



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

---

# Gobernanza colaborativa transfronteriza: La experiencia del proyecto SAREA

---

Mabel Segú Odriozola, Universidad de Deusto ([msegu@deusto.es](mailto:msegu@deusto.es))

Eduarne González Goya, Universidad de Deusto ([egonzalez@deusto.es](mailto:egonzalez@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

La nueva agenda política demanda soluciones innovadoras para los retos sociales contemporáneos. Asimismo, la crisis que atraviesa la democracia liberal ha resaltado la necesidad de replantear modelos de gestión del espacio público y de políticas públicas. En este contexto, la Gobernanza Colaborativa emerge como un enfoque esencial para promover procesos colectivos de deliberación y toma de decisiones. De esta manera, este modelo de gobernanza alianza a las administraciones públicas y el Tercer Sector ha surgido como un enfoque clave en el diseño y participación en la co-construcción de políticas sociales en las últimas décadas. Este modelo de colaboración se ha convertido en un mecanismo eficaz para abordar los desafíos sociales y promover un enfoque más inclusivo y participativo en la toma de decisiones políticas. En este artículo, se expondrán en detalle las características del modelo de gobernanza colaborativa en el marco del proyecto transfronterizo SAREA, para el intercambio de buenas prácticas en el ámbito de la intervención con menores en situación de desprotección. En este caso, La Universidad de Deusto participó desde el rol de facilitador del proceso en la generación del conocimiento empírico y extracción y modelización de las buenas prácticas detectadas.

## Palabras clave

Gobernanza colaborativa, proyecto SAREA, Tercer Sector

### 1 Introducción

La gobernanza colaborativa se ha convertido en un enfoque fundamental en la formulación de políticas sociales. A medida que los desafíos sociales se vuelven más complejos y diversificados, la colaboración entre las administraciones públicas y el Tercer Sector se ha vuelto esencial para abordar eficazmente estas cuestiones. La co-construcción de políticas sociales es el proceso central en los modelos de gobernanza colaborativa.

Los modelos de gobernanza colaborativa se basan en una serie de características clave que definen su naturaleza y funcionamiento. Por un lado, se fomenta a la participación activa y equitativa de todas las partes involucradas, incluidas las administraciones públicas, el Tercer Sector y otros actores relevantes, como la Universidad. Esto implica que todas las voces sean escuchadas y que se promueva un ambiente donde las opiniones y perspectivas diversas sean valoradas. La transparencia y el acceso a la información serán fundamentales y se deberá garantizar que todas las partes deben tengan acceso a datos y procesos de toma de decisiones transparentes, lo que garantizará que las decisiones se basen en evidencia y que haya confianza en el proceso.

La colaboración implica la construcción de consenso entre las partes involucradas, buscando llegar a acuerdos que reflejen los intereses y necesidades de todos los actores, lo que a menudo requiere compromisos y negociaciones.

Con todo ello, se busca obtener resultados tangibles y mejorar la calidad de vida de la población. Los indicadores de éxito se centran en el impacto real de las políticas sociales en lugar de simplemente en los procesos.

De esta manera, la co-construcción de políticas sociales a través de este tipo de gobernanza no solo permite un enfoque más inclusivo, sino que también genera un conocimiento empírico de la realidad, que como *policy makers* ayuda a la toma de decisiones y generación de políticas más informadas. A la Universidad le corresponde desempeñar un rol de facilitadora en el desarrollo local del Territorio, articulando y traccionando procesos de investigación colaborativa.

## 2 Objetivo

El proyecto transfronterizo España- Francia, SAREA, surge como respuesta a las crecientes demandas recibidas desde las entidades públicas de los Servicios Sociales en poder dar respuesta a los nuevos retos que se presentan a la hora de poder en marcha los nuevos marcos legales relativos a los Servicios Sociales. En esta línea, uno de los objetivos de la Estrategia de crecimiento Europa 2020 era el de reducir el número de personas en exclusión social. Para ello, la estrategia estableció una serie de iniciativas emblemáticas como la *Unión por la Innovación* donde se apuesta por aquellas estrategias eficaces y coherentes, a través de las cuales sea posible afrontar nuevos retos sociales que propicien el empoderamiento de las personas con necesidades entre Países socios. A nivel autonómico, en el País Vasco y a partir del reconocimiento del “derecho subjetivo” en la actual Ley de Servicios Sociales (2008), se requería un “Know how” por parte de la Administración Pública para poder garantizar ese buen hacer que empodere a las personas con necesidades demandantes de prestaciones y servicios. Por la parte Francesa, también la Ley del 2016 de servicios Sociales, recoge la necesidad de generar nuevas prácticas innovadoras que generen el empoderamiento de las personas con necesidades y sus familias en el ámbito Social.

