno sean un factor delicado en este contexto: si en entornos pequeños la suma “añade”, en entornos más grandes podría incluso “restar”.

3. Se plantea también una oportunidad en la **“planificación desde arriba”**: esta estructura se basa en la elaboración en instancias territoriales superiores de unos diagnósticos de situaciones, compartidos en gran medida por diferentes territorios. Sobre estos diagnósticos, y también desde arriba, se realizarían ejercicios de planificación, para todos los servicios implicados, que irían ejecutándose en niveles territoriales inferiores, en función de las características específicas de cada uno.

Esta opción viene a paliar el riesgo mencionado anteriormente de que surjan desigualdades entre territorios en cuanto a la atención de este tipo de problemáticas. Alude a un tipo de ejercicio de diagnóstico y planificación, como el que se ha iniciado, por ejemplo, en la Unión Europea. Éste es aceptado por la administración central, las comunidades autónomas y, en última instancia, por las entidades locales. También trata de evitar las ineficacias que puedan originarse en los procesos de coordinación por falta de acuerdo sobre el diagnóstico o sobre el enfoque de la intervención; evitar incluso las luchas de poderes o conflictos personales entre los responsables de los servicios o de los programas.

Sin embargo, ésta parece una pobre interpretación del “principio de subsidiaridad”, según el cual el ejercicio de las políticas debe hacerse en el nivel territorial más cercano al ciudadano y que tenga la capacidad para ello. Esta opción lleva asociada el riesgo de que se establezcan unos ejercicios de diagnóstico y de planificación demasiado técnicos, pobres, genéricos y alejados de la realidad del entorno local. Además, esta opción tiene el inconveniente de que requiere de una previa visión de conjunto por parte de la correspondiente entidad territorial de nivel superior, que es la que en esta opción se encarga de la planificación.

4. **¿El trabajo en red como alternativa?** Sin embargo, como se argüía en la primera sección, esta iniciativa y este compromiso político, condicionantes en las opciones anteriores, no siempre existen. A pesar de ello, parece que los equipos técnicos sí muestran el convencimiento de que, incluso sin ese liderazgo “desde arriba” es posible avanzar en la integración de servicios, en la colaboración, “desde abajo”. La nece-

sidad sería tan evidente que de manera más o menos formal, más o menos visible y con mayor o menor urgencia, el cuerpo técnico parece haberse puesto ya manos a la obra. Es en estos contextos donde el desarrollo de protocolos, herramientas, o instrumentos concretos por parte del nivel técnico está tomando cuerpo. Se podría hablar de una estrategia invisible, aunque vaya redundando en mejoras en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos pero que se hará visible cuando aparezcan claramente los resultados. Es más, los equipos técnicos se muestran confiados –aunque no parece importarles– en que antes o después el nivel político tenderá a hacer suya la idea, así como los méritos de una mejor gestión de los servicios.

Este enfoque que se construye “de abajo a arriba” parece estar constituyéndose como una alternativa ante la falta de una iniciativa suficiente o adecuada por parte del nivel político. Como factores de este enfoque aparecen ciertos elementos definitorios que pueden ser considerados las claves de sus ventajas, al menos en esta fase del debate, y que además presentan el potencial de mejorar también los otros enfoques:

- a) **falta de jerarquía** en el trabajo técnico: todos los participantes de la red, cuya composición dependerá del objetivo concreto de la misma, tienen el mismo estatus, el mismo valor en sus opiniones y comparten el mismo interés y objetivos de naturaleza técnica dentro de la red. Esta estructura horizontal, que posibilita también la incorporación de entidades del Tercer Sector, favorece el intercambio de conocimientos, la búsqueda de soluciones sinérgicas y creativas, tiene en cuenta todos los diferentes puntos de vista y trata de encontrar los puntos comunes; esta estructura horizontal es además idónea para la participación de las entidades del Tercer Sector, que pueden aportar sin reservas su conocimiento y capacidad.
- b) si bien el liderazgo y la dinamización parecen ser siempre necesarios, en una estructura así **el liderazgo no es político** sino técnico, es más estable y no está sujeto a ciertas lógicas de conflictos políticos;
- c) los plazos que se contemplan en el trabajo en red no son sólo los que otorga el periodo político, sino que en él se contemplan el corto, el **medio y el largo plazo**: efectivamente, la composición técnica de la red la hace más estable y menos pendiente del ciclo político electoral.
- d) la **comunicación** “en horizontal” tanto con el nivel técnico de otras concejalías o departamentos como con otras entidades públicas o del Tercer Sector puede ser más fácil si no intermedia un mensaje/un cargo político. La comunicación “vertical” hacia arriba, hacia el nivel político que toma las decisiones, también puede verse reforzada por una mayor masa crítica de personas involucradas. Por último, la comunicación hacia el exterior también se puede ver beneficiada por una mayor participación de personas, así como por la propia intervención en la red de entidades ciudadanas, asociaciones de vecinos, ONGs, etc. Precisamente, el trabajo en red, que no es del todo desconocido para las entidades del Tercer Sector, puede convertirse en un excelente mecanismo de comunicación de los mensajes conjuntos.

