



Col·lecció Actes 1/2023
Colección Actas 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

PARTE II – Participación ciudadana, localidad y gobernanza

 **IMAS**
Departament de
Benestar Social
Consell de Mallorca


G
O
I
B
CONSELLERIA
FAMÍLIES
I AFERS SOCIALS

Red Española de
Política Social (REPS)


Observatori Social
de les Illes Balears


Universitat
de les Illes Balears



Innovació i Metodologia en Afers Socials

COL·LECCIÓ ACTES 1/2023

Colección Actas 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social
Palma, 25, 26 y 27 de octubre de 2023

Edita:

Consell de Mallorca
Departament de Benestar Social

Col·laboració:

REPS
Universitat de les Illes Balears

Equip editor:

Secció de Programes Transversals (Servei de
Planificació i Documentació, IMAS)

Observatori de les Illes Balears (OSIB)

Portada:

Fotografia: Francesc Serra

Edició electrònica:

www.revistaalimara.net

ISSN:

2659-5273

Adreça:

General Riera, 67. 07010 Palma
Tel. 971 760 762



REVISTA ALIMARA de l'IMAS esta subjecta a una llicència de
Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

El ecosistema como respuesta sistémica a los retos de la gobernanza del bienestar: una aproximación desde la experiencia de Gipuzkoa

Anton Elozegi Villanue, Universidad de Deusto (elosegi.anton@deusto.es)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

Los sistemas de bienestar social complejos se caracterizan por un gran número de actores que interactúan entre sí para así poder dar solución a una problemática determinada. En la actualidad, los ecosistemas de cuidados han surgido como un nuevo modelo de gobernanza que reconoce esta complejidad y busca hacer frente a las nuevas necesidades desde una comprensión holística de los actores, recursos y contextos existentes. Esto así, esta ponencia pone en relieve la oportunidad que ofrece el concepto de ecosistema para el diseño e implementación de las políticas sociales. Tomando esto como punto de partida, la siguiente ponencia pretende responder a la manera en la que los ecosistemas de cuidados se constituyen como un modelo de gobernanza del bienestar. Para ello se ha tomado como estudio de caso la experiencia ecosistémica desarrollada por la Diputación Foral de Gipuzkoa, Zaintza HerriLab, en colaboración con los distintos municipios y agentes del territorio.

Palabras clave

Cuidados, gobernanza, welfare mix, ecosistema

1 Introducción

Los sistemas de protección social complejos se caracterizan por tener un gran número de desafíos que son difíciles de identificar y separar de sus efectos. Esto implica que el intento de solucionar una deficiencia determinada puede incidir, positiva o negativamente, en otra. Cuando se realizan intervenciones en estos sistemas, es necesario identificar, involucrar y satisfacer las necesidades y realidades de las diferentes y múltiples partes interesadas/actores o *stakeholders*. Las innovaciones realizadas en materia de gobernanza desde la perspectiva ecosistémica necesitan crear nuevo valor; entendiendo lo complejo que es para el sistema adaptarse y evolucionar respondiendo a las necesidades directas e indirectas, las interacciones entre todos los stakeholders, los diferentes objetivos que tienen, las diversidades de recursos que utilizan, los resultados y las prioridades que presentan y el valor que ellos poseen.

Los ecosistemas de cuidados han sido propuestos como una nueva manera en la organización de la gobernanza de los actores que componen el welfare mix. Cuando hablamos sobre el welfare mix estamos haciendo referencia a una manera de organizar las esferas que dotan de bienestar para articularlas bajo premisas innovadoras que puedan responder a las necesidades contextuales. Ante todo, estamos hablando de la capacidad de apertura de un nuevo paradigma sobre el cual cimentar las nuevas políticas sociales que respondan a las necesidades actuales. Dicho de otra manera, el welfare mix surge como respuesta a la crisis del modelo corporativo del Estado de bienestar, cimentando en relaciones más complejas y diversas entre los

actores, naciendo así nuevas estrategias público-privadas que dotan de capacidad sistémica al propio sistema. En este sentido, los ecosistemas de cuidados abren un nuevo espacio a la hora de organizar el cuidado mediante la participación de diversos actores que inciden de manera diferente en las esferas del bienestar. El concepto de ecosistema indica la necesidad de plantear su estudio mediante una perspectiva sistémica sobre las diferentes esferas y actores para así poder comprender de manera holística su funcionamiento y la manera en la que el cuidado es ofrecido. El ecosistema es un concepto comúnmente utilizado y popularizado en la actualidad, pero muchas veces sin prestar atención en la oportunidad que ofrece este concepto para ahondar y mejorar el entendimiento de los sistemas de protección social complejos, así buscando nuevas posibilidades y oportunidades y diseño de mejores estrategias, intervenciones y soluciones a los problemas dados.

