

# THINK TANK

## ESPACIO DE DELIBERACIÓN SOBRE LOS FUTUROS DEL NUEVO ESTADO DEL BIENESTAR

### DOCUMENTO Nº 7

#### **La gobernanza colaborativa: Construyendo Ecosistemas**

La **gobernanza colaborativa** responde a un nuevo paradigma vinculado con la noción de gobierno abierto. Las formas clásicas de gobierno resultan limitadas para incorporar a los agentes concernidos y la ciudadanía al ciclo de políticas (formación, implementación y evaluación). La gobernanza colaborativa se desarrolla sobre la base de tres procesos complementarios: a) Dotación de recursos institucionales y económicos para impulsar redes de colaboración (agentes heterogéneos), b) liderazgo colaborativo (soluciones efectivas incorporando diferentes perspectivas), c) foros de deliberación formalmente estructurados (espacios de consenso).

### **1. Las condiciones de la gobernanza colaborativa en las Políticas Sociales**

#### **1.1. Condiciones Positivas (facilitación)**

##### **1.1.1. Fortalecer el Tercer Sector**

Una condición para fomentar la gobernanza colaborativa es fortalecer el Tercer Sector con el fin de incrementar su capacidad de transformación. Al fortalecer el Tercer Sector se mejoran las condiciones para el desarrollo de la gobernanza colaborativa entre las organizaciones del sector y las políticas sociales. El peso institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa puede limitar la gobernanza colaborativa sino se fortalece a las organizaciones a nivel territorial.

##### **1.1.2. Cambio en la cultura decisional en un contexto Post-COVID-19**

La crisis de la COVID-19 ha creado un nuevo contexto decisional y participativo que facilita el desarrollo de la gobernanza colaborativa. Es necesario fortalecer este camino en el que los responsables de la Diputación Foral de Gipuzkoa abren los espacios para la creación de una cultura decisional compartida.

##### **1.1.3. La creación de Etorbizuna Eraikiz Think Tank**

La intención de la DFG de abrir el espacio de deliberación para contribuir a otros diseños sociales en el marco de Etorbizuna Eraikiz para impulsar la innovación, las redes y la sensibilizar en la necesidad del cambio. El think tank como espacio para generar confianza entre organizaciones del Tercer Sector y los gestores de las Políticas Sociales, así como espacio facilitador para materializar una nueva agenda de innovación.

##### **1.1.4. Institucionalizar la gobernanza colaborativa**

Una condición importante para impulsar la gobernanza colaborativa es la existencia de voluntad política y tener una definición y un modelo de gestión consensuada sobre la gobernanza colaborativa que se vea reflejada en la norma foral de participación, modelos municipales y otros instrumentos de políticas.

##### **1.1.5. Desarrollar experiencias Piloto basadas en gobernanza colaborativa**

Las propuestas innovadoras basadas en gobernanza colaborativa pueden tener lugar en los servicios sociales del Departamento de Políticas Sociales, estructuradas como experiencias Piloto que permitan experimentar, generalizar resultados y transformar el marco legal una vez valorada social e institucionalmente la validez de la experiencia.

## **1.1.6. Crear foros de toma de decisiones**

Pasar de los foros de participación a los foros de decisión en la que las personas usuarias de los servicios sociales están integradas, puede ser un elemento central para impulsar la gobernanza colaborativa a fin de fortalecer la autonomía de las personas usuarias y facilitar la defensa de sus derechos.

## **1.1.7. Potestad para definir un modelo propio**

Dentro del marco legislativo estatal y autonómico, el Territorio Histórico de Gipuzkoa tiene potestad para modificar los servicios sociales, transformar los servicios e impulsar nuevos modelos de cuidado. Esta potestad es una potencialidad para impulsar la gobernanza colaborativa para transformar los servicios sociales.

## **1.1.8. Cultura asociativa**

En el Territorio Histórico de Gipuzkoa existe una cultura asociativa y de colaboración arraigada, así como una cultura de creación de comunidades que facilitan el desarrollo de la gobernanza colaborativa, tanto para la colaboración entre organizaciones como con la Administración pública.

## **1.1.9. Trayectoria de colaboración público-privada**

En el Territorio Histórico de Gipuzkoa existe una consolidada trayectoria de colaboración público-privada en el diseño y ejecución de políticas sociales. Esta trayectoria facilita o favorece el desarrollo de la gobernanza colaborativa.

