

HACIA UN MODELO DE GOBERNANZA EN RED QUE ASUMA LA MAYOR COMPLEJIDAD

TOWARDS NETWORK GOVERNANCE MODEL THAT ASSUME THE INCREASING OF COMPLEXITY

Joaquín Castillo de Mesa

Universidad de Málaga; jcastillodemesa@uma.es

Historia editorial

Recibido: 20-01-2018
Aceptado: 14-05-2018
Publicado: 26-02-2019

Palabras clave

Gobernanza
Redes
Comunicación
Integralidad

Resumen

El incremento de la complejidad en la sociedad actual ha provocado que surjan nuevas necesidades de interacción entre los distintos actores sociales, que ascienden desde la segmentación del modelo burocrático hacia la configuración reticular de la "network governance". En este artículo analizamos distintos aspectos relacionados con la gobernanza en las políticas de inclusión social en el ámbito de la provincia de Málaga (España). Para averiguar si hay correspondencia con el esquema previsto por la teoría averiguamos la opinión de los actores relacionados con estas políticas. La metodología empleada consistió en una revisión bibliográfica y documental y la realización de entrevistas semiestructuradas con los actores implicados y la ciudadanía. Los actores consultados demandan otro modo de hacer desde el que puedan interactuar en red de forma sostenida para así evitar sentirse deslegitimados ante una ciudadanía que percibe los servicios como descoordinados.

Abstract

The ever growing complexity in today's society has brought about new necessities of interaction among the distinct social actors, that ascend from the segmentation of the bureaucratic model to the reticular configuration of the "network governance". This article analyzes the aspects associated with governance on the policies related to social inclusion within the Province of Malaga (Spain). To ascertain whether any correspondence existed with the theory's envisioned framework it was vital to gain knowledge of the opinions held by the actors associated with these policies. The methodology employed, therefore, consisted in a bibliographic and documental review and in semi-formal interviews with the actors involved as well as the public. The actors consulted demand another way of doing things, one in which they can network in a sustainable manner so as to avoid feeling discredited by a public who perceives their services as uncoordinated.

Castillo de Mesa, Joaquín (2019). Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad. *Athenea Digital*, 19(1), e2350. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2350>

Introducción

La denominada sociedad líquida (Bauman 2006) se caracteriza por el incremento de la complejidad, de la incertidumbre y del dinamismo de los cambios sociales. La definición sectorial de políticas y la gestión segmentada y especializada de servicios, así como los estilos de gobierno monopolistas, autosuficientes y jerárquicos se encuentran en dificultades para asumir los retos que se plantean. Desde el esquema de la simplificación burocrática no se puede afrontar esta realidad compleja (Lipsky, 1980). Para hacer frente a este incremento de complejidad se requieren nuevas articulaciones de gobierno que permitan la participación horizontal y multinivel de todos los actores implicados y de la propia ciudadanía. Se trata de que los niveles de gobiernos, desde un

rol facilitador y activador, incorporen nuevos actores que rompan con la simplicidad y las asimetrías. El modelo de gobierno en red o gobernanza “se caracteriza por tener la orientación de solventar estos problemas” (Eising y Kohler-Koch, 1999, p. 6).

El concepto de gobernanza es escurridizo. “Es frecuentemente utilizado tanto por los científicos sociales como por los desarrolladores sin una definición consensuada y aceptada por todos” (Pierre y Peters, 2000, p. 7). La literatura distingue dos tipos de significados. El primero se refiere a un proceso de adaptación de los gobiernos a sus entornos externos, en el que los actores públicos y privados se alían y comprometen en la intención de regular los conflictos relacionales de la sociedad. El segundo tiene que ver con la capacidad de gobernar las instituciones gestionando y coordinando las relaciones con los actores e intereses privados y no gubernamentales (Pierre, 2000).

Hay dos grandes agendas de debate sobre la gobernanza (Sørensen y Torfing, 2005). La primera se preocupa por la eficacia y eficiencia de las redes de gobernanza y su capacidad para abordar problemas colectivos inciertos y complejos. Esta vertiente aboga por elegir tipologías adecuadas, ascendiendo desde la segmentación del modelo burocrático hacia la configuración reticular de la “*network governance*”. Este concepto, que inicialmente se usa en el ámbito económico, se usa para referirse a otra forma distinta de coordinación que contrasta con las jerarquías y con la burocracia (Powell, 1990). Desde este enfoque, el concepto de red se convierte en el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad (Börtzel, 2002). La gobernanza “tiene que ver con saber cómo gestionar redes” (Rhodes, 1997, p. 52), que reconozcan la complejidad, la heterogeneidad y la multiplicidad de los elementos que participan en los distintos procesos de decisión en torno a un asunto-territorio determinado. En estas redes permeables el rol de los distintos niveles de gobiernos se desplaza desde la distribución autoritaria desde arriba hacia abajo a un rol de facilitador o activador, basado en la mayor participación (Blanco y Gomá, 2002) y en la yuxtaposición de distintas posiciones, a menudo nunca antes confrontadas (Nonaka y Takeuchi, 1999), que hacen surgir soluciones disruptivas que puedan satisfacer las nuevas expectativas (Sennet, 2009). La segunda agenda de debate, prominente en los últimos años, hace referencia a la calidad democrática de las redes. Hay autores que, desde este punto de vista, plantean que la propia gobernanza en red puede plantear riesgos en términos de representatividad, especialmente por el peso desproporcionado que se tiende a otorgar a los actores institucionales y empresariales en detrimento de los actores comunitarios (Swyngedouw, 2005). Esto puede resultar una amenaza (Davies, 2007). Frente a estos planteamientos hay otros autores que la consideran como una oportunidad para una profundización democrática (Sørensen y Torfing, 2005).

Los procesos basados en el modelo de “*network governance*” requieren de tres características. Por una parte, una característica importante de la gobernanza es su naturaleza multinivel (Marks, 1993). Es decir, se parte de la idea de que existe una estructura multimodal y diversa de la red y una determinación relacional de procesos y resultados, existiendo una creciente importancia de los actores privados en los procesos políticos (Eising y Kohler-Koch, 1999). Se conforman redes dinámicas integradas tanto por autoridades públicas como por actores privados (Hooghe y Marks, 2001). Otra de las características definitorias del concepto de gobernanza es la interdependencia. Se trata de heterarquías, es decir, dependencias mutuas, entre los actores en el momento de resolver los problemas, perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados (Blanco y Gomá, 2002). Por último, se requiere de cierta institucionalización, es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización (Marsh, 1998). La gobernanza es un punto de partida sociocéntrico que se focaliza en la coordinación y forma varios tipos de interacción públicas-privadas, formales e informales (Pierre y Peters, 2000 p. 3), las cuáles son manifestadas en diferentes tipos de redes, coaliciones y partenariados. En estas redes se comparte, más que monopoliza, el control sobre muchas actividades que toman lugar en los respectivos territorios (Hooghe y Marks, 2001, p. 4).

La gobernanza también presenta cambios en su dimensión territorial. “El estado cede y resitúa a la baja sus capacidades de gobierno, ante el fortalecimiento simultáneo de un nuevo eje territorios-globalidad. El fortalecimiento del ámbito local viene definido por la configuración en red de estos espacios” (Blanco y Gomá, 2002, p. 23). Un *empowerment* local que, por su tendencia al dinamismo y a la innovación, en ocasiones aparece desbordado por la ampliación de nuevas competencias en las que se le otorga un rol estratégico y cualitativo. Otro de los elementos que se incorporan como característica de la gobernanza es la integralidad. Marc Grau-Solés, Lupicinio Íñiguez-Rueda y Joan Subirats (2011, p. 70) “conciben la integralidad de una política pública como la capacidad de ésta de abordar problemáticas múltiples, incorporando elementos de complejidad durante las diversas fases del proceso”. Estos autores delimitan distintas “fuentes de integralidad”. Una de estas fuentes es la transversalidad entre áreas de las administraciones. La transversalidad y la coordinación entre distintas áreas y niveles de gobierno permite una mayor intersección entre actores, el reconocimiento entre ellos y la movilización común de recursos.