Antes de proseguir cabe destacar que este texto es preliminar, con el objetivo de que sirva como guía para la exposición de la investigación que está llevándose a cabo sobre la experiencia del Proyecto Zaintza HerriLab - un proyecto mediante el cual se apuesta por la generación de ecosistemas de cuidados a nivel local y en directa relación con los actores del welfare mix en Gipuzkoa.

1.1 Tendencias en la innovación en materia de gobernanza del bienestar

La composición y forma de la gobernanza del bienestar ha sufrido grandes transformaciones desde el establecimiento de las democracias modernas en Europa. En la actualidad, el welfare mix ha perdido su forma triangular -(i)el estado-administración, (ii)la sociedad civil, (iii)el mercado- y ha comenzado a presentar una organización más orgánica. Con la explosión de la crisis del 2008, y el comienzo de la edad de bronce de los Estados de bienestar, la gobernanza del bienestar ha seguido basada en esa relación corporativista entre Estado y mercado. Junto a esto, el resurgimiento de la esfera comunitaria también ha marcado un nuevo marco determinado por el cambio de las relaciones sociedad civil-administración en las sociedades postmodernas. La ciudadanía ha pasado de ser un objeto de las políticas, a ser un sujeto más en su definición e implementación, buscando objetivos que se amolden a su ser. En este punto de complejidad, es necesario que los individuos pasen a ser sujetos y protagonistas en la búsqueda de un modelo, sin fractura legislativa y competencial como el que presentan hoy día algunos sistemas de bienestar. En esta fractura que presenta el modelo de bienestar actual, el tercer sector social puede posicionarse como eje vertebrador entre los diversos sistemas. Pestoff (2014) menciona así la potencialidad del tercer sector social para desempeñar un papel central en la innovación del sector público, mejorando, facilitando e incluso promoviendo una mayor participación de la ciudadanía en la provisión y gobernanza de los servicios públicos mediante la participación ciudadana. De esta manera, son dos más los actores que participan en el ofrecimiento del bienestar (iv) la comunidad y (v) el tercer sector social.

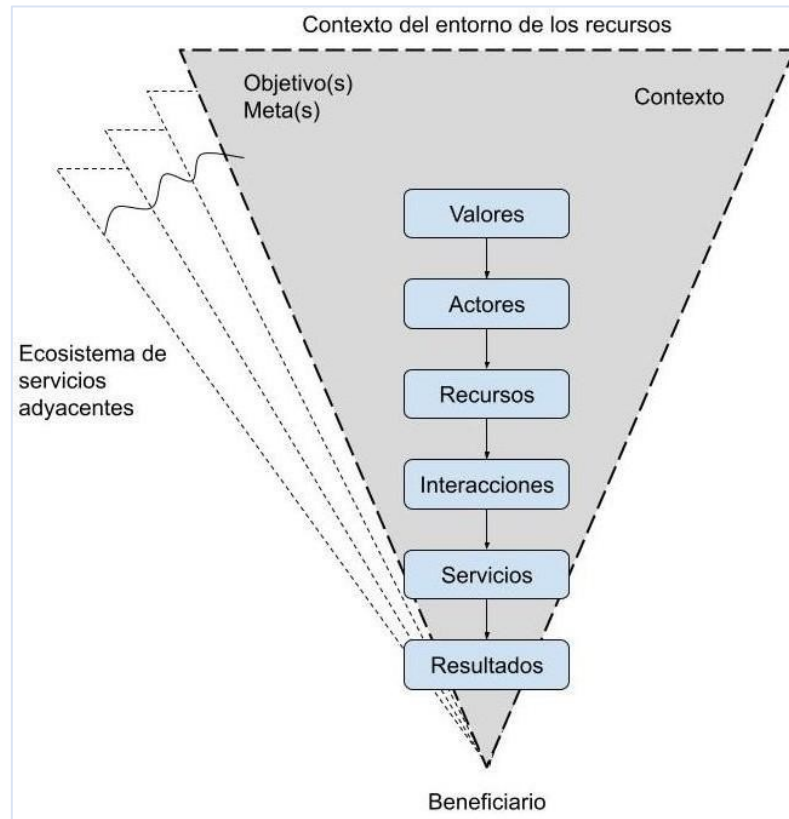
El aumento de actores que participan en el welfare mix incorpora mayor complejidad a la hora de establecer un modelo de gobernanza del sistema. Parte de esta complejidad ha sido resuelta mediante fórmulas que han llevado a los Estados y a las administraciones públicas a perder centralidad, fomentando una gobernanza del bienestar más local, horizontal y participativa. No obstante, la pérdida de centralidad no significa una pérdida de referencialidad, ya que estos dos - Estado/Administración Pública- siguen siendo los actores principales del sistema. Siguiendo a Oosterlynck *et al.* (2013), la gestión de la complejidad es una de las características que determina las nuevas fórmulas de gobernanza de cualquier sistema. En este contexto, el gobierno debe de adoptar un nuevo rol que transcurra desde del gobierno a la gobernanza y, para ello, la incorporación de conceptos como glocalización, subsidiariedad y coproducción son de vital importancia (Oosterlynck *et al.* 2016; Del Pino y Hernández-Moreno, 2020). Los cambios en la gobernanza multinivel del bienestar responden a nuevas tendencias que, tal y como indica Kazepov (2010), están profundamente arraigadas a los entornos