- e) se podría argumentar que la **participación voluntaria** en una red así genera mayores compromisos por parte de los participantes. Sin poner esto en duda, cabe preguntarse por la necesidad de alicientes concretos para atraer a personas o servicios de interés que no se hayan mostrado favorables en un principio: en todo caso, parece que habría de fijarse siempre y por defecto el objetivo de que todos los servicios o agentes involucrados en la inclusión activa estén presentes antes o después en la red.
- f) la voluntariedad de la que se habla en el punto anterior no pretende aludir únicamente al esfuerzo personal de los propios participantes: al contrario, el trabajo en red requiere de **dotaciones de recursos humanos y materiales**, que generalmente son infravaloradas, para evitar caer también en personalismos en los niveles técnicos que obstaculizan la continuidad de los procesos. Sería conveniente explicitar, o al menos hacer constar los recursos -en tiempo, personas y dinero- que requiere la participación y el trabajo en red, tanto en la definición de las tareas de un puesto de trabajo concreto como en los cronogramas que lo organicen y coordinen con otros puestos de trabajo, así como en los presupuestos de programas y proyectos específicos. Esta garantía de recursos para el trabajo en red es además garantía de igualdad en cuanto al acceso al éste, en tanto que los que quieren desempeñarlo no dependen de la propia disponibilidad de recursos como el tiempo.

Como se apuntaba anteriormente, los comentarios en estos seis puntos no se limitan a proponer una opción de trabajo en red sólo como respuesta a un compromiso político pobre: el camino hacia la excelencia en la prestación de servicios públicos y en la lucha contra la exclusión social parece requerir de esos puntos. Miren Larrea, investigadora del Instituto Vasco de Competitividad y profesora de la Universidad de Deusto en San Sebastián, destacaba en su ponencia *Gobernanza multinivel* la importancia de las redes comarcales para el desarrollo, e incidió en seis elementos en los que la gobernanza debe evolucionar¹:

1. **del sistema basado en la jerarquía a uno basado en redes**, en las que los diferentes miembros de la red realizan su contribución sinérgica en función de sus capacidades y recursos individuales, pero con similares objetivos, compromisos y responsabilidades. La composición y funcionamiento de la red/las redes deberían ser lo suficientemente flexibles e inclusivas como para poder contar con el mayor número de recursos y aportaciones, pero sin perder operatividad.
2. **de la estructura al proceso**: si, como hemos visto, las estructuras son demasiado rígidas para dar respuestas adecuadas a las necesidades de las personas, entonces el reto se ha de centrar en lo que hay que hacer, no tanto en quién; lo que ha de centrar la acción sinérgica y el trabajo en red debe ser precisamente la acción a emprender para ofrecer una atención integrada y de calidad a las personas en situación o en riesgo de exclusión, el diseño de los procesos, de las intervenciones,

¹ Miren Larrea menciona los seis puntos; la adaptación a este contexto es propia.

teniendo en el centro de mira a las personas y sus necesidades, en lugar de las estructuras y las instituciones.

- 3. de la cerrazón a la apertura:** para la innovación y creatividad en el diseño y puesta en marcha de procesos, para el intercambio de conocimiento y experiencias, para la flexibilidad y agilidad que una realidad cambiante necesita, para la puesta en cuestión continua de opiniones, para la aceptación de otros interlocutores en una relación de igualdad.
- 4. de la coordinación a la colaboración,** para que “uno” más “uno” sean más que “dos”.
- 5. del rendimiento de cuentas a la confianza,** que es la que permite relaciones en las que todos los agentes comparten objetivos y actúan de forma responsable, abierta, flexible y transparente, guiados por esos objetivos comunes.
- 6. y del poder al empoderamiento,** creando liderazgos fuertes, basados en el apoyo y la confianza de otros miembros de la red, al mismo tiempo que “empoderan” al resto de miembros para que desarrollen, sin reservas, todo su potencial.

