



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

### **Séptima Promoción**

**La gobernanza colaborativa: reflexiones a partir del estudio de caso de  
la Red de Atención a Personas Sin Hogar de Barcelona, España.**

**Fabrizio Busi - Legajo N°7618.**

**Barcelona, 20 de noviembre de 2013**

---

**Dr. Antonio Camou – Director.**

## AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo de investigación no hubiera resultado posible sin la desinteresada colaboración de todas las personas entrevistadas que dedicaron parte de su valioso tiempo.

Quiero agradecer especialmente a quienes iniciaron la cadena de contactos que me permitieron llegar al caso de estudio: Jordi Cabedo Gràcia y Montserrat Buisán de la Fundación “La Caixa”; Claudia Raya, Francesc Barreda, Andreu Parera y Anna Montolio, del Ayuntamiento de Barcelona.

A todo el cuerpo de profesores, autoridades, personal y compañeros de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de UdeSa y en especial a Natalia Gutiérrez y Diana Schumacher por su dedicación y constante ayuda a los alumnos.

A mi esposa Thaís e hijos, Isona y Lluc, por la paciencia y apoyo incondicional y a Sònia y Josep Maria por el tiempo regalado.

Universidad de  
San Andrés

*Dedico estas páginas a todas las personas que trabajan en organizaciones públicas y privadas uniendo esfuerzos para lograr una sociedad más justa e inclusiva.*

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo explora la teoría y práctica de la gobernanza colaborativa a través del análisis de un estudio de caso: la Red de Atención a Personas Sin Hogar de la ciudad de Barcelona, España.

Definimos la gobernanza colaborativa como el arreglo institucional de coproducción de políticas públicas entre actores estatales y no estatales, en el cual se combinan recursos de diferentes organizaciones y se asumen responsabilidades compartidas en el marco de un proceso consensuado de gestión y toma de decisiones.

A partir del análisis de una experiencia concreta, el objetivo de la tesis ha sido indagar las motivaciones y condiciones que hacen posible el surgimiento del arreglo colaborativo desde la perspectiva de los actores y examinar cuáles han sido los factores de mayor incidencia en su origen, funcionamiento y evolución. Al ser una teoría en formación y una práctica incipiente, la investigación se plantea desde una perspectiva exploratoria y descriptiva, sin enunciar hipótesis causales ni establecer relaciones entre las variables examinadas.

Los principales resultados de la investigación indican que el surgimiento de la gobernanza colaborativa observada ha sido una decisión basada en consideraciones más bien políticas que técnicas para el Ayuntamiento, mientras que para las entidades el acuerdo se ha vinculado al reaseguro de fuentes de financiamiento y al desarrollo de vínculos y contactos institucionales dentro del sector. Asimismo, superada la etapa inicial, todas las partes implicadas reconocen la importancia del espacio para lograr objetivos comunes –imposibles de alcanzar separadamente– que mejoran la coordinación y la planificación estratégica.

Por último, el análisis concluye que la consecución de objetivos intermedios, la confianza entre las partes involucradas, y la baja oposición de visiones políticas y técnicas, contribuyen de manera decisiva al funcionamiento de la práctica de gobernanza colaborativa seleccionada.

## ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	<b>P. 2</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>P. 3.</b>
<b>1. Introducción.</b>	<b>P. 6.</b>
1.1. Presentación del problema de investigación	P. 6.
1.2. Sobre el caso de estudio: la Red de Atención a las Personas sin Hogar en la ciudad de Barcelona (XAPSLL).	P.12.
1.3. Justificación de la investigación	P.14.
1.4. Enfoque metodológico y preguntas de investigación	P.14.
<b>2. Estado del arte y marco teórico.</b>	<b>P.17.</b>
2.1. Influencias teóricas de la gobernanza colaborativa	P.17.
2.1.1. Axelrod y la teoría de la cooperación entre actores racionales.	P.18.
2.1.2. Elinor Ostrom y el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD <i>framework</i> ).	P.22.
2.1.3. La teoría de la política de elección estructural	P.25.
2.1.4. El análisis de redes de gestión pública ( <i>Public Management Networks</i> –PMNs-) de Robert Agranoff	P.27.
2.1.5. Ansell y Gash: análisis de la gobernanza colaborativa.	P.31.
2.2. Marco de Análisis.	P.38.
<b>3. Metodología de la investigación.</b>	<b>P.41.</b>
3.1. Sobre el diseño metodológico	P.41.
3.2. Variables observadas para el análisis de la gobernanza colaborativa en el caso de estudio.	P.42.
3.3. Justificación de la elección y características del caso de estudio.	P.52.
3.4. Fuentes de información.	P.53.
3.5. Estrategia de análisis.	P.53.
<b>4. Resultados obtenidos para las variables observadas</b>	<b>P.55.</b>
4.1. Resultados de las indagaciones del grupo de especialistas en prácticas de gobernanza colaborativa	P.78.
<b>5. Análisis de resultados en base al marco analítico propuesto.</b>	<b>P.80.</b>
5.1. Respuestas a las preguntas de investigación.	P.83.
<b>6. Conclusiones y recomendaciones para la acción.</b>	<b>P.89.</b>
<b>7. Bibliografía seleccionada.</b>	<b>P.91.</b>

<b>8. Anexo.</b>	<b>P.96.</b>
8.1.Listado por orden alfabético de organizaciones que conforman la Red de Atención a Personas Sin Hogar.	P.96.
8.2.Listado por orden alfabético de personas entrevistadas	P.97.



Universidad de  
**San Andrés**

## 1. Introducción

### 1.1. Presentación del problema de investigación.

La complejidad que presentan las sociedades capitalistas contemporáneas comporta un desafío creciente para el diseño e implementación de políticas públicas tal como concebía el modelo de la administración pública del siglo XX.

El enfoque clásico de esta disciplina respondía a una lógica de “mando y control” de decisiones centralizadas de tipo *top-down*, dividida competencialmente y de intervención exclusiva de las instituciones estatales en la esfera pública (Shergold 2008). Esta forma tradicional de hacer y pensar la *res pública* no parece ya alcanzar objetivos de manera exitosa como sucedió durante buena parte del siglo pasado en la construcción de un Estado de Bienestar en numerosos países del capitalismo occidental.

Esto se debe en buena medida a los cambios locales y globales que experimentan las sociedades actuales y sus instituciones, que presentan nuevas características a las que las entidades públicas aún no acaban de adaptarse desde su estructura organizativa y de respuestas de políticas.

La mayor complejidad mencionada se caracteriza esencialmente por:

- Una dispersión de recursos y conocimiento científico-técnico en múltiples organizaciones e instituciones no gubernamentales (con y sin fines de lucro);
- En la esfera público/privada, por el aumento y aparición de nuevas redes de conexión, comunicación y canales de participación ciudadana;
- El aumento de problemas complejos (*wicked problems*) de política pública.

Este nuevo escenario impulsa un cambio de paradigma en la manera de concebir e implementar las políticas públicas y la relación Estado-Sociedad.

Asimismo, y pese a ser recurrente en el capitalismo, la profundidad y extensión de la actual crisis económica en países centrales, también obliga a pensar nuevas formas de

abordar lo social, al reducir sustancialmente los ingresos de la mayoría de las organizaciones de impacto público, gubernamentales y no gubernamentales.

La crisis estructural de recursos empuja a la mayoría de las instituciones a la búsqueda de nuevos socios o colaboradores para poder alcanzar sus objetivos organizacionales.

Ante esta inédita combinación de circunstancias, los actores establecen alianzas estratégicas con el objetivo de lograr mejores resultados en las diferentes arenas de políticas que de otra forma no podrían alcanzar separadamente. Este es el fundamento de lo que se conoce como **gobernanza colaborativa (GC)**.

**Definimos la gobernanza colaborativa (GC) como el arreglo institucional de producción de políticas públicas realizado conjuntamente entre actores estatales y no estatales de distinta razón social, en el cual se combinan recursos técnicos, económicos, políticos y/o institucionales, y se asumen responsabilidades compartidas en el marco de un proceso consensuado de gestión y toma de decisiones.**

La casuística de este tipo de acuerdos de colaboración o alianzas incluye actores de distinta naturaleza y ámbitos de políticas, pero todos ellos buscan alcanzar objetivos colectivos así también como, en determinados casos, incorporar un valor agregado de legitimidad al proceso a través de un mayor número de participantes.

Existen numerosas definiciones de gobernanza colaborativa que incluyen como ejemplos “alianzas público-privadas”, “redes de gestión pública” “enfoques participativos”, etc., lo que puede generar confusión y poca utilidad en la investigación empírica y la praxis de este nuevo fenómeno.

La definición de la que partimos nos permite delimitar y distinguir claramente la GC de otras formas próximas pero diferentes de gobernanza pública.

Es por ello que vale la pena descomponer nuestra definición para comprender sus características:

1) *Intervienen actores estatales y no estatales.*

A diferencia de algunos autores (Agranoff 2005), no son objeto de estudio de esta investigación las políticas de colaboración gestionadas exclusivamente entre diferentes jurisdicciones de la administración pública.

2) *Todos los actores proporcionan recursos al proceso.*

La participación implica un compromiso a través de la aportación de recursos. Con este requerimiento excluimos las experiencias “puras” de participación o consulta ciudadana como casos de gobernanza colaborativa, ya que entendemos que sólo la expresión de un punto de vista -sea o no experto-, no es suficiente para nuestra categoría conceptual.

3) *Aunque la administración pública asume en última instancia la responsabilidad por los resultados e impactos del proceso, las restantes partes involucradas asumen una cuota de responsabilidad del éxito o fracaso de la experiencia.*

4) *Todos los participantes tienen influencia vinculante en la toma de decisiones y la ejecución del proceso, en mayor o menor grado.*

Esta característica excluye la contratación externa de servicios por parte de la Administración como formas de GC. Los actores no estatales deben poder tener un rol activo especialmente en la toma de decisiones, hasta ahora exclusiva del sector público estatal.

Es importante señalar que los nuevos arreglos colaborativos no supeditan a las instituciones estatales a un papel secundario o residual sino que por el contrario, éstas no pierden la centralidad y la última responsabilidad técnico-política en el éxito o consecución de los objetivos.

En la mayoría de los casos es el poder público-estatal quien lidera e impulsa el proceso, marcando los límites y alcances del acuerdo colaborativo, pero abiertos a la



incorporación de actores externos al ciclo de política, no sólo desde el rol de aportación de recursos, sino también desde la participación efectiva en la toma de decisiones.

En este sentido, vale la pena insistir en la distinción de la gobernanza colaborativa de los enfoques que estudian la participación ciudadana en los procesos de decisión de política pública. Aunque muchos autores incorporan este tipo de fenómenos como parte de la GC, para nosotros, *colaborar implica bastante más que participar desde la expresión de un punto de vista de las partes interesadas.*

Qué se comparte	Arreglo Institucional			
Autoridad				Fusión/cooptación
Poder, capacidades, recursos			<b>Gobernanza Colaborativa</b>	Estado/Actores Privados
Actividades		Coordinación/Contratación externa de Servicios		
Información/opinión	Cooperación/Participación ciudadana			

### Cuadro 1. Continuo de relaciones entre gobierno y entidades no gubernamentales

Fuente: Adaptación propia a partir de Bryson y Crosby (2006).

Efectivamente, la colaboración aquí citada implica el compromiso de recursos organizacionales propios de manera sostenida, la capacidad de influir en el proceso de decisiones y ejecutar tareas y actividades de manera conjunta o separada pero en el marco de acuerdos consensuados, y fundamentalmente, asumir responsabilidades por los resultados y el cumplimiento de objetivos pautados<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Principalmente por esta razón, en la mayoría de las prácticas de GC veremos que la participación se realiza a través de actores organizados u instituciones. La participación a título individual de los ciudadanos no se excluye, pero es raro de encontrar en la casuística.

En el Cuadro 1 puede observarse el continuo de arreglos institucionales que involucran la tipología de participación de actores externos en políticas públicas.

En la mayoría de los procesos participativos ciudadanos, las opiniones forman una parte importante de la toma de decisiones, pero no representan una tarea de *co-labor*, de trabajar juntos, de asumir compromisos y poner a disponibilidad recursos en la realización de objetivos que van más allá de los de la propia organización o de los individuos.

En el mismo sentido, podemos decir que esta concepción de GC resalta la capacidad de incidir tanto **en el proceso de toma de decisiones como en la implementación** de la política pública a través de un rol activo dentro del esquema o arreglo institucional.

Definida la terminología, debemos decir que no todo son beneficios y ventajas dentro de la GC, ni que mucho menos representa la solución definitiva a los problemas de la gestión pública.

En primer lugar, hay que destacar que **no siempre es razonable o ético** que se aplique la GC en ciertos ámbitos de política pública, donde la voluntad o centralidad de la política (*politics*) continúa siendo la característica fundamental de la política pública (*policy*). Es éste el caso de la defensa exterior, la diplomacia, o la seguridad interior, por citar algunos ejemplos rápidamente.

Resulta cuanto menos arriesgado pensar en la intervención de actores no estatales en estos ámbitos sin que surja un conflicto ético con los preceptos elementales de las democracias modernas.

En esta misma dirección, la GC puede plantear conflictos respecto de la participación organizada y la influencia de determinadas entidades o instituciones en el proceso de elaboración y aplicación de políticas.

El eje del debate es la doble fuente de legitimidad democrática de las políticas de un gobierno: por una parte, el cumplimiento de un programa o plataforma electoral

refrendada mediante elecciones libres, y por otra parte, la inclusión de saberes, recursos, pero a veces también intereses de instituciones no gubernamentales.

Por otra parte, en la práctica, el nivel necesario de coordinación y consenso que requiere la GC es de mucha mayor complejidad que los esquemas tradicionales de política pública (de por sí, ya complejos de implementar).

Como señalan muchos autores (Huxham 2000, McGuire 2006, McQuaid 2010, Thomson y Perry 2006, *et al.*), el proceso de GC **insume tiempo, esfuerzos y recursos** de múltiples gestores que suman a su propia agenda nuevos compromisos en pos de objetivos supra organizacionales.

Asimismo, cuestiones como la generación de confianza, la búsqueda de soluciones consensuadas, el liderazgo, los equilibrios de poder y la aportación de recursos, también representan puntos de difícil gestión que requieren muchas veces de inéditas capacidades organizacionales.

Por último, los niveles de rendición de cuentas (*accountability*), la evaluación y la medición de objetivos también demandan diseños e instrumentos específicos acordes a la complejidad de los arreglos de la GC.

La práctica de la GC puede arribar a ser tan difícil y agotadora que incluso algunos autores recomiendan esta opción a los gestores públicos sólo cuando no haya otras alternativas disponibles (Huxham 2003).

Aunque esta última argumentación encierra una visión negativa no compartida por la mayoría de especialistas del campo, sí parece haber un consenso en cuanto a que este tipo de diseños institucionales surgiría como única opción luego del fracaso de las organizaciones en abordar el problema unilateralmente.

El mencionado fracaso, se debe casi siempre a que estamos delante de un “*wicked problem*”, o un “problema complejo”<sup>2</sup>.

Este tipo de problemas se caracterizan por:

- 1) No tener una respuesta evidente de política pública, al no poder establecerse una clara relación de causa-efecto.
- 2) Involucran a muchos sectores y actores simultáneamente.
- 3) Son multidimensionales y sin jurisdicciones definidas.
- 4) Implican una oposición de valores o intereses.
- 5) Cuentan con un bajo nivel de consenso en la comunidad de especialistas y de *policymakers*.
- 6) Son problemas de recurrente aparición en la arena pública (no se solucionan de una vez y para siempre).

Cuanto mayor número de estos elementos comparta un asunto de política pública, mayor será su nivel de complejidad.

## **1.2. Sobre el caso de estudio: la Red de Atención a las Personas sin Hogar en la ciudad de Barcelona (*Xarxa d’Atenció a Persones Sense Llar, XAPSELL*).**

Como señalamos antes, las experiencias de GC tal como se definen en este trabajo son pocas y muy recientes, con mayor frecuencia en países anglosajones y mínima en el mundo de la gestión pública de España y Latinoamérica.

La evolución de este tipo de prácticas es más bien lenta, y requiere de un proceso de consolidación que se alcanza en el mediano plazo.

El caso seleccionado es una de las diez redes del denominado Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, una iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona que busca generar redes de acción de políticas sociales de inclusión.

---

<sup>2</sup> Aunque no es literal, creemos que la traducción se ajusta mucho más al uso de nuestra investigación.

El **Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva** nace en 2006 parte del Plan Municipal para la Inclusión Social 2005-2010, como un espacio de encuentro y participación de entidades no gubernamentales y el propio Ayuntamiento, con la finalidad de articular iniciativas y promover la gobernanza colaborativa en el diseño e implementación de políticas sociales.

La finalidad del Acuerdo es no solo la de generar espacios de conocimiento e intercambio de ideas, sino también articular proyectos conjuntos en diferentes ámbitos de intervención social, gubernamentales y no gubernamentales. **No son redes de información o asesoramiento, sino que se configuran expresamente como espacios de acción.**

A diferencia del preexistente **Consejo Municipal de Bienestar Social** que funciona como órgano consultivo formado por entidades sociales, científicas, sindicales, profesionales y políticas de la ciudad, el Acuerdo se vertebra en diez redes temáticas con el explícito objetivo de diseñar y ejecutar proyectos propios de impacto público<sup>3</sup>.

El nacimiento, los posteriores derroteros y características de cada una de las redes han sido naturalmente disímiles, pero vale la pena insistir en que en todas ellas se trata, al menos desde lo programático, de espacios de gobernanza colaborativa tal como aquí la definimos.

No son redes informativas, consultivas o de representación sectorial, sino que por el contrario, buscan ser iniciativas de diseño e implementación de acciones en el campo de las políticas sociales de la ciudad. Naturalmente que en ningún caso pretenden reemplazar al departamento o área de gobierno responsable (cuya relación será objeto de observación), pero como veremos, al menos en el caso analizado, se trata de un intento genuino de *co-producción* de políticas en colaboración.

La **Red de Atención a Personas sin Hogar (XAPSL)** fue de las pioneras dentro del Acuerdo Ciudadano, preexistiéndolo incluso por unos pocos meses. Actualmente está

---

<sup>3</sup> Para conocer la totalidad de las redes ver: <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/> -último acceso 19/08/13-.

conformada por más de treinta entidades<sup>4</sup> y es, como veremos luego, una de las más potentes en cuanto al sentido de identidad y pertenencia, al nivel de coordinación y capacidad de acción conjunta.

### **1.3. Justificación de la investigación.**

Son varias las motivaciones que impulsan este trabajo, pero sin dudas que la más importante es la convicción de que estamos frente al próximo paradigma de la gestión pública.