institucionales en donde los diferentes niveles influyen – a través de restricciones y oportunidades específicas del contexto- en sentido y la orientación del cambio (en la tabla nº 1: valores y contexto). Siguiendo a Verschuere, Brandsen y Pestoff, (2012), la importancia que adopta la coproducción en el nuevo sistema de co-gobernanza dentro de las políticas sociales es fundamental, brindando la posibilidad de participar de manera más activa a la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas. En este contexto, una de las razones por la que los ecosistemas adoptan tal importancia es debido a su carácter sistémico, una característica que dota de capacidad de relación a los diversos sistemas y actores de protección para así poder dar respuesta a los nuevos retos de la gobernanza del bienestar (Pestoff, 2014). Junto a esto, el marco de cercanía creado mediante la localización de los procesos responde a la tendencia de reescalamiento -rescaling- de la política social (Kazepov, 2010; del Pino y Hernández-Moreno, 2020). Todo ello en un contexto de crisis de los cuidados, en donde la necesidad de incorporar la perspectiva del cuidado -o del social care- (Daly y Lewis, 2000) en las políticas sociales adopta vital importancia.

1.2 Los ecosistemas de cuidados locales en Gipuzkoa.

Los ecosistemas locales de cuidados nacen del impulso realizado por la Diputación Foral de Gipuzkoa, en materia de cuidados, mediante el proyecto Zaintza HerriLab. Este proyecto está destinado a mejorar la atención y el cuidado de las personas mayores en situación de fragilidad y dependencia que residen en sus municipios mediante la articulación de los diferentes actores que conforman el ecosistema. El desarrollo de los ecosistemas responde a la discrecionalidad de cada uno de los municipios a la hora de realizar un diagnóstico sobre las principales necesidades existentes y las acciones que deben de llevarse a cabo, a nivel local, para hacerles frente. Esto determina un marco/plan de intervención concreto que responderá a las necesidades del municipio, por lo que se aleja de los marcos rígidos preestablecidos. Entre los objetivos de este proyecto se encuentra el desarrollo de capacidades locales que doten al entorno más cercano de las y los usuarios de herramientas necesarias para la atención a las personas en situación de fragilidad. Por otro lado, el concepto de ecosistema adopta importancia como una oportunidad para comprender la manera en la que las relaciones entre los actores son dadas. El ecosistema está compuesto por valores, actores, recursos, las interacciones entre estos dos, los servicios ofrecidos y por los resultados que impactarán en el usuario. A su vez, todo esto está contextualizado en un espacio físico determinado, siendo el espacio local donde se centraliza todo esto (Lawer, 2017).

Figura nº1: Ecosistemas de Lawer (2017)



Elaboración propia.