De este interés por la búsqueda de buenas prácticas efectivas, se ideó la búsqueda de conocimiento técnico transfronterizo, para el aprendizaje recíproco. Fue de esta manera cómo se gestó el proyecto SAREA que presenta una estrecha alineación con los objetivos en materia de innovación e I+D+I establecidos en su programa Horizonte 2020, donde se promuevan las investigaciones destinadas a resolver los retos sociales y proyectos que trabajaran por el avance social y el crecimiento igualitario de la sociedad.

Europea. Se tenía claro desde un momento, quizás por la propia formación profesional de las investigadoras, los principios epistemológicos en los que se iba a plantear la metodología de este proyecto y que descansan sobre la premisa de “hacer ciencia con y para la sociedad”. De esta manera, se optó por aquel diseño metodológico con interés emancipatorio en la producción de conocimiento y que une conocimiento y acción; la Investigación-Acción-Participación (IAP) para la generación de un conocimiento co- construido por y entre expertos en el ámbito con el fin de generar estrategias políticas reales y ubicadas en el contexto.

## 3 Metodología

Uno de los principales beneficios de los modelos de gobernanza colaborativa es la generación de conocimiento empírico de la realidad. Este conocimiento se deriva de la experiencia directa de las partes involucradas en la implementación de políticas sociales. Será a partir de la metodología de la IAP como se articule la generación de conocimiento construido.

De esta manera, el proceso de trabajo llevado a cabo en el proyecto SAREA se articuló en espacios de diálogo reflexivo para la cogeneración de conocimiento. Karlsen y Larrea (2015) hablan de crear el *ágora*, como un

espacio de diálogo donde se crean las interacciones relacionales entre los participantes en la investigación, los actores territoriales y los investigadores. Se trata de un lugar para la reflexión y el aprendizaje conjunto que debe configurarse adecuadamente. La creación de este espacio y la elección de los participantes o actores que pueden ser organizaciones y también individuos que participarán en las reuniones manteniendo diálogo vivo en un ambiente de confianza. En estos talleres de diálogo se elaborará conjuntamente el plan de intervención donde se desarrollarán los objetivos, estrategias, acciones y recursos, así como la programación del tiempo.

Desde el paradigma humanista crítico, la Investigación-acción-participación (IAP) se perfila como el modelo que deriva del interés emancipatorio en la producción de conocimiento y que une conocimiento y acción. puede iniciarse cuando existe un acuerdo entre aquellos actores que presentan la situación problema y los investigadores. Karlsen, J y Larrea, M. (2015) hablan de un modelo cíclico cogenerativo, León y Montero (2002) lo denominan modelo “en espiral”, en el que los diferentes agentes que participan construyen de manera conjunta la definición y desarrollo del mismo, definiendo las características del problema y el desarrollo del mismo investigando al mismo tiempo que se interviene.

En cada proyecto de Investigación Acción Participación, existen tres elementos que se combinan en proporciones que pueden variar.

La investigación consiste en un procedimiento reflexivo, sistemático, controlado y crítico que tiene por finalidad estudiar algún aspecto de la realidad, de la situación problema con una expresa finalidad práctica. La acción no sólo es la finalidad última de la investigación, sino que ella misma representa una fuente de conocimiento, al tiempo que la propia realización del estudio es en sí una forma de intervención.

La participación supone que en el proceso están involucrados no sólo los investigadores profesionales, sino la comunidad destinataria del proyecto, que no son considerados como simples objetos de investigación sino como sujetos activos que contribuyen a conocer y transformar su propia realidad (Zabala, 2005-2006).

Desde este enfoque, las administraciones públicas y el Tercer Sector trabajan juntos para diseñar, implementar y evaluar en general políticas sociales. La IAP se caracteriza por el carácter sistemático del método en el procedimiento de investigación. Su objetivo es incrementar el conocimiento colectivo, pero a través de un proceso riguroso que se adapte a las exigencias del método científico. La metodología de investigación-acción aporta la rigurosidad que exige a todo método para ser considerado científico y avala los resultados del proceso como conocimientos verdaderos, dentro de los límites en los que la ciencia actual define este tipo de conocimientos.

El proceso que sigue la aplicación de esta metodología es la siguiente:

– *Identificación de los agentes externos e internos:*

Existe una etapa primera que podría definirse como la etapa de pre-investigación donde o bien se han detectado algunos de los síntomas de la situación problema o bien se ha realizado la demanda, desde alguna institución, de investigación. Es importante identificar los agentes que por su implicación en la temática son considerados expertos en la materia para contar con su presencia en los grupos de trabajo.

– *Identificación de Problemas y Necesidades o diagnóstico:*

El proceso comienza con la identificación conjunta de problemas y necesidades en la sociedad. Las partes involucradas utilizan su experiencia y conocimientos para comprender los desafíos sociales y determinar las áreas prioritarias de intervención. A la hora de plantear la situación problema es necesario conocer a fondo su naturaleza mediante la inmersión en el contexto para poder comprender con claridad aquello que será objeto de estudio y conocer la documentación existente respecto al asunto y entrevistar a las personas que se vinculan a este. Este tipo de investigación debe involucrar a los actores comunitarios y constituir el grupo de IAP que

tal y como indica Mertens (citado por Hernández Sampieri et.al, 2006: 707) serán ellos quienes ayuden a identificar la situación problema en la recogida de la información, serán la fuente de información del investigador, dialogarán para tomar de decisiones y serán los protagonistas en los procesos de reflexión y acción, así como en la elaboración del informe final. En cuanto a los procedimientos, se comparten discusiones focalizadas, observaciones participantes, foros, talleres, mesas de discusión, entre otros. (Colmenares, 2012) y la gama de técnicas que pueden usarse son entre otros: mapas conceptuales, análisis de redes, diagramas causa-efecto, etc.

– *Desarrollo de Estrategias y Soluciones de manera consensuada:*

Una vez que se identifican los problemas, se desarrollan estrategias y soluciones en colaboración. Esto implica la generación de ideas, la evaluación de enfoques y la búsqueda de soluciones innovadoras que aborden los desafíos identificados.

– *Implementación y Monitoreo:*

Después de definir las estrategias, se procede a la implementación de las políticas sociales emergentes y generadas a partir de los intercambios de experiencias y buenas prácticas desarrolladas en los espacios de reflexión. Durante este proceso, se monitorea continuamente el progreso y se realizan ajustes según sea necesario para garantizar que se cumplan los objetivos establecidos. Es un momento en el que se deben tomar decisiones para observar si existe la necesidad de redefinir el problema o generar nuevas hipótesis. Se mantiene el feedback con los agentes participantes en el proceso y se evalúan los resultados. En este sentido los cambios no sólo pueden observarse de manera inmediata a partir de indicadores tangibles y medibles, los cambios se pueden entender como procesos graduales y lentos más difíciles de medir pero muy valiosos pues se manifiestan en los comportamientos y pensamientos de los actores participantes (Karlsen y Larrea, 2015). Así pues, sea mediante los sistemas ortodoxos en las ciencias sociales o simplemente estimando la efectividad de la acción en cuanto a los cambios logrados se elaborará un informe final que recoja los resultados observados, por ejemplo, en cuanto al desarrollo de nuevas actitudes, o la redefinición de los valores y objetivos del grupo (Guzman et. al, 1994).

– *Evaluación y Aprendizaje Continuo sobre la práctica:*

La evaluación es una parte integral de la co-construcción de políticas sociales. Se evalúan los resultados y el impacto de las políticas implementadas, y los hallazgos se utilizan para el aprendizaje continuo y la mejora de las futuras intervenciones. La retroalimentación entre los actores participantes de los resultados conduce a un nuevo diagnóstico y a una nueva espiral de reflexión y acción. Los participantes al colaborar en el proceso aprenden a reflexionar *en y sobre* la acción (Schon, 1983 citado por Karlsen y Larrea, 2015:89) y de esta manera este proceso continúa de forma espiral hasta que termina. Esta retroalimentación informa la toma de decisiones y la adaptación de políticas en tiempo real.

## 4 Resultados y conclusiones

Beneficio de esta metodología para los Policy Makers, entre otras es la posibilidad de tener acceso a conocimiento empírico les proporciona información accesible y relevante sobre la efectividad de las políticas sociales. Esto les permite tomar decisiones más informadas y basadas en evidencia. La colaboración y el enfoque en resultados aumentan la legitimidad de las políticas sociales. Cuando las políticas se desarrollan en colaboración con las partes.

interesadas, es más probable que cuenten con el apoyo público y sean percibidas como