Aunque las experiencias siguen siendo una minoría en el conjunto de la administración, se trata de un enfoque que está revolucionando el conocimiento y la hechura de políticas. Al ser un campo en formación es necesaria aún mucha investigación y divulgación entre expertos y gestores a fin de potenciar su práctica y mejorar su teoría.

Una teoría que como veremos en la próxima sección es producto de la confluencia de varias corrientes que buscan explicar las motivaciones, razones y características de la sinergia de fuerzas de distinta naturaleza organizacional.

La gobernanza colaborativa ofrece respuestas a problemas sociales complejos mediante un mayor nivel apertura, transparencia y legitimidad, sumando recursos y personas que contribuyen a formar un todo cuyo resultado es mayor que la suma de sus partes.

### **1.4. Enfoque metodológico y preguntas de investigación**

Si bien la inspiración y las raíces se remontan a trabajos de las pasadas dos o tres décadas, la gobernanza colaborativa como objeto de estudio tiene un recorrido aún más corto en el tiempo. Su consolidación ocurre durante la primera década del s.XXI, casi con exclusividad en la literatura anglosajona.

---

<sup>4</sup> Para el listado completo de entidades que conforman esta red, ver punto 8.1 del anexo.

Tanto en el campo de la investigación como a nivel de gestión pública en el mercado hispanoparlante, las experiencias prácticas y los desarrollos teóricos son escasos, algo que con seguridad cambiará en los próximos años, pero que de momento dificulta la introducción de hipótesis causales. Es por esta razón que se escoge una **metodología exploratoria/descriptiva** de estudio de caso.

Tal como señala Robert Yin (2009), la metodología de estudio de casos es absolutamente adecuada en estudios exploratorios o descriptivos, que responden básicamente a preguntas del tipo *cómo* y *por qué* de los problemas de ciencias sociales.

Esto implica que no se construyen hipótesis causales, sino que se realiza un estudio descriptivo guiado por determinadas preguntas de investigación.

Las preguntas a las que intentaremos dar respuesta a partir del análisis del caso de estudio son:

- *¿Por qué algunos actores estatales y no estatales de Barcelona toman la decisión de actuar de manera colaborativa en la atención a personas sin hogar en la ciudad?*
- *¿Cuáles son los factores o variables que tienen mayor incidencia en el desarrollo y evolución de la Red de Atención a Personas sin Hogar de la ciudad de Barcelona según los participantes?*

#### *Estructura del Trabajo*

La presente tesis de investigación se estructura en los siguientes apartados principales:

- Estado del arte y marco teórico.
- Metodología de investigación.
- Resultados obtenidos para las variables observadas.
- Análisis de resultados en base al marco analítico propuesto.

- Conclusiones y recomendaciones para la acción.



Universidad de  
**San Andrés**



## 2. Estado del arte y marco teórico.

### 2.1. Influencias teóricas de la gobernanza colaborativa (GC).

Dada su vocación multidisciplinar, la GC despierta la atención de diferentes corrientes académicas: economía, sociología, ciencia política y de la administración pública, así como de estudios organizacionales, del tercer sector, de la administración de empresas, etc.

Compartimos con otros autores (Ansell y Gash 2008, Emerson *et al.* 2011) que es prioritario establecer un marco teórico propio de la GC que permita profundizar su estudio, su implementación y práctica profesional.

La teoría de la gobernanza colaborativa se articula esencialmente sobre dos momentos diferentes. En primer lugar, un conjunto de teorías analizan la aparición o surgimiento de la GC, y en segundo término, otro bloque de teorización profundiza sobre sus dinámicas de funcionamiento, procesos internos y resultados.

Dentro del primer bloque, siguiendo a Gazley (2008), la estructura teórica de la colaboración público-privada (una de cuyas formas es la gobernanza colaborativa), se analiza desde varias disciplinas, y cada una de ellas introduce distintos enfoques:

- Economía: la teoría del agente, de los contratos incompletos, de la contratación relacional y de los costos de transacción;
- Ciencia Política y Estudios de Política: pluralismo y grupos de interés, teoría de la elección pública; redes de política;
- Estudios Organizacionales: institucionalismo y neoinstitucionalismo, nueva gobernanza, privatización y gestión pública; dependencia de recursos; ciclos de vida organizacional.
- Sociología y Conducta Humana (*Human Behaviour*): redes sociales, teoría de los juegos.

Resultaría inabordable y poco útil a nivel heurístico describir todas las corrientes que influyen sobre la GC, y es por esta razón que hemos seleccionado las que consideramos que más se ajustan a nuestra definición de GC.

Teniendo en cuenta los dos momentos de la GC, el marco teórico que desarrollaremos aquí también se articulará en dos partes.

En una primera sección, se explicitarán las influencias que la GC recoge de la teoría social, política y de la administración pública, y en segundo término, se describirán los lineamientos propios de la incipiente teoría de la gobernanza colaborativa.

Siguiendo a Tang y Mazmanian (2008), podemos afirmar que las siguientes corrientes marcan de una manera clara y distinta a la teoría y la práctica de la especificidad de la gobernanza colaborativa.

- La teoría de la cooperación entre actores racionales (Axelrod).
- El marco de análisis y desarrollo institucional (*IAD framework*).
- La política de la Elección Estructural (*Structural Choice Politics*).
- La teoría de redes.
- La síntesis teórica de la GC.

### **2.1.1. Axelrod y la teoría de la cooperación entre actores racionales.**

¿Cómo es posible que surja la cooperación o colaboración entre dos o más actores que se presuponen racionales y que buscan maximizar su beneficio individual en un entorno de competencia?

Robert Axelrod (1984) logra dar respuesta a este interrogante analizando la evolución de la cooperación a partir de una versión iterada del dilema del prisionero, en una obra que resulta una cita extendida en la literatura de la GC.

Esta referencia recurrente se debe a que quienes participan en arreglos de GC también se presupone que actúan bajo criterios de racionalidad y priorizando intereses personales o de las organizaciones o instituciones que representan al momento de tomar la decisión de colaborar.

La GC implica tomar la decisión de realizar una inversión inicial de recursos, al menos en tiempo y dedicación profesional, en pos de unos beneficios *a priori* aplazados en el tiempo.

El estudio pionero de Axelrod (1984) constituye una fundamentación de la cooperación o colaboración a partir del análisis de las elecciones racionales repetidas de dos rivales que buscan maximizar su interés, optando por cooperar, no cooperar o traicionar al otro, en todos los casos sin la intervención de ninguna autoridad central.

Aunque no reproduciremos aquí todas las implicancias del Dilema del Prisionero, vale la pena recordar que la estructura de recompensas o matriz de pagos es la siguiente:

$$T > R > C > P$$

En donde **T** es la recompensa que obtiene **A** por no cooperar y que **B** coopere, **R** es la recompensa cuando ambos cooperan entre sí, **C** es el resultado de la no cooperación de ninguno de los actores y **P** es el resultado para **A** cuando éste coopera y **B** decide no hacerlo.

Como se puede observar para un actor individual, en esta matriz la tentación a no cooperar con su par es máxima, dado que es la mayor recompensa en caso de que su rival lo haga.

Sin embargo, el análisis de Axelrod (1984) demuestra que en partidas repetitivas del Dilema del Prisionero, las fórmulas que obtienen al final un mayor puntaje no son los que actúan como actores egoístas sino quienes tienden a mostrar una respuesta colaborativa cuando el otro así lo hace.

La fórmula de *TIT FOR TAT* (la rutina informática que se erigió como ganadora del concurso organizado por Axelrod), comienza colaborando y luego reacciona de manera idéntica a cómo lo hace el otro participante en su movida anterior (es decir con *memoria* de la jugada inmediatamente anterior).

Con esta conducta lo que logra es dar lugar a la cooperación sin pagar excesivamente las consecuencias del “tonto”, es decir “castigar” con la no colaboración cuando el otro así lo hace.

En síntesis, la fórmula del éxito de *TIT FOR TAT* tiene que ver con cuatro características principales que actúan simultáneamente: a) es “bueno” porque comienza cooperando; b) castiga comportamientos no colaborativos, siendo a la vez c) “piadoso”, es decir que no sanciona excesivamente la actitud egoísta; y por último d) es “claro”, trasluce su lógica de acción al cabo de pocas jugadas.

Son numerosas las lecciones que extrae Axelrod (1984) para el análisis de la cooperación a partir del funcionamiento de *TIT FOR TAT* y de los otros programas que participan en el torneo.

En primer lugar, el autor comprueba la hipótesis de que **la colaboración o cooperación es posible aún para individuos egoístas y racionales** en un entorno aislado que incentiva la deserción.

Esto se debe a que la interacción entre los actores no es única sino que se repite numerosas veces o al menos existe la *expectativa* de que así sea en el futuro.

En segundo lugar, los jugadores tienen memoria de lo que ha sucedido en el pasado, lo que permite **construir reputaciones y castigar la no cooperación**.

Asimismo, y esto es clave para el autor, **los beneficios del largo plazo deben ser más importantes que los del corto plazo para que surja la cooperación**.

Axelrod (1984) señala que también existen otras vías para fomentar la cooperación, que pueden ir desde sencillamente modelar la estructura de incentivos castigando duramente la no cooperación, o trabajando también sobre niveles institucionales que incentiven componentes no racionales de la acción (por ejemplo la importancia de la reciprocidad).

También observa que la cooperación es más factible en entornos que intervienen pocos jugadores para generar un escenario estable de interacción entre ellos.

Axelrod (1984) también destaca que estamos habituados a enmarcar la acción humana en juegos suma cero, lo que determina siempre ganadores y perdedores, cuando difícilmente es así en la vida real.

Por último, la escasa “envidia” o interés en derrotar o sumar más puntos que su adversario que demuestra *TIT FOR TAT* es otra de las claves de su éxito.

Dos consideraciones son importantes a tener en cuenta del análisis de Axelrod (1984) para el surgimiento y mantenimiento de la colaboración: en primer término se observa que no resulta necesario que los actores adquieran un comportamiento altruista o irracional sino que aún siguiendo parámetros racionales y egoístas, **la colaboración es la estrategia ganadora en el largo plazo.**

En segundo término, tampoco sería necesaria una gran *confianza* entre ellos, sino simplemente la memoria y la reciprocidad en el corto plazo permiten castigar las conductas no colaborativas y responder positivamente a las que sí lo son.

A partir de la obra de Axelrod (1984), Buskens y Weesie (2000) investigan qué sucede cuando los actores interactúan en una red social en donde el comportamiento egoísta no sólo puede ser sancionado por un miembro, sino que también entra en juego la confianza a partir de la reputación en el conjunto del sistema.

En el análisis de Axelrod (1984), un actor sólo puede sancionar el comportamiento egoísta de su partenaire, pero en cambio estos autores se preguntan qué sucedería si los comportamientos egoístas también pagaran un precio en forma de reputación negativa

en las interacciones con diversos actores. A través de formulaciones matemáticas, Buskens y Weesie (2000) concluyen que una red que compartiera información sobre actitudes egoístas incrementaría los costos de la deserción, fomentando aún más los comportamientos colaborativos.

Si bien estamos de acuerdo tal como señalan algunos autores como Ken Binmore (2011) en cuanto a que es una simplificación extrema concebir los problemas cooperación en las relaciones sociales e institucionales a partir de esquemas del tipo dilema del prisionero, su demostración sirve para recordar que aún para el caso de individuos puramente egoístas y racionales la colaboración puede resultar una opción válida en esta estructura de la acción.

Aún en una simulación completamente racional (únicamente posible en entornos virtuales), existen incentivos para cooperar con otro actor cuando hay una expectativa de repetición futura del juego.

Las relaciones sociales son indudablemente mucho más complejas, pero para muchos autores el aislamiento de este tipo de interacción racional y egoísta constituye la base de la colaboración entre actores y organizaciones.

El principal añadido de complejidad de la realidad social tiene que ver con el surgimiento de las **instituciones**, un elemento central en la argumentación de autores como Elinor Ostrom que veremos a continuación.

### **2.1.2. Elinor Ostrom y el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD *framework*).**

El punto de partida de la economista y politóloga Elinor Ostrom, impulsora de la teoría conocida como IAD (*Institutional and Analysis Development framework*), es el estudio de los dilemas de coordinación y de acción colectiva entre actores en el usufructo de bienes públicos de una población.

En *Governing the Commons* (Ostrom 1990) la autora señala que existen modelos de regulación más exitosos que el del mercado (privatización) o del estado (regulación estatal) a la hora de controlar y obtener el máximo valor público sobre el uso de bienes que se caracterizan por la dificultad de limitar quiénes hacen usufructo así también como en su nivel de explotación.

La autorregulación de este tipo de bienes a partir de esquemas comunitarios policéntricos basados en la confianza y la reciprocidad, funciona en muchos casos de manera más exitosa que la regulación centralizada o los mecanismos de mercado.

Si bien este es un caso particular de gobernanza colaborativa, Ostrom desarrolla a partir de su estudio un enfoque que pretende establecer una lógica de transversalidad en las ciencias sociales a partir del análisis institucional de interacciones entre actores u organizaciones, tomando como unidad de análisis las *arenas* de acción.

El IAD *framework* propone que existe un marco para su observación (arena) que está conformada por:

- Acciones y situaciones;
- Participantes;
- Interacciones (entre los participantes).
- Resultados (producto de las interacciones).
- Variables exógenas como las condiciones materiales o biofísicas, los atributos de la comunidad y el conjunto de reglas.

Dentro del esquema de la acción de Ostrom (2005), existen siete conjuntos de variables a ser observadas: *participantes* (individuos u organizaciones) que ocupan diferentes *posiciones*; *resultados potenciales*; vínculos *acción-resultado*; el *control* o *poder* que ejercen los participantes; la *información* generada y *costos* y *beneficios* asociados a las diferentes acciones.

Como se deriva de la teoría de la acción colectiva y la elección racional, Ostrom mantiene el supuesto de individuos que actúan racionalmente maximizando beneficios

de manera egoísta, pero aclara que no todas las situaciones son las de competencia del mercado.

Asimismo, la autora destaca el papel fundamental de los atributos o características de la comunidad y la confianza y reciprocidad existente entre los actores.

Por otra parte, Ostrom (2005) afirma que todas las arenas de acción cuentan con reglas que marcan todo el proceso y especialmente el comportamiento y los resultados (*outcomes*) finales.

Estableciendo una tipología de dichas reglas, Ostrom (2005) señala:

- Reglas de acceso (determinan quién forma parte y quién no).
- Reglas de posición (establecen qué espacio ocupa cada uno).
- Reglas de elección (marca qué acciones son posibles).
- Reglas de recompensas y castigos (incentivos positivos y negativos).
- Reglas de agregación y alcance (vinculadas al control y a los resultados posibles).

El surgimiento de arreglos institucionales colaborativos frente a conflictos de intereses representa otra forma de gobernanza colaborativa.

En efecto, en *Understanding institutional diversity* (Ostrom 2005), la autora introduce el peso de las instituciones, del contexto o atributos de la comunidad redefiniendo el marco general de la acción e interacción entre los individuos egoístas que buscan maximizar sus beneficios en un entorno de competencia.

Ostrom (2005) señala **la interdependencia de los actores y el papel clave que juegan las reglas para incentivar o no procesos de colaboración o actitudes egoístas entre los participantes.**



La solución para los casos en que es necesaria una actitud colaborativa para obtener un beneficio sustentable en el tiempo, no pasa por una figura de “Leviatán” (un actor fuerte y centralizado que determine el actuar de todas las partes), sino por reglas que permitan incentivar el comportamiento colaborativo y castigar la defección.

Por otra parte, Ostrom (2005) sostiene que existen distintas *arenas* de acción colectiva: múltiples niveles institucionales interrelacionados que determinan la orientación y resultado de las interacciones de los individuos en problemas de acción colectiva. De este modo, por ejemplo, la aprobación de una ley, no sólo involucraría la negociación entre representantes y/o partidos políticos, sino que debería estudiarse el peso de las interacciones con grupos de poder, el poder ejecutivo, etc. Es decir, las múltiples capas de interacción que dan cuenta del resultado final.

Para esta autora las situaciones a analizar por los científicos sociales no se dan de manera aislada sino que tienen vinculaciones y conexiones con hechos previos y posteriores, elevando el nivel de complejidad e interdependencia.

**En este sentido, podríamos afirmar que la decisión de una organización pública o privada de colaborar con otras dependería, siguiendo este marco teórico, además del análisis racional-egoísta, de otras múltiples variables internas y externas, tales como el capital social, las prácticas e historia de una comunidad, los intereses o necesidades particulares, de los puntos de vista de los principales directivos, de la confianza entre actores, etcétera.**

Resumiendo, si bien no se abandona la idea de que los individuos u organizaciones pretenden siempre maximizar sus beneficios, la acción se enmarca en un contexto general en donde hacen su aparición las normas, reglas o instituciones para definir las condiciones de posibilidad y resultados de esta acción colectiva.

### **2.1.3. La teoría de la política de elección estructural**

La teoría de la política de la elección estructural (*Structural Choice Politics*, Moe 1995) argumenta sintéticamente que las decisiones y políticas de la burocracia pública no se

dirigen maximizando los criterios de eficacia, eficiencia y la utilidad pública, ni bajo criterios ideológicos, sino que se ven altamente influenciadas por grupos organizados que presionan o modelan el proceso de política pública en función de sus intereses y de su visión de mundo.

Los compromisos de la clase política con grupos y actores movilizados individual o colectivamente, intereses de partido, etc., influyen de manera determinante en el tipo de arreglo institucional y las políticas y programas que se acaban implementando.

Como señalan Tang y Mazmanian (2010), en el campo de la gobernanza colaborativa, esto se traduce en la hipótesis que las distintas organizaciones que intervienen en arreglos inter-institucionales no lo hacen exclusivamente por alcanzar un objetivo de bien común, sino también por motivaciones propias internas.

De esta manera, según afirman estos autores, un gobierno que abre la puerta a la participación de actores externos, no sólo busca intervenir de manera diferente en la escena pública, sino también lograr apoyos institucionales y políticos a su partido; mientras que las organizaciones pugnan por asegurar fuentes de financiamiento, entre otras razones de su colaboración.

Este hecho, limitaría y determinaría de manera considerable el surgimiento, la supervivencia, los alcances y las características de la gobernanza colaborativa, al tener que responder a diversos intereses a la vez.

Asimismo, esta capacidad de influencia haría que actores con mayor capacidad de movilización y conexiones políticas pudieran imponer su agenda en el proceso de gestión colaborativa, canalizando mayores recursos a expensas de otros actores más débiles.

Esta argumentación también se puede traducir en que durante la implementación de políticas públicas se pierde racionalidad y eficiencia en el uso de recursos, al responder no a las necesidades objetivamente detectadas, **sino a los intereses o capacidad de movilización de un sector, organización o partido de gobierno.**

Este hecho, que podría ir en contra de los arreglos colaborativos *multi* organizacionales, no necesariamente representa un obstáculo insuperable, sino que puede ser anticipado y prevenido de manera colectiva por todos los participantes mediante el diseño de normas y reglas de funcionamiento y ejecución.