Basándonos en esta experiencia y tomando las aportaciones realizadas por Dessers y Mohr (2018), los ecosistemas locales de cuidados podrían definirse de la siguiente manera: sistemas abiertos compuestos por múltiples actores que interactúan entre sí y entre los recursos para así poder proveer de servicios en un contexto particular a un determinado grupo destinatario. A su vez, los ecosistemas establecen un modelo de gobernanza desde donde se pone en interacción, de manera co-producida, a diferentes actores públicos y privados centralizados desde la administración pública. Dado que los ecosistemas ya existen, el diseño consistirá en crear una infraestructura sociotécnica que permita a los agentes crear más fácilmente innovaciones en la prestación colaborativa de asistencia. Si definimos el diseño como la creación intencionada de un futuro deseado, el diseño de ecosistemas implicaría que los actores creasen conjuntamente un propósito compartido a través de nuevas constelaciones y formas de trabajar entre los actores del ecosistema, mejorando así la viabilidad de todo el sistema.

1.3 Actores y recursos del ecosistema de cuidados

A la hora de establecer un ecosistema local de cuidados, es necesario identificar los actores y los recursos existentes en el espacio. Los actores son los individuos y grupos que prestan u obtienen servicios en el ecosistema. Pueden ser participantes directos, ya sean actores beneficiarios o proveedores de servicios. A su vez pueden participar indirectamente o influir en la prestación de servicios: líderes de opinión clave, think tanks, responsables políticos gubernamentales, etc. Un actor es al mismo tiempo un individuo y pertenece a una población, grupo u organización. En cualquier ecosistema, existe una gran diversidad de actores con

distintos fines y no todos ellos están alineados. No obstante, es posible comprender la diversidad y la variación mediante la identificación de los distintos tipos de actores de un ecosistema, determinar sus objetivos, segmentarlos y perfilarlos, y comprender la naturaleza de sus relaciones e interacciones en el contexto definido de interés para el sistema.

Por otro lado, los recursos proporcionan los medios o la capacidad para que los actores obtengan o realicen servicios ecosistémicos. Estos pueden ser tangibles, intangibles, medioambientales o financieros. Al igual que en el caso de los actores, la diversidad y la complejidad surgen de los múltiples recursos diferentes que poseen, utilizan y tienen a su disposición y los comparten con los actores de los ecosistemas. Sin embargo, a pesar de la gran variación, y al igual que los actores, los recursos utilizados en los ecosistemas locales de cuidados pueden identificarse, perfilarse y mapearse en un análisis de los tipos de actores, sus interacciones y el patrón de resultados obtenidos. De este modo, se descubren tipos o segmentos de actores con deficiencias de recursos o lagunas en su capacidad para lograr los resultados deseados.

1.4 La interacciones y articulación entre actores y recursos

Los actores interactúan con sus propios recursos y con los de otros actores en los ecosistemas. Lo hacen al crear, obtener, decidir, preparar, compartir, aplicar e integrar recursos, directa e indirectamente al realizar u obtener un servicio. En la prestación de un servicio se producen múltiples interacciones de recursos en donde un actor puede interactuar solo con sus recursos o interactuar con otros actores. Es importante señalar que el valor sólo se materializa cuando los agentes comparten o integran sus propios recursos con los de los demás. De este modo, el valor se co-crea siempre y únicamente cuando un recurso se aplica para hacer algo o se integra con otro recurso por el mismo u otro actor. La interacción entre los actores y los recursos, en un contexto determinado, establece la manera en la que los servicios van a ser generados. A su vez, los actores pueden integrarse en la construcción de relaciones de mayor valor, en donde los objetivos este alineados y dos actores o más respondan de manera intencionada a una dificultad determinada.

A diferencia de los apartados anteriores, la manera en que los actores interactúan e integran entre sí es la apuesta de valor que ofrece este modelo de gobernanza, es por ello por lo que se pueden extraer generalizaciones, aplicable a otros contextos, sobre la manera en la que se organizan los actores para responder a las necesidades del sistema.