Estos principios podrían ser los que guíen procesos de constitución de redes de trabajo para la inclusión activa. Seguramente no son garantía absoluta de éxito en la obtención de resultados; es posible que encuentren además obstáculos normativos para su puesta en funcionamiento efectiva, como podría ser la asignación clara de responsabilidades que el ejercicio de la función pública requiere; también enfrentarán problemas operativos en una forma nueva de trabajar, de cambios en las relaciones de poder y de las aportaciones de unos y otros. No obstante, lo que sí parece claro es que la configuración actual de las relaciones entre agentes conlleva muchas dificultades para una prestación de servicios de calidad; y también que merece la pena preguntarse en qué medida estos principios dan respuesta a las dificultades que se han venido enumerando en estas páginas y a las aspiraciones de todos los agentes involucrados.

3. Preguntas para el debate

- 1.** Si bien existe un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar la llamada “gobernanza para la inclusión activa”, y de reforzar la coordinación/colaboración entre niveles territoriales y diferentes servicios, existen factores, comentados en estas páginas, que limitan la operatividad de ésta. Cabe preguntarse en este contexto, ¿qué parte de esa falta de operatividad es debida a motivos políticos, es decir, al desencuentro entre la visión política y la visión técnica dentro del mismo nivel territorial y/o de diferentes niveles territoriales, al que se alude en ocasiones? ¿Qué parte, por ende, es achacable a dificultades de coordinación de carácter estrictamente técnico? Ninguno de estos conflictos es despreciable, pero la pregunta que nos surge aquí es: en un entorno de falta de compromiso político, que bien pudiera traducirse incluso en falta de presupuesto, ¿es posible avanzar en la colaboración a nivel técnico?

2. Pareciera, según el discurso de los participantes en el grupo de trabajo, que cuando sí existe un compromiso y/o liderazgo político, plasmado en iniciativas como las descritas en los puntos del 1 al 3, gran parte del reto está ya conseguido. En cuanto al objetivo final de procurar una atención de más calidad a las personas vulnerables, ¿es cierto que se consiguen mejores resultados en estos casos? ¿Es suficiente con este compromiso? ¿En qué se concretan el resto de retos y de dificultades?
3. Por otra parte, ¿cómo se gesta el enfoque “de abajo a arriba” mencionado en el texto? ¿Cuándo, en qué condiciones surge esta propuesta? ¿Es necesario que llegue “arriba” –es decir, al nivel político– y que se institucionalice, o puede mantenerse y conseguir resultados –en términos del objetivo final– por sí mismo?
4. En este enfoque “de abajo arriba” aparece un aspecto clave: la conveniencia de la participación de un mayor número de agentes. Pero, ¿cómo se gestiona esto, qué pasos hay que dar? ¿Cómo procurar y gestionar esta participación? ¿Es necesario hacerlo? ¿Cómo y con qué papel integrar al Tercer Sector, al sector privado y a la sociedad civil? ¿Qué ventajas presentan las estructuras horizontales de coordinación –donde el peso de cada miembro es el mismo– frente a las jerárquicas? Y, ¿qué inconvenientes?
5. Sea cual sea el enfoque, ¿cuán real es el peligro de que haya diferencias en cuanto al acceso de las personas vulnerables a los servicios entre distintas entidades locales? ¿Deben limitarse estas diferencias? ¿Cuánto y cómo?
6. En otro orden, parece insuficiente la dotación de recursos (personas, horas de trabajo) que se otorga habitualmente a las tareas de coordinación/colaboración/trabajo en red. ¿Es posible estimar qué parte del tiempo habría que invertir para proveer adecuadamente esas tareas y facilitar que nadie se quede fuera por este motivo? Además, ¿se dedican suficientes recursos (humanos, económicos) a la comunicación interna y externa entre distintos niveles territoriales de intervención, así como entre los distintos recursos de inclusión activa, es decir, entre los distintos agentes? ¿Es sólo una cuestión de recursos económicos?
7. Se ha afirmado en estas páginas que la capacidad de arrastre y/o negociación de los servicios sociales locales con otros servicios es limitada. ¿Es cierto esto? ¿En qué medida esto es condicionante a la hora de fomentar una mejor integración de servicios? Si esa afirmación es cierta, ¿cabría pensar en otros servicios como líderes de estos procesos, como por ejemplo, empleo?