#### **2.1.4. El análisis de redes de gestión pública (*Public Management Networks – PMNs-*) de Robert Agranoff**

El precepto esencial de la teoría de redes sostiene que los lazos entre individuos y/o entre organizaciones forman estructuras con entidad epistemológica susceptibles de ser estudiadas y analizadas.

El estudio de las redes como unidad de análisis diferenciada del individualismo metodológico de la teoría de la acción racional, se remonta en buena medida a la sociología norteamericana de los años '50 del siglo XX.

En el campo de la teoría organizacional y de empresa, los desarrollos sobre las redes de empresas, individuos e influencias, también tiene una extensa trayectoria en la historia reciente. En la sociología contemporánea, Manuel Castells (2002) fue uno de los pioneros en referirse al mundo como una red social.

Pese a que sus detractores recelan del poder explicativo de la teoría de las redes, éstas están más que vivas en el ámbito de las políticas públicas y la gobernanza colaborativa y es por ello que autores como Robert Agranoff, entre otros, se dedicaron a estudiarlas en profundidad.

En la obra *Managing within networks* (Agranoff 2007), el autor realiza un estudio cualitativo de 14 redes de colaboración público-privada de EE.UU.

Agranoff (2007) parte de la definición de redes de gestión pública como “estructuras colaborativas que reúnen a representantes de entidades públicas y ONGs para atender problemas comunes que agregan valor a los gestores/especialistas, a sus organizaciones y a las redes.” (Agranoff, 2007, P.2. –trad. propia-)

Agranoff (2007) agrupa las redes según la siguiente tipología:

a) Redes de información.

Son esencialmente redes en las que los actores intercambian información y conocimientos especializados sobre arenas de políticas específicas.

b) Redes de desarrollo institucional.

El intercambio entre los actores adquiere un grado mayor de actividad con el fin de fortalecer capacidades institucionales de cada organización a través de actividades como formación y análisis en profundidad del sector y soluciones de políticas.

c) Redes de “estrategia” (*outreach*).

Son aquellas en las cuales los miembros comparten conocimientos e información que mejoran las oportunidades de acceder a nuevos recursos, posiciones sobre programas de políticas e incluso puede darse cierto nivel de implementación de acciones.

d) Redes de acción.

Estas redes dan cuenta de la conjunción de voluntades de distintas organizaciones que se reúnen para planificar e implementar políticas públicas de manera colaborativa. Representan los casos en que se interviene a partir de acciones conjuntamente diseñadas.

Como se puede observar, la clasificación va desde acciones más intangibles a la praxis más concreta, es decir, de las redes más alejadas de la implementación a las redes de acción conjunta de planificación e implementación de políticas públicas, un caso que claramente se inscribe en nuestra definición de gobernanza colaborativa.

Otra rápida distinción que realiza Agranoff (2007) se refiere a la diferencia entre las denominadas redes “sociales” y las “organizacionales”. Las primeras responden a las estructuras y características de las relaciones sociales dentro de las sociedades contemporáneas en las que los individuos se conectan en múltiples niveles, medios y

entornos, pero sin una formalidad ni objetivo delineado, mientras que las segundas responden a objetivos de organizaciones que buscan mejorar su nivel de impacto y de alcance de su misión/visión institucional a través de acuerdos formalizados.

### *La “colaborarquía”*

En un enfoque de *grounded theory*, Agranoff (2007) extrae como raíz común de todas las redes analizadas, la conclusión de que todas ellas (estén más o menos cerca de la implementación) se caracterizan por ser *no jerárquicas*, con estructuras de decisión de tipo colegiada o de democracia directa, fuertemente diferenciadas del funcionamiento de las agencias o burocracia pública tradicional.

A este tipo de nueva estructura organizativa, la denomina *colaborarquía*, unificando en un neologismo sus dos principales características: la colaboración y la ausencia de jerarquías.

En este sentido, Agranoff (2007) destaca que las organizaciones públicas tradicionales se transforman progresivamente en instituciones más abiertas y en muchos casos trasladan la creación de valor público a este nuevo tipo de arreglo institucional: las redes de colaboración.

Aún más, el rol de las organizaciones no lucrativas en este último tipo de redes, contribuye, según este autor, a trasvasar sus prácticas a la propia gestión pública.

Si existe algún tipo de jerarquía, esta se caracteriza por ser no formal y basada en la capacidad técnica y en la reputación institucional dentro de la propia red.

En este sentido, otro rasgo central de las colaborarquías es **el peso de la reputación y la confianza** entre los participantes. Agranoff (2007) señala que la cohesión interna de la red se debe en gran parte al nivel de confianza de los actores, que en la mayoría de los casos se conocen previamente a la formación de la red por haber coincidido en otros ámbitos institucionales y por la propia movilidad profesional de los responsables. La

práctica y la división interna en pequeños grupos dentro de la red refuerzan la mutua confianza a partir del trabajo en colaboración.

Como una de sus conclusiones principales, Agranoff (2007) señala que las redes son *colaborarquías* que se autogestionan pero que necesitan de ciertos mínimos de organización y rigurosidad de trabajo para transformar la participación en acciones concretas, además de determinados niveles de liderazgo, confianza y definición de procesos internos. A pesar de ser diferentes de las jerarquías convencionales, las colaborarquías presentan las mismas necesidades institucionales para funcionar aunque éstas se desarrollen con una metodología diferente, abierta y participativa.

**La gestión del conocimiento** dentro de las redes es otro de sus rasgos principales. El autor señala que el espacio de trabajo de las redes es altamente proclive a transformar información en conocimiento a partir de la interacción de profesionales especializados que se reúnen para resolver problemas concretos a partir de la información que maneja cada organización, trabajando en grupos reducidos con un objetivo en común (Agranoff 2007).

En síntesis, para este autor las redes básicamente se ocupan de:

- Intercambiar información e identificar y definir problemas.
- Mejorar la infraestructura y la gestión de conocimiento.
- Construir capacidades (*capacity building*).
- Diseñar estrategias conjuntas.
- Diseñar e implementar políticas públicas conjuntamente.

Este mismo autor apunta en *Collaborating to Manage* (Agranoff 2012) las barreras, obstáculos o dificultades que a menudo es necesario superar a fin de alcanzar los objetivos de la red y que son compartidos tanto por él como por otros autores. Algunas de estas barreras son:

- *Asimetría de poder* entre los participantes. Esto podría implicar, entre otros efectos, que se impongan determinadas agendas de las organizaciones más poderosas por sobre las de organizaciones más pequeñas.
- *La defensa de la agencia pública* de su campo de acción, es decir, sobre el conjunto de problemas, oportunidades y acciones una agencia ejerce su legítima autoridad.
- *Plazos y esfuerzos excesivamente extensos* en el tiempo, lentitud en la toma de decisiones y alcance de objetivos, etc.
- *Tiempo y costes de oportunidad* extraídos del trabajo interno de cada organización.
- Visión, misión y agenda estrechas o limitadas por la búsqueda de un consenso entre todas las partes.
- *Fuerzas organizacionales internas*: excesivas expectativas respecto de resultados y subestimación del esfuerzo necesario (la red no es un bien en sí mismo); protagonismos y vocaciones personalistas por conducir el desarrollo de la red (liderazgo); dificultades en detectar vacíos técnicos y recostarse en “liderazgos naturales”; desdén de discusiones o debates internos, etc.

### **2.1.5. Ansell y Gash: análisis de la gobernanza colaborativa.**

Chris Ansell y Alison Gash de la Universidad de California publicaron en 2008 *Collaborative Governance in Theory and Practice* (Ansell y Gash 2008), con la intención de clarificar lo que se entiende por gobernanza colaborativa tanto en sus aspectos más teóricos como en su práctica concreta.

A partir del análisis de 137 estudios publicados en diversos campos epistemológicos sobre GC, su objetivo principal ha sido la construcción de un modelo teórico-práctico que responda a la mayoría de la casuística encontrada en los estudios aleatoriamente seleccionados.

Según estos autores, **la teoría de la gobernanza colaborativa se enfrenta al pluralismo de grupos de intereses que pugnan en la arena política como adversarios en un juego de suma cero.** La corriente del desarrollo institucional de

capacidades y la teoría de la complejidad son las fuentes desde donde se fundamenta este nuevo paradigma.

Estos autores definen la gobernanza colaborativa de la siguiente manera:

“Un arreglo de gobierno donde una o más agencias públicas involucran directamente a actores no estatales en un proceso de decisión pública colectiva que es formal, consensuada y deliberativa y que apunta a hacer o implementar política pública o gestionar programas o activos públicos.” (Ansell y Gash, 2008, p.544 –trad. propia-)

Según los propios autores, esta definición implica las siguientes premisas:

- a) El foro o iniciativa de GC es iniciado por agencias o instituciones públicas;
- b) Los participantes incluyen actores no estatales;
- c) Los participantes se involucran en la toma de decisiones y no son sólo “consultados” por las agencias públicas;
- d) El arreglo institucional está formalmente organizado y se reúne colectivamente;
- e) El foro apunta a tomar decisiones por consenso;
- f) El foco de la colaboración está en la gestión o política pública.

Ansell y Gash (2008) elaboran su teoría frente a dos explicaciones alternativas en el campo de la política pública: la del pluralismo de intereses y el *gerencialismo*.

Según estos autores, **la GC no es una forma de intermediación de intereses en la que el ganador se lleva todo**, sino que en ella, **los intereses adversarios trabajan por establecer verdaderas relaciones de cooperación, no como fruto de un pacto de intereses o negociación, sino para transformar de raíz la naturaleza de la relación, al menos en el marco de esta alianza.**

Asimismo, la GC también se opone al *gerencialismo* en cuanto a que la política pública ya no es fruto de conocimiento experto exclusivo de la agencia pública, sino que en las sociedades actuales existen múltiples centros o *nodos* de conocimiento cuyos puntos de vista resulta imprescindible incluir.



Por otra parte, los autores también establecen las diferencias con otras “familias” conceptuales de la GC: el corporativismo y las redes de política.

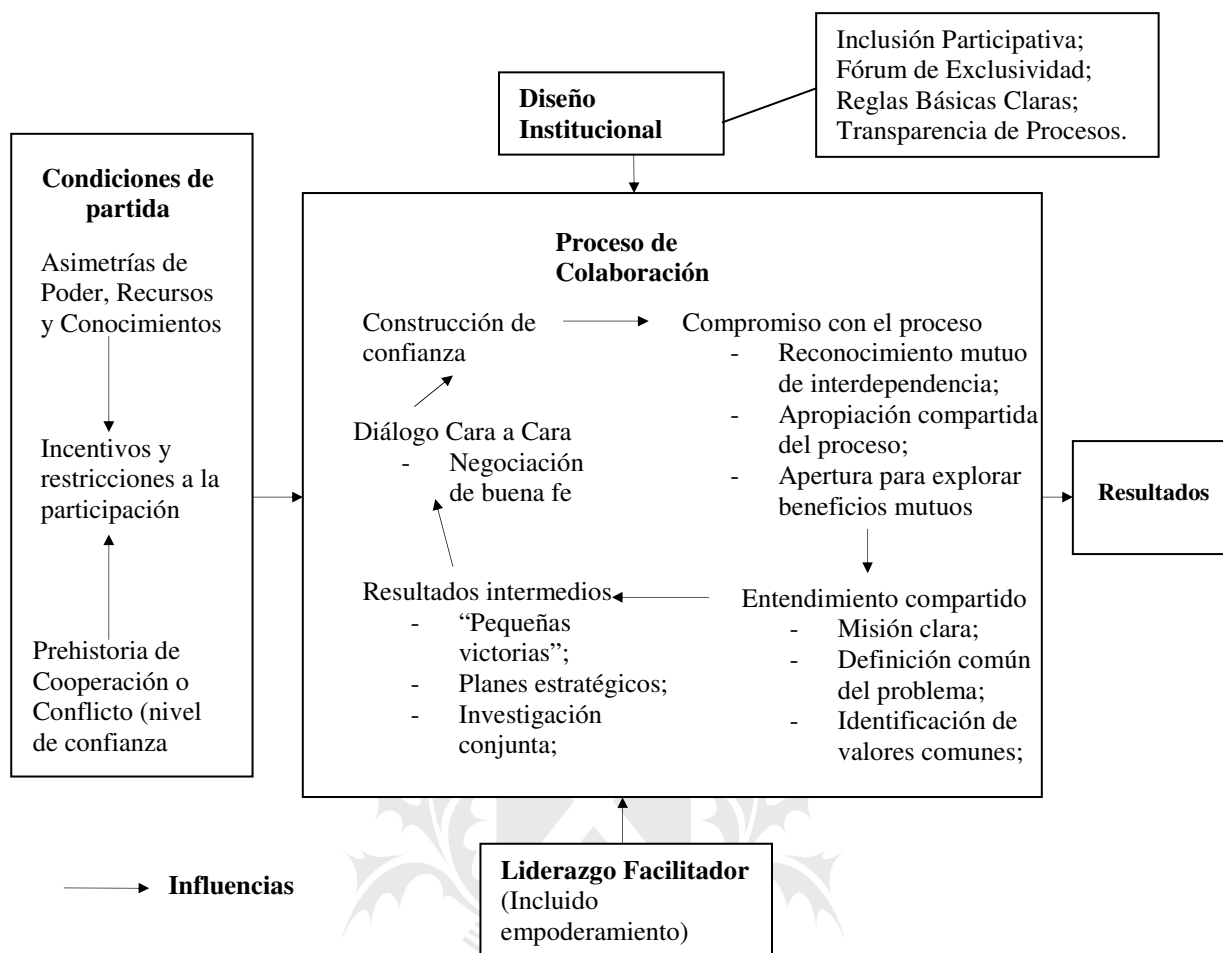
Respecto del primero, la GC vendría a ser un acuerdo más abierto a la participación de otros actores, y no un mero pacto tripartito entre tres actores principales (como habitualmente entiende el corporativismo clásico).

En cuanto a las redes de política pública, señalan que si bien éstas pueden ser una forma de GC, no siempre lo son, ya que en muchos casos se caracterizan por la escasa formalización, organización e impacto. Pueden ser redes consultivas que intercambian información pero que no representan un compromiso o labor conjunta. Esto dejaría fuera del paradigma de la GC a casi todas las redes descritas por Agranoff (2007), con excepción de las redes de acción.

El término de alianzas público-privadas también es similar pero no siempre comprende una práctica de GC, ya que en la mayoría de las veces, no hay una toma colectiva de decisiones conjunta, sino acuerdos de acción o implementación.

En síntesis, Ansell y Gash (2008) acaban definiendo un modelo para el análisis de la GC que se compone de las siguientes variables generales:

- Condiciones de partida;
- Diseño institucional;
- Proceso de colaboración.
- Liderazgo;



**Fig. 1. Modelo de gobernanza colaborativa (Fuente: Ansell y Gash 2008, trad. propia).**

Cada una de estas grandes variables es desagregada en otras más específicas, lo que permite una mayor profundidad de análisis.

#### *Condiciones de inicio o situación de partida*

Una de las conclusiones a las que arriban los autores del estudio es que existen factores determinantes que condicionan las posibilidades de que la GC se inicie o no.

Entre ellos están:

- La “prehistoria” de cooperación o conflicto entre las partes (nivel de confianza inicial).

Las relaciones y conocimiento previo entre las partes involucradas, frecuente entre las organizaciones que trabajan un determinado sector, tiene peso en la decisión de iniciar o no una práctica de GC, según sean éstas conflictivas o no.

- Las asimetrías de poder, recursos y conocimientos.

Un entorno de organizaciones muy asimétrico facilitaría la hegemonía del arreglo de GC por parte de los actores más poderosos o de más recursos. Además, esta asimetría de poder también impacta sobre el nivel de confianza y compromiso de los participantes.

- Los incentivos positivos y negativos a la participación.

Las organizaciones o sus representantes tienen una estructura de incentivos positivos y negativos a la hora de formalizar su participación en arreglos de GC. El primer (y casi siempre principal) incentivo “negativo” se visualiza rápidamente: la GC requiere de una dedicación de tiempo y recursos de cada uno de sus integrantes. Esto hace que también deba existir algún incentivo superador de esta inversión inicial.

Al ser en su gran mayoría acuerdos de tipo voluntario, **el principal incentivo positivo que impulsa la participación según los autores es la percepción de real influencia en resultados e impactos de política pública, mientras que la inacción, la escasez de resultados de corto y mediano plazo es lo que desafecta a los participantes de la GC.** De la misma manera, no formar parte también puede ser percibido como un incentivo a participar para no quedarse fuera de la discusión e influencia de la GC.

#### *Diseño institucional.*

Ansell y Gash (2008) definen el diseño institucional como el conjunto de reglas básicas de funcionamiento de la GC, especialmente en cuanto a las reglas de acceso que determinan qué actores entran a formar parte de la colaboración, fuente a la vez de legitimidad interna y externa. También destacan la importancia de las reglas básicas de organización y funcionamiento, que deben

ser claras para todos y que tienen un impacto en el nivel de participación e implicación de los actores.

La exclusividad del fórum hace referencia a que la iniciativa de GC no comparta el espacio o la arena política con otros ámbitos, de manera tal que incentive positivamente a los actores a formar parte de ella. En otras palabras, que sea “el único juego en la ciudad”.

Las reglas claras y la transparencia aluden a evitar que el ámbito de GC sea manipulado, se convierta en un escenario montado de escasa capacidad de intervención, acción e influencia política o por otra parte que tampoco se generen excesivas expectativas sobre su rol y posibilidades concretas.

### *El proceso de la gobernanza colaborativa*

Al interior del proceso de GC se produce una especie de círculo virtuoso que se inicia a partir del contacto directo interpersonal, y que a medida que avanza, se afianzan las dinámicas de colaboración. Los autores señalan las siguientes etapas:

- Contacto cara a cara: se produce aquí el conocimiento interpersonal y negociaciones de “buena fe” sobre las dinámicas de colaboración a desarrollar.
- Construcción de confianza: la etapa previa de conocimiento interpersonal es el primer eslabón de la generación y/o el fortalecimiento de las relaciones de confianza entre los participantes.
- Compromiso con el proceso.

El nivel de involucramiento de los actores con la GC comienza a partir del reconocimiento de un determinado nivel de interdependencia entre los participantes; los sujetos se hacen propio el proceso de GC y se predisponen a explorar los potenciales beneficios de la labor conjunta.

- Entendimiento compartido.

La práctica colaborativa requiere cierta unificación de criterios técnicos y profesionales sobre conceptos específicos y abordaje, planificación e implementación de políticas. Es necesario sentar una base común que puede ir desde la definición del problema, hasta el lenguaje técnico o el tratamiento de sus distintas dimensiones.