## **1.2. Límites, obstáculos o riesgos**

### **1.2.1. Límites en la experiencia colaborativa**

Si bien existen experiencias de colaboración éstas están limitadas a proyectos de cooperación. Sin embargo, se hace necesario impulsar experiencias colaborativas de mayor dimensión y envergadura como el diseño y desarrollo de ecosistemas. Adicionalmente, existe poca relación entre las personas técnicas y decisores de políticas y los procesos participativos y toma de decisiones complejas. No se trata solo de límites en la experiencia colaborativa de las organizaciones del territorio para el diseño de políticas, sino también límites en la experiencia colaborativa del propio personal técnico y decisonal de la administración.

### **1.2.2. Escasa sensibilización sobre qué significa gobernanza colaborativa**

La gobernanza colaborativa es un concepto y una experiencia nueva que debe ser definida con claridad y ejemplos que muestren el significado de la participación y sus consecuencias directas, como son la responsabilidad, la gestión compartida, los recursos asignados y el impacto de la colaboración. Adicionalmente, abordar las paradojas de la colaboración tales como si la concurrencia competitiva es compatible con la gobernanza colaborativa o la transparencia decisonal.

### **1.2.3. Fragmentación de las competencias**

La fragmentación de las competencias, niveles, especialidades y escasas dinámicas de cooperación entre instituciones, tanto interna como externamente en las mismas, representa los límites de la gobernanza colaborativa.

### **1.2.4. Recursos económicos limitados para impulsar nuevos modelos de cuidados**

La gobernanza colaborativa es necesaria impulsarla en el marco de nuevos modelos de cuidados para lo cual son necesarios más recursos (financiar la innovación) para transformar los modelos de cuidados sobre la base de estructuras colaborativas (como pueden ser los ecosistemas).

### **1.2.5. Límites para abordar la historia socio-sanitaria única**

La historia socio-sanitaria única permite compartir información de caso (más cuando se trata de casos complejos) que facilita el proceso colaborativo entre diferentes instituciones y organizaciones, y diferentes aproximaciones profesionales y disciplinarias. Las restricciones al acceso de la información relevante para los cuidados ponen límites a la gobernanza colaborativa.

### **1.2.6. Conectar la deliberación con las políticas**

Un riesgo de la gobernanza colaborativa es la potencial falta de concreción del trabajo colaborativo en el diseño y desarrollo de políticas sociales. No solo se trata de conectar la participación con la decisión sino también de comunicar adecuadamente los resultados cuando las políticas se nutren de la participación.

### **1.2.7. La implicación de la ciudadanía en las políticas sociales**

La gobernanza colaborativa exige que la participación constante y activa de la ciudadanía lo que plantea potencialmente límites para poder garantizar la implicación de personas mayores, personas del ámbito rural, personas en condiciones de exclusión social cuyo modo e intensidad de participación es un desafío. Es relevante impulsar nuevas metodologías de integración de estos grupos vulnerables en los procesos de deliberación y toma de decisiones.

### **1.2.8. Resistencia de las instituciones públicas para la participación**

Existe un límite a la gobernanza colaborativa como es la resistencia de las instituciones públicas para una participación real y efectiva del Tercer Sector Social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales, más allá de la “mera” prestación de servicios de responsabilidad pública. Igualmente, reticencias y resistencias para “delegar” en las propias personas usuarias de los servicios sociales la organización de su atención o procesos de participación social, optando, en contraposición, por una posición basada en el control de todos los procesos y la creación de agentes “intermediarios” entre la Administración y las personas usuarias.

### **1.2.9. Ausencia de espacios efectivos de decisión**

Ausencia de instrumentos o espacios que, más allá de la simple participación consultiva, garanticen la participación real y efectiva del Tercer Sector Social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

### **1.2.10. Falta de un modelo consensuado de atención y cuidados**

La falta de modelo de atención y de organización de servicios basado en los derechos, apoyos, atención centrada en la persona y resultados en calidad de vida compartido entre las instituciones, universidades, organizaciones del Tercer Sector.

## **2. Las herramientas de la gobernanza colaborativa para las políticas sociales**

### **2.1. Trabajo en Red (experimentación colaborativa)**

El trabajo en red permite coordinar actividades entre organizaciones diferentes (multi-agente) así como facilitar la colaboración la implementación de proyectos experimentales en colaboración (multi-disciplinario). El trabajo en red requiere soportes (tales como tecnológicos y digitales) y equipos técnicos que dinamicen, nutran, aseguren y generan valor para la red y sus participantes.