4. Recomendaciones bibliográficas

- MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, J. (2006): "La articulación de la protección social en las Comunidades Autónomas. Una especial referencia a la participación en la formulación de la política de promoción de la autonomía personal y asistencia a las personas en situación de dependencia". En Administración y ciudadanía, en Monográfico: "Políticas de igualdad y atención a la dependencia", *Revista da Escola Galega de administración pública*, vol 1, nº 3.

Si bien el artículo está centrado en el sistema de protección de la dependencia, plantea concisa y claramente los interrogantes y alternativas para la gestión multinivel. Desde el análisis de las diferencias existentes y de algunas contribuciones de los diferentes agentes (desde gobierno central, comunidades autónomas y entidades locales a partidos políticos, tercer sector, diálogo social), el artículo plantea la necesidad de articular unas relaciones intergubernamentales para la implementación de los programas sociales de atención a la dependencia.

- AGENCIA ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN (2007): "*Calidad para la Gobernanza*". Se trata de un documento que contiene una relación y descripción de las buenas prácticas finalistas de su Premio a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública y que fue presentado en la 1ª Conferencia Estatal de Calidad en los Servicios Públicos celebrada en 2007. Contiene numerosos ejemplos concretos de coordinación multinivel entre administraciones públicas y entre servicios; contiene asimismo, ejemplos de participación ciudadana y de partenariados público-privados. <http://www.aeval.es/comun/pdf/FINALISTAS.pdf>.
- En la página web <http://www.redes-sociales.net/> aparece abundante documentación sobre cursos, conferencias y artículos relacionados con las redes y el capital social en el ámbito local.

5. Otras recomendaciones bibliográficas:

- NAVARRO YÁNEZ, C. J. (2009): "*Gobernanza multinivel y sistema locales de bienestar en España*". Ed Tirant lo Blanch y en Estudio/Working Paper 34/2004 del departamento de Ciencias Políticas y relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html).
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2009): "*Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel*" http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/Libro_blanco_gobernanza_CAST.pdf
- UBIETO, J. R. (2009): "*El trabajo en red. Usos posibles en educación, salud mental y servicios sociales*", Ed. Gedisa
- ANGULO, P. (2009): "*Modelos de gestión de políticas de empleo: lo público y lo privado. Relaciones entre el tercer sector y las administraciones públicas*". Ponencia.

La presente (publicación, conferencia, sesión de formación) está financiada en el marco del Programa de la Comunidad Europea para el Empleo y la Solidaridad Social (2007-2013). El programa está gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. Fue creado para contribuir a que se alcancen los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo y asuntos sociales, como se establece en la Agenda Social, y, de este modo, contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en dichos ámbitos.

El Programa septenal está destinado a todas las partes interesadas que puedan contribuir a conformar una legislación y unas políticas sociales y de empleo adecuadas y efectivas en los veintisiete Estados miembros de la UE, los países de la AELC-EEE y los países candidatos y precandidatos a la adhesión a la UE.

La misión del programa PROGRESS es fortalecer la contribución de la UE para apoyar los compromisos y los esfuerzos de los Estados miembros por crear más y mejores empleos, así como para formar una sociedad más cohesiva. En este sentido, PROGRESS servirá para lograr los siguientes objetivos:

- Ofrecer análisis y asesoramiento político sobre las áreas de actividad de PROGRESS;
- Supervisar e informar sobre la aplicación de la legislación y las políticas comunitarias en las áreas de actividad de PROGRESS;
- Promover la transferencia, el aprendizaje y el apoyo de políticas entre los Estados miembros en lo relativo a los objetivos y prioridades comunitarios; y
- Divulgar los puntos de vista de las partes interesadas, así como de la sociedad en general

Para más información al respecto, consulte:

http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html.



Fundación Luis Vives



OBRA SOCIAL CAIXA GALICIA