Los autores también destacan la definición de objetivos y la visión y misión estratégica como elementos prioritarios y esenciales del proceso.

- Resultados de mediano plazo.

Según la literatura analizada por Ansell y Gash (2008), resulta vital el acuerdo sobre logros de mediano alcance. **La consecución de objetivos “rápidos” o “pequeñas victorias” (*small wins*) reforzaría la implicación o el compromiso de los involucrados.**

Aún más, sin una clara visualización o percepción de estas rápidas “recompensas”, las organizaciones son renuentes a participar en arreglos de GC.

#### *Liderazgo facilitador*

La capacidad de convocar a los participantes a la mesa y guiarlos durante el proceso de la GC son dos de los factores más importantes que debe conducir el liderazgo facilitador según estos autores.

Asimismo, el líder también debe fomentar la participación de los actores una vez iniciado el proceso e intentar balancear las asimetrías de poder y recursos entre los participantes.

#### Síntesis de Ansell y Gash (2008): interdependencia, tiempo y confianza

Ansell y Gash (2008) arriban a la conclusión de que uno de los principales factores que motivan la GC y que permite que ésta avance, tiene que ver con la *interdependencia* del sector. Es decir, la idea de que para alcanzar sus objetivos organizacionales con un mayor nivel de éxito, una entidad necesita el soporte o la colaboración de otros actores.

Incluso en contextos de baja confianza o de conflictos abiertos, la interdependencia puede lograr que las partes se sienten nuevamente a la mesa de trabajo y logren fructificar acciones colaborativas.

La interdependencia y la confianza también pueden surgir y fortalecerse a partir del mismo proceso. El trabajo conjunto y especialmente el alcance de objetivos de corto o mediano plazo, pueden potenciar la confianza y aumentar la percepción de interdependencia que muchas organizaciones no tienen hasta el momento previo de la GC.

Pero los efectos positivos de la práctica de gobernanza colaborativa cuentan con la desventaja de ser procesos de mediano y largo plazo, que requieren una inversión de tiempo para poder generar la confianza y alcanzar el éxito gracias al trabajo conjunto.

## 2.2. Marco de análisis

La teoría expuesta aborda la gobernanza colaborativa desde lo más general y elemental como el estudio del origen de la cooperación de Axelrod (1984), hasta los aspectos más concretos de las condiciones y elementos de gestión y crecimiento (Ansell y Gash 2008).

La bibliografía revisada recoge los elementos centrales de análisis de la GC que se reducen esencialmente a dos aspectos: el **por qué** de la cooperación entre actores racionales y el **cómo** de los procesos de gobernanza colaborativa.

En la introducción hemos señalado qué entendemos por gobernanza colaborativa, una definición que se aleja de las redes de Agranoff (2007) y que aunque se acerca más bien a la de Ansell y Gash (2008), contiene algunas matizaciones.

En primer lugar, a diferencia de Agranoff, las redes de acción son una forma organizacional de gobernanza colaborativa, pero no la única. La GC se puede dar entre dos actores sin llegar a formar una red.

Por otra parte, sólo las redes de acción entrarían en la categoría de gobernanza colaborativa, ya que tanto las informativas, como las de desarrollo institucional o las de estrategia, pueden no intervenir activamente en el diseño e implementación de políticas públicas.

Respecto de la definición de Ansell y Gash (2008), cabe destacar que la colaboración no necesariamente debe ser iniciada por el organismo o entidad pública. En ocasiones la invitación a colaborar puede venir de organizaciones no gubernamentales, o también puede darse el caso que la administración aproveche una red previamente creada o en funcionamiento a cargo de entidades no gubernamentales y decida incorporarla a su gestión, transformándola en una práctica de GC<sup>5</sup>.

Asimismo, el concepto de Ansell y Gash (2008) -como buena parte de la literatura- no implica la intervención de los agentes no gubernamentales en el **diseño y toma de decisiones de política pública**, e incorpora la gestión privada de equipamientos públicos como una forma de colaboración.

Bajo nuestro punto de vista, la contratación externa de servicios públicos no constituye una forma real de colaboración ya que el poder de decisión y la planificación reside exclusivamente en el ámbito público, que fija las pautas de ejecución y evaluación del servicio prestado.

En cuanto al análisis de Axelrod (1984), Ostrom (1990 y 2005) y Moe (1995), el posicionamiento crítico vendrá a partir de los resultados y conclusiones del estudio de caso y sobre las variables operacionalizadas y observables a partir de la metodología expuesta. Se podrá dirimir, de esta manera, si en el caso de estudio seleccionado se

---

<sup>5</sup> La colaboración que el programa *Proinfancia* de la Fundación Obra Social La Caixa ([http://obrasocial.lacaixa.es/ambitos/caixaproinfancia/caixaproinfancia\\_es.html](http://obrasocial.lacaixa.es/ambitos/caixaproinfancia/caixaproinfancia_es.html) -último acceso 15/05/13-) propone en algunos de los ayuntamientos españoles para mejorar los servicios y atención a la infancia en situación de riesgo es un ejemplo de esto. Otro caso podría ser la red de Centros Abiertos para la infancia y la adolescencia del Acuerdo Ciudadano: el Ayuntamiento de Barcelona no contaba con este tipo de equipamiento y a la hora de diseñar e implementar el propio tomó el modelo del sector no gubernamental y decidió crear una red específica para fortalecer la capacidad institucional. Ver <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/xarxa6.html>. (último acceso 7/7/2013).

cumplen los postulados fundamentales de las teorías consideradas o si pueden ser discutidos a partir de la contrastación empírica.

Por último, cabe destacar que el conjunto de teorías reseñadas no entran en contradicción directa entre sí, sino que actúan con efecto acumulativo apuntando los aspectos más importantes de la gobernanza colaborativa, especialmente respecto de las hipótesis sobre cómo es posible que surjan en contextos de competencia y cómo funcionan una vez que se ponen en marcha.



Universidad de  
**San Andrés**



### **3. Metodología de la investigación.**

#### **3.1. Sobre el diseño metodológico**

El diseño metodológico de la presente investigación responde a las necesidades de un estudio de tipo exploratorio/descriptivo. Es en parte exploratorio porque busca a partir de la indagación empírica encontrar nuevas aristas no consideradas que afecten a las preguntas de investigación. Y su carácter descriptivo se vincula al relato de los aspectos más importantes de la experiencia de gobernanza colaborativa seleccionada a partir de las manifestaciones de los entrevistados.

Como señalamos en la introducción, la gobernanza colaborativa tal como se define en la presente investigación aún representa en la práctica un mínimo porcentaje del diseño e implementación de políticas públicas, tanto a nivel regional como a nivel local. En efecto, encontrar casos que cuenten con un cierto recorrido y experiencia factible de ser analizados no resulta una tarea sencilla ni accesible.

Es por esta razón que pese a que la literatura de estudio de caso (Yin 2009) señala que las argumentaciones resultan más sólidas cuantas más experiencias puedan ser comparadas, las limitaciones de esta investigación impiden incorporar más casos de estudio.

No obstante esta dificultad, los datos recabados se han querido contrastar con el testimonio de informantes clave externos con experiencias en otros ejercicios de gobernanza colaborativa. Como resulta obvio, la intención no ha sido establecer un grupo de control sino contrastar las especificidades de la red y los elementos que podrían ser comunes otras prácticas de GC.

De esta forma se realizaron un total de 31 entrevistas semiestructuradas, 20 a personas representantes de instituciones que forman parte de la Red de Atención a Personas Sin Hogar (XAPSLL) y 11 entrevistas a profesionales con experiencia en otros casos de

gobernanza colaborativa, dentro o fuera del Acuerdo Ciudadano, pero siempre del ámbito metropolitano de Barcelona<sup>6</sup>.

También se analizaron documentos e informes de trabajo de la XAPSELL, desde sus inicios hasta el presente.

Vale la pena recordar que la unidad de análisis que tomamos es la propia red como caso de GC y la unidad de observación son las personas representantes de cada una de las organizaciones que forman parte o que son considerados dentro del grupo de informantes clave.

### **3.2. Variables observadas para el análisis de la gobernanza colaborativa en el caso de estudio.**

En base a lo expuesto en el marco teórico, a continuación se describen las principales variables de análisis y sus correspondientes dimensiones e indicadores seleccionados en el trabajo de campo realizado. Es importante recordar que el objetivo de un estudio exploratorio/descriptivo es en primer lugar, identificar las variables relevantes y en segundo lugar, intentar describir sus valores, pero sin establecer relaciones de causalidad.

En la mayoría de los casos se trata de variables complejas compuestas por múltiples dimensiones, las cuales han sido operacionalizadas en indicadores directamente observables.

Establecemos tres grandes conjuntos de variables que se presuponen influyentes para la gobernanza colaborativa según el marco teórico revisado: las condiciones de inicio y características de la política pública, los procesos internos y el funcionamiento del arreglo de GC, y los resultados y valoración interna de la red.

---

<sup>6</sup> No se cuenta con autorización para citar los nombres de las personas entrevistadas cuyos fragmentos se transcriben posteriormente.

La observación y recolección de información se basa en las respuestas brindadas por los propios entrevistados.

Al final de esta sección se ofrece un cuadro resumen de variables e indicadores propuestos para la observación.

A) Condiciones de inicio y características de la política pública.

1. Causas que originan la GC.

Se consideran tres dimensiones de la variable que intervienen en la puesta en marcha de la GC analizada: **incerteza, fracaso del sector (*sector failure*) e interdependencia.**

La *incerteza* hace alusión a las dificultades de fundar científicamente la causalidad de determinados problemas sociales complejos y el desafío añadido de implementar soluciones exitosas de política para abordarlos.

El *fracaso del sector* implica que las organizaciones no logran resultados aceptables en su área de intervención, especialmente para las agencias que cargan con la responsabilidad pública o de rendición de cuentas.

La *interdependencia* hace referencia a la necesidad de las organizaciones de colaborar a causa del peso decisivo de alguno(s) de los actores dentro del campo de política del que se trate. Esto puede deberse a la capacidad de veto o porque la complementariedad y el trabajo conjunto permiten alcanzar objetivos que son imposibles o difíciles de lograr separadamente.

2. Relaciones entre los actores previas a la formación de la GC.

La literatura especializada destaca la importancia de las relaciones entre los protagonistas antes de la formación de la práctica de GC, como fundamental a la hora de construir confianza y compartir conocimientos técnicos y experiencias de trabajo.

Como indicadores se establecerá primeramente si existían estas relaciones y en caso afirmativo si se trataba de vínculos de cooperación, conflicto o competencia entre ellos.

### 3. Contexto.

El contexto en el estudio de la gobernanza colaborativa se compone de los elementos sociopolíticos específicos de una sociedad, gobierno y la arena de política pública que pueden favorecer (o no) la constitución de prácticas de GC.

Los elementos del contexto que consideramos relevante observar se refieren a la experiencia y recursos de las organizaciones participantes y el grado de comprensión técnico-científico del problema a abordar.

Las particularidades históricas de los servicios sociales, las dinámicas del asociacionismo y los vínculos público-privados a nivel de la ciudad también son elementos a explorar dentro del contexto.

### 4. Incentivos y motivaciones declaradas de los actores para sumarse a la GC.

Definimos esta variable como las razones o explicaciones a nivel individual y/o organizacional declaradas que motivan la entrada de los actores a la práctica de GC.

### 5. Complejidad de la política pública.

El nivel de complejidad o de “*wicked*” que sea un problema de política, su multidimensionalidad, las distintas jurisdicciones administrativas que intervienen y por consiguiente su respuesta en política pública, es relevante para el estudio de la GC.

Asimismo si bien la multicausalidad o la incerteza de soluciones de política pública pueden impulsar a conformar espacios de participación multiactoral, la diversidad de criterios, valores, y opiniones políticas, pueden dificultar la construcción de consensos mínimos necesarios para una gestión de GC.

### 6. Liderazgo político predispuesto a la GC.

La orientación política hacia procesos de GC también es un factor decisivo en el inicio de este tipo de procesos de co-gestión entre actores públicos y privados, y es por ello que se busca describir sus características para el caso de estudio seleccionado, según los miembros de la red.

## B) Procesos internos y funcionamiento de la GC.

### 7. Acceso a la red.

Las características del proceso de entrada para formar parte de la red como miembro activo puede ser considerado como un proceso abierto o con más o menos restricciones.

8. Relación con el área de gobierno responsable de política.

Mediante esta variable se examina fundamentalmente si existe y cuál es el nivel de capacidad de influencia y coordinación de la red con el Área de Atención a las Personas del Ayuntamiento de Barcelona, encargada de desarrollar las acciones dirigidas a las personas sin hogar en la ciudad.

9. Diseño institucional.

Todo espacio organizacional consolidado cuenta con un mínimo de reglas de funcionamiento y participación. Mediante esta variable se describe el nivel de desarrollo organizativo de la práctica de GC.

Para observarla, se revisará el reglamento interno de funcionamiento y se analizarán sus características principales.

10. Comunicación y transmisión de conocimientos.

Resulta relevante para la investigación describir el nivel de interacción, comunicación y transmisión de conocimientos y *expertise*, entre organizaciones de distintos sectores, gubernamentales y no gubernamentales con y sin fines de lucro.

Esta interacción representa uno de los más mentados valores añadidos de la GC, que genera en ocasiones un *spin-off* de mejora organizacional.

11. Confianza.

La confianza es definida como la expectativa positiva entre los participantes previamente al desarrollo de acciones conjuntas, medida tanto a nivel personal, profesional como institucional.

La construcción de confianza entre los participantes es marcada como uno de los factores clave del funcionamiento y desempeño. Incluso desde la teoría de la cooperación de Axelrod (1984), la formación de una reputación y la experiencia de trabajo conjunta es el principal fundamento de la confianza entre los actores.

Esta última puede preexistir a la GC, o generarse durante el proceso, lo que da inicio a una curva de aprendizaje o experiencia que condiciona su alcance.

#### 12. Gestión de asimetrías de poder entre las organizaciones participantes.

El poder se define aquí como la capacidad institucional para movilizar recursos materiales, de hegemonía ideológica y técnica. Se observará si existe o no una gestión específica de esta diferencia y si la convivencia de entidades más poderosas con otras más modestas influye en el desenvolvimiento de la red según los actores.

#### 13. Recursos.

Toda GC, cualquiera sea su nivel de consolidación institucional, debe disponer de un determinado nivel de recursos materiales e institucionales. En los casos de GC, el debate gira en torno sobre la adecuación de recursos a los objetivos definidos y sobre los aportes que realiza cada participante.

#### 14. Proceso de definición de objetivos.

Cómo se definen los objetivos y delimita la acción de la GC es uno de los puntos centrales del debate. La apertura del proceso de definición y los límites de la acción constituyen la definición más importante del arreglo de GC, según la mayoría de expertos.

Como indicador general se observarán las consideraciones de los protagonistas respecto del proceso de definición de objetivos, especialmente en cuanto a su apertura, alcance y garantía de participación de todos los integrantes.

#### 15. Liderazgo.

Con esta variable se indaga sobre quién o quiénes lideran la XAPSLL y el peso que puede tener en su desempeño y resultados según los participantes. Si bien se separa la función *facilitadora*, se observará quién lidera efectivamente, si es la propia administración pública o alguna(s) otra(s) organización participante, y si se direcciona o manipula la colaboración.

#### 16. Edad de la red.

La edad o el tiempo transcurrido desde el inicio del trabajo de tipo de GC puede ser un factor de influencia, especialmente si se detecta una curva de aprendizaje o se intuye una vinculación con la generación de confianza institucional.

17. Compromiso de los participantes en las acciones de la red.

El nivel percibido del involucramiento e implicación de los participantes de la red en las distintas actividades y grupos de trabajo definen la observación directa de este indicador.

C) Resultados y valoración interna de la XAPSSL.

Si la evaluación en cualquier política pública presenta dificultades técnicas y organizacionales, la premisa compartida por los autores de GC es que realizar esta tarea en este tipo de arreglo institucional presenta aún un desafío mayor. En primer término porque resulta necesario delimitar procesos y productos que respondan a los objetivos en un marco de participación casi siempre voluntario, con organizaciones que pueden entrar y salir de la gestión, y con diferentes capacidades de acción y de madurez institucional.

Es por ello que se medirán las siguientes variables en función de la autopercepción de los participantes:

18. Valoración de productos de la red.

Se observará la perspectiva de los participantes respecto a la pertinencia, alcance e impacto de los productos elaborados en la red.

19. Ventajas e inconvenientes de la GC.

La gestión a través de arreglos de GC presenta un listado de pros y contras que los diferentes autores analizan en profundidad. Se revisará qué elementos positivos o negativos destacan los participantes en su respuesta.

20. Valoración de los beneficios organizacionales obtenidos a partir de la red.

Se observará si existe una percepción positiva de *feed-back* hacia la organización a partir de las actividades en la red.

**Cuadro 2. Resumen de variables e indicadores a observar en la investigación.**

	<b>Variable a observar</b>	<b>Indicador propuesto para observación</b>
<b>A) Condiciones de inicio y características de la política pública</b>	<b>1.</b> Causas que originan la GC	- Nivel de Percepción de incerteza /fracaso/ interdependencia del sector según los actores.
	<b>2.</b> Relaciones previas entre actores	- Existencia y tipo de relaciones (cooperación, conflicto, competencia).
	<b>3.</b> Contexto.	- Grado de comprensión científico/técnica de la problemática social. - Nivel de percepción de dinámicas de gobierno local y regional favorable a la GC. - Nivel de percepción del asociacionismo local como influyente en la GC.
	<b>4.</b> Incentivos y Motivaciones de los actores para	- Observación directa.



	sumarse a la GC.	
	<b>5.</b> Complejidad de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de percepción del <i>sinhogarismo</i> como una problemática multidimensional.</li> <li>- Consenso interno técnico/político de la red.</li> <li>- Jurisdicción múltiple de la problemática.</li> </ul>
	<b>6.</b> Liderazgo Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de percepción del peso del liderazgo político en el surgimiento de la GC:</li> </ul>
<b>B) Procesos internos y funcionamiento de la GC.</b>	<b>7.</b> Acceso a la Red.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterización de los actores del proceso de ingreso de entidades a la red según grado de apertura.</li> </ul>
	<b>8.</b> Relación con el área de gobierno responsable de la política.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad de influencia y coordinación de la red y el área de gobierno.</li> </ul>
	<b>9.</b> Diseño Institucional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descripción del Reglamento Interno y normas generales de funcionamiento.</li> </ul>
	<b>10.</b> Comunicación y transmisión interna de conocimientos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de interacción, comunicación y transmisión interna de</li> </ul>

		<p>conocimientos s/los actores.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de <i>spin-offs</i> externos por alianzas a partir de la red.</li> </ul>
	<b>11. Confianza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción del nivel de confianza institucional y profesional de la red y vinculación con el desempeño de la red.</li> </ul>
	<b>12. Gestión de asimetrías de poder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presencia de mecanismos de gestión de asimetrías internas.</li> </ul>
	<b>13. Recursos.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adecuación de recursos existentes a los objetivos de la red, según los actores.</li> </ul>
	<b>14. Definición de objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Igualdad en la capacidad de incidir de los actores en la definición interna de objetivos.</li> </ul>
	<b>15. Liderazgo.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción sobre quién o quiénes lideran y caracterización del liderazgo, según los actores.</li> </ul>
	<b>16. Edad de la red.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción sobre el peso la trayectoria en</li> </ul>

		el desenvolvimiento de la red, según los actores.
	<b>17.</b> Compromiso.	- Nivel de compromiso interno percibido y peso en el desenvolvimiento de la GC según los actores.
<b>C) Resultados y valoración interna de la GC.</b>	<b>18.</b> Valoración de los productos de la red, según los actores.	- Observación directa.
	<b>19.</b> Ventajas e inconvenientes del arreglo de GC.	- Observación directa.
	<b>20.</b> Valoración de los beneficios obtenidos para cada organización a partir de la participación en la red.	- Observación directa.

