

La gestión de redes inter-organizativas desde el sector público:

el caso de los servicios sociales de Barcelona¹

Ángel Saz-Carranza*, Albert Serra**



Palabras clave:

redes, colaboración, sector público, servicios sociales a domicilio, Barcelona.

Recibido: 02-02-2005

Aprobado: 10-11-2005

¹ Una versión anterior de este artículo se presentó al IX Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), realizado en Madrid (2004).

**Ángel Saz-Carranza es ingeniero aeronáutico por el Imperial College de la Universidad de Londres, diplomado en Cooperación Internacional al Desarrollo por el CIDOB de la Universidad Autónoma de Barcelona y obtuvo el*

diploma de Estudios Avanzados por ESADE de la Universidad Ramon Llull, Barcelona. Actualmente es investigador del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, Barcelona, y durante el curso académico 2004-2005 estuvo como investigador visitante en la Wagner School of Public Service de la Universidad de Nueva York. Es coautor de Los retos en la gestión de organizaciones no lucrativas (Granica, 2004). Angel.Saz@esade.edu.

*** Albert Serra es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas y máster en Dirección Pública por el Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Profesor de Gestión Pública del Instituto de Dirección y Gestión Pública y del Departamento de Política de Empresa de ESADE. Coordinador académico del segundo ciclo del*

RESUMEN

En el ámbito de la gestión de redes, existe, por un lado, una gran dispersión entre las diferentes líneas de investigación y, por otro, una falta de conocimiento sobre la dinámica de las redes. Todavía se requieren más investigaciones empíricas e interdisciplinares sobre colaboraciones inter-organizacionales.

Este artículo, partiendo de los campos de la red política (policy network) de Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) y la teoría de la colaboración (collaborative advantage theory) de Huxham (2000), analiza el caso de la red de servicios sociales a domicilio de la Diputación de Barcelona.

ABSTRACT

In the scope of network management there is, on the one hand, a broad dispersion between the different research trends, and, on the other, lack of knowledge on the dynamics of the networks. More empirical and inter-disciplinary research on inter-organizational collaboration is still needed.

This article, starting from Kickert, Klijn and Koppenjan's fields of the policy network (1997), and Huxham's Collaborative Advantage Theory (2000), analyzes the case of Barcelona's City Council's social services network's home delivery".

ÀNGEL SAZ-CARRANZA, ALBERT SERRA

territorios 15

54

Introducción

Las transformaciones del Estado de Bienestar y el consiguiente cambio de rol de la administración pública, llamado de maneras distintas como “gobierno vía terceros” (Salamon, 1981), “economía mixta” (Austin, 1985), “el Estado en la sombra” (Wolch, 1990), “casi mercados” (Le Grand, 1991), “el Estado subcontratista” (Smith y Lipsky, 1993), o el “Estado relacional” (Mendoza, 1991), implican todos una idea fundamental de corresponsabilidad y variedad de actores que deben coordinarse para llevar a cabo soluciones a los problemas que enfrenta esta sociedad. Este cambio de rol de la administración pública ha desplazado la clásica gestión pública hacia modelos relacionales y de gestión de redes. Ante realidades desbordantes para un solo actor social, como son los servicios sociales en España, y las carencias socio-sanitarias latinoamericanas, las redes inter-organizacionales son una muy útil herramienta de gobierno para un Estado sin posibilidades o perspectivas de expansión.

La perspectiva de la gestión de redes concibe al gestor como un mediador o un facilitador de procesos y dista mucho de la visión clásica, el enfoque tradicional intra-organizacional, que lo mostraba como un controlador del sistema. Esta perspectiva asume objetivos claros y una autoridad única en el nivel organizativo, mientras que la gestión de redes propone definiciones cambiantes, empoderamiento vía información y una estructura de autoridad fragmentada (Kickert, Klijn y Koo-

penjan, 1997; Agranoff y McGuire, 2001), donde un pilotaje de arriba hacia abajo no es posible, ya que las redes suelen ser planas (Kickert y Koppenjan, 1997).

Aún hoy se conoce mucho más sobre cómo emerge una red y las diferentes estructuras que puede tomar, que sobre cómo se gestiona una vez entra en funcionamiento y sobre el proceso por el que pasa (Ebers, 1997; Das y Teng, 2002; Ebers y Jarrillo, 1997; Ring y Van de Ven, 1994). Por otra parte, la dispersión y falta de coherencia entre las diferentes líneas de investigación son por ahora notables (Huxham, 2003). Todavía se requieren más investigaciones empíricas e interdisciplinarias sobre colaboraciones y redes inter-organizativas.

Con base, principalmente, en los campos de la red política (*policy network*) y la teoría de la colaboración (*collaborative advantage theory*), el artículo presenta los resultados de una investigación aún en curso que analiza el caso de la Red de Servicios Sociales Domiciliarios de la Diputación de Barcelona, en la provincia de Barcelona, España. Primero se describe el caso de la red estudiada para después discutir los resultados preliminares.

La Red de Servicios Sociales de Ayuda a Domicilio, de Barcelona

*El Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona*²

La Diputación de Barcelona es una administración local de segundo nivel, de ám-

máster en Dirección Pública. Especializado en Gestión Estratégica en el sector público, Gestión de Servicios Públicos y Diseño y Gestión de Políticas Sociales Públicas. Director de BoraKasi S.A., empresa consultora en gestión pública y políticas sociales. Anteriormente fue gerente del Sector de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona (1991-1999); gerente del Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona y director general de INITS S.A. Consultores en Gestión Pública. Es autor de diversos estudios, artículos y libros sobre gestión pública y bienestar social.

² Ver anexo I: Niveles territoriales en España.

bito provincial, autodefinida como red de municipios. Es un órgano intermedio de carácter representativo y de elección indirecta. Sus componentes, los diputados, son elegidos entre los concejales de los ayuntamientos de la provincia de Barcelona.

El gobierno de la Diputación de Barcelona (Diputación de aquí en adelante) tiene como objetivo principal consolidar un sistema local fuerte y estructurado, eficiente y representativo, con el fin de que los ayuntamientos estén en condiciones de asumir sus responsabilidades. Su ámbito territorial de actuación es la provincia de Barcelona, formada por la agrupación de 311 municipios y organizada territorialmente en 11 comarcas.

El Área de Bienestar Social de la Diputación desarrolla tres líneas de actuación: una se centra en dar apoyo técnico a la gestión de los servicios sociales municipales, otra se orienta a proveer recursos económicos a los servicios municipales dirigidos a colectivos específicos y a prestar directamente algunos servicios supra municipales, la tercera y última línea de actuación son los servicios de divulgación y sensibilización social.

Los Servicios Sociales Domiciliarios

El Programa de Servicios Sociales de Atención Domiciliaria (PSSAD) es un programa individualizado de carácter preventivo y rehabilitador, en el que se articula un conjunto de servicios y técnicas de intervención profesional que consisten en prestar atención personal y do-

méstica, y apoyo psicosocial y familiar a una o varias personas.

Son servicios orientados a ofrecer atención paliativa, asistencial y recuperatoria en el propio entorno social del usuario (en su casa o en su barrio). Estos servicios proporcionan atención preventiva, formativa, asistencial y rehabilitadora a individuos y familias con dificultades, con la finalidad de promover, mantener o restablecer la autonomía personal del individuo o la familia al efecto de facilitar la permanencia en el medio habitual de vida, y así evitar situaciones de desarraigo y desintegración social, y de institucionalización.

Según la información del Mapa de Servicios Sociales del año 2000, la cobertura del servicio de ayuda domiciliaria a la gente mayor (usuarios mayores de 65 años atendidos sobre la población mayor de 65 años) fue en España del 1,60%, del 1,33% en Cataluña y del 1,28% en la provincia de Barcelona (Diputación de Barcelona, 2001). El Plan Gerontológico de Cataluña recomienda, para el servicio de asistencia domiciliaria destinado a la gente mayor, una cobertura del 8%, mientras que las coberturas de referencia que podemos encontrar en Europa oscilan (en términos de oferta real) entre el 21% de Dinamarca, el 17% de Suecia, el 6% de Francia y el 5,5% del Reino Unido. En el caso de la teleasistencia, en España la cobertura es inferior al 1,5%. Algunas recomendaciones apuntan al 2% como objetivo (Diputación de Barcelona, 2001). Según la Unidad de Metodología y Planificación del Área de Bienestar Social de

la Diputación (Diputación de Barcelona, 2001), en la provincia de Barcelona la distribución media de las ayudas por grupo de usuarios es la siguiente: en primer lugar figura la gente mayor, que supone el 55,35% de la atención a domicilio; le siguen los adultos (de 18 a 64 años), con el 28,49%; y la infancia, con el 16,16%. En Barcelona, los problemas más constatados son enfermedades físicas y psíquicas crónicas y la pérdida de autonomía personal, con un 26,86% y un 19,97% de las ayudas destinadas a ambas tipologías, respectivamente.

Esta desigualdad respecto al nivel de cobertura de servicios sociales de España comparado con el resto de Europa no se da, en cambio, en otros sectores de servicios de bienestar públicos como el de la sanidad. Esto en parte es debido a que España desarrolla su Estado de Bienestar de manera tardía e incompleta. Al pasar a un sistema democrático de derecho, España empieza a construir su Estado de Bienestar a partir de finales de los setenta, pero se ve rápidamente truncado a finales de los ochenta debido al retroceso del Estado en Europa. Durante este breve crecimiento se consigue implantar algunos pilares del Estado de Bienestar, como son la seguridad social y la sanidad, mientras otros, entre ellos vivienda y servicios sociales, se quedan en una fase embrionaria. En la actualidad, habiendo pasado de un Estado de Bienestar a un Estado Relacional, que difícilmente podrá edificar un sistema de servicios sociales por sí solo, es cuando mecanismos públicos y privados inter-

organizacionales pueden jugar un papel imprescindible.

En España los servicios sociales son competencia autonómica. A su vez, en Cataluña el marco normativo (Ley de Servicios Sociales de 1985) asigna la responsabilidad de proveer los servicios de atención social primaria (ASP) a los ayuntamientos en los municipios de más de 20 mil habitantes, y a las comarcas en el caso de los municipios de menos de 20 mil habitantes. Los servicios del PSSAD forman parte del paquete de servicios que se incluyen en la atención social primaria. Además, es un marco legal, normativo y programático en el cual se han marcado objetivos, ratios, dotaciones de recursos mínimos y necesarios, objetivos de cobertura, etc., pero para el que nunca se ha establecido un esquema claro de financiación, ni tampoco un sistema técnico que haya facilitado el trabajo de los operadores públicos y privados.

Según la Diputación (Diputación de Barcelona, 2003a) el sector en la provincia de Barcelona está altamente desestructurado y con fuertes carencias en la gestión. Las tres dimensiones básicas de un servicio, tal como propone Serra (1998): la dimensión técnica, la dimensión de gestión, y la dimensión estratégica y política, son todas extremadamente débiles. Así, la debilidad de la dimensión técnica del sector en la provincia provoca que la prestación de los servicios no esté protocolizada y que exista una indefinición de las variables clave de regulación del programa, como son: el grado de dependencia, la disponibilidad

de apoyo social, la disponibilidad familiar y el nivel socioeconómico). La poca capacidad de gestión del sector se hace patente por el desconocimiento generalizado del mercado (oferta, demanda, actores, etc.), por la casi inexistencia de sistemas de comunicación con el ciudadano, y por no disponer de procesos de gestión sistematizados, tales como circuitos y sistemas de seguimiento (Diputación de Barcelona, 2003a). La dimensión estratégico-política también deja mucho que desear debido a la carencia de medidas claras de posicionamiento, la falta de apoyo a ofertas complementarias a la pública, y el poco respaldo político que se traduce en escasa financiación (Diputación de Barcelona, 2003a). Estas tres dimensiones (la técnica, la de gestión y la estratégico-política) forman un círculo vicioso que resulta difícil romper. Además, el sector en sí es un mercado muy inmaduro, laboralmente precario y con altos índices de informalidad (Diputación de Barcelona, 2003a).

La Red

La Red Local de Servicios Sociales de Atención Domiciliaria (la red, a partir de aquí), constituida a principios del 2003, es “una plataforma de cooperación local formada por 217 ayuntamientos, cuatro consejos comarcales, una mancomunidad [de municipios pequeños], un consorcio [intermunicipal] e impulsada por el Área de Bienestar Social de la Diputación de Barcelona, con la finalidad de aumentar

y mejorar la atención social domiciliaria dirigida a personas y familias” (Diputación de Barcelona, 2003b; p. 3). Pretende hacer frente a la baja cobertura, al previsible incremento de la demanda de estos servicios debido a los cambios demográficos, a la poca capacidad de gestión y organización, la insuficiente financiación y demás carencias antes mencionadas.

A comienzos del año 2002, la Diputación abrió un período de reflexión que culminó a finales del mismo año, con el Modelo de Gestión de los Servicios Sociales de Atención Domiciliaria (Diputación de Barcelona, 2003b). El modelo sirvió como referencia y punto de partida de la red para ir estructurando el sector de estos servicios. Los ejes principales del modelo son: los servicios sociales domiciliarios forman parte de la cartera de servicios sociales municipales; la provisión del servicio debe mantenerse pública, mientras que la producción directa del servicio podrá ser privada; mientras no se disponga de financiación suficiente se deberá contemplar la posibilidad de introducir el copago; los servicios sociales domiciliarios deberán tender a incrementar la oferta de la cartera de servicios; y, con tal de garantizar la calidad de los servicios, deberán incorporarse indicadores de gestión, de satisfacción del usuario, formación continuada y costes mínimos homogéneos (Diputación de Barcelona, 2003b).

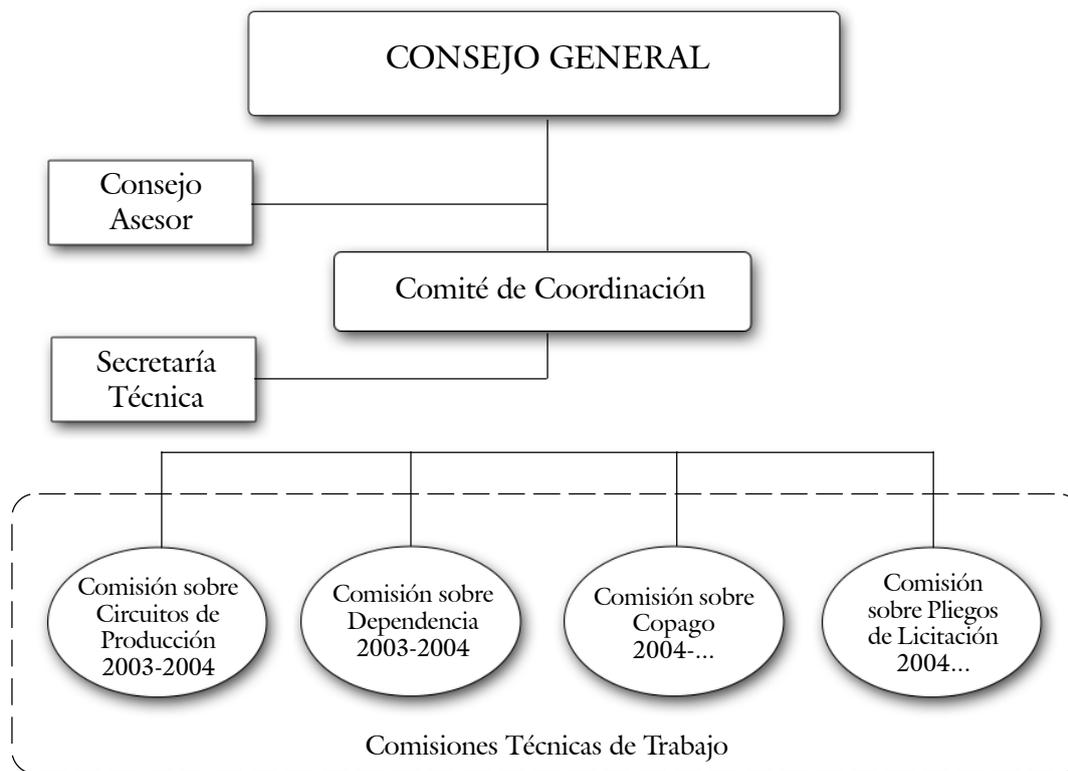
La red no genera ningún organismo autónomo ni tiene entidad legal y su funcionamiento está financiado por el Área de Bienestar Social de la Diputación. La es-

ÀNGEL SAZ-CARRANZA, ALBERT SERRA

estructura de gobierno está compuesta, en primer lugar, por el Consejo General, donde participan todos sus miembros; se reúne anualmente. En un segundo nivel jerárquico está el Comité de Coordinación, órgano directivo formado por 12 representantes seleccionados según el número de habitantes por municipio, así: dos de municipios de más de 50 mil habitantes, dos de entre 20 y 50 mil, dos de entre 10 y 20 mil, dos de entre 5 y 10 mil, dos de municipios de menos de 5 mil ha-

bitantes, un representante de un Consejo Comarcal y otro de la Diputación. Además, cuenta con un Consejo Asesor formado por agentes del sector social y empresarial. El Área de Bienestar Social de la Diputación asumió impulsar técnicamente y financiar la red mediante la Secretaría Técnica, que apoya las Comisiones Técnicas de Trabajo, el principal espacio operativo de interacción y colaboración de los participantes.

ESTRUCTURA FORMAL DE GOBIERNO DE LA RED



Fuente: *propia*.

LA GESTIÓN DE REDES INTER-ORGANIZATIVAS DESDE EL SECTOR PÚBLICO...

territorios 15

59

Metodología

El objetivo principal de esta investigación ha sido explorar cómo se ha gestionado la red intergubernamental que nos ocupa y aportar nuevos datos y conocimientos sobre cómo se gestiona una red una vez ésta funciona. Debido a la falta de conocimiento en este campo se ha seleccionado el método del caso, ya que se ha querido mantener un enfoque holístico (Yin, 1994). En el propósito de captar el proceso dinámico de la red, se ha utilizado una aproximación cualitativa (Borzel, 1998) compuesta por entrevistas en profundidad y observación directa de reuniones de trabajo de las comisiones, tal como sugieren Agranoff y McGuire (2001). Hasta el momento se han realizado siete entrevistas: cuatro con empleadas de la Diputación –la directora del área, la jefe de oficina relacionada con la red, el técnico de la red y una técnica de apoyo a la red– una técnica de un municipio participante en la red, y dos expertas de las comisiones de trabajo. La diversidad de los niveles jerárquicos de las entrevistadas y de sus organizaciones se buscó con tal de triangular las fuentes (Janesick, 1994; Richardson, 1994; y Miller y Crabtree, 1994).

La observación directa se incluyó para contrastar la diferencia entre lo que dicen los entrevistados y lo que hacen e incrementar la recopilación de datos, y así triangular las metodologías (Huxham, 2003). La recopilación de datos mediante la observación directa se hizo tomando apun-

tes de la secuencia de las intervenciones, y anotando comentarios de los participantes y del investigador (Angrosino y Mays de Perez, 1994); las entrevistas se grabaron. Para el análisis de los datos se utilizó la técnica del “coding”, introducida por primera vez por Glaser y Strauss (1967) y su “grounded theory”. Por el momento, y debido a la fase preliminar en la que se encuentra la investigación, sólo se ha codificado “in vivo”, que consiste en agrupar en categorías los diferentes bloques de texto codificados (Strauss and Corbin, 1998). Aún no se ha ejecutado la codificación axial y la selectiva, que comportan relacionar las categorías entre sí y generar el modelo teórico.

Discusión

La red presentada lleva alrededor de un año y medio en funcionamiento y todas las personas entrevistadas la definen como exitosa. De los 311 ayuntamientos de la provincia de Barcelona, 217 se han adherido a ella. Por el momento se han elaborado dos protocolos, uno de dependencia y otro de circuitos de provisión y producción. La Diputación ha repartido 1,5 millones de euros a los municipios para fortalecer sus programas de PSSAD.

Debido a su relativa corta existencia, sólo pudimos evaluar la red en relación con sus miembros (¿evalúan positivamente los municipios partícipes la red?) y a sí misma (¿es sostenible la red y sigue ésta su curso?) En ambos casos fue evaluada sa-

ÀNGEL SAZ-CARRANZA, ALBERT SERRA

tisfactoriamente. El tercer nivel de evaluación, el más importante, relacionado con sus “stakeholders” y, principalmente, con sus beneficiarios últimos (¿es el impacto social de la red positivo?) quedó por el momento suspendido, en razón a que los datos recogidos y accesibles no informan sobre cambios en la calidad, ni en la cantidad y cobertura de los servicios. La red pretende potenciar el crecimiento de los servicios sociales domiciliarios tanto en cantidad como en calidad. Aspira cubrir el 4% de toda la población mayor de 65 años (actualmente la provincia tiene una cobertura de 1,28) mediante el incremento de la financiación y la mejora de la eficiencia de los ayuntamientos. Siguiendo a Powell (1991), a la hora de decidir cómo conseguir este objetivo, la Diputación podía escoger entre: 1) dejarlo a la coordinación automática del mercado y la interacción entre municipios; 2) coordinarlo jerárquicamente con base en mando y orden; 3) impulsar el crecimiento mediante una red inter-organizativa. Debido a la inmadurez del mercado y la debilidad del sector, no se podía dejar que los propios municipios intentaran este crecimiento por sí solos ni que el mercado tirara del sector. Jerárquicamente tampoco se podía impulsar desde la Diputación ya que ésta no tiene competencia sobre los municipios; es simplemente un órgano provincial de segundo nivel (intermunicipal) de apoyo a los municipios. En Cataluña estos servicios sociales son actualmente competencia municipal, úni-

camente el gobierno autonómico podría haberlos impulsado jerárquicamente y sólo mediante un decreto ley.

A continuación presentamos un análisis preliminar de algunos aspectos de la red. En primer lugar cómo se ha gestionado la estructura y las interacciones entre los miembros. Posteriormente dos aspectos identificados que no suelen citarse en la literatura: la gestión del medio interior y la gestión política. Por último, las ambigüedades que se dan respecto a los objetivos, tal como nos dice Huxham (2003), pero también respecto a cuáles actividades pertenecen a la red y cuáles no.

La estructura

La gestión de redes requiere gestionar las interacciones entre los actores, los juegos donde los actores intercambian recursos, pero también la estructura (Klijn y Teisman, 1997; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997c; Agranoff y McGuire, 2001). Estos dos distintos niveles se retro-alimentan mutuamente de manera continua. Mientras los juegos están influenciados y limitados por la estructura, a su vez modifican la estructura. Los juegos están enmarcados en la estructura, que les sirve de plataforma. Por ello, la gestión de redes puede dividirse en la estructuración de la red y la gestión del juego.

La gestión de la estructura incluye establecer y modificar las reglas generales de funcionamiento. La red funciona por comisiones dedicadas a tareas específi-

territorios 15

61

cas como elaborar un protocolo de dependencia o decidir un baremo de copago. A las comisiones se puede apuntar cualquier municipio. Las comisiones se reúnen cinco o seis veces antes de producir lo establecido, son lideradas por un experto relativamente reconocido y están apoyadas por el técnico de la red. Además, se crea un grupo motor para dinamizar y trabajar las propuestas entre las diferentes sesiones. Las comisiones han estado compuestas por unos 30 municipios de media, mientras que el grupo motor por cinco o seis.

En un primer momento los miembros del grupo motor los seleccionaban los profesionales de la Diputación. Esto no funcionó bien ya que la Diputación no conocía las capacidades de todos los municipios y sus representantes en la comisión, por lo que modificaron la estructura, las reglas, y se permitió la libre adhesión al grupo motor.

La gestión de la estructura también implica definir el tamaño de la red, es decir, el número de participantes. En el caso de la Red Local de Servicios Sociales de Atención Domiciliaria, la dicotomía residía en invitar e incluir a todos los municipios de la provincia de Barcelona, o sólo a un número reducido. La decisión estaba enmarcada por la complejidad que representa un mayor número de participantes (Huxham y Vangen, 2000; Grandori y Soda, 1995; Kickert y Koppenjan, 1997). A riesgo de incrementar la complejidad de la red, la Diputación decidió invitar a todos los municipios. Esta deci-

sión, debatida internamente, fue motivada en parte por la dimensión política. La gestión política identificada por Moore (1997) para las administraciones públicas parece muy relevante en una red pública, aunque, curiosamente, no ha sido resaltada por la literatura. Al decidir si se abría la red a todos los municipios, esta dimensión fue determinante. Tal como decía una profesional de la Diputación:

[no permitir la adhesión a todos los municipios] nos habría llevado a un poco de confrontación y a posicionar muy mal a los políticos, porque cómo le dicen [los políticos de la Diputación] que no a un colega [político de un municipio] que quiere entrar en la red.

Esta decisión se ha podido asumir sin grandes pérdidas de eficacia ya que la estructura incluye una interfaz entre los actores, suficientemente flexible, tal como proponen Grandori y Soda (1995). La interfaz entre los actores, que son principalmente las comisiones, en el caso de la red, permite ser eficaz, producir y a la vez tener varias velocidades, ya que de los más de 200 municipios adheridos a la red, unos 30 se apuntan a las comisiones de trabajo.

La interacción o el juego

La interacción entre los miembros de la red se da principalmente en las comisiones. Aparte de definir las reglas básicas de funcionamiento de las comisiones, que forma parte de la gestión de la estructura, la gestión del juego es fundamental.

ÀNGEL SAZ-CARRANZA, ALBERT SERRA

La elección del experto, la figura externa a la red que lidera técnicamente la comisión, la lleva a cabo la Diputación. Según una profesional de la Diputación, se busca una persona con “*autoridad*” dentro del sector para ejercer de experta o experto. En paralelo a la tarea técnica de la experta, el técnico de la red, un profesional de la Diputación, lleva a cabo un trabajo de seguimiento y apoyo administrativo continuo. Esta tarea se ha ejecutado rigurosamente, y consiste principalmente en asegurar que se definan unos objetivos claros, un calendario, un plan de trabajo concreto y (per)seguir a los integrantes del grupo motor para que se cumplan los plazos y dar apoyo administrativo a las comisiones. Como nos decía una entrevistada:

(...) lo que interesa es que no haya espacios vacíos, no? Como los arquitectos, que no quieren espacios vacíos.

O en palabras de Huxham (2003), a las colaboraciones hay que “acompañarlas, acompañarlas, acompañarlas” (“nurture, nurture, nurture”, p. 414) para mantener el ritmo en todo momento. Este acompañamiento se hace patente en las reuniones de las comisiones donde participaban dos miembros de la Diputación y la experta, más todos los representantes de los municipios (normalmente otras 30 personas). En estas reuniones de aproximadamente dos horas se fomenta la expresión de ideas de todos los participantes, pero siempre manteniendo el enfoque en los asuntos por tratar. En general, cada cuatro intervencio-

nes de los representantes del municipio intervenía la experta o un representante de la Diputación. A menudo, después de una intervención de la experta, participaban las profesionales de la Diputación para apoyar y enfatizar lo dicho anteriormente, y en cuanto se daba un “bloqueo” se pasaba el asunto al grupo motor para que lo tratara y propusiera una solución en la próxima reunión. El mantenimiento del enfoque y la delimitación de los asuntos de la agenda, así como la dirección hacia la cual progresar, eran prioridades de la Diputación durante las reuniones y un claro ejemplo del acompañamiento expresado por Huxham.

La gestión del medio interior

El contexto en el que se desenvuelve la red es un factor importante de tener en cuenta (ver por ejemplo a Agranoff y McGuire, 2001 y Ariño y de la Torre, 1998). Podemos diferenciar dos tipos de contextos: primero, el socio-político y económico en el que se encuentra la red es el contexto estratégico (Hay, 1998) o el medio exterior (Doz, 1996); segundo, el que Doz (1996) define como medio interior. El medio interior es aquella parte de la organización que no está involucrada en la red. En el caso estudiado, el medio interior de la Diputación afectó y fue afectado por la red y tuvo que ser gestionado directamente. En el Área de Bienestar Social de la Diputación, la estructura de funcionamiento (ver anexo 2: Organigrama del Área de

Bienestar Social de la Diputación de Barcelona) separa claramente a los profesionales territoriales que actúan de interlocutores habituales con los diferentes municipios y a los profesionales involucrados en el gobierno y la gestión de la red. Los primeros pertenecen al Servicio de Acción Social y los segundos a la Oficina Técnica de Planificación. Los enlaces territoriales de la Diputación no participaron en la creación de la red lo que dificultó su utilización como interlocutores del día-a-día con los miembros de la red. De hecho, el Área de Bienestar Social de la Diputación tuvo que introducir cambios en su estructura, en parte para mejorar la gestión de la red. También tuvo que rectificar e involucrar mucho más a los profesionales territoriales.

La gestión política

Como hemos mencionado, la gestión política de la red ha sido muy importante. Pero, curiosamente, al igual que con la gestión del medio interior, la literatura sobre gestión de redes públicas (por ejemplo Agranoff y McGuire) y redes políticas (por ejemplo Kickert, Klijn y Koppenjan) no ha puesto mucho énfasis en esta categoría de gestión. En la red, la gestión política recaía en la coordinadora del Área de Bienestar Social que también dirigía la Secretaría Técnica. Según las entrevistadas, esta persona ejercía un “liderazgo muy fuerte” y era la encargada de despa-

char junto con la diputada responsable del área (que es un cargo político) y con los representantes políticos de los municipios (principalmente regidores de servicios sociales y alcaldes).

La gestión técnico-administrativa de la red (gestión de la estructura y de la interacción) mencionada con anterioridad, recae sobre la jefe y dos técnicos de la Oficina Técnica de Planificación (uno de ellos ejercía como técnico principal de la red y otra como asistente). En cambio, la gestión política recae íntegramente sobre la coordinadora del Área. Como nos decía una de las personas dedicadas a la gestión técnico-administrativa de la red:

Yo no tengo nada que ver con la dimensión política, es decir, la dimensión política no es mi trabajo.

Esta diferenciación entre las dos gestiones parece haber funcionado correctamente en este caso, y, de todas maneras, nos ha permitido observar las diferentes dimensiones requeridas en la gestión de esta red.

Las ambigüedades de las redes

Según Huxham (2003) hay una gran ambigüedad en torno a dos factores de las colaboraciones. Los objetivos de la red son el primer asunto ambiguo. Para esta autora, los objetivos varían ya que los objetivos de la red, los de las organizaciones que hacen parte y los de los representantes de las organizaciones (los in-

ÀNGEL SAZ-CARRANZA, ALBERT SERRA

dividuos) suelen ser diferentes. Además, los objetivos pueden ser explícitos, implícitos o encubiertos. En la red, los entrevistados enfatizaban diferentes objetivos pero todos estaban de acuerdo en que sus organizaciones no tenían un solo objetivo al participar en la red. Una entrevistada manifestó:

Claro que hay diferentes niveles de intereses ...pelas³ ...quedar bien [ante el resto de municipios y la Diputación] ...[obedecer] una demanda de la política ...formación ...[y] el sello de garantía de la red y de la Diputación.

La membresía a la red es el segundo asunto ambiguo. No es claro si es la persona o la organización la que es miembro, situación a la que contribuye la alta movilidad de las personas que representan a las organizaciones y el hecho de haber varias redes en marcha a la vez, donde los diferentes representantes se van reencontrando (Huxham, 2003). En el caso de la red estudiada no hemos identificado ambigüedades de este tipo, seguramente porque la adhesión está restringida a municipios de Barcelona. En cambio, sí identificamos ambigüedades en torno a qué actividades son ejercidas por la red o qué productos son de la red. Por ejemplo, mientras algunos miembros nos decían que la financiación repartida no era una actividad de la red sino de la Diputación, otras nos decían lo contrario. Así mismo, no es claro si algunas actividades desarrolladas por la Diputación eran de la red o no. Como nos comentaba una persona de la Diputación:

A veces, en nuestra tarea, cuesta diferenciar la que está dentro de la red y la que está fuera de la red.Cuál es nuestra actividad fuera de la red, propia como Diputación por la que no tenemos que dar explicaciones a la red (como Diputación podemos hacer cosas), y cuáles son actividades que están dentro de la red y, por tanto, se han de hacer con una lógica de red y con un sistema de redes.

Conclusiones

Este artículo aporta algunos conceptos novedosos a la gestión de redes. En particular, creemos destacables tres contribuciones. En primer lugar, la división conceptual entre la gestión de la estructura y de la interacción parece ser de gran utilidad en el caso analizado. En paralelo a la discusión sociológica de la dualidad entre acción y estructura, los gestores de redes parecen encontrar esta dialéctica. En segundo lugar, encontramos otra dualidad que puede servir de guía a la hora de gestionar una red. Esta dualidad es la división entre la gestión técnico-administrativa y la gestión política. En tercer lugar, la gestión de redes parece estar anclada en la ambigüedad. La gestión de la colaboración se caracteriza por la ambigüedad y la borrosidad de las características de la red y de los participantes. También parece darse esta ambigüedad respecto de las actividades de la red y de los resultados producidos.

A falta de profundizar nuestro análisis del caso descrito, las conclusiones preliminares presentadas no pueden entenderse

³ “Pelas” significa pesetas, coloquialmente. Hoy en día se utiliza como sinónimo de dinero.

como definitivas, aunque sí creemos que son indicativas de las líneas de investigación que debemos seguir en un futuro. Además, debemos no solo profundizar en estas líneas sino también aproximarnos a otros temas tratados en la literatura, como la tipología de actividades desarrolladas en la red y su impacto en la estructura y los resultados, el impacto del contexto estratégico sobre la red, y las motivaciones y contingencias que desembocaron en su creación y mantenimiento. Por el momento, debido a su corta existencia, en términos relativos, sólo podemos evaluar la red en sí, que resulta exitosa si nos basamos en los datos recaudados. La evaluación de la red en términos de su impacto social queda por el momento suspendida. Por último cabe resaltar la posible utilidad de este caso para el contexto latinoamericano (que a primera vista puede no ser aparente). Aún dándose en una ciudad ubicada en una realidad cultural y socioeconómica diferente a América Latina, la red de PSSAD de Barcelona puede servir de referencia para el subcontinente. Tanto el enorme déficit de los servicios sociales en España, como las carencias socio-sanitarias en América Latina, superan ampliamente la capacidad del Estado que, además, no tiene posibilidad de expandirse. En España los servicios sociales a domicilio deberían incrementarse en un 400% para estar al nivel europeo. En América Latina, no obstante la mejora del 2004, el ritmo de reducción de pobreza durante la última década ha sido bajísimo y el envejecimiento de la población impo-

ne enormes desafíos a los sistemas de seguridad social existentes (CEPAL, 2005). Ante realidades de grados de magnitud diferentes pero ambas desbordantes en sus respectivos contextos para un solo actor social, un Estado sin posibilidades o perspectivas de expansión hace bien en apoyarse en una herramienta de gobierno y gestión como las redes interorganizacionales.

Bibliografía

- Agranoff, R. and M. McGuire. 2001. Big Questions in Public Network Management. En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295-327.
- Angrosino, M.V. & K.A. Mays de Perez. 1994. The Interview: From Structured Questions to Negotiated Text. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln, (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. 236-247. London: Sage.
- Ariño, A. and J. de la Torre. 1998. Learning From Failure: Towards an Evolutionary Model of Collaborative Ventures. *Organization Science*, 9(3): 306-326.
- Austin, D.M. and Y. Hasenfeld. 1985. A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 21(4): 351-364.
- Borzel, T.A. 1998. Organizing Babylon: on the Different Conceptions of Policy. *Public Administration*, 76(2): 253-274.

ÀNGEL SAZ-CARRANZA, ALBERT SERRA

- CEPAL. 2005. *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Diputació de Barcelona. 2003. *Model per a la Gestió del Programa de Serveis Socials d'Atenció Domiciliària*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- _____. 2001. *Observatori de Serveis Socials Municipals*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- _____. 2003. *Xarxa Local de Serveis Socials d'Atenció Domiciliària*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Doz, Y. 1996. The evolution of Cooperation in Strategic Alliances: Initial Conditions or Learning Processes? *Strategic Management Journal*, 17: 55-79.
- Ebers, M. 1997. Explaining Inter-organizational Network Formation. In M. Ebers, (Ed.), *The Formation of Inter-organisational Networks*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebers, M. y C. Jarrillo. 1997. The Construction, Forms, and Consequences of Industry Networks. *International Studies of Management and Organization*, 27(4): 3-22.
- Glaser, B.G. y A.L. Strauss. 1967. *The Discovery of Grounded Theory Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Pub. Co.
- Grandori, A. y G. Soda. 1995. Inter-firm Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms. *Organization Studies*, 16(2): 183-216.
- Hay, C. 1998. The Tangled Webs we Weave: the Discourse, Strategy and Practice of Networking. In D. Marsh, (Ed.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Huxham, C. 2003. Theorising Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3): 401-424.
- Huxham, C. y S. Vangen. 2000. Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (not quite) Joined-up World. *Academy of Management Journal*, 43(4): 1159-1176.
- Janesick, V.J. 1994. The Choreography of Qualitative Research Design. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln, (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage.
- Kickert, W.; E.H. Klijn, y J. Koopman. 1997. *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Kickert, W. y J. Koppenjan. 1997. Public Management and Network Management: an Overview. En W. Kickert, E.H. Klijn y J. Koopman, (Eds.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Le Grand, J. 1982. *The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services*. London: George Allen & Unwin.
- Mendoza, X. 1991. *Algunas reflexiones acerca de la "transición al mercado" de los servicios sociales*.
- Miller, W.L. y B.F. Crabtree. 1994. Clinical research. En N.K. Denzin & Y.S. Lincoln, (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage.

territorios 15

67

- Moore, M.H. 1995. *Creating Public Value Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Powell, W. 1991. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organisation. In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic & J. Mitchell, (Eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: the Coordination of Social Life*. London: Sage Publications.
- Richardson, L. 1994. Writing: a Method of Inquiry. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln, (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage.
- Ring, P. y A. Van de Ven. 1994. Developmental Processes of Cooperative Inter-organisational Relationships. *Academy Management Review*, 19(1): 90-119.
- Salamon, L. 1981. Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy*, 29(3): 255-275.
- Serra, A. y A. Saz-Carranza. 2002. *Model per a la gestió dels serveis socials a domicili*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Smith, S. y M. Lipsky. 1993. *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Strauss, A.L. y J. Corbin. 1998. *Basics of Qualitative Research; Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks: Sage.
- Yin, R.K. 1989. *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park, CA: SAGE.

ANEXO I:
NIVELES TERRITORIALES EN ESPAÑA

- Unión Europea
- Estado (España)
- Comunidades Autónomas (Cataluña,17)
- Provincias (Barcelona, Sevilla, Vizcaya, ...52)
- Consejos Comarcales (Catalunya, 41)
- Municipios (Barcelona, Sevilla, Bilbao,España 8.108 municipios. Catalunya, 946)

El municipio es la entidad territorial local básica y está gobernada por los Ayuntamientos.

ANEXO 2:
ORGANIGRAMA DEL ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA DIPUTACIÓN DE BARCELONA