### **2.2. Mesas de diálogo multi-agente (aprendizaje mutuo)**

Las mesas de diálogo multi-agente tienen el objetivo de compartir aprendizajes y buenas prácticas (qué funciona y qué no funciona), plantear nuevas agendas, retos y soluciones, así como difundir nuevas herramientas. El aprendizaje mutuo facilita la generación de confianza institucional y social (capital social).

### **2.3. Diseño estratégico como método de reflexión**

El diseño estratégico permite fortalecer la capacidad de anticipación de las organizaciones del Tercer Sector y del Sector Público, así como establecer metas consensuadas (objetivos e indicadores de impacto a largo plazo) que facilitan el diseño de rutas de impacto.

### **2.4. Programas de formación en gobernanza colaborativa**

Impulsar un programa de formación exhaustiva en gobernanza participativa que facilite el aprendizaje en procesos participativos y de cooperación, y que sea un vector de desarrollo profesional en los distintos ámbitos públicos y de la iniciativa privada y social. La innovación social abierta puede facilitar el aprendizaje, por experimentación, de profesionales del ámbito público y privado, formalizando la cultura de la cooperación.

### **2.5. Think Tanks ágiles y orientados a la práctica**

El desarrollo de Think Tanks ágiles y orientados hacia la práctica pueden ser herramientas potentes para el desarrollo de la gobernanza colaborativa. Combinar las modalidades de reflexión con la acción colaborativa que facilite la aceleración de las innovaciones sociales y nuevos modelos de cuidados.

## **2.6. Nuevos modelos de atención y de organización**

El desarrollo de la gobernanza colaborativa se puede desarrollar mejor si se dispone de un claro consenso sobre el modelo de atención y cuidados que incluya parámetros de coste-eficiencia, herramientas de gestión de casos (pirámide Kaiser) y planificación centrada en la persona.

## **2.7. Herramientas de mapeo de servicios**

El desarrollo de la gobernanza colaborativa necesita definir información relevante sobre los servicios de salud, servicios comunitarios y servicios sociales. Las herramientas de mapeo de servicios y actores, con un enfoque comunitario y ecosistémico es necesario para diseñar espacios de colaboración, coordinación y articulación de los servicios orientados hacia modelos ACP y de calidad de vida. Mapa de servicios para la atención y cuidados en domicilio y residencias.

## **2.8. Herramientas de planificación**

La gobernanza colaborativa necesita de herramientas de planificación comarcal para impulsar la cooperación entre los servicios sociales de base y los servicios sociales (primaria-secundaria).

# **3. Qué impactos (positivos – negativos) se pueden esperar de la gobernanza colaborativa**

## **3.1. Impactos positivos**

### **3.1.1. Mayor calidad de vida de las personas usuarias**

El objetivo de la gobernanza colaborativa es mejorar la calidad de vida, observada por datos objetivos y subjetivos como el incremento de la satisfacción de las personas usuarias sobre los servicios prestados. La calidad de vida está relacionada con el incremento de la personalización en la atención y cuidados.

### **3.1.2. Mejor calidad de las políticas sociales futuras**

La visión 360º aporta la colaboración multi-agente y multi-disciplinar mejora el diseño e implementación de las políticas sociales en el futuro al incorporar el conjunto de las perspectivas, experiencias,

### **3.1.3. Mejor eficiencia de las políticas sociales futuras**

La gobernanza colaborativa mejora de la eficiencia en el uso de los recursos públicos y privados evitando duplicidad, especialización y coordinación a largo plazo.

### **3.1.4. Aceleración de las innovaciones**

La gobernanza colaborativa puede ser un factor importante para el impulso, aceleración y evaluación de las innovaciones sociales, que permitan transformar entornos de colaboración y también los modelos de cuidados.

### **3.1.5. Incremento del compromiso**

La gobernanza colaborativa facilita el desarrollo del compromiso social e institucional de las organizaciones del Territorio en los procesos de cooperación, pero sobre todo en la responsabilización de los todos los agentes que participan en los ecosistemas.

### **3.1.6. Diagnósticos compartidos**

La gobernanza colaborativa facilita el desarrollo de diagnósticos compartidos, no solo se trata de diseño de iniciativas sino comprender los problemas de manera más integrada y desde diversas perspectivas.