### 3.3 Justificación de la elección y características del caso de estudio.

La Red de Atención a Personas Sin Hogar es considerada por las autoridades y miembros un caso de éxito dentro del Acuerdo Ciudadano, especialmente por los distintos logros a lo largo de su historia y por la implicación y compromiso de las personas que la integran.

Además, cumple las características definidas en la introducción sobre gobernanza colaborativa, que recordemos son:

- a) Está formada por actores gubernamentales y no gubernamentales.

La XAPSLL está integrada por 31 miembros, 28 asociaciones o fundaciones sin fines de lucro, una cooperativa, una empresa privada, y el Área de Atención a las Personas del Ayuntamiento de Barcelona.

La red se plantea como objetivos la mejora de la coordinación de los servicios de atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona y la sensibilización de la población en general sobre esta temática social.

- b) Los actores aportan recursos, asumen responsabilidades y participan en el diseño e implementación de políticas.

Las entrevistas previas a la selección del caso permitieron constatar que no se trata de una red consultiva sino de acción, y que funciona a partir del diseño e implementación de iniciativas de impacto público gestionadas conjuntamente entre sector público y privado.

Los miembros aportan recursos organizacionales y/o económicos según la ocasión, en función de sus posibilidades, así también como asumen una cuota de responsabilidad en los resultados de las acciones conjuntas implementadas.

La experiencia de la XAPSLL es preexistente al Acuerdo Ciudadano por una Barcelona inclusiva, y su creación se remonta al mes de noviembre de 2005, contando a la fecha con 8 años de recorrido. Esta trayectoria implica un nivel de maduración a partir del cual pueden extraerse conclusiones respecto de las preguntas de investigación aquí formuladas.

Por último, también resulta relevante destacar que la tasa de respuestas positivas para la realización de entrevistas ha sido cercana a los dos tercios de los miembros de la red, lo que permitió reconstruir el abanico de visiones y poder extraer conclusiones contrastadas por la información brindada por los mismos protagonistas.

### **3.4. Fuentes de información.**

La investigación se basó centralmente en la siguiente información:

- a) 20 entrevistas en profundidad con preguntas abiertas a miembros de la XAPSLL.
- b) 11 entrevistas en profundidad con preguntas abiertas a especialistas con experiencia en prácticas de GC, dentro y fuera del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, pero de organizaciones con impacto en el ámbito metropolitanos de la ciudad.
- c) Documentos e información de la página web de la XAPSLL.

### **3.5. Estrategia de análisis**

La información recogida ha sido analizada en función de las dimensiones y variables de interés antes explicadas.

Los datos elaborados a partir del análisis de las entrevistas de quienes no forman parte de la red, intentaron establecer coincidencias y diferencias sobre las informaciones brindadas por los miembros de la XAPSLL.

Se estableció *a priori* una distinción entre las organizaciones de la red definidas como “pequeñas” (menos de 5 personas contratadas) y las entidades con una mayor capacidad de movilización de recursos, con la intención de observar si esta distinción resulta relevante para la investigación (se descartó la diferenciación entre entidades medianas y grandes).

Asimismo, no resulta posible metodológicamente establecer un corte o diferenciación entre los puntos de vista de la administración local y de las entidades no gubernamentales. Tampoco resulta factible analizar las opiniones de los entrevistados por la razón social de su organización (diferenciando las organizaciones sin fines de lucro de las que no lo son).

Por último, es preciso señalar que tampoco se juzgó relevante clasificar las opiniones de los representantes de las organizaciones por su naturaleza laica o religiosa al no ser una variable relevante para el análisis de la gobernanza colaborativa.



#### 4. Resultados obtenidos para las variables observadas.

##### A) Condiciones de inicio y características de la política pública

###### 1. Causas que originan la GC.

De entre las tres dimensiones de la variable a observar (incerteza, fracaso del sector e interdependencia), los resultados fueron negativos para las dos primeras y positivo para la última (alrededor de la mitad de los entrevistados respondieron afirmativamente).

Se constató que el sector no experimenta incerteza en el abordaje técnico y profesional de la atención a personas sin hogar, ni tampoco en cuanto a las causas y las soluciones para implementar políticas públicas dirigidas a la población de la ciudad que carece de un hogar en mínimas condiciones de habitabilidad.

Al ser entidades de acción directa y en su mayoría con amplia experiencia, no se tienen dudas sobre cómo mejorar la situación de su público objetivo.

Los entrevistados tampoco manifiestan la percepción de un **fracaso del sector** desde el abordaje individual de la problemática, como causa de nacimiento de la red, mientras que sí reconocen **un cierto nivel de interdependencia**.

**La interdependencia entre los actores participantes** se traduce en la necesidad obligada de sumar esfuerzos para alcanzar objetivos que no se pueden conseguir individualmente, y se expresó de la siguiente forma:

###### a) **Necesidad de compartir información sobre los recursos disponibles del sector.**

El colectivo de personas sin hogar en Barcelona tiene múltiples necesidades y dada la duración y extensión de la crisis económica se encuentra en aumento en cuanto a las cifras totales de afectados.

Es por ello que resulta imprescindible para entidades y la Administración local, contar con información unificada sobre los recursos públicos y privados de atención, actualizados periódicamente, a fin de poder derivar a las personas en función de sus necesidades y optimizar los servicios existentes.

Asimismo, la complementariedad de las entidades fundamenta la necesidad de poner en común las actividades de cada una de ellas.

**b) Necesidad de compartir información sobre los usuarios.**

Pese a que resulta complejo compartir la información de las personas a quienes brindan atención, también surge este punto como un factor de interdependencia a la hora de mejorar los servicios.

Las personas sin hogar suelen recurrir a diversas entidades para solventar sus necesidades, y en muchos casos, los entrevistados manifestaron la importancia de compartir la información a fin de mejorar la atención del público objetivo.

Un claro ejemplo de esta necesidad es la entrevista inicial que en muchos casos le realizan a quienes demandan un servicio: compartir información permitiría que la persona no tenga que repetir el proceso en cada organización a la que acude.

**c) Mejorar la coordinación, eficacia y eficiencia del sector y alcanzar objetivos comunes.**

La reunión de las entidades y el Área del Ayuntamiento también contribuye a **no duplicar servicios y a mejorar su gestión territorial** a fin de garantizar la plena accesibilidad.

En palabras de uno de los entrevistados:

*“En una ciudad como ésta, en la que hay muchas entidades trabajando para el mismo objetivo, si no se trabaja desde una mirada conjunta y en red es muy difícil que el objetivo se pueda cumplir a mediano y largo plazo.”*

Otro de los entrevistados explicitaba la interdependencia de la siguiente manera:

*“Si queremos alcanzar el objetivo de largo alcance (erradicar el “sinhogarismo”), no lo podemos hacer si entre nosotros no articulamos un modelo que nos permita incorporarnos a todos, y que permita a las personas ofrecer una respuesta distinta, desde soluciones a necesidades básicas a soluciones residenciales. Una única entidad no puede ofrecer todo el abanico de soluciones. Necesitas contar con distintos tipo de recursos, con distintas metodologías de intervención, con maneras distintas de ver la realidad... porque las personas son diferentes y pueden necesitar diferentes tipos de intervención que entidades distintas le puedan dar.”*



## 2. Relaciones entre los actores previas a la formación de la GC.

Al existir una trayectoria de más de 20 años en la contratación externa de servicios de atención a las personas sin hogar, las relaciones entre el Ayuntamiento y las entidades claramente preexistían a la XAPSLL. De hecho, según lo manifestado por los participantes, **el ingreso a la red inicialmente se vinculó a la existencia de convenio entre administración y las entidades del sector.**

Asimismo, también existían fuertes vínculos entre entidades que “apadrinaban” el nacimiento de otras. Un ejemplo de estas relaciones entre entidades es que cuatro de ellas (todas del grupo de entidades más grandes) unieron esfuerzos al año de nacer la red para formar una nueva fundación que brinda soluciones de vivienda específicas para sus beneficiarios.

También se constató el **conocimiento previo entre los representantes de las entidades**, especialmente entre las de mayor tamaño, gracias a actividades conjuntas. Según los entrevistados esta relación era más de conocimiento interinstitucional y personal/profesional sin llegar a ser de plena colaboración a excepción de las referencias señaladas.

Se corroboró un cierto nivel de competencia entre entidades por la adjudicación de licitaciones de servicios de la ciudad, pero limitado dadas las necesidades de respetar la territorialidad y la igualdad de recursos y equipamientos. En ningún caso se detectaron relaciones conflictivas entre los miembros de la XAPSLL.

Por su parte, la mayoría del grupo de entidades más pequeñas manifestó que previamente al ingreso en la red trabajaba con escasos vínculos con otras entidades del sector.

## 3. Contexto.

La mayoría de los actores entrevistados destacaron dos componentes del contexto propios de la ciudad y de la región que funcionan como factores determinantes para la conformación de arreglos de GC.

En primer lugar, el fuerte nivel de asociacionismo en la sociedad civil, entendido como una gran cantidad de entidades del tercer sector y la larga trayectoria y consolidación en la atención a personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

Efectivamente las estadísticas oficiales corroboran este dato: Cataluña es la Comunidad Autónoma que reúne el mayor porcentaje del total de entidades sin fines de lucro de España según datos del 2009<sup>7</sup> (29% del total, seguida por Andalucía y Madrid con el 14 y 12,6% respectivamente) y la tercera en función de la cantidad de habitantes, muy por encima del promedio nacional (65 entidades por cada 10.000 habitantes, mientras que el promedio de España es de 35 entidades por cada 10.000 habitantes).

En el caso de Barcelona, aunque no hay datos completos disponibles, según el Fichero General de Entidades Ciudadanas (el registro en el que se inscriben las entidades sin fines de lucro que buscan recibir una subvención municipal), existen alrededor de 5000 entidades registradas, lo que da un total de más de 30 entidades por cada 10 mil habitantes<sup>8</sup>. Aunque la cifra es levemente inferior al promedio nacional, **es importante recordar que este registro corresponde sólo a una porción del universo total de entidades de la ciudad.**

En segundo lugar, se destaca la dilatada experiencia de las mencionadas entidades en la provisión de servicios sociales y el consiguiente modelo de gestión externalizada de la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona y el trabajo conjunto con las entidades en la implementación de políticas públicas.

---

<sup>7</sup>Ver Vidal, Isabel (2009). *Mapa territorial de las entidades no lucrativas y de las cooperativas en España*. Boletín Electrónico CIES N°73.

<sup>8</sup> Ver <http://www.bcn.cat/participacio/ca/fgec.html> (último acceso: 1/9/2013).

Una de las personas entrevistadas lo expresó de la siguiente forma:

*“El gobierno de la Generalitat de Catalunya por opción siempre promovió en el ámbito de los servicios sociales, y en menor medida los sanitarios y educativos, la co-gestión con la sociedad civil organizada, con y sin ánimo de lucro. Han promovido que los servicios se presten por parte de entidades privadas mediante convenios de colaboración. La colaboración puede ir desde la externalización hasta la subvención o concierto económico. Y el Ayuntamiento de Barcelona también ha tomado la misma opción”.*

Este modelo externalizado de gestión no obedece a una ideología según los entrevistados, sino que continúa pese a la alternancia de gobiernos de diferente pensamiento político.

Como señala un miembro directivo de una de las grandes entidades de la red:

*“La apertura del Ayuntamiento hacia la GC depende de la trayectoria histórica, no tanto del color político. En Barcelona hay una acumulación de participación y colaboración que lleva muchos años y cada vez se hace más fuerte”.*

Por otra parte, la mayoría de los entrevistados afirman que la crisis financiera y fiscal que vive el sector no ha sido un factor de peso para la GC. El Acuerdo Ciudadano y la propia red preexisten el estallido de la crisis económica de mediados de 2008, y al plantearse el interrogante sobre si esta modalidad de gobernanza correría el riesgo de abandonarse en caso de superada la actual coyuntura, la mayoría de los participantes respondieron negativamente.

Asimismo, el grueso de las personas consultadas respondieron que la experiencia de trabajo en red es exportable a otros contextos (efectivamente el funcionamiento en red resulta una experiencia común en el ámbito social español y europeo), pero no así la apertura y participación del propio Ayuntamiento.

En este sentido, el grupo de entidades que estuvieron desde un inicio en la red destacó especialmente que la incorporación del tercer sector al proceso de participación y planificación de políticas públicas, fue una clara apuesta política por parte de la regiduría de bienestar social del momento.

Esta apuesta fue confirmada y revalidada por los sucesores políticos en el Ayuntamiento de Barcelona<sup>9</sup>.

#### 4. Incentivos y motivaciones declaradas de los actores para sumarse a la GC.

Los actores entrevistados manifiestan diferentes motivaciones e incentivos a la hora de sumarse a la práctica de gobernanza colaborativa aquí analizada.

En este punto resultó relevante la clasificación en grupos explicitada en la metodología ya que las respuestas han variado según se trató de entidades grandes o pequeñas.

Subgrupo 1: Entidades de menos de 5 personas contratadas (n=7).

Para las entidades pequeñas, los principales incentivos para participar en la red han sido, por un lado, **augmentar su presencia institucional y conocimiento interpersonal dentro del sector**, y por otro lado, **buscar asegurar una fuente de ingresos** a través del convenio con el Ayuntamiento, que es quien invita en la mayoría de los casos a que se sumen las entidades que están trabajando en el sector.

Dentro de este grupo también se menciona como motivación la posibilidad de aprender de otras experiencias institucionales.

---

<sup>9</sup> La alcaldía de Barcelona estuvo en manos de gobiernos socialistas desde el regreso de la democracia luego de la dictadura franquista y el fin del denominado proceso de transición democrática española, en 1979. En 2005/2006, años de nacimiento de la XAPSLL y el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, la regiduría de Bienestar Social estaba ocupada por el Sr. Ricard Gomà, del partido de izquierda ecologista ICV (*Iniciativa per Catalunya Verd*) impulsor político de este proceso de GC. En 2011 la principal alianza opositora, CiU (*Convergència i Unió*) gana las elecciones y desbanca al gobierno tripartito de socialistas y partidos de izquierdas, pero ratifica y mantiene la vigencia del Acuerdo Ciudadano y de sus redes de acción.

Este resultado se corresponde con los hallazgos de las investigaciones de Gazley y Brudney (2007) y Sowa (2009) respecto de las motivaciones de las alianzas entre entidades y gobiernos locales.

Subgrupo 2: Entidades con más de 5 personas contratadas (n=12).

En la mayoría de los casos, las instituciones más grandes que componen la red no se encuentran luchando por su supervivencia, ni en el presente ni al momento de sumarse a la red, y tampoco dependen exclusivamente de los ingresos que puedan tener por parte del gobierno local.

Este factor hace que sus motivaciones por colaborar no se vinculen, salvo excepciones, con asegurar fuentes de ingresos.

Sus incentivos para colaborar tienen que ver con los siguientes puntos, ordenados por relevancia según lo manifestado por los propios entrevistados de la red:

- Alcanzar objetivos que no puedan lograrse individualmente y que mejoren la atención de las personas sin hogar desde la integralidad;
- Mejorar la planificación de recursos, la coordinación y comunicación con las demás entidades del sector, especialmente con el Ayuntamiento de Barcelona.
- Mejorar y unificar metodologías y criterios de intervención.

##### 5. Complejidad de la política pública.

No fue señalado por parte de los participantes del estudio un elevado nivel de complejidad de la problemática de las personas sin hogar, especialmente en comparación con otros temas de políticas sociales o educativas.

Sin embargo, parece existir un consenso en la red respecto de la **multidimensionalidad** del problema y necesidades de las personas sin hogar, que van mucho más allá del déficit de vivienda, incluyendo carencias inmediatas como de mediano plazo (higiene, alimentación, ingresos, salud, educación, residencia legal, etc.).

Esta multidimensionalidad es mejor atendida desde un enfoque en red para la mayoría de los entrevistados.

La coordinación interadministrativa y jurisdiccional que implican estas múltiples dimensiones, se realiza a partir de los consensos alcanzados en la red.

Por otra parte, se constató que **tampoco existen visiones técnico/políticas excesivamente encontradas respecto a la problemática del público objetivo, en cuanto a sus necesidades y la acción pública a implementar.**

Se comprobó un alto nivel de conciencia dentro de la red de los alcances que tiene la acción local sobre el colectivo y las causas estructurales que ocasionan el fenómeno de las personas sin hogar, que requieren de una incidencia estratégica en otras jurisdicciones de la administración pública.

Sí parecen existir dos visiones diferentes respecto del abordaje metodológico de esta cuestión social. Una que podríamos considerar de acercamiento más *asistencialista o inmedatista*, y otro enfoque que propone una intervención también sobre algunos factores desencadenantes del fenómeno *sin hogar*.

Pese a todo, los entrevistados manifiestan que la red cuenta con capacidad para alcanzar consensos de líneas de actuación y que el tratamiento en grupos de trabajo contribuye a poder afrontar diferentes aristas del problema.

La metodología de cada entidad no es objeto de debate dentro la red, con lo cual se mantienen naturales grados de libertad en cada institución respecto de esta cuestión.

6. Liderazgo político predisuesto a la GC.

El grupo de entidades incorporadas a la red desde su nacimiento consideran fundamental el liderazgo político a la hora de poner en marcha un arreglo de GC tal como el de la Red de Atención a Personas Sin Hogar.

**La tesis que sostiene que la creación de la red se debió a la confluencia de un sector asociativo potente coincidente con una apuesta política por parte de la Regiduría de Bienestar Social del Ayuntamiento,** es la versión más repetida a lo largo de las entrevistas con los miembros originarios de la XAPSELL.