La participación de diferentes áreas y niveles de la administración pública permite movilizar diferentes visiones. La incorporación de una mayor cantidad de áreas y niveles de administración permite superar planteamientos sectoriales y “uniescalares”, debidos a la excesiva compartimentación de las

instituciones públicas y a la rígida organización. (Grau-Solés et al., 2011, p. 72)

La segunda fuente de integralidad son las oportunidades de participación ciudadana. Es necesario poner en el centro a los ciudadanos, como principales protagonistas de los servicios, para darles voz, teniendo en cuenta su opinión. La última fuente es la producción de conocimiento. Se trata de recoger visiones parciales de la ciudadanía y de los distintos actores, especialmente también de aquellos con los que no se suele contar en principio, para, desde una visión integral, construir un marco compartido que trascienda los conocimientos sectoriales. Desde la consideración de que la transdisciplinariedad permite hacer frente a problemas complejos y heterogéneos y se caracteriza por una producción de conocimiento de naturaleza híbrida, no lineal y reflexiva (Lawrence y Després, 2004). La visión transdisciplinar requiere el verdadero aprendizaje, ya que conecta de forma directa e indirecta realidades aparentemente inconexas. Se concibe fundamental la fusión de disciplinas, la visión divergente e innovadora que ofrece el observar un objeto desde ópticas aparentemente inconexas (Nonaka y Takeuchi, 1999).

Las políticas sociales activas y los mecanismos de gobernanza

Las políticas públicas han cambiado sustancialmente en las últimas décadas. Una de las características principales de este proceso de transformación ha sido la creciente atención hacia el fomento de las relaciones de colaboración entre los actores, tanto de carácter público como privado, implicados en éstas. Los paradigmas de referencia para orientar la acción pública y las estrategias de los gobiernos han ido focalizando en la naturaleza compleja y colaborativa de los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas basadas en el modelo de “*network governance*” (Powell, 1990).

En el ámbito de las políticas sociales activas, la Unión Europea ha impulsado la Estrategia Europea de Empleo como mecanismo de nueva gobernanza. Actualmente esta estrategia forma parte de la Estrategia Europa 2020 para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador (Unión Europea, 2010), que marca las directrices a seguir en cuanto a políticas sociales activas. Cada año el Plan Nacional de Acción Estatal (PNAE) (Real Decreto 1032/2017), y la Estrategia Española para el Empleo (EEE) (Real Decreto 1032/2017) evalúan y adaptan estas directrices al nivel estatal. Esta estrategia contempla las siguientes premisas relacionadas con la gobernanza:

Las políticas sociales activas deben adaptarse [...]. El enfoque local es un marco idóneo para la detección y el aprovechamiento de nuevas posibilida-

des productivas no explotadas todavía [...].“La colaboración y la cooperación institucional entre administraciones públicas es un elemento indispensable para la puesta en marcha de medidas eficaces en materia de políticas sociales activas [...]. La colaboración público-privada en materia de políticas activas de empleo implica contar con las sinergias que pueden aportar distintos interlocutores actuando desde distintas perspectivas. Implica, también, contar con la corresponsabilización de todos ellos (Real Decreto 1032/2017).

En definitiva, planteamientos de la Unión Europea que se trasladan y que abogan por abordar la complejidad desde la gobernanza local y en red.

El objetivo de este artículo es analizar sí, efectivamente, en las políticas sociales activas se llevan a cabo los planteamientos basados en el paradigma de “*network governance*”. Para ello indagamos sobre aspectos definitorios relacionados, tales como la coordinación, la cooperación, la comunicación, la integralidad, la participación, el intercambio de información y conocimiento entre los distintos actores que tienen relación con las políticas sociales activas. La originalidad de este artículo radica en la manera de abordar la realidad local relacionada con las políticas sociales activas, planteando una visión amplia y diversa en la que se practica una escucha abierta y activa de la opinión de actores diversos, algunos de los cuáles no se suelen tener en cuenta, al menos en el ámbito de las políticas sociales activas. No quisimos limitar esta escucha solo a los actores, sino que consideramos fundamental escuchar a los usuarios de estos servicios, principales protagonistas de estas políticas.

Metodología

La hipótesis planteada parte de la idea de que los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales activas en los territorios locales se llevan a cabo desde planteamientos muy unilaterales, fragmentados, de forma segmentada, ajenos al modelo de gobernanza relacional y multinivel.

Este análisis se concentra en el ámbito de lo local, ya que es en la proximidad donde se están dando los primeros y mejores ejemplos de nuevas formas de entender la gobernanza relacional de los asuntos públicos y donde resulta posible construir espacios-redes (comunidades) (Blanco y Gomá, 2002). Para ello fue preciso circunscribir las zonas geográficas consideradas para el trabajo de campo. Atendiendo a la relevancia territorial, los espacios geográficos concretos fueron municipios de la provincia de Málaga, buscando que hubiera representación rural-urbana equilibrada.

A pesar de que la muestra está diseñada de manera estratégica, una clave fundamental de la metodología utilizada se halla en la idea de que la recogida de datos y su análisis han sido procesos estrechamente entrelazados, lo que ha hecho que el diseño de la muestra haya evolucionado una vez comenzado el trabajo de campo, ya que lo que se ha ido conociendo ha llevado a realizar indagaciones no previstas con el afán por alcanzar la mayor información posible. Respecto a la fórmula cualitativa para el cálculo del tamaño muestral, atendimos al principio o estrategia de “saturación”, es decir, no interrumpimos la obtención de información hasta no encontrar datos suficientes para alcanzar propiedades de la categoría.

Las técnicas elegidas para desarrollar la investigación han sido la recopilación documental y la entrevista en profundidad. Este enfoque metodológico nos permitió ascender desde la información ya existente en planes estratégicos hacia los discursos, opiniones e interpretaciones de diversos actores relacionados con las políticas sociales activas.

Con respecto a la recopilación documental procedimos al análisis de los planes estratégicos de los distintos territorios. Se trata de documentos básicos para el conocimiento del territorio, que derivan de la reflexión y participación de todos los implicados en el mismo, como protagonistas en la proyección de su futuro. Determinamos el criterio de seleccionar todo aquello relacionado con aspectos clave de la gobernanza y con las políticas sociales activas. Asimismo, se llevó a cabo la actualización de un inventario completo de recursos y dispositivos relacionados con las políticas sociales activas con el fin de conocer los principales actores que desempeñan tareas relacionadas en el territorio objeto de investigación: oficinas de empleo, centros educativos, centros de servicios sociales comunitarios, oenegés, asociaciones de empresarios, centros de I+D, etc. Paralelamente, prestamos atención a las posibles buenas prácticas que se estuvieran llevando a cabo.

Una vez recopilada la información procedimos a diseñar la técnica de carácter cualitativo de la entrevista en profundidad semiestructurada, focalizada a obtener información sobre un asunto concreto. Esta técnica va dirigida a un individuo concreto, caracterizado y señalado previamente por haber tomado parte en esa situación o haber vivido esa experiencia (Ruiz Olabuénaga e Ispizua, 1989, pp. 153-154). Tiene por objeto “analizar el efecto de un acontecimiento o de una experiencia precisa en aquellos que asistieron o participaron” (Quivy y Campenhoudt, 2005, p. 185). En este caso, orientamos la entrevista en profundidad a disponer de aproximaciones cualitativas de los actores considerados sobre los procesos colectivos e institucionales vinculados con las políticas sociales activas en el ámbito local. La materia prima ha sido el testimonio, el relato, la narración, el recuerdo, la memoria, la vivencia, las relaciones subjetivas; as-

pectos que pueden encontrarse condicionados en su relato por las instituciones, políticas, normas, ideologías, entre otras.