2 Conclusiones

Los ecosistemas de cuidado pueden ser una fórmula para la construcción de procesos de gobernanza colaborativa para hacer frente a la complejidad competencial y de actores de los sistemas de protección. Los sistemas de provisión de cuidados actuales destacan por la rigidez, pensada desde una lógica de la propia administración pública, donde la ciudadanía no se encuentra reconocida en un espacio de co-creación en las políticas públicas, no obstante, las necesidades actuales de cuidados requieren fórmulas de gestión y provisión colaborativas y participativas centradas en la persona y diseñadas entre los distintos actores implicados. Con ello se construye un modelo de cuidados cuyo resultado implica mayor conocimiento, más cercanía y, por tanto, más ciudadanía. En este sentido, Fantova (2021) destaca la necesidad de reformular la administración mediante una mayor participación ciudadana, fortaleciendo así las redes asociativas en la construcción comunitaria de los ecosistemas. Para ello, Martínez-Virto y Hermoso-Humbert (2021) mencionan la necesidad de que las estrategias colaborativas entre los diversos actores y servicios que componen los ecosistemas de cuidados pasen por el *community care*.

A su vez, otro de los aspectos a destacar es que todas estas lógicas nacen desde lo local. Partiendo de las aportaciones realizadas por Hassink y Marques (2015) en materia de *innovation policy mix*, los ecosistemas deben de estar enmarcados dentro de una lógica local y la función de los ayuntamientos es ser el eje que guíe el movimiento rotatorio de cuidados que necesitan la personas durante el continuo de cuidados de la vida. La necesidad de la configuración de las políticas sociales a los individuos *-selfs-* hace necesaria una comprensión de lo acontecido en el espacio local, es por ello por lo que los Ayuntamientos han sido propuestos como el espacio que vertebra el sistema. A su vez, dentro de la referencialidad municipal, las comarcas también entran en juego en esa lógica local de gestión del bienestar (Oosterlynck *et al.*, 2015).

Por último, el concepto de ecosistema se convierte en una oportunidad para el estudio y el diseño de la gobernanza de los sistemas de bienestar y de cuidados. Las implicaciones que trae consigo el reconocimiento de la complejidad de actores y recursos, sus interacciones y articulaciones de manera holística pueden aplicarse de forma más profunda y adecuada para comprender mejor los complejos retos de los sistemas de bienestar social, encontrar nuevas posibilidades y oportunidades; y, diseñar mejores estrategias, intervenciones y soluciones para abordarlos.

Referencias bibliográficas

- Daly, M. y Lewis, J. (2000), "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", *The British journal of sociology*, 51(2), 281-298.
- Del Pino, E. y Hernández-Moreno, J. (2020), "¿Cómo y por qué cambia la gobernanza territorial del Estado de Bienestar?" En Moreno-Fuentes, Francisco Javier y del Pino, El. (Ed.), *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital* (pp.157-184), Madrid: CEPC.
- Dessers, E y Mohr, B (2018), "Values and challenges in a care ecosystem design approach", *International Journal of Integrated Care*, 18(S2): A108, pp. 1-8.
- Hassink, R. y Marques, P. (2015), "The Regional Innovation Paradox Revisited" En *Routledge handbook of politics and technology*, ed. U. Hilpert, 120–31. Abingdon,UK: Routledge.
- Kazepov, Y. (2010), "Rescaling Social Policies: towards a multilevel governance in Europe", London: Ashgate.
- Lawer, C. (2017), "Design and Transform Value in Health. A Service Ecosystem Framework", Oxford: UMIO.
- Martínez-Virto, L. y Hermoso-Humbert, A. (2021), "Hacia un modelo público de cuidados en la comunidad", *Revista Española De Sociología*, 30(2), a26.
- Oosterlynck S., Novy A., Kazepov Y., Verschraegen G., Saruis T., Colombo F., Cools P., Cucca R., Leubolt B., Weinzierl C. (2016), "Towards a more effective governance of socially innovative policies – First insights from the case studies", *ImPRovE Working Paper N°16/11*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.
- Oosterlynck, S., Kazepov, S., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Saruis, T. y Leubolt, B. (2013), "The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics", *ImPRovE Paper 13/03*, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Saruis, T. & Wukovitsch, F. (2015), "Local social innovation and welfare state restructuring: analysing their relationship", *Discussion Paper No. 15/15. Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation*.
- Pestoff, V. (2014), "Hybridity, Co-production, and Third Sector Social Services in Europe", *American Behavioral Scientist*, 58(11), 1412-1424.

Verschuere, B.; Brandsen T. y Pestoff, V. (2012), “Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda”, *Voluntas*, n.o 23: 1083-1101.