Asimismo, también se señaló que pese a ser una red más bien técnica o profesionalizada que no recibe influencia directa de actores políticos, el apoyo de la autoridad política del Ayuntamiento resulta un factor clave para el desempeño y viabilidad de la gobernanza colaborativa.

En palabras de uno de los protagonistas:

*“La apertura de los gobiernos se debe a la confluencia de intereses, pero diría que aunque no es una cuestión objetivamente clara, tengo la impresión de que es una opción política más que técnica. Técnicamente se pueden implementar las políticas sin criterios participativos o colaborativos”.*

*“Hay intercambios de conocimiento entre entidades y ayuntamientos, pero los arreglos colaborativos no son los únicos. Se está haciendo una apuesta concreta por la colaboración con las entidades, marcada por una realidad socioeconómica y por la madurez de las entidades del tercer sector.”*

## B) Procesos internos y funcionamiento de la GC.

### 7. Acceso a la red.

El proceso de ingreso a la XAPSELL fue reglamentado internamente a finales de 2012, a fin de garantizar la implicación y el compromiso por parte de los nuevos miembros y evitar casos de *free-riders*, es decir entidades que se benefician de pertenecer a la red pero sin pagar los costes de la participación.

En este sentido se formalizó también la exigencia de que toda entidad que aspire a formar parte de la red, debía tener como mínimo un recurso exclusivamente dedicado a la atención de personas sin hogar.

Este requisito generó una discusión en cuanto a la especificidad de la actividad y la multidimensionalidad del problema de política pública, lo que dejaba fuera, por ejemplo a entidades que trabajan temas de salud mental, adicciones, etc., sin focalizar en el público objetivo de la red, pero que tratan situaciones que con frecuencia padecen quienes habitan en el espacio público.

En palabras de uno de los miembros de la red:

*“Hay criterios distintos (para determinar el ingreso), dos modelos: una parte de las entidades que optarían por restringir la red a las entidades que tienen algún servicio que atiende exclusivamente a personas sin hogar, y hay otras entidades que creen que el ingreso debería ser más flexible, que puedan incorporarse a la red entidades que si bien no tienen recursos específicos para las personas sin hogar, por temas de salud o drogas, también tratan a personas sin hogar”.*

Pese a esta diferencia de criterio, la mayoría de los entrevistados calificó el proceso de ingreso a la red como **abierto y libre** a todas las entidades que trabajan con las personas sin hogar en la ciudad.

8. Relación con el área de gobierno responsable de política.

Los testimonios respecto de la relación entre la red objeto de estudio y el área del Ayuntamiento que gestiona la atención a las personas sin hogar de la ciudad señalaron que **entre ambas existe un buen nivel de coordinación y una alta capacidad de influir en la planificación estratégica (especialmente en la asignación de recursos) y en la implementación de políticas públicas.**

Asimismo es importante recordar que también existen relaciones bilaterales fuera de la red entre Ayuntamiento y las entidades que gestionan servicios externalizados.

Ahora bien, de acuerdo a los entrevistados, las relaciones a nivel de red son claramente diferentes de las que tienen que ver con la coordinación y comunicación del Ayuntamiento por los servicios contratados.

Las relaciones entidades/Ayuntamiento en la red han experimentado una evolución desde los inicios hasta el presente, **umentando la confianza** entre las partes y clarificando los roles/expectativas de cada participante.

Asimismo, el primer elemento que destacan la mayoría de los entrevistados es que al ser una parte activa y facilitadora dentro la red, el Ayuntamiento tiene interlocución directa y permanente con todos los miembros, lo que sin duda mejora la comunicación interna.

Por otra parte, en términos generales, **la gran mayoría de los miembros señala que existe una buena o muy buena relación con el área técnica del Ayuntamiento que participa en la XAPSLL.**



**En este sentido destacaron la alta capacidad de la red para influir en las políticas locales del sector y en la planificación estratégica y de asignación de recursos del gobierno de la ciudad.**

En palabras de algunos de ellos:

*“A nivel técnico (entidades y Ayuntamiento) somos uno, no hay diferencias. Esta es una red escuchada, tenida en cuenta. Es muy activa y tiene mucha capacidad de trabajo, y de movilizarse.”*

*“La red tiene capacidad de influencia total, es impulsada por la propia área del Ayuntamiento. El apoyo técnico es pleno, vamos totalmente en línea. Ellos son una parte más de la red. Muchos de los proyectos que ha impulsado el Ayuntamiento han sido decididas dentro el marco de la red y muchas de las iniciativas que ha propuesto la red han sido impulsadas por el Ayuntamiento, aunque sea por la parte económica que siempre es muy importante. Personalmente veo que la política municipal ha ido muy bien dirigida conforme a las necesidades que se han ido detectando a partir de la red. Por ejemplo si hay muchos recursos de primer nivel, no creamos más, vamos a otros niveles que están descubiertos.”*

Pese a esta capacidad de influencia, la mayoría de los participantes subrayan que la plena sintonía a nivel técnico puede sufrir alguna interferencia en cuanto interviene el nivel político del gobierno.

Un claro ejemplo de esto tiene que ver con los recursos económicos asignados al conjunto de políticas de atención a personas sin hogar, que no se definen exclusivamente dentro del área y que son sujeto de negociaciones y decisiones a nivel político.

También pueden darse escenarios de tensión con objetivos de la red que chocan con intereses políticos de la administración local.

Un caso claro de esta situación fue la realización de un recuento de personas sin hogar de la ciudad, un dato relevante para las entidades del sector. Tras el último cambio de gobierno, según algunos entrevistados, a las nuevas autoridades políticas no les interesaba realizarlo por cuestiones de imagen de la ciudad y sí era interés de la mayoría de las organizaciones de la red. Finalmente el recuento se realizó pese a la oposición del Ayuntamiento.

Este punto nos lleva a otro aspecto de la relación Ayuntamiento-Red que tiene que ver con que la mayoría de las personas entrevistadas señalaron que **aunque existe una comunicación y relación fluida, la red mantiene su independencia y autonomía más allá de los objetivos del gobierno local.**

En palabras de algunos de los protagonistas:

*“La red hace y deshace en función de sus decisiones, le guste o no al Ayuntamiento. No estamos supeditados a lo que diga la administración local”.*

Por último, es importante mencionar que el recorrido de la XAPSLL a lo largo del tiempo ha sido importante para clarificar roles y explicitar objetivos y alcances que han tendido a reducir los posibles puntos de conflictos entre las partes y dar paso a una identidad y unión más fuerte.

Así lo expresó de uno de sus integrantes:

*“Hemos apostado por trabajar juntos, si antes era un “nosotros y vosotros” (entidades y administración) ahora se ha pasado a un “nosotros” general, ahora podemos compartir un diagnóstico, un discurso, compartir prioridades, compartir proyectos, compartir propuestas, hacerlas conjuntamente”.*

## 9. Diseño institucional.

La XAPSLL funciona mediante el siguiente diseño institucional:

. Reuniones plenarias (con un mínimo de 3 encuentros por año): el conjunto de los miembros votan las decisiones y validan el trabajo realizado en los Grupos de Trabajo.

. Grupos de Trabajo: se definen en las reuniones plenarias y se apuntan libremente las organizaciones que quieren formar parte de los mismos. Se autoconvocan durante el año y presentan sus conclusiones en las reuniones plenarias.

Los grupos focalizan los diferentes intereses y objetivos de los miembros de la red, y se crean a partir de necesidades detectadas como puede ser mejorar la atención sobre nuevos perfiles de personas sin hogar (mujeres, inmigración, etc.).

Los grupos que funcionan actualmente son:

- Mejora de recursos;
- Buenas prácticas en atención a mujeres;
- Catálogo de Recursos y Servicios.
- Proyecto de Retratos Sin Techo;
- Intervención Social con personas inmigrantes;

. Comisión Permanente: es la encargada de tomar decisiones sobre cuestiones que llegan externamente a la Red (pedidos de informes, datos del sector, etc.). Está formada por 4 a 6 miembros de las instituciones participantes y se renueva por mitades cada año, a excepción del representante del Ayuntamiento que conserva su cargo más allá de las rotaciones.

La comisión ejerce la representación institucional de la red y es la encargada de realizar el seguimiento de las comisiones de trabajo.

El diseño institucional es fruto de la evolución y el aprendizaje de trabajo conjunto de la red y especialmente apunta a solucionar tres problemas básicos de coordinación y colaboración:

- Organizar y efectivizar el trabajo a partir de la división de tareas en grupos de intereses entre los miembros de las entidades.
- Agilizar la toma de decisiones.

- Evitar situaciones de “*free-riders*” que aprovechen los beneficios colectivos sin afrontar los costes de la participación.

#### 10. Comunicación y transmisión de conocimientos.

Se observó en base al análisis de las entrevistas que el intercambio de información y conocimientos en la red, es de puesta común al conjunto de la red, sin que predomine el contacto y el trabajo bilateral entre entidades, especialmente entre aquellas de distinto tamaño.

Sí se producen interrelaciones e intercambio de información al interior de cada grupo de trabajo, pero no imperan en general los vínculos generados a partir de la convivencia en la red. Los contactos que se producen varían en función de las relaciones que tienen los participantes fuera de la XAPSLL.

Asimismo, hasta el presente no se ha producido ningún caso de *spin-off* o nuevo emprendimiento de entidades a partir del contacto producido en la red.

La alianza entre actores y los contactos más fluidos tienen lugar entre las entidades más importantes y son independientes de lo que suceda en la red.

#### 11. Confianza.

El término más destacado por todos los entrevistados de la red como una variable clave en el funcionamiento de esta práctica de GC, es el de la **confianza**.

El período inicial de formación de la red es descrito como un proceso en el cual la confianza deviene un elemento clave para desactivar prejuicios y generar la implicación necesaria para el trabajo conjunto.

Este punto fue expresado de la siguiente manera:

*“La palabra confianza es fundamental. Como partimos de unas bases de desconocimiento mutuo, el simple hecho de poner en común lo que cada uno*

*hace, los problemas, de analizar conjuntamente las dificultades, de ir ampliando la mirada y ganar perspectiva, hace que muchas de estas barreras (de desconocimiento) se rompan. En la medida que la gente ve que el otro no es adversario, sino que el objetivo es el mismo, comienza a colaborar y va ganando confianza.”*

Otro de los participantes de la red agrega:

*“La confianza entre los actores es clave... pesa mucho el “histórico”. Para establecer líneas estratégicas de intervención es clave la confianza y la transparencia. Todo el mundo tiene que saber que tiene que ceder en algunos aspectos y ser consciente de los límites de la administración y de su lentitud a la hora de tomar decisiones. Y las administraciones tienen que aprender a no ver a las entidades como empresas de servicios. Es en base de trabajar conjuntamente que uno se da cuenta”*

El “trabajar juntos” funciona como un refuerzo de la confianza entre los propios actores, ya que es durante este proceso que los miembros observan las capacidades, dedicación, e implicación de cada parte:

*“Si no tuviéramos la relación que da los años de trabajar conjuntamente y la dedicación y el esfuerzo, sin esta relación, difícilmente nos implicaríamos de la manera que nos implicamos.”*

*“El recuento [de personas sin hogar en la ciudad] implicó mucho trabajo conjunto. Esto acaba por reforzar la confianza, diluir protagonismos institucionales y consolidar una estructura más fuerte.”*

Como podemos observar, los protagonistas destacan que el trabajo en común contribuye a borrar, al menos temporalmente, las pertenencias y protagonismos institucionales. En sus palabras:

*“El trabajo es de persona a persona, la pertenencia institucional se diluye. También se rompe esa barrera entre Ayuntamiento y entidades.”*

*“El respeto por el trabajo del otro es lo que da la confianza... sin pensar si eres grande o pequeño”*

En síntesis, podemos afirmar que los resultados en cuanto a la percepción de esta variable señalan que existe **un alto nivel de confianza interpersonal e interinstitucional, que ha ido aumentando con el tiempo gracias a la práctica conjunta y especialmente por los objetivos alcanzados en el corto plazo (*small wins*).**

## 12. Gestión de asimetrías de poder entre las organizaciones participantes.

No existe ningún mecanismo formal o informal para el tratamiento de las desigualdades de poder entre las entidades que conforman la red.

La capacidad de movilización de recursos es muy heterogénea dentro de la red, en la que conviven entidades muy grandes a nivel local e incluso de prestigio internacional (Cáritas, Cruz Roja), otras con una amplia trayectoria dentro del sector (Arrels, Fundación Hijas de la Caridad, Ordre Hospitalària de Sant Joan de Deu, etc.), y entidades más nuevas y pequeñas que en algunos casos cuentan con el mínimo o carecen de personal contratado.

Esta disparidad de fuerzas implica también una diferente capacidad de participación, debido a las dificultades de las entidades más pequeñas en poder dedicar recursos al trabajo en la red.

Sin embargo, en términos generales, la mayoría de los entrevistados no manifiesta esta heterogénea convivencia entre entidades como problemática o conflictiva.

Las entidades pequeñas son conscientes de sus dificultades a la hora de participar en grupos de trabajo y en la comisión permanente, pero dado que todas tienen su ámbito territorial delimitado de inserción y al no existir en general una competencia directa entre ellas, no perciben esta situación negativamente.

## 13. Recursos.

La red no cuenta con personería jurídica ni una asignación presupuestaria específica, ni tampoco con una burocracia propia.

Es una red en la cual cada entidad realiza voluntariamente una aportación de tiempo y recursos profesionales, organizacionales, etc., en función de su disponibilidad y de las actividades que se realicen. Para concretarlas, se acude al financiamiento a través de las aportaciones de los propios miembros (en mayor medida el Ayuntamiento) o de actores externos a la red (una Fundación privada financió, por ejemplo, parte de uno de los recuentos de personas sin hogar).

La mayoría de las opiniones al respecto se volcó por calificar como adecuada la presente manera de funcionar de la red a sus objetivos, sin recursos públicos o privados presupuestados para sus actividades.

Esta ausencia de estructura y dotación de recursos fijos permiten a la red, según lo que transmiten los participantes, ser más flexible y concentrar la inversión en los equipamientos y servicios de atención a las personas sin hogar.

Algunos miembros, sin embargo, destacan que sería necesario cierto nivel de formalización de la organización, como la inscripción de una persona jurídica, lo que facilitaría la realización de algunas de las acciones y dotaría a la red de una identidad formal más fuerte.

Por último, hay quienes señalan que la aportación directa de recursos en función de las capacidades de cada organización representa una señal de compromiso e implicación con el trabajo que se realiza dentro de XAPSELL.

#### 14. Proceso de definición de objetivos.

La mayoría de los entrevistados calificó el proceso de definición de objetivos internos de la red como **abierto a todos los participantes y en el que todos tienen la posibilidad de expresar sus puntos de vista.**

La fijación de objetivos tiene lugar en las reuniones plenarias y en los grupos de trabajo en elecciones directas, en las que cada entidad representa un voto y todos pueden manifestar su opinión al respecto.

Sin embargo, según la mayoría de los testimonios tanto de entidades pequeñas como grandes, en la práctica, quienes llevan el liderazgo de la red son quienes ejercen una influencia decisiva en el resto de organizaciones a la hora de establecer prioridades de trabajo.

Para la mayoría de los entrevistados, este *statu quo* no es valorado negativamente, sino que es aceptado en función de las mayores posibilidades que tienen las entidades hegemónicas de involucrarse y dedicar horas de trabajo a la GC.

Como señala la persona representante de una gran entidad de la red:

*“Los objetivos son consensuados por todas las entidades, aunque es cierto que las entidades pequeñas tienen menos posibilidades de liberar tiempo para tratar los temas. Las entidades más grandes ponen al servicio de la red el tiempo y la dedicación en función de sus recursos”.*

Por otra parte, existe unanimidad en cuanto a que los objetivos estipulados se alcanzan a través del consenso, y que deben ser factibles en un período relativamente breve.

Se pactan objetivos que pueden conseguirse a través del trabajo interno de la red, a fin de potenciar la sensibilización o mejorar los servicios de atención a las personas sin hogar.

En este sentido, los participantes señalaron que resulta perjudicial para la implicación y el compromiso colectivo de la red plantear objetivos demasiado ambiciosos que escapen a las posibilidades decisorias propias de la red.

En palabras de un cuadro técnico del Ayuntamiento:



*“En mi opinión las redes tienen sentido si hay un proyecto común, unos objetivos comunes, acotados y pactados. Donde todo el mundo sabe que trabajaremos unos determinados temas y no todos los que podríamos trabajar que tienen que ver con la política pública”.*

## 15. Liderazgo.

En este punto se aclaró a los entrevistados, la diferencia entre el liderazgo *facilitador* responsable de las tareas que tienen que ver con la organización, comunicación interna y logística de la red (papel representado claramente por el representante del Ayuntamiento), y por otra parte, el liderazgo referente a la hegemonía técnica, profesional y/o político-ideológica dentro de la red.

Si bien se percibe unánimemente el papel del técnico del Ayuntamiento en su rol de facilitador, no es tan claro el liderazgo hegemónico dentro de la red.

Es cierto que la mayoría de los testimonios marcan que hay un grupo consolidado de entidades grandes y el propio Ayuntamiento que ejercen un liderazgo dinámico entre sí sobre el resto de las entidades, pero en algunos casos, esta característica no fue asociada al tamaño de la entidad, sino a los atributos de las personas en cuanto a su capacidad de liderazgo carismático, por experiencia o conocimientos técnicos.

De todas maneras, según el propio testimonio de los representantes de entidades más pequeñas, suelen coincidir una mayor experiencia y conocimientos técnicos en los representantes de las entidades más importantes de la red.

Por último, una minoría de los entrevistados, manifestó no percibir un liderazgo claro ejercido de manera prolongada en el tiempo dentro de la red.

Como señalamos antes, en la mayoría de los casos, el liderazgo no es vivido conflictivamente, sino que es considerado como la decantación natural en aquellos que pueden disponer de mayor tiempo y recursos para participar e involucrarse en las actividades de la red.

#### 16. Edad de la red.

El peso del tiempo transcurrido desde que se inició la red, fue señalado como importante o muy importante por aquellas entidades que han estado desde los orígenes, no tanto como por las que se han ido incorporando con posterioridad.

El tiempo se destaca como un factor de peso en el desenvolvimiento de la red por dos motivos:

- . El conocimiento interpersonal e interinstitucional y el aumento de la confianza.
- . La curva de aprendizaje dada por la experiencia y el trabajo conjunto.

#### 17. Compromiso de los participantes en las acciones de la red.

El compromiso percibido por parte de los participantes de la red fue en general descrito como alto, pero a la vez desigual, y asociado con la capacidad de dedicación e implicación en las actividades de la red.

Se volvió a corroborar que las entidades que tienen más capacidad de dedicar horas de trabajo de sus profesionales, asumen un mayor nivel de compromiso que el resto.