Las entrevistas realizadas las dirigimos estratégicamente a informantes clave. Atendiendo a la relevancia sectorial, las organizaciones y profesionales considerados relevantes fueron aquellos relacionados con las políticas sociales activas, con las políticas de educación y la formación, con los servicios sociales, con el tercer sector, con la empresa privada y con sus asociaciones. También se consideró relevante las voces de los usuarios de estos servicios. Dentro de estos contextos, seleccionamos estratégicamente los informantes clave a partir de los cuáles poder obtener la información para identificar los actores relacionados con el objeto de estudio. También seleccionamos los sujetos atendiendo a criterios que garantizaran una información cualificada, concretamente en función de su cargo (político, director/a o coordinador/a, técnico, empresario/a, agente social, etc.) y/o grado de conocimiento del sector (figura 1).

En total se llevaron a cabo 45 entrevistas con actores y 35 entrevistas con ciudadanos usuarios de los distintos servicios. Para la selección de los actores sociales y de la ciudadanía tuvimos presente criterios orientados a la máxima representatividad, de capacidad, de disposición a dar información relevante, de accesibilidad y de heterogeneidad.

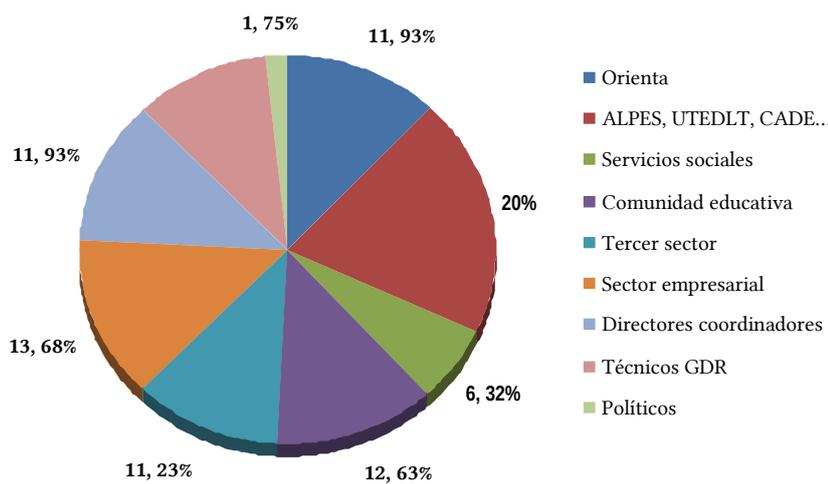


Figura 1. Proporción de actores entrevistados según sectores

Respecto al diseño de las entrevistas y atendiendo a los objetivos de la investigación, elaboramos una guía de la entrevista con el contenido básico, aspectos más relevantes a tratar y las posibles preguntas a formular a los informantes clave. Respecto a

éstas últimas, las formulamos de manera abierta y sin un orden predeterminado con el fin de permitir a los entrevistados expresarse libremente. Esta guía temática nos permitió, tras su comprobación, y a través de un listado reducido de aspectos a conocer, asegurar la recopilación de información sobre las cuestiones clave objeto de la investigación en todas las entrevistas, con independencia de la profundidad y enfoque que cada actor deseara facilitar a través de su discurso. Se trataba de “un esquema con los puntos a tratar, pero que no se considera cerrado y cuyo orden no tiene que seguirse necesariamente” (Valles, 1997/2007 p. 204). En este caso, el objetivo de las entrevistas pretendió favorecer la producción de un discurso —no fragmentado, segmentado, precodificado y cerrado por un cuestionario previo— del entrevistado sobre el tema definido (Alonso, 1994).

La técnica de entrevista semiestructurada nos permitió analizar diversas cuestiones: en primer lugar, el sentido que los actores le daban a sus prácticas. También cómo confrontaban los acontecimientos (sus sistemas de valores, sus señales normativas, sus interpretaciones de situaciones conflictivas o no, las lecturas de sus propias experiencias, etc.). En segundo lugar, nos facilitó indagar en el asunto concreto (sus datos, los puntos de vista, las situaciones, las relaciones con otros actores, el funcionamiento de la organización para la que trabajaban, etc.). Finalmente, reconstruimos procesos de acción de experiencias o de acontecimientos del pasado. Entre las principales ventajas destacó el grado de profundidad de los elementos analizados, la recopilación de los testimonios y las interpretaciones de los interlocutores respetando sus propios marcos de referencia: su lenguaje y sus categorías mentales (Quivy y Campenhoudt, 2004, pp. 185-186).

Se pretendía conseguir que el actor entrevistado expresara lo que sentía, y no sólo lo que pensaba y recordaba. Se trataba así de transitar hacia el nivel más subconsciente del individuo, mediante un progresivo cuestionamiento sobre las opiniones y valoraciones que él mismo nos relata en el transcurso de la entrevista. Esta táctica nos permitió incidir sobre el entrevistado y su discurso, a través de recursos como el silencio, el estímulo o la clarificación retrospectiva; indagando en lo emotivo, identificando temas de importancia para el entrevistado, experiencias y significados e identidades comunitarias. La formulación de preguntas extensas, claras y en lenguaje acorde al entrevistado ha favorecido la generación de respuestas espontáneas y vivenciales.

Para analizar e interpretar la información recogida hemos seguido un procedimiento basado en la metodología *Grounded Theory* (Valles, 1999/2007) que se postula como una metodología “que proporciona una suerte de *libertad conceptual* o liberación de la tiranía de la descripción exhaustiva” (Valles, 2000). Esta libertad conceptual se fundamenta en la filosofía “*all is data*”, esto es, la explotación de todas las fuentes de

información posibles. A continuación, se detallan las fases del proceso de análisis e interpretación llevado a cabo.

Hay un momento previo de análisis que nos ha permitido guiar y estructurar la investigación y que a la postre ha resultado clave. En este diseño previo de investigación consideramos pertinente preguntar por la información que cada actor domina en relación con el objeto de estudio. Este diseño ha servido de guía para focalizar las entrevistas de manera que cada actor contara aquello que era relevante para la investigación.

La transcripción de las entrevistas realizadas la llevamos a cabo desde una reproducción fiel, con la máxima rigurosidad posible. Teniendo en cuenta que utilizamos dos fórmulas de recogida de datos, grabación y toma de notas, compilamos y ordenamos una extensa recopilación de lo dicho y contado por los distintos intervinientes.

Para el análisis de contenido recogido por cada grupo de actores utilizamos el *Método Comparativo Constante* (Valles, 1999/2007) que se centra más en la generación de teoría conceptual que en la prueba provisional para analizar el contenido. Este método orienta el análisis a la saturación de la información y no al logro de certezas universales. Para saturar los diferentes discursos realizamos una labor de deconstrucción apoyándonos en una herramienta metodológica, la *plantilla de análisis de discurso* (ver anexo III), que conjuga coincidencias, oposiciones y variaciones en los discursos.