### **3.1.7. Sinergias locales**

La gobernanza colaborativa facilita el encuentro y coordinación entre la administración pública, organizaciones del sector privado y social, universidades y asociaciones comunitarias y ciudadanas, siempre y cuando se cuenten con estructuras de facilitación para gestionar la gobernanza.

### **3.1.8. Integración social y empoderamiento**

La gobernanza colaborativa puede ser una herramienta de integración de las personas usuarias en los procesos de políticas, pero sobre todo ofreciendo experiencias de participación positivas y fortaleciendo el empoderamiento de las personas usuarias.

### **3.1.9. La priorización de objetivos**

La gobernanza colaborativa facilita la generación de objetivos comunes gracias a la participación e inclusión de diferentes perspectivas para el diseño de políticas sociales.

### **3.1.10. Políticas sociales más flexibles**

La gobernanza colaborativa facilita la generación de políticas sociales más flexibles y adaptadas a las realidades y necesidades emergentes. Esta adaptación debe ir en la línea de atender a las necesidades reales de las personas en situación de mayor vulnerabilidad social, priorizando los derechos y la calidad de vida de las personas frente a criterios de gestión y organizativos.

## **3.2. Impactos negativos**

### **3.2.1. Lentitud en el aprendizaje colaborativo**

La gobernanza colaborativa requiere experimentación y aprendizaje mutuo lo que exige tiempo y estrategia de desarrollo. Muchos de los problemas sociales tienen una dinámica vertiginosa (como por ejemplo la expansión de la pandemia COVID-19) que limita los tiempos de aprendizaje y las capacidades colaboración.

### **3.2.2. Pérdida de responsabilidad ejecutiva**

La gobernanza colaborativa, y sus procesos deliberativos y de generación de consensos, puede afectar la capacidad para tomar de decisiones ágiles y oportunas. La gobernanza colaborativa exige un nuevo equilibrio entre la administración pública y las organizaciones (empresas y tercer sector) que debe ser aceptado y procesado por el sistema. Es importante estructurar y parametrizar la noción de éxito y fracaso de la gobernanza colaborativa (¿Cómo se gestiona el éxito y cómo el fracaso, y quién lo gestiona?).

### **3.2.3. Riesgo de mala gobernanza**

Una inadecuada comprensión y gestión de la gobernanza colaborativa puede incrementar los problemas de la fragmentación competencial, fortalecer la dispersión de iniciativas y el abandono de otras, crear nuevos problemas, incrementar la conflictividad institucional e instalar el fracaso como resultados no deseados.

### **3.2.4. Potencialidad de frustración**

Una potencialidad negativa de la gobernanza colaborativa puede ser producir frustraciones (sociales e institucionales) cuando las actividades no se mantienen en el largo plazo y sobre todo cuando no se demuestra coherencia e implementación en la práctica de los procesos deliberativos.

### **3.2.5. Cansancio participativo**

La gobernanza colaborativa exige la participación ciudadana. La participación permanente y de largo plazo de la ciudadanía puede agotar y sobre todo hacer fracasar el proceso de la gobernanza colaborativa. Esto depende de innovar en las metodologías de participación para evitar este riesgo participativo.

### **3.2.6. Límite comunicativo**

La gobernanza colaborativa exige mucha comunicación que implica no solo el estilo de comunicación sino también la comprensión de los mensajes claves, así como reflexionar sobre los soportes de comunicación (no solo tecnologías). Si no se adaptan los procesos, dinámicas, herramientas y materiales de comunicación a la diversidad existente, las personas pueden sentirse excluidas o sentir que no aportan.

## PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL TALLER

La gobernanza colaborativa para la generación e impulso de ecosistemas locales de cuidados puede estar sometida a dos tensiones importantes: a) La asimetría de conocimientos entre las personas y organizaciones, y las asimetrías de conocimiento entre las organizaciones y administración pública. Estas asimetrías se pueden explorar como conocimiento experto vs. conocimiento no experto; b) La dinámica del liderazgo para la construcción de la gobernanza colaborativa expresa otra tensión entre un liderazgo global, que orienta los procesos en el largo plazo, y un liderazgo local, que implementa los procesos en el corto plazo.