En algunos casos, sin embargo, los protagonistas señalan que no siempre se correlacionan perfectamente tamaño y dedicación. Habría organizaciones de peso en el sector que no se comprometerían al nivel que podrían hacerlo con las actividades de la red. Los actores asocian también el compromiso con la identificación (“creerse” lo que están haciendo) y alineación de objetivos organizacionales y personales dentro de la red.

Asimismo, algunos entrevistados también destacan **la retroalimentación entre resultados positivos de medio-corto plazo y el incremento del compromiso e implicación:**

*“La implicación en principio fue una apuesta por una creencia de que funcionaría, y hoy en día es fruto de ver que ha funcionado, lo que no quiere*

*decir que siempre haya sido fácil, pero la motivación la encuentras en los resultados y en que el de al lado también está motivado. La motivación es contagiosa, se retroalimenta.”*

C) Resultados y valoración interna de la XAPSSL.

18. Valoración de productos de la red.

Desde su inicio a finales de 2005, la XAPSSL ha realizado y generado diferentes acciones y productos, esencialmente destinados al cumplimiento de sus dos grandes objetivos estratégicos, la sensibilización y la mejora de la atención a las personas sin hogar de la ciudad.

Los productos y acciones más importantes han sido:

- . Jornadas de Salud Mental en las personas sin hogar;
- . Catálogo de Servicios Públicos y Privados de Atención a Personas sin Hogar de Barcelona. (Ver: <http://www.catalegxapss.com/main/presentacio.php?opc=1> –último acceso 19/07/13-).
- . Campaña de Sensibilización “Imagina un 2015 sin personas viviendo en la calle” (<http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/2jornadaxarxasensesostre/ca/> –último acceso 19/07/13-).
- . Recuentos y diagnósticos sobre las personas que habitan en el espacio público de Barcelona (2008, 2011 y 2013).

La valoración que realizan los miembros de la red sobre los productos y resultados de las acciones son positivos, pese a reconocer un mayor impacto interno del sector que a nivel de la población en general respecto de su objetivo estratégico de sensibilización.

Como menciona uno de los entrevistados:

*“La valoración (de las acciones y productos de la red) es positiva. Se ha conseguido visualizar al colectivo de personas sin hogar y por otra parte es el*

*resultado del esfuerzo compartido de entidades y organizaciones. Ojalá esta experiencia de gobernanza se pudiese implementar en otras ciudades, desde la perspectiva de la participación y convergencia en objetivos comunes”.*

Otras opiniones señalan que la visualización de la problemática de las personas sin hogar se debe a la intensificación de la crisis económica y el aumento del colectivo de gente que vive en la calle.

A nivel interno, el Catálogo de Servicios ha permitido un mayor nivel de coordinación e integración, al disponer de información sistematizada de contacto, recursos y equipamientos que disponen las diferentes entidades.

Por último, sobre este apartado, la mayoría de los integrantes de la red destacaron dos elementos de importancia:

. Que todos los productos y acciones se alcanzan de manera colectiva en mayor o menor grado, coordinando y combinando esfuerzos de múltiples instituciones de la red.

. Que no hubo ningún período en el que no se alcanzaran los objetivos o no se obtuviera algún tipo de resultado.

#### 19. Ventajas e inconvenientes de la GC.

Se observó un alto consenso entre los actores en cuanto a las ventajas y desventajas que comporta la gobernanza colaborativa.

Todos los entrevistados, sin excepción, manifestaron el peso de los aspectos positivos por sobre los negativos.

Entre las ventajas más habitualmente mencionadas en las entrevistas, podemos citar:

- . Mayor coordinación sectorial y mejor y más rápido acceso a los distintos servicios municipales, gracias a la presencia de un representante del gobierno local.
- . Conocimiento inter-institucional y personal de quienes conducen las entidades.
- . Compartir información y conocimientos clave del sector.
- . Mayor capacidad de movilización y de acción conjunta a nivel reivindicativo.
- . Posibilidad de alcanzar objetivos que son imposibles de conseguir individualmente.
- . Pluralidad de visiones que permiten un abordaje integral y más personalizado en función de las necesidades individuales de las personas sin hogar.

Inconvenientes o aspectos negativos de la GC.

Unánimemente, los entrevistados señalaron la lentitud de gestión y la dificultad de cohesionar una pluralidad de opiniones divergentes como principales obstáculos de la gobernanza colaborativa.

En todos los casos, sin excepción, se destacó la lentitud para avanzar sobre temas concretos de trabajo por la necesidad de alcanzar consensos de acción.

Además, el trabajo de la XAPSLL requiere de una inversión de tiempo y recursos que no todos los participantes tienen la posibilidad de realizar.

No obstante ello, las mejoras en el diseño institucional (comisiones de trabajo) aportaron la posibilidad de trabajar en pequeños grupos, agrupando intereses y acelerando los procesos para alcanzar resultados concretos.

En segundo escalón de menciones sobre dificultades, también fue citada la posibilidad de que existan tensiones entre entidades y gobierno local, frente a objetivos que puedan suponer intereses organizacionales encontrados.

20. Valoración de los beneficios organizacionales obtenidos a partir de la red.

A título individual, las entidades también juzgaron muy positivamente su inclusión en una red de GC.

En primer lugar, el conocimiento personal les facilita a las entidades la posibilidad de establecer contactos por casos de atención que mejoran su calidad del servicio y su capacidad de respuesta.

Además, gracias a la red, las entidades también pueden obtener recursos e información necesaria para su actividad diaria. Al grupo de entidades más pequeñas, el estar en la XAPSSL les posibilita asegurar una vía de ingresos a través del convenio con el Ayuntamiento y una mayor presencia institucional en el sector.

Al ente público, por su parte, la red le permite contar con una interlocución directa y simultánea de todas las entidades, mejorar la coordinación y provisión de servicios y obtener información sobre necesidades del sector que mejoran su planificación estratégica y de inversión de recursos públicos.

#### **4.1. Resultados de las indagaciones del grupo de especialistas en prácticas de gobernanza colaborativa**

Las respuestas de las entrevistas a este segundo grupo coincidieron ampliamente con los resultados en las principales variables observadas en el grupo de la XAPSSL.

Naturalmente que al tratarse de experiencias de gobernanza colaborativa diferentes, los resultados fueron distintos en varios apartados, como por ejemplo respecto de las causas que originan una práctica de GC.

En un caso incipiente de GC entre Ayuntamiento y una Fundación en temas de pobreza infantil se detectó, por ejemplo, un nivel mucho más alto de interdependencia sectorial y resultados previos que denotaban un cierto nivel de fracaso de las organizaciones actuando individualmente.

En términos generales los datos obtenidos confirman el peso y la importancia de las mismas variables que en la XAPSELL: **el contexto y voluntad política, la confianza entre los participantes, la obtención de resultados de término medio, el compromiso, la relación con el ente gubernamental y la oposición de intereses.**



Universidad de  
**San Andrés**

## **5. Análisis de resultados en base al marco analítico propuesto**

Comenzamos la sección del marco teórico citando la teoría de Axelrod (1984), cuya pregunta inicial, recordemos, se refería a la posibilidad que surja la cooperación entre actores racionales y egoístas en un entorno competitivo.

Si bien las entidades de la XAPSELL pueden rivalizar por recursos (subvenciones, captación de fondos públicos o privados), la competencia dentro del ámbito municipal es baja dado el interés y las necesidades del Ayuntamiento de brindar servicios desde la lógica territorial o barrial. Cada entidad atiende zonas o necesidades diferenciadas y rara vez entran en pugna por la captación de recursos públicos.

Sin embargo, este bajo nivel de competencia entre entidades no motiva la decisión de afrontar los costos de la gobernanza colaborativa.

Las causas para dar inicio a la Red de Atención a Personas Sin Hogar obedecen a lógicas racionales tanto por parte del Ayuntamiento como de las entidades.

**El gobierno local logra mediante la red afianzar canales de comunicación, implantar una estrategia única de abordaje de la problemática, conseguir una mayor integración y coordinación de servicios externalizados, y aprovechar las capacidades y conocimientos técnicos de un sector altamente profesionalizado para mejorar su planificación estratégica y de asignación de recursos.**

**Las entidades, por su parte, obtienen en términos generales un reaseguro de la fuente municipal de ingresos, una mayor coordinación y comunicación en el sector y un canal abierto y permanente para poder actuar de manera reivindicativa e incidir políticamente, así también como compartir información y conocimientos que resulten en una mejor atención y desempeño de sus propias organizaciones.**

Por otra parte, en el estudio de la red también sobre se corroboran los presupuestos tanto de Axelrod (1984) como de Buskens y Weesie (2000) en cuanto al surgimiento de



instrumentos de desincentivación de estrategias no cooperativas o de comportamientos del tipo *free-rider* y la importancia de la **confianza y la reputación**.

Con la evolución de la red fue necesario regular la participación para evitar que algunos obtengan los beneficios de la membrecía sin pagar los costos del trabajo colaborativo. La información respecto de quién no participa es clara y rápidamente visible para todos los miembros.

Las expectativas de colaboración se van renovando internamente, en función de nuevos objetivos de trabajo, lo que también disuade las actitudes de defección al ir cumpliendo paulatinamente con casi todos los objetivos o intereses de las entidades miembro.

La cantidad de integrantes de la red continúa siendo un factor que brinda estabilidad al escenario de la participación, en donde se puede observar el papel que desempeña el representante de cada institución. Esta estabilidad se refuerza aún más en los grupos de trabajo dado su número más reducido de participantes.

Asimismo, en sintonía con el análisis de Elinor Ostrom (2005), también se observó el peso que tienen elementos normativos y contextuales en la gobernanza colaborativa analizada.

**El fuerte contexto asociativo catalán y barcelonense sumado a la histórica práctica de contratación externa de servicios en el sector por parte de la Generalitat y el Ayuntamiento, han fomentado el crecimiento y la fuerza de un conjunto de entidades con vasta experiencia en la atención a personas sin hogar.**

**El conocimiento y las relaciones previas entre actores** también marcan positivamente el nacimiento y la evolución de este arreglo de gobernanza colaborativa, así también como la ausencia de conflictos de intereses en el sector objeto de estudio.

Si bien se ha detectado algún conflicto entre entidades y Ayuntamiento, a diferencia de otras redes del Acuerdo Ciudadano, no existe una oposición de intereses que amenace la viabilidad de la colaboración.

Continuando con esta línea de análisis institucional, **es importante destacar la confluencia de objetivos e intereses del núcleo más fuerte de la red: las entidades de mayor peso institucional y el gobierno local. Este núcleo es el que explícitamente ejerce el liderazgo de la red e imprime el ritmo de avance del trabajo; sus objetivos estratégicos se visualizan claramente alineados y marcan un consenso básico y estable para la evolución de la XAPSSL.**

De manera más secundaria y circunstancial, algunos actores destacaron, en línea con el paradigma de la teoría de la política de elección estructural (Moe, 1995), los intereses cruzados de entidades y Ayuntamiento por influenciar e incidir en la política pública y en el tejido institucional de la ciudad.

La dirigencia política necesita el soporte o apoyo (o por lo menos evitar su franca oposición) de un conjunto de entidades con alto capital social y de prestigio público local y regional, e incluso algunas de ellas a escala nacional e internacional.

Las entidades, por su parte, encuentran en la GC un potente altavoz para la incidencia en políticas públicas y al mismo tiempo una plataforma que les permite consolidar su presencia institucional y fortalecer el poder reivindicativo del sector.

En relación a las aportaciones de Agranoff (Agranoff 2007, 2012), se podría afirmar que formalmente la XAPSSL es un espacio de tipo de *colaborarquía*, pero se corrobora un liderazgo de un núcleo fuerte que funciona como motor de la red. Existe entonces, una jerarquía invisible pero basada en la experiencia, la capacidad técnica y especialmente en las posibilidades de participación.

Además, los miembros de la red también comparten los obstáculos que marca este autor respecto de la acción de la GC., específicamente en cuanto a la inversión de tiempo y la planificación de objetivos y plazos de realización.

En lo que respecta al análisis de Ansell y Gash (Ansell y Gash, 2008), podemos decir que lo empíricamente observado en el caso de estudio corrobora a grandes rasgos su modelo de gobernanza colaborativa sintetizado en la figura 1.

Si bien estos autores tampoco establecen una ponderación o correlación de variables, la estructura de influencias sobre la gobernanza colaborativa se confirmó mediante las entrevistas a los participantes y el grupo de especialistas.

**Las características de las relaciones previas a la GC, los incentivos y restricciones a participar, el diálogo interpersonal, la construcción de confianza, el compromiso con el proceso, el entendimiento compartido (especialmente respecto a la claridad de la misión) y los resultados intermedios, juntamente con los elementos del diseño institucional, demostraron ser centrales a la hora de caracterizar el arreglo institucional.**

Las asimetrías de poder y recursos entre los actores, contrariamente al postulado de Ansell y Gash (2008), mostraron para el estudio de caso no generar desconfianza ni impedimentos a la acción conjunta. Estas diferencias se describieron como algo inevitable para los miembros de la red: la convivencia de instituciones muy poderosas por influencia y recursos con otras que tienen un peso más reducido.

### **5.1. Respuestas a las preguntas de investigación**

Comenzamos esta investigación presentando las dos preguntas que vertebran el trabajo. La primera era:

***¿Por qué algunos actores estatales y no estatales de Barcelona toman la decisión de actuar de manera colaborativa en la atención a personas sin hogar en la ciudad?***

Recordemos que para literatura especializada (Bryson *et al.* 2006, Emerson *et al.* 2011, etc.) existen tres circunstancias que pueden darse de forma aislada o combinada y que provocan el nacimiento de los arreglos de la gobernanza colaborativa:

- El fracaso o *sector failure*
- Incerteza de intervención;
- Interdependencia institucional;

En el análisis del caso estudiado no se detectó la presencia de los dos primeros factores y el último fue mencionado por una minoría de entrevistados.

No se corroboró una marcada interdependencia que los obligara a actuar conjuntamente, sino que la red parece resultar producto de una serie de incentivos positivos dirigidos a las entidades y la clara voluntad política por parte del gobierno local interesado en mejorar la coordinación sectorial y sumar apoyos institucionales. Es en un segundo momento, producto del trabajo conjunto y de los resultados de mediano plazo obtenidos, que surge el convencimiento de que la acción colectiva brinda beneficios que no podrían conseguir las organizaciones actuando de manera separada.

El Ayuntamiento y las entidades podrían haber continuado trabajando en la dinámica de contratación externa de servicios sin poner en funcionamiento la XAPSLL. **Pero es verdad que la nueva acción conjunta otorgó unas capacidades diferentes de planificación y gestión de servicios, generó una oportunidad de mejorar la eficacia y la eficiencia de inversión de recursos tanto públicos como privados gracias a nueva información, mejoró la coordinación y amplificó el impacto de las acciones desarrolladas en el sector.**

Resulta evidente que las entidades y el Ayuntamiento no hubieran podido por sí solas obtener este tipo de resultados e impacto.

Ahora bien, con los datos del trabajo de campo, podemos concluir que existen al menos **dos condiciones necesarias** para que nazca un arreglo de gobernanza colaborativa como el que aquí se analiza.

En primer lugar, resulta imprescindible **contar con actores con capacidad suficiente** para invertir tiempo y dedicación a las actividades de la GC, **al igual que mantener cierto grado de independencia económica** respecto de la política del gobierno local.

Las entidades más pequeñas, habitualmente sobresaturadas con la gestión del día a día, difícilmente pueden liberar tiempo de su personal para realizar actividades que van más allá de sus objetivos inmediatos de su organización. Asimismo, en términos generales, una mayor independencia de ingresos permite un posicionamiento diferente dentro de los arreglos colaborativos especialmente frente al actor gubernamental.

No es en absoluto nuestra intención menospreciar el papel de las organizaciones más pequeñas, que realizan un aporte único e invaluable al tejido social de la ciudad, pero sí es cierto y todas las partes implicadas así lo reconocen, que una gobernanza colaborativa formada exclusivamente por entidades con poca capacidad de dedicación de recursos, sería un espacio de muy poca actividad efectiva de *co-producción* de políticas.

Por otra parte, y este factor es igual o más importante que el anterior, **es condición absolutamente necesaria la voluntad política de las autoridades del gobierno de abrir la caja negra del diseño y la implementación de políticas públicas a la participación de actores externos, asumiendo los riesgos y las potenciales recompensas que ello implica.**

En una sociedad cada vez más compleja, con múltiples actores de impacto público, un gobierno que no aproveche los recursos y conocimientos de su sociedad civil y sus organizaciones desperdicia un capital único y la posibilidad de dar un salto de calidad en sus políticas públicas.

Sin embargo, al no estar consolidada como una práctica habitual, la gobernanza colaborativa continúa siendo más una opción política que técnica. En la actualidad no hay un claro consenso establecido sobre la idea de que los gobiernos deben colaborar necesariamente con las entidades no gubernamentales en la co-producción de sus políticas.

La segunda pregunta de investigación era la siguiente:

***¿Cuáles son los factores o variables que tienen mayor incidencia en el desarrollo y evolución de la Red de Atención a Personas sin Hogar de la ciudad de Barcelona según los participantes?***

Pese a que no se realizó un diseño de investigación que pondere el peso o la correlación de las variables que más influyen en la gobernanza colaborativa, luego del análisis de los datos recogidos estamos en condiciones de señalar qué elementos perciben los propios actores como más relevantes.

*Objetivos y resultados intermedios.*

El éxito de redes como la XAPSSL reside en parte en el consenso que se alcanza en delinear objetivos que responden a las capacidades de los miembros y especialmente que permitan **obtener resultados intermedios**, es decir, que consigan alcanzar metas no solo en el largo plazo, sino fundamentalmente en el mediano o corto.

Sin que por ello resulte inviable trabajar en objetivos de largo plazo, las metas de alcance medio fortalecen el compromiso y la implicación de los actores que pueden de esta manera valorar positivamente su participación el esfuerzo colectivo y justificar el tiempo invertido.

La XAPSSL, más allá del objetivo estratégico de lograr “un 2015 sin ninguna persona viviendo en la calle”<sup>10</sup> ha trabajado fundamentalmente en objetivos de mediano y corto plazo, como campañas de sensibilización, un catálogo de recursos del sector y otras herramientas de mejora sustancial de la atención a personas sin hogar de la ciudad.

*Compromiso y dedicación.*

A diferencia del enfoque tradicional de la política pública en que la administración es la principal protagonista y ejecutor, **en la gobernanza colaborativa todas las partes**

---

<sup>10</sup> Ver objetivo de la campaña de sensibilización de la XAPSSL en el enlace <http://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/2jornadaxarxasensesostre/es/> –último acceso 19/7/13-.

**deben implicarse y dedicar horas de trabajo para alcanzar los objetivos propuestos.** Existe una **corresponsabilidad** real de las partes implicadas en cuanto a que deben asumir algún tipo de tarea y desempeñar el rol asignado en pos de los objetivos consensuados.

A mayor nivel de implicación y dedicación, mayores posibilidades de alcanzar los objetivos. Asimismo, como ya mencionamos, la obtención de logros de mediano alcance, contribuye a reforzar el compromiso y la implicación de todos los participantes a partir de la consecución de resultados concretos.

### *Confianza*

La confianza institucional es considerada uno de los factores clave en el éxito de la XAPSLL y de otras experiencias de gobernanza colaborativa.

El poder compartir y participar en actividades conjuntas resulta cuanto menos difícil si no hay una base de confianza profesional e institucional que establezca lazos invisibles entre los participantes de la red.

La confianza se fortalece a partir del trabajo conjunto, de los resultados conseguidos y de la minimización de protagonismos y objetivos de cada organización.

### *Oposición de intereses y de visiones político-técnicas*

Pese a su multidimensionalidad, las políticas dirigidas a las personas sin hogar no presentan visiones fuertemente antitéticas o conflictos de intereses destacables.

**El sólido consenso político y técnico general que se percibe dentro de la red, sin lugar a dudas también contribuye a que la acción y los objetivos se planteen sin grupos que ejerzan capacidad de veto u obstruyan el proceso.**

En otras experiencias de GC citadas por los especialistas entrevistados, los conflictos de intereses o las visiones encontradas entre las partes sobre determinadas problemáticas de política pública ejercen capacidad de veto dentro de la red, transformándolas en un espacio de enfrentamientos, estéril de acción.

Si recordamos las características de los *wicked problems* enunciadas en la introducción, podemos decir que la política de atención a personas sin hogar se identifica claramente en los puntos 2, 3, y 6, pero no por los restantes. Es decir que es un problema que involucra a muchos sectores y actores sociales, es multidimensional y sin barreras jurisdiccionales definidas<sup>11</sup> y es de recurrente aparición; pero no predominan los choques de visiones técnico/políticas ni de valores y existe un relativo consenso sobre la causalidad y las soluciones de política pública a adoptar (aunque la capacidad de conseguirlo desde la esfera local sea como manifiestan los propios actores, sea muy limitada).



---

<sup>11</sup> Si bien el comportamiento en el espacio público es una competencia municipal, muchas de las situaciones que viven las personas sin hogar (pobreza, acceso a la salud, residencia irregular, etc.), involucran competencias del gobierno de la Generalitat y del Estado Español.



## 6. Conclusiones y recomendaciones para la acción

Resulta claro el posicionamiento a favor de la práctica de la gobernanza colaborativa a lo largo de las páginas de este trabajo, no tanto por el plus de legitimidad política que habitualmente se le atribuye (una discusión que ha quedado fuera de alcance) **sino por las ventajas y posibilidades de mejora que aporta a la gestión pública.**

El caso de la Red de Atención a Personas sin Hogar de Barcelona, es un claro ejemplo de una práctica exitosa que ha redundado en beneficios palpables en servicios y políticas destinados a una población que sufre los peores efectos de la exclusión social.

El salto cualitativo fundamental de la gobernanza colaborativa radica en la nueva dimensión de objetivos supraorganizacionales que pueden plantearse conjuntamente las entidades de un ámbito de política determinado, una dimensión a la que no pueden acceder trabajando aisladamente.

Evidentemente no se plantea la gobernanza colaborativa como herramienta exclusiva de acción gubernamental, pero sí sería recomendable explorar la posibilidad de implementarla sobre todo **en sectores en los cuales el peso de la actividad de los actores no estatales sea decisivo.**

Como muchos de los protagonistas señalan, la participación de entidades y ciudadanos está en auge y se reproduce en muchos espacios, aunque pocos de ellos se revelan verdaderamente productivos y al nivel de las expectativas generadas inicialmente.

El fracaso se produce seguramente por ignorar o subestimar las condiciones necesarias para su surgimiento y los factores clave de éxito y las variables de peso que hemos visto a lo largo de estas páginas.

La recomendación de política más importante que se puede hacer en este sentido es que todas las partes implicadas deben tener claro o al menos visualizar (y el sector público el primero) cuáles pueden ser los objetivos a trabajar y alcances de la GC, qué riesgos

existen, la inversión de recursos (aunque sea medida en horas de trabajo) necesaria, y fundamentalmente las características de las organizaciones que pueden integrarla.

Comenzamos este trabajo señalando que la gobernanza colaborativa aún constituye un enfoque minoritario dentro de la práctica y la teoría de la administración pública. Paradójicamente, **los gobiernos ya no son los únicos protagonistas de arena pública, al menos en la mayoría de las sociedades capitalistas contemporáneas, aunque mantengan la responsabilidad última frente a los ciudadanos.**

Las organizaciones de impacto público están cada vez más interconectadas y el avance hacia una mayor estructuración en espacios colaborativos, parece inevitable. Es por ello que es imprescindible ahondar en el conocimiento acerca de su funcionamiento y características.

**Este cambio de paradigma de políticas públicas, de la unidad administrativa aislada a los nodos institucionales interconectados,** fue señalado con elocuencia por uno de los entrevistados de la XAPSSL:

*“Lo que más nos ha aportado la XAPSSL es lo intangible: mi entidad forma parte de un todo. Hay un sentido de pertenencia a algo más que nosotros. Somos parte de un mapa interconectado de recursos a nivel de ciudad, somos red. Y eso a nivel mental es sumamente importante. Mi entidad es mi entidad y mi entidad es red. Y eso nos coloca a todos en un mapa concreto tremendamente interrelacionado con la XAPSSL y con otras redes de atención a personas. Y eso es fundamental: no somos un callejón sin salida, porque somos red y pertenecemos a algo más grande que nosotros mismos”.*

## 7. Bibliografía seleccionada.

- Agranoff, Robert (2005). Managing collaborative performance: Changing the Boundaries of the State? *Public Performance & Management Review*, Vol. 29, No. 1, Septiembre 2005, pp. 18-45.
- Agranoff, Robert. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert. (2008). Enhancing Performance through Public Sector Networks: Mobilizing Human Capital in Communities of Practice. *Public Performance & Management Review*, Vol. 31, No. 3, Marzo 2008, pp. 320–347.
- Agranoff, Robert. (2012). *Collaborating to Manage*. Washington, D.C. Georgetown University Press.
- Ansell, Chris y Alison Gash, (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18:4. PP. 543-571.
- Axelrod, Robert. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, New York.
- Babiak, Kathy y Lucie Thibault (2009). Challenges in Multiple Cross-Sector Partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Sage Publications. Volumen 38, Número 1. Febrero de 2009. Pp. 117-143.
- Bardach, Eugene (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington DC: Brookings Institution, 1998.
- Binmore, Ken (2011). *La teoría de juegos: Una breve introducción*. Alianza Editorial. Madrid.
- Blomgren, Lisa y Rosemary O’Leary (Ed.). (2008). *Big Ideas in Collaborative Public Management*. M.E. Sharpe, New York.
- Booher, David E (2004). Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review*. Invierno de 2004, Pp. 32-46.
- Brass, Daniel J., Joseph Galaskiewicz, Henrich R., Greve, y Wenpin Tsai, (2004). Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective. *Academy of Management Journal*, 2004, Vol. 47, No. 6, pp. 795–817.

- Bryson, John M. y Barbara Crosby. Failing into Cross-Sector Collaboration Successfully. En *Big Ideas in Collaborative Public Management*. M.E. Sharpe, New York. Pp. 55-78.
- Bryson, John, Barbara C. Crosby y Melissa Middleton Stone (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*. Diciembre 2006. Número especial. PP. 44-55.
- Castells, Manuel. *La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red*. México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores. 2002.
- Clarke Amelia y Mark Fuller, (2011). Collaborative Strategic Management: Strategy Formulation and Implementation by Multi-Organizational Cross-Sector Social Partnerships. *Journal of Business Ethics* (2011) 94: PP 85–101.
- Crosby, Barbara C., John M. Bryson y Melissa M. Stone, (2010). Leading across frontiers: how visionary leaders integrate people, processes, structures and resources. En: Osborne, Stephen P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, EEUU. Routledge.
- Donahue, John D. y Richard J. Zeckhauser, (2012). *Collaborative Governance. Private roles for public goals in turbulent times*. Princeton University Press, New Jersey.
- Emerson, Kirk, Tina Nabatchi y Stephen Balogh (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. Publicado por Oxford University Press con autorización de *Journal of Public Administration Research and Theory*. Mayo, 2011.
- Galaskiewicz, Joseph (2007). Has a Network Theory of Organizational Behaviour Lived Up to its Promises? *Management and Organization Review* 3:1. 2007, Pp. 1–18.
- Gazley, Beth y Jeffrey L. Brudney (2007). The Purpose (and Perils) of Government-Nonprofit Partnership. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2007 36: Pp. 389-415.
- Gazley, Beth. (2008). Inter-sectoral collaboration and the motivation to collaborate: Toward an integrated theory. En: L.B. Bingham y R. O’Leary

- (Eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management* (pp. 36-54). Armonk, NY: M.E Sharpe.
- Hudson, Bob (2004). Analyzing network partnerships. *Public Management Review*. Vol. 6 Nro 1. PP. 75–94.
  - Huxham, Chris (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management*. Vol. 2 Nro. 3. PP. 337–357.
  - Huxham, Chris (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*. Vol. 5 Nro. 3 2003. PP. 401–423.
  - Huxham, Chris y Siv Vangen. (2010). Introducing the theory of collaborative advantage. En: Osborne, Stephen P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, EEUU. Routledge.
  - Jang, Hee Soun y Richard C. Feiock (2007). Public versus private funding of nonprofit organizations. *Public Performance & Management Review*, Vol. 31, No. 2, Diciembre 2007, pp. 174–190. M.E. Sharpe.
  - Klijn, Erik-Hans (2008). Governance and governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*. Vol. 10 Nro. 4. PP. 505–525.
  - Mandell Myrna P. y Keast Robyn (2008). Evaluating the effectiveness of Interorganizational relations through networks. Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review* Vol. 10 Nro. 6 Pp. 715–731.
  - McGuire, Michael (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*. Diciembre de 2006. Número especial. PP. 33-43.
  - McQuaid, Ronald W. (2010). Theory of organizational partnerships: partnerships advantages, disadvantages and success factors. Osborne, Stephen P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, EEUU. Routledge.
  - Mizruchi, Mark S. y Joseph Galaskiewicz. (1993) Networks of Interorganizational Relations. *Sociological Methods & Research*. Volumen 22, N°1, Agosto 1993, P.46-70.

- Moe, Terry M. (1995). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. En: Williamson, Oliver E. (Ed.). *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press. New York. 1995.
- O'Flynn, Janine y John Wanna (Eds.) (2008). *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?* The Australian National University. ANU E Press. Canberra.
- Osborne, Stephen P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, EEUU. Routledge.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons. The evolution of institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor- (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Parker, Simon, y Niamh Gallagher (Eds.) (2007). *The Collaborative State. How working together can transform public services*. Editado por Demos. Londres.
- Pestoff Victor y Taco Brandsen. Public Governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation? En Osborne, Stephen P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, EEUU. Routledge.
- Provan, Keith G; H Brinton Milward; (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*; Jul/Aug 2001; 61, 4; PP. 414-423.
- Schlager Edella y William Blomquist (1996). A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process: Reviewed work(s). *Political Research Quarterly*, Vol. 49, No. 3 (Sep., 1996), pp. 651-672.
- Skelcher, Chris, Erik-Hans Klijn, Daniel Kübler, Eva Sørensen, y Helen Sullivan, (2011). *Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks. Evidence from Four European Countries*. *Administrative Theory & Praxis* / Marzo de 2011, Vol. 33, No. 1, pp. 7–38.
- Shergold, Peter (2008). Governing through collaboration. En O'Flynn, Janine y John Wanna (eds.) *Collaborative Governance: A new era of public policy in*

*Australia?* The Australian National University. ANU E Press. Canberra. Pp. 13-22.

- Sowa, Jessica E. (2009). The Collaboration Decision in Nonprofit Organizations: Views From the Front Line. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Volume 38 Número 6 Diciembre 2009. PP. 1003-1025.
- Tang, Shui-Yan y Daniel A. Mazmanian (2008). *An Agenda for the Study of Collaborative Governance*. USC Judith and John Bedrosian Center on Governance and the Public Enterprise, School of Policy, Planning and Development, University of Southern California.
- Tang, Shui-Yan y Daniel A. Mazmanian (2010). *Understanding Collaborative Governance from the Structural Choice Politics, IAD, and Transaction Cost Perspectives*. Bedrosian Center on Governance and the Public Enterprise. University of Southern California. Los Angeles, CA.
- Thomson, Ann Marie y James L. Perry, (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. Diciembre de 2006. Número especial. PP. 20-32.
- Vidal, Isabel (2009) *Mapa territorial de las entidades no lucrativas y de las cooperativas en España*. Boletín Electrónico CIES N°73, 2009.
- Vigoda-Gadot, Eran (2003). *Managing Collaboration in Public Administration. The promise of Alliance among Governance, Citizens, and Business*. Praeger Publishers, Westport, EEUU.
- Wachhaus, Aaron (2009). Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis. *Administrative Theory & Praxis* / Marzo de 2009, Vol. 31, No. 1, pp. 59–77.
- Weber, Edward P. y Anne M. Khademian. Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, Marzo-Abril 2008. Pp 334-349.
- Yin, Robert (2009). *Case Study Research: design and methods*. 4<sup>th</sup> Ed. Sage Publications. Thousand Oaks, California.
- Yin, Robert (2011). *Qualitative Research from Start to Finish*. The Guilford Press. New York.

## 8. Anexo.

### 8.1. Listado por orden alfabético de organizaciones que conforman la Red de Atención a Personas Sin Hogar.

- ACCEM ([www.accem.es](http://www.accem.es)).
- Amics del moviment QUART MÓN Catalunya ([movimentquartmon.blogspot.com.es](http://movimentquartmon.blogspot.com.es)).
- Asociación Atra ([www.grupatra.org](http://www.grupatra.org)).
- Asociación de Alternativas, Motivación y Acompañamiento, ADAMA ([www.adama.org.es](http://www.adama.org.es)).
- Asociación Dit i Fet.
- Asociación para la Investigación y la Acción Social VINCLE ([www.vincle.org](http://www.vincle.org)).
- Asociación para la reeducación y la reinserción social Lligam.
- Asociación Prohabitatge ([www.prohabitatge.org](http://www.prohabitatge.org)).
- Asociación Rauxa.
- Asociación Social Yaya Luisa.
- Ayuntamiento de Barcelona ([www.bcn.cat](http://www.bcn.cat)).
- Caritas Diocesana Barcelona ([www.caritasbcn.org](http://www.caritasbcn.org)).
- Centro Abierto l'Heura ([www.centreheura.org](http://www.centreheura.org)).
- Centro de Acogida Asís ([www.assiscentreacollida.org](http://www.assiscentreacollida.org)).
- Compañía Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl – Llar de Pau ([www.llardepau.org](http://www.llardepau.org)).
- Compañía Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl - Obra Social Santa Luisa de Marillac ([www.osmarillac.com](http://www.osmarillac.com)).
- Comunidad de Sant Egidio ([www.santegidio.org](http://www.santegidio.org)).
- Congregación Siervas de la Pasión.
- Cooperativa Suara ([www.suara.coop](http://www.suara.coop) )
- Cruz Roja Barcelona ([www.creuroja.org](http://www.creuroja.org)).
- Fundación Arrels ([www.arrelsfundacio.org](http://www.arrelsfundacio.org)).
- Fundación Engrunes ([www.engrunes.org](http://www.engrunes.org)).
- Fundación Futuro ([www.fundaciofutur.org](http://www.fundaciofutur.org)).
- Fundación Iniciativas Solidarias.



- Fundació Instituto de Reinserció Social IReS ([www.fundacioires.org](http://www.fundacioires.org)).
- Fundació Mambré. ([www.fundaciomambre.org](http://www.fundaciomambre.org)).
- Fundació Quatre Vents. ([www.4vents.org](http://www.4vents.org)).
- Orden Hospitalaria San Juan de Dios –Servicios Sociales ([www.sensellarsjd.com](http://www.sensellarsjd.com))
- Parroquia de Sant Miquel del Port- Santa Maria de Cervelló.
- Prograss. ([www.prograss.com](http://www.prograss.com)).

## 8.2. Listado por orden alfabético de personas entrevistadas.

Las entrevistas se realizaron entre el mes de febrero y julio de 2013.

- Subgrupo 1. Entidades con hasta 5 personas contratadas.
  - Albert Sabates, Llar de Pau.
  - Elisabet Gasca, Llar Santa Isabel.
  - Glòria Abad, Comunidad de San Egidio.
  - Judith Cobacho, Associació Vinclé.
  - Laia de Ahumada, Centre Obert Heura.
  - Marta Cañellas e Isabel Alonso, Lligam Dona.
  - Rosa Llopis, Asociación Dit i Fet.
- Subgrupo 2. Organizaciones con 5 o más personas contratadas:
  - Andreu Parera. Ayuntamiento de Barcelona.
  - Carles Cabré. PROGRESS
  - Carmen Lain. Cooperativa Suara.
  - Eduard Sala. Obra Social Santa Llúisa de Marillac.
  - Eduard Vicent. Fundació Futur
  - Jesús Ruiz. Centro de Acogida ASSIS.
  - María Círez. ACCEM.
  - María Rosa Alonso. Prohabitatge.
  - Montserrat Toha. Fundació IRES.
  - Ramón Noró. Fundació ARRELS
  - Teresa Bermúdez. CÁRITAS Barcelona.
  - Toni Vinagre. Cruz ROJA Catalunya.

- Txell Colldemont. Fundación MAMBRÉ.
- Entrevistas a especialistas fuera de la XAPSLL.
- Agnès Pàmies. Casal del Raval.
  - Anna Montolio. Departamento de Familia e Infancia. Ayuntamiento de Barcelona. Red por los Derechos de los Niños, Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva.
  - Antoni Pérez. Delegado de Save the Children en Cataluña.
  - Claudia Raya Ruiz. Responsable del Departamento de Familia e Infancia, Dirección de Servicios a la Familia y Servicios Sociales. Ayuntamiento de Barcelona.
  - Dánae Meroño. Asociación OETI. Red por los Derechos de los Niños. Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva.
  - Francesc Barreda Sole. Responsable técnico del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, Ayuntamiento de Barcelona.
  - Jordi Llongás. Director Técnico del Programa Proinfância Fundación Obra Social La Caixa.
  - Marta Sevillano (Cruz Roja Cataluña) Red por los Derechos de los Niños, Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva.
  - Mercé Darnell. Coordinadora de Cáritas Diocesana de Barcelona.
  - Montserrat Buisán. Directora Área de Pobreza Infantil. Fundación Obra Social “La Caixa”.
  - Raquel Diez, FEDAIA (Federación d’Entitats d’Atenció i Educació a la Infància i Adolescència).