Después de saturar los discursos, clasificamos los contenidos comunes que habían proporcionado los distintos grupos de actores. El orden de dimensiones establecidas a priori en el diseño de la investigación supuso una interesante ayuda para, por inercia, ir construyendo propiedades que respondían en bloque a una serie de categorías conceptuales que fueron emergiendo. Para ello, elaboramos un instrumento metodológico, el *mapa cromático relacional* (ver anexo I), que nos ayudó a organizar los contenidos comunes que se han preguntado a los distintos grupos de actores. La delimitación de categorías se sustentó en dos operaciones analíticas básicas: la realización de comparaciones constantes y la formulación de preguntas. A través de estas operaciones fueron emergiendo las *categorías conceptuales*. El foco del análisis no estuvo meramente en la recogida u ordenamiento de una masa de datos, sino en la organización de las muchas ideas que emergen del análisis de éstos. Se utilizaron otras plantillas de análisis del discurso (ver anexo II) que ayudaran a conectar ideas y conceptualizaciones. Como sugiere Valles (1999/2007 pp. 101-104), teniendo presente las vías, maneras y cauces para obtener resultados con el máximo rigor científico, concretamente mediante criterios de calidad tales como: credibilidad, transferibilidad, consistencia, confirmabilidad y ética.

Esta metodología es, por tanto, óptima para una aproximación comprensiva y reflexiva acerca del objeto de estudio que, por su naturaleza, hace necesaria una aproximación estratégica y secuencial a los actores que ofrezca mayores garantías de éxito en la comprensión e interpretación de sus acciones. Los resultados que mostramos a continuación han respetado el anonimato de los entrevistados y han sido ordenados en función a las siguientes categorías conceptuales alcanzadas: coordinación, cooperación, comunicación, integralidad, participación, intercambio de información y conocimiento.

Resultados

Resultó curioso cómo en las entrevistas con los distintos actores fueron emergiendo por sí solos los aspectos predeterminados a analizar. Para destacar los resultados hemos añadido algunas transcripciones literales muy esclarecedoras.

Desde el inicio de las entrevistas, la escasa cultura de colaboración fue señalada por los entrevistados.

Entrevista de Tercer Sector, entrevista personal, mayo 2017: Existe muy poca cultura de colaboración tanto a nivel institucional como personal. Mientras no se cambie esto será difícil.

Empresa: En cuanto a agrupación de empresarios prima la competitividad frente a la cooperación. Hace falta mentalización sobre cooperación... y olvidarse de la política, moverse más. Tenemos que hacer cosas para atraer a los asociados.

Los actores entienden que para la mejora de la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales activas es necesario un modo de hacer conjunto, que cuente con las distintas voces y opiniones de los implicados. Actores de distintos sectores expresan que, si bien existen acciones puntuales conjuntas, no responden a modelos de actuación, estilos decisorios o modos de hacer basados en una integralidad, en el que existan canales, mecanismos conformados y estables y espacios comunes donde se encuentren estas colaboraciones.

Entrevista de Tercer Sector, entrevista personal, mayo 2017: “Ir a una reunión o tener participaciones puntuales en un proyecto no es planificar de manera conjunta. Hay que poner sobre la mesa los recursos y posibilidades de todos los implicados y gestionarlos de forma conjunta. Eso no lo hace nadie. Cada uno a su tema, y lo de todos ¿Quién lo hace?”

Inciden que se trata de conexiones puntuales, que se dan esporádicamente. Comentan que, en ocasiones, estas colaboraciones nacieron de forma espontánea e informal, fruto de los resultados positivos que venían obteniéndose para, posteriormente, formalizarlas institucionalmente con la firma de convenios. Parece, sin embargo, que nada tiene que ver con un modelo decisorio donde distintos actores, de distintos sectores y la propia ciudadanía destinataria interaccionen y se escuchen de forma continua y periódica, unos a otros, para diseñar políticas detectadas como necesarias, algo que, además, demandan de manera unánime los actores entrevistados.

Servicios Sociales: El problema que existe no es de falta de recursos, es de descoordinación. No hay protocolos, lo difícil es sacar tiempo para reunirse, pero si ves que le sacas partido a ese tiempo...Más que la cooperación puntual se requiere una coordinación estable. Los servicios sociales están desconectados, hay demasiados compartimentos estancos. Habría que conectar servicios sociales, sanitarios, educativos y laborales. La conexión de los servicios sociales con servicios de empleo es fundamental. Aunque hay múltiples aplicaciones informáticas, no se conectan entre sí. Eso está pendiente.

Señalan que todo ello da lugar a verdaderos despropósitos derivados de la falta de comunicación y de la multiplicidad de actuaciones que no abordan una realidad global y multidimensional.

Entrevista de Servicios de Orientación, entrevista personal, marzo 2017: “Existe mucha multiplicidad de servicios y no existe coordinación entre educación reglada, orientación”.

Entrevista de Servicios de Orientación, entrevista personal, marzo de 2017: Echo de menos coordinación con otras redes (servicios sociales, educación), lo echo en falta, [recalca de nuevo y continua] entre los orientadores existe pero sólo a través del Sistema Telemático de Orientación, tanto es así que muchas veces nos enteramos de cosas a través de los propios usuarios [y pone un ejemplo:] el año pasado me enteré por una usuaria que el Trabajador Social tenía contactos con una empresa del sector servicios de la vida diaria y que estaba empleando personas, [y puntualiza:] es que ni nos conocemos. [Coincide la entrevistada expresando que] no existe coordinación, además tenemos información muy valiosa que podríamos proporcionar... pero parece que aquí nadie se ha enterado. [Y lo ilustra con un ejemplo:] cuando se solicitan cursos ni siquiera se nos pregunta, claro, luego pasa que nadie lo quiere realizar. [Para finalizar indica:] También sería muy necesaria una mejor coordinación entre los servicios que gestionan demanda y oferta para dar mayor visibilidad de las ofertas de empleo.

Entrevista de Servicios de Emprendimiento, entrevista personal, abril de 2017: No hay comunicación si hay un poco más con los servicios de orientación que lo tenemos más cerca pero no con educación, servicios sociales, etc.

Entrevista de Oficina de Empleo, entrevista personal, abril 2017: Tendríamos que delimitar funciones, mantener más contacto. No tenemos reuniones para conformar estrategias, pautas. Se mantiene contacto de manera informal. Con los servicios de orientación y con los de emprendimiento sí tenemos, con el resto no hay colaboración, sólo en cuanto derivación. Me da la impresión que estamos haciendo mucha gente lo mismo. Hay que coordinar los esfuerzos. No se sabe qué hace cada servicio y ahí sería conveniente mejorar la coordinación.

Entrevista de Formación Profesional Ocupacional, entrevista personal, abril 2017: Hay muchos compartimentos estancos, educación llega hasta aquí, empleo hasta aquí, se tendrían que sentar y dialogar.

Se incide en que la comunicación se produce desde el voluntarismo y de manera informal.

Entrevista de Servicios de Orientación, entrevista personal, marzo 2017: No existen canales, nos comunicamos, pero de un modo informal. En lo que a empresarios se refiere. Con el resto no.

Entrevista de Educación FP, entrevista personal, mayo 2017: Yo entiendo que tendría que haber proyectos comunes, nosotros estamos en esta línea, se podrían hacer más cosas, si se sentaran a hablar las distintas delegaciones... Debería haber una coordinación. En muchas ocasiones se hace de manera informal, pero porque no existen canales para ello.

Entrevista de Educación FP, entrevista personal, mayo 2017: Echo de menos que los responsables de Educación y Empleo estemos coordinados, una mesa donde nos podamos sentar para hacer un diseño conjunto. Los contactos son informales, es decir, si el departamento de orientación del Instituto es activo y se pone en contacto con Orientación u otros servicios el alumnado contará con mejor información. Si no son activos el alumnado no tendrá buena información. Hace falta mayor conocimiento, pero la cuestión es cómo hacerlo.

Entrevista de Educación FP, entrevista personal, mayo de 2017: Echamos de menos que tengamos claro con que Consejería tener un mecanismo de coordinación para que una persona demande formación, ya sea reglada u ocupacional desde protocolos comunes. No hay una “mesa” para ello, sólo acciones puntuales. En Sevilla hay protocolos entre servicios de Orientación y de Educación. Pero, sin embargo, el alumnado que abandona Educación llega a los

servicios de Orientación y éstos los vuelven a remitir al sistema educativo. Hemos tenido algunas reuniones (por ejemplo: reuniones con Asociaciones de Discapacitados para realizar una guía de orientación para discapacitados).

Entrevista de Educación Universidad, entrevista personal, mayo de 2017: La cooperación depende de la voluntad, no hay nada planificado ni continuado. De forma puntual. El proceso de Bolonia te exige eso y espero que en un futuro próximo lo hagamos porque hay proyectos de distintas instituciones que mezclan objetivos y necesidades.

Se acerca un poco más a este modo de hacer basado en la gobernanza algunos planteamientos de acción, a través de los cuáles se han diseñado acciones de forma conjunta. Por ejemplo, los proyectos de formación en alternancia con el empleo.

Entrevista de Servicios de Orientación, entrevista personal, marzo de 2017: Yo he trabajado en proyectos donde se trabajan todos los aspectos, como el programa Acciones Experimentales, que por su integralidad son más eficaces ya que se trabaja atendiendo a la demanda de empleo, pero también a las necesidades de la oferta de empleo.

Es reseñable que los propios actores de lo público aludan a la posibilidad de diseñar políticas desde una transversalidad e integración. Existen distintas políticas relacionadas con la inclusión social que se plantean desde distintos niveles de gobierno e instituciones tanto públicas como privadas. Es por ello que, según la opinión de los actores consultados, procede una revisión de todas ellas e incluso la posibilidad de ordenar todas las transferencias públicas que se realizan relacionadas con la inserción sociolaboral de cara a una mejor optimización. En cuanto al diseño, los actores de lo público consideran que debiera haber una mayor descentralización de recursos para que los poderes locales puedan sostener una articulación interinstitucional.

Entrevista de Oficina de Empleo, entrevista personal, abril de 2017: Para diseñar acciones tendríamos que tener más autonomía, no se pueden diseñar medidas desde Sevilla. A mí me gustaría participar en el diseño ya que conozco la realidad del territorio. Además, habría que abordar las acciones desde una mayor integración.

En relación a la articulación de una mejor coordinación en materia de políticas sociales activas constatamos que la configuración y ordenación de los servicios está basado en un modelo territorial (Áreas Territoriales de Empleo) que ha sido diseñado desde un estilo decisorio basado en el modelo papelera (March y Olsen, 1976), ya que representa un universo en el que no se ha logrado un mínimo de consenso acerca de la ordenación territorial ni de medios a emplear. Todo ello no viene sino a confundir con un nuevo mapa de recursos, que no se integra en los ya existentes, sino que inventa

uno nuevo que se basa en criterios más o menos discutibles pero que indudablemente, desde el sentido común de la suma de esfuerzos y la integración de recursos, no es un ejemplo a seguir. Este modelo territorial deslabazado mezcla territorios de distintas comarcas. Ello puede suponer problemas de integración de información entre distintos recursos y niveles competenciales que, según cuentan las personas entrevistadas, ya está dando lugar a nuevas descoordinaciones. Y ello, en contra de la intención de la creación de este nuevo modelo, que lo que pretendía es aunar esfuerzos. Es un claro ejemplo de política de arriba hacia abajo que se constata que está teniendo muchas resistencias por parte de los agentes implicados que explican que no entienden por qué se ha desplegado un nuevo modelo territorial que desatiende a configuraciones territoriales ya existentes, como la administrativa de las comarcas, la de servicios sociales, de la sanidad, educación, etc. La ciudadanía, por su parte, no entiende de competencias, no sabe quién es el gobierno responsable y ni siquiera le interesa. Para la ciudadanía, el hecho de que los gobiernos locales no tengan competencias no les exime de dar respuestas a sus problemas. Y es a este contexto de la proximidad local hacia el cual se dirigen las miradas. Es por esto que más allá de tener o no competencias se demandan esfuerzos por parte de los gobiernos locales en la generación, mantenimiento del empleo y mejora de la economía local. Debido a la dispersión de mapas de servicios y de competencias en el que se ordenan los distintos niveles de gobierno se ve incrementada la descoordinación y multiplicidad de actuaciones lo que redundará en mala imagen de los gobiernos locales. La ciudadanía manifiesta que está harta de deambular de servicio en servicio sin respuestas adecuadas.

Entrevista de Ciudadanía, entrevista personal, junio 2017: Yo ya no sé a dónde tengo que ir. Los unos me mandan a los otros y yo dando vueltas. Yo creo que ni ellos se enteran.

Es más, la fragmentación de las competencias está provocando en muchos casos la confusión entre la ciudadanía, lo cual genera mala imagen de los gobiernos locales.

Entrevista de Ciudadanía, entrevista personal, mayo 2017: ¿Y es que no pueden hablar entre ellos?, porque hay veces que es desesperante. A mí que me ayuden y que se dejen de marear.

Entrevista de Ciudadanía, entrevista personal, mayo de 2017: A mí me da la impresión de que a veces lo hacen porque no saben ya qué decirme. Se echan la pelota unos a los otros. Y encima para llegar al otro y que me diga que es que eso no es así. No es normal.

Por el contrario, hemos comprobado la existencia de experiencias muy atomizadas de coaliciones, verdaderos ejemplos de buenas prácticas en coordinación y coope-

ración público-privada que, en cualquier caso, dependen en exceso de promotores inquietos o de técnicos que no ostentan el poder en su organización.

Entrevista de Servicios de Orientación, entrevista personal, marzo de 2017: A través de la “Mesa por el Empleo”, tenemos la oportunidad de conocer cara a cara a otros técnicos y esto te facilita el trabajo a la hora de solicitarle información. La “Mesa por el Empleo” nos ayuda a conectarnos los unos con los otros. Pero con servicios sociales solo derivamos a la gente.

Entrevista de Empresa, entrevista personal, junio de 2017: Estamos haciendo convenios con entidades a través de asociaciones, sólo lo utilizan los empresarios en un 20%. Prima la competitividad. En ciertos sectores se están uniendo y la Asociación de empresarios funciona como garante y respaldo. Pero la mayoría de los empresarios no se quieren complicar la vida. [Y señala:] Estamos haciendo cosillas juntos, a nivel informal, pero no hay canales para ello.

Los actores coinciden en que los motivos para que no se produzcan estas colaboraciones tienen que ver con que, desde los niveles jerárquicos superiores, se prefiere mantener estas separaciones, ya que legitiman sus posiciones:

Entrevista de Educación FP, entrevista personal, mayo de 2017: Los motivos son: luchas de poder políticas, personales, compartimentos estancos que no se pueden atravesar.

Entrevista de Empresa, entrevista personal, junio de 2017: Cuando hacemos cosas aparecen los políticos y las luchas de poder porque quieren rentabilizar la cosa. Sin embargo, cuando nos sentamos los Gerentes las cosas sí salen para adelante. El empresario tiene mentalidad de tendero, es decir, si me muevo me puedo equivocar, así que me quedo quieto.

Entrevista de Empresa, entrevista personal, junio de 2017: Las Administraciones están muy pendiente de estos movimientos porque podemos ser un grupo de presión. Las Administraciones, si se hace algo en lo que no esté de acuerdo toma represalias y entonces el empresario se plantea si hacer algo o no, porque estar enfrentados al poder de las Administraciones no les interesa. Es complicado.

Nos cuentan los empresarios que se han generado redes entre ellos en distintos municipios, y que colaboran estrechamente con intercambios y transferencias que redundan en beneficios para ellos. Estas acciones conjuntas se dan especialmente cuando se trata de municipios de un tamaño menor que requieren aglutinar esfuerzos para poder llevar a cabo acciones. Estas coaliciones suponen una forma de hacer que pudiera ser transferible a otros empresarios, instituciones o territorios.

Entrevista de Empresa, entrevista personal, junio de 2017: Hasta ahora no se ha dado, pero con la Asociación de Empresarios se está moviendo algo. Es fundamental. Creo que tampoco hay que hacer una Asociación por municipio, lo ideal es que se junten 4 o 5 municipios para formarla. Y deben estar en todos los foros (educación, empleo, formación) trabajando en red con Admones. Demandamos mayor colaboración con Administraciones.

Todas estas acciones, que pudieran servir de ejemplo de buenas prácticas, no son conocidas por actores ni públicos ni privados de territorios afines en características. Asimismo, hay experiencias piloto que han conllevado un trabajo cuasi experimental y que proponen otra manera de actuar y de reflexionar basadas en el consenso. Esta filosofía viene contemplada como obligatoria en los programas de la Unión Europea y han sido trasladadas a los territorios. Sin embargo, estas acciones suelen finalizar en la elaboración de un plan-documento. Los propios actores expresan que no se deberían quedar ahí ya que la realidad es cambiante y puede llegar a deslegitimar cualquier plan-documento. Demandan espacios, canales, mecanismos formales y estables donde se puede deliberar periódicamente acerca de la realidad sociolaboral del territorio, que sirva para la reflexión y seguimiento de medidas y que permita la modificación en tiempo real.

Conclusiones

De partida, impresiona comprobar el consenso unánime de todos y cada uno de los distintos actores en torno a la necesidad de mejora de la coordinación y de la cooperación tanto en el ámbito público como en el ámbito privado.

Cuando se aborda el asunto desde la perspectiva de los servicios públicos y concretamente, desde el plano de puestos técnicos (los más próximos a la realidad) resulta fácil percibir un estado de ánimo cercano a la frustración y al hastío, que tiene mucho que ver con la visión de que es un tema muy necesario, pero de muy difícil solución. Se pone de manifiesto de manera unánime que no hay una idónea coordinación de los servicios públicos, que no conocen qué hace justo el de al lado, puesto que no se suelen comunicar, y que incluso llega a ser tan absurdo que puntualmente se enteran de algunas actuaciones por la propia ciudadanía destinataria. Coinciden en que esto redundará en un descrédito absoluto ante la ciudadanía, ante lo cual se sienten deslegitimados por la ineficacia, resultando absurdas algunas situaciones.

El diseño de actuaciones responde a un modelo enfoque centralista, de arriba hacia abajo y de acción paliativo y asistencial que no afronta las causas estructurales de las situaciones-problema. Los actores se quejan amargamente que ellos, que están en

“primera línea de la batalla”, ven fracasar muchas de las políticas que se diseñan desde un espacio ajeno, ya que no se adecuan a las necesidades de los territorios, y nadie les pregunta por la idoneidad de estas medidas. Se convierten en testigos de cómo muchos de los distintos destinatarios de políticas públicas transitan en bucle de un servicio a otro intentando encontrar soluciones a unas problemáticas que tienen unas características complejas y que, paradójicamente, se intentan abordar desde actuaciones simplistas basadas en las propias configuraciones y estructuras de los servicios, que se ordenan en modelos burocráticos, especializados en materias concretas, con unos límites muy marcados, los cuáles, en principio, no se deben atravesar.

Estas configuraciones y estructuras de servicios públicos, que seguramente puedan responder a criterios muy adecuados cuando se plantean desde las visiones parciales según competencias (servicios sociales, empleo comercio y empresa, educación, etc...), desde luego complican la vida no sólo a los destinatarios sino también a los profesionales de los distintos sectores. Toda esta distribución desigual de los distintos actores de unos territorios comunes no sólo tiene difícil explicación desde un enfoque territorial, sino que impregna de un modo de hacer ineficiente a los propios actores, dando lugar a ineficaces y desajustadas intervenciones. Por consiguiente, se demanda por parte de los actores técnicos de lo público, no ya desde la ciudadanía como víctima de todo este desbarajuste, que se aborden las políticas desde lo conjunto y lo integral, con equipos multidisciplinares que desde su polivalencia puedan responder convenientemente a las necesidades complejas. Sintomático es que ellos mismos lo demanden repetidamente y de manera unívoca, apuntando que no conocen la solución pero que, desde luego, no se trata de llevar a cabo conexiones esporádicas y puntuales (que, por supuesto, son medidas paliativas que no sobran) y en las que sólo participan algunos, dejando fuera a actores cuya participación se antoja fundamental. Cabe destacar cómo es manifestado por parte de todos y cada uno de los distintos actores entrevistados que lo necesitan y que sería ideal plantear estrategias comunes, reuniones que conformen pautas para la intervención. Curiosamente, ello choca frontalmente con algunas opiniones, no todas, que se emiten desde puestos intermedios o directivos, las cuales coinciden señalando que, si bien no todo está bien, la cosa va por buen camino y se le está dando solución. Ello puede responder a un intento de legitimación de sus posiciones en las entidades que representan, no siendo además una opinión unánime desde los puestos intermedios o directivos, ya que hay voces más críticas que coinciden con el plano técnico, señalando que se requiere afrontar las actuaciones de manera planificada e integral, mejorando la coordinación y contando con la voz de todos y cada uno de los implicados, algo que confirman que no se está haciendo de momento, al menos de manera adecuada.

En la mayoría de municipios donde los actores entrevistados cuentan con una población cuantiosa (todos ellos superan los 30.000 habitantes) los servicios suelen ser propios y no compartidos y se ubican en un espacio relativamente cercano, lo cual, en principio, debería facilitar la comunicación y la coordinación. Ello, sin embargo, no sólo no ocurre, sino que existen verdaderos problemas de segmentación entre las distintas áreas de una misma entidad.

Habría que plantearse cómo hacerlo ya que existen experiencias que han resultado claros ejemplos que pudieran servir de modelos a seguir, como pudiera ser la plataforma denominada Mesa por el Empleo, un foro de organizaciones relacionadas con las políticas sociales activas que surgió en 2004 en la ciudad de Málaga con la intención de solucionar este problema de falta de cooperación. Desde entonces se han venido reuniendo física y periódicamente representantes interlocutores de las distintas organizaciones que la conforman. A pesar de las dificultades para mantener la presencia y la vinculación de las organizaciones a esta red actualmente sigue estando operativa. Los objetivos de la Mesa por el Empleo están relacionados con la mejora de la coordinación, la cooperación y la comunicación entre las distintas organizaciones. Un trabajo en red desde el que se puedan evitar duplicidades y aprovechar sinergias para una mejor eficacia y eficiencia, así como para lograr un impacto positivo de las actuaciones. También existen otras prácticas que contemplan la idea de integralidad, como los programas de “Zonas de Transformación Social” (ZTS) (Decreto 202/1989), promovidos desde la Consejería de Igualdad y Bienestar Social o los programas “Áreas Territoriales Integrales por el Empleo” (ATIPES) (Orden 203/2008) que se han puesto en marcha desde la Consejería de Empleo, ambas consejerías adscritas al ámbito regional de la Junta de Andalucía. O también normas que recientemente están incorporando protocolos y procedimientos de coordinación y colaboración entre servicios, como es el caso del programa de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (Decreto 3/2017), que contempla la necesaria cooperación entre los Servicios Sociales y los Servicios de Empleo. También se alude a conductas que responden a ejemplos de buenas prácticas y que se generan cuando se comparte espacio por parte de distintos programas, servicios y profesionales.

Por otra parte, cabe destacar que rara vez se encuentran experiencias de interdisciplinariedad, mucho menos de transdisciplinariedad, siendo más común encontrar espacios de cooperación intradisciplinariedad. Intentar dar solución a ello supone responder a una necesidad expresa y manifiesta de comunicación, coordinación intra e intersectorial inabordable desde concepciones simplistas basadas en actuaciones sectoriales y puntuales. Se requiere poner en marcha modos de hacer diferentes basados en modelos disruptivos.

De otra parte, en el ámbito de los actores de lo privado nos encontramos con que, a pesar de la pertenencia y adhesión a redes, existe cierta resistencia a la cooperación. Si bien se coincide en que ese debería ser el camino, se apunta también a comportamientos que resultan muy lejanos de poder alcanzar escenarios de cultura cooperativa. En general, son planteamientos que ni siquiera se abordan. Sólo desde acciones puntuales y casi personales se generan iniciativas en esta línea, y la mayoría de ellas nace por determinados incentivos de rentabilidad. Se coincide en que hay un déficit de sensibilización y formación para ello y se refieren a que el modelo de aprendizaje de conductas de este tipo debe responder a modelos de aprendizaje de socialización y de interiorización de iniciativas que sirvan de ejemplos por lo beneficiosas y rentables que han sido. Asimismo, se señala el fracaso de algunos intentos por haberse politizado en exceso.

Del mismo modo, no se contempla la posibilidad de generación de coaliciones, ya sea mediante integración vertical u horizontal, con lo que no se puede aumentar la rentabilidad aprovechando las sinergias que se pueden generar en la cadena de valor. No obstante, existen prácticas de cooperación que pudieran servir de palanca de lanzamiento de iniciativas que respondan con criterios estratégicos comunes.

De otra parte, la dicotomía rural-urbano genera espacios con posibilidades de intercambios y sinergias entre ambos tipos de territorios. En el territorio-rural se cuenta con unos recursos endógenos naturales muy ricos que poder ponerse en valor desde el ámbito del territorio-ciudad, precisamente carente de estos elementos, y viceversa. Hay iniciativas que —sobre todo, desde territorios-rurales más escasos en recursos y, por tanto, más proclives a la creatividad— constituyen verdaderos ejemplos de buenas prácticas que poner en valor, ya que plantean acciones que, a través de convenios de colaboración con empresas de distintos sectores (transporte, hostelería y turismo, culturales, de actividades de ocio, etc...), complementan la oferta del turismo de sol y playa del litoral con otras formas de turismo de interior (agroturismo, senderismo, etc...).

Por su parte, el tejido asociativo, que por su naturaleza pudiera ser el actor adecuado para liderar una transformación relacional, aparece ciertamente muy condicionado por su papel de prestadores de servicios. No entienden su papel como líderes. Cooperan de manera intrasectorial pero no intersectorialmente, a no ser, y esto es curioso, que les una algún beneficio para su entidad. Se constata que, por sus condiciones, las cuáles no son muy estables, están más atentos a la supervivencia que a potenciales roles de dinamización social y ocupación de espacios sociales con carencias que no están siendo cubiertas por el sector público y que podrían suponer un yacimiento para la generación de empleo.

En relación a procesos de producción de conocimiento, destaca la escasez de evaluación. No se han identificado tampoco costumbres de apoyar la acción en investigaciones. Además, tampoco se suele aprovechar el conocimiento de los recursos humanos para realizar investigaciones. En cuanto a la innovación, urge una re-conceptualización del término y de lo que implica. Se ha detectado cierta confusión por parte de todos los actores, desde lo público a lo privado. Cabe una mayor pedagogía sobre el tema que elimine prejuicios y estereotipos que impiden el desarrollo de procesos de innovación en todos los ámbitos, público y privado. Los actores de lo público dicen estar demasiado ocupados e inmersos en las tareas diarias, lo cual, no les permite tener tiempo para ello. Da la sensación que las tareas burócratas absorben todo el tiempo y que la innovación se ve como una tarea casi ociosa. Por eso se reclaman recursos, especialmente humanos, para poder hacer algo en este sentido. Además, el modelo de segmentación de recursos impide la interacción entre diferentes servicios y la escasa cultura de innovación e investigación suponen obstáculos difíciles de salvar.

En resumen, estamos ante un proceso de transformación en el que, muy lentamente, las formas de hacer del modelo burocrático transitan hacia el nuevo paradigma del modelo relacional y multinivel. Las prácticas cooperativas luchan por imponerse sobre las competitivas y se constata una creciente necesidad de activación y construcción de capital social, de transversalidad y de abordaje integral en las intervenciones.

En torno a las políticas sociales activas se ha comprobado que existe una estructura multimodal pero no hay una determinación relacional de procesos y resultados. Es decir, hay un conjunto plural de actores implicados en las políticas sociales activas que interaccionan entre sí, pero solo de manera puntual y esporádica, en función de determinadas necesidades. Sin embargo, no se trata de la cantidad de actores que haya sino de las dependencias mutuas e interacciones sostenidas, de que se conecten para diseñar de manera conjunta, de plantear objetivos comunes, de resolver problemas desde el apoyo mutuo consiguiendo resultados compartidos. Para hablar de redes participativas hace falta no solo el reconocimiento de una pluralidad de actores, sino la articulación de estos actores en marcos organizativos comunes desde los que poder intercambiar recursos, negociar prioridades, y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos (Blanco y Gomá, 2002).

No se dan procesos de argumentación, deliberación y persuasión que constituyan modos de interacciones sociales desde los que se puedan compartir situaciones, problemas y soluciones (Risse, 2000). Ir a una reunión o tener participaciones puntuales en un proyecto no es planificar de manera conjunta. Hay que poner sobre la mesa los recursos y posibilidades de todos los implicados y gestionarlos de forma conjunta. Eso

no lo hace nadie. Cada uno a su tema y lo de todos, ¿quién lo hace? Como afirma Pedro Cabrera (Fresno, 2009, p. 44):

Si una política de inclusión es la suma sinérgica de las políticas sectoriales, entonces en una opción de mínimos, solo habría que hacer frente al coste adicional de la coordinación y la cooperación. No hay excusa para no hacerlo. Hay que movilizar a los actores buscando finalmente el espacio relacional y de los vínculos sociales articulando redes de agentes sociales para la inclusión, (conocimiento de los agentes sociales entre sí, de sus relaciones y la posibilidad de dinamizarlos directamente)

Es posible actuar sobre la red de actores existentes, para construir y movilizar capital social (Bourdieu, 1986). Habría que analizar desde la teoría de redes y con el apoyo de la metodología de análisis de redes sociales la estructura social que conforman entre sí los actores implicados, sus interdependencias y las posiciones que ocupan distintos actores en esta estructura. Una vez analizado, se podrían estimular las fortalezas de los nodos intermediadores, articulando no solo el acceso sino también la movilización de recursos (Lin, 2001) mediante la búsqueda de un equilibrio de cierre y apertura en la estructura (Burt, 2005). En esa línea, cabe generar una mayor cohesión relacional, buscando una mayor densidad (Coleman, 1988). Pero también dar entrada a nuevos actores haciendo la red más permeable y heterogénea, que ayude a superar los vacíos estructurales (Burt, 2005) entre sectores para que se alcance mayor información no redundante (Granovetter, 1973), aunque para ello haya que alterar su configuración inicial y los patrones de poder. La cultura de colaboración sería fomentada de manera estratégica a partir de la producción de estos nuevos marcos de referencia.

Agradecimientos

Estoy extremadamente agradecido a los profesionales relacionados con las políticas sociales activas de la provincia de Málaga (España) y a los usuarios de los servicios por su disposición y su participación voluntaria.

Referencias

- Alonso, Luis Enrique (1994). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En Juan Gutiérrez & Juan M. Delgado (Eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales* (pp. 225-420). Madrid: Síntesis.
- Bauman, Zigmunt (2006). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Blanco, Ismael & Gomà, Ricard (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Börzel, Tanja. A. (2002). Organizing Babylon-On the different conceptions of policy networks. *Public administration*, 76(2), 253-273. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00100>
- Bourdieu Pierre (1986) The forms of capital. In: John Richardson (Ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood, New York.
- Burt, Ronald (2005). *Brokerage and Closure. An introduction to social capital*. New York: Oxford University Press.
- Coleman, James. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120. <http://dx.doi.org/10.1086/228943>
- Davies, Jonathan (2007). The Limits of Partnership: An Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion. *Political Studies*, 55(4), 779-800. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00677.x>
- Decreto 202/1989, de 3 de octubre, por el que se crea el Plan de Barriadas de Actuación Preferente (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Andalucía a 7 de octubre de 1989. Núm. 79, pp. 4515-4518)
- Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Andalucía, 26 de diciembre de 2017. Núm. 245, pp. 11-72).
- Eising, Rainer & Kohler-Koch, Beate (1999). *Governance in the European Union: Comparative Assessment*. In *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Fresno, José Manuel (2009). *Políticas de inclusión activa en el plano local*. Madrid: Fundación Luis Vives.
- Granovetter, Mark S. (1973). The strength of weak ties. *American journal of sociology*, 78(6), 1360-1380. <http://dx.doi.org/10.1086/225469>
- Grau-Solés, Marc; Íñiguez-Rueda, Lupicinio & Subirats, Joan (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 11(1), 63-84 <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v11n1.827>
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2001). *Multi-level governance and European integration*. Boulder, Col.: Rowman & Littlefield.
- Kooiman, Jan (2005). Gobernar en gobernanza. En Agustí Cerrillo (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82), Madrid: INAP
- Lawrence, Roderick J. & Despres, Carole (2004). Futures of Transdisciplinarity. *Futures*, 36(4), 397-405. <http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2003.10.005>
- Lin, Nan (2001). *Social capital: a theory of social structure and action*. Cambridge: University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511815447>
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. Nueva York: Rusell-Sage.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget

- Marks, Gary (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. En Alan Cafruny & Glenda Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community* (pp. 391-411). Boulder: Lynne Rienner.
- Marsh, David (1998). *Comparing policy networks*. London: Open University Press.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka (1999). *La organización creadora de conocimiento. Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*. México D. F.: Oxford University Press.
- Orden de 2 de octubre de 2008, por la que se establece el modelo de ordenación territorial, organización y funcionamiento de las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo y su relación con otros recursos de empleo. (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Andalucía, 10 de octubre de 2008. Núm. 203, pp. 7-12).
- Pierre, Jon (2000). Introduction: Understanding Governance. En Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy* (pp. 1-11). Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon & Peters, Guy (Eds.) (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan: Basingstoke.
- Powell, Walter W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. En Barry Staw & Larry L. Cummings (Eds.), *Research in Organizational Behavior* (pp. 295-336). Greenwich, CT: JAI Press.
- Quivy, Raymond & Campenhoudt, Luc. V. (2004). *Manual de búsqueda en Ciencias Sociales*. Barcelona: Herder.
- Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 (Núm. 305. Pp. 124186-124217).
- Rhodes, Roderick A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Risse, Thomas (2000). "Let's argue!": communicative action in world politics. *International organization*, 54(1), pp. 1-39.
- Ruiz Olabuénaga, José & Ispizua, María. A. (1989). *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sennet, Richard (2009). *The Craftsman*. New Haven, CT: Yale University Press
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), pp. 195- 218. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>
- Unión Europea (2010). *EUROPA 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas: Autor.
- Vallés, Miguel (1999/2007). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica de práctica profesional*. Madrid: Síntesis.



Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](#).

Usted es libre para Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y Adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios . Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)

Anexos

Anexo I. Herramienta metodológica: Mapa cromático

Orienta/Sae	Educación	Ss.Ss.	Alpe	Empresariado	Asociaciones	Directores
DIMENSIONES						
Perfil demandante	Contenidos	Conocimiento de recursos	Info creación	Información	Conocimiento de recursos	Métodos de evaluación .
Constatación	Conocimiento Recursos	Empleo desde SSSS	Info gestión	Conocimiento recursos	Ayudas y Subvenciones	Planificación conjunta
Ofertas de Empleo	Conocimiento MT	Absentismo	Financiación	Apoyo financiero	Financiación	Diseño de Evaluación.
Perfil oferente	Conexión	Integralidad	Ayudas y Subvenciones	Adhesión a redes	NN.TT.	Mecanismos participación
3. Ajuste Demanda-Oferta	Sensibilización TSR	Valora Exclusión Social	Formación	Información gestión	Voluntariado	Datos fiables
4. FPE y Educación	Prácticas/ acreditación	SAAD	Info Prospección	RSC empresas	Empresas de inserción	Abordaje integral
5. Nuevos excluidos	Transferencia/ intercambio	Nuevos excluidos	Cooperación	NN.TT.	Formación	Investigaciones.
6. Igualdad Oportunidades	NNTT	Cooperación	Innova/ investigación	Formación	RS	Difusión.
7.1 Investigación	Reciclaje	Redes sociales	Economía Social	Política Contratación	Innovación social	Profesionalización.
7.2 Innovación	Extranjería	NNTT	Dllo Rural-Urbano	Promoción, comunicación	Adhesión a redes	Métodos innovadores.
7.3 BP	Conexión con familias		RSC y TSR	Liderazgo	Representatividad	Roles asignados
8. Ciudadanía			PAE Funcionamiento Políticas	Planificación		NN.TT (Web 2.0).
9. Cultura Territorio						Sinergias
10.1 (instrumentos)						PAE.
10.2 (indicadores cualitativos)						
10.3 Excluidos PAE						
10.4 (ppio activación)						
10.5 (Coordinación)						
10.6 (paralización)						

Anexo II. Herramienta metodológica: Plantilla de análisis del discurso

	Orientación	Oficina em- pleo	Educación		Servicios sociales		Emprendimiento		Empresariado	Asociaciones
Categorías	Coordinación	Coordinación	Conexión	Transferencia/ Intercambio	Integralidad	Cooperación	Cooperación	conexión rural- urbano	Adhesión a redes	Adhesión a redes
Coincidencias										
Variaciones										
Hipótesis Previa										
Nueva Hipótesis										

Anexo III. Herramienta metodológica III: Plantilla de análisis del discurso

SERVICIOS SOCIALES	SATURACIÓN DEL DISCURSO			SE CUMPLE		NO SE CUMPLE	CONTRASTE HIPÓTESIS	RELACIÓN CON OTRAS VARIABLES		SECTOR Y TERRITORIO		Nº ENTREVISTADOS
	COINCIDENCIAS	OPOSICIONES	VARIACIONES	CUMPLE	CUMPLE	NUEVA HIPÓTESIS	MISMO ACTOR	DISTINTO ACTOR	GRUPO ACTORES	TERRITORIO		
Conocimiento de recursos												
Empleo desde SSSS												
Absentismo												
Integralidad												
Valora Exclusión Social												
SAAD												
Nuevos excluidos												
Cooperación												
Redes sociales												
NNTT												