### 1. Gobernanza colaborativa y conocimiento

#### El modelo de cuidados

- La primera distinción se refiere a la definición misma de conocimiento experto – no experto. Las personas usuarias, gracias a la experiencia, se transforman en expertas (de su propia dolencia, enfermedad, etc. así como expertas en el trato con las organizaciones e instituciones). Por lo tanto, se trata de un “conocimiento experiencial” que cada vez tiene más valor para definir los itinerarios de cuidados. Así, conviene hablar de diferentes tipos de “expertise” (técnica – experiencial).
- La segunda consideración se refiere a la definición (transformación) del modelo de cuidados. Los modelos de cuidados se estructuran en sí mismos como una relación de conocimientos. En un modelo de atención y cuidado centrado en los servicios (altamente institucionalizado) el conocimiento experto (conocimiento médico, gestión, etc.) predomina sobre el conocimiento de las personas usuarias. En un modelo de cuidados centrado en la persona, el conocimiento experiencial de las personas usuarias adquiere valor y busca un equilibrio con otros tipos de conocimientos (como el conocimiento experto o técnico).
- La tercera consideración se refiere a la gestión del conocimiento en el modelo de cuidado, es decir, cómo gestionar el equilibrio entre el conocimiento y preferencias de las personas usuarias y el conocimiento y recomendaciones de las personas expertas.
- La cuarta consideración se refiere a la construcción de relaciones de confianza entre los conocimientos (personas usuarias – personas expertas). Esto supone que las personas expertas asumen que las personas usuarias tienen un conocimiento experiencial que aporta valor al cuidado y que debe ser incorporado en el proceso y la gestión de los cuidados (inclusión de las personas usuarias).
- A modo de conclusión exploratoria. La gobernanza colaborativa excede el marco institucional en el que ha sido conceptualizada y explorada (como una relación de colaboración entre instituciones y organizaciones y estrategias de participación ciudadana). Así, la gobernanza colaborativa también puede referirse al “gobierno de los cuidados” en el que es necesario desarrollar una gobernanza colaborativa entre personas expertas y personas usuarias en el interior del modelo de cuidados.

### 2. Gobernanza colaborativa y liderazgo

#### El liderazgo como facilitación de los procesos colaborativos

- La primera consideración sobre liderazgo se refiere al liderazgo como un proceso de facilitación de la colaboración que exige compromiso político-institucional para construir ecosistemas.
- La segunda consideración se refiere al liderazgo como gestión de conflictos, capacidad para integrar perspectivas diferentes e incluso opuestas. Conducir procesos y generar consensos.
- La tercera consideración se refiere a la cuestión de la responsabilidad y la capacidad de ejecución cuando el liderazgo es compartido. Un liderazgo centralizado asume las

responsabilidades en la toma de decisiones. Un liderazgo distribuido corre el riesgo de diluir las responsabilidades y dificultar la gestión de procesos.

- La cuarta consideración se refiere al liderazgo global (estratégico) y liderazgo local (operativo) cuando se trata de liderar y coordinar ecosistemas locales de cuidados. Un ecosistema local tiene una fuerte dimensión operativa, pero necesita una dirección estratégica.
- A modo de conclusión exploratoria. La gobernanza colaborativa es básicamente un proceso de liderazgo relacional. Así, el liderazgo relaciona lo local con lo global; lo estratégico con lo operativo; el presente con el futuro; las instituciones con las organizaciones; las organizaciones e instituciones con las personas usuarias; el conocimiento experto con el conocimiento experiencial.

### 3. Herramientas sugeridas

- **Diseño centrado en las personas:** Se refiere a la comprensión del contexto de uso de los servicios y los cuidados, crear los mapas de experiencias, definir los requisitos de acceso y usabilidad de servicios y desarrollo de soluciones.
- **Diseño estratégico:** Se refiere a dotar al liderazgo de un diseño de “facilitación” entre los diferentes tipos de conocimientos, entre los diferentes tipos de agentes e instituciones, y entre lo local (operativo) y lo global (estratégico) en un ecosistema de cuidados.
- **Metodologías de evaluación:** Se refiere a las herramientas relacionadas con la evaluación de los procesos y resultados. Se trata de herramientas que permiten medir el impacto y codificar los procesos (entre ellos la gobernanza). El impacto de los ecosistemas no solo se refiere a la calidad de vida de las personas usuarias sino al impacto (mejoras) en la capacidad de aprendizaje de las organizaciones, instituciones y personas usuarias.
- **Formación y sensibilización.** La formación en torno al liderazgo y la gobernanza colaborativa es central en el proceso de gestión de ecosistemas de cuidados. La formación permite aprender a colaborar, aprender de la experiencia, resolución de conflictos y liderazgo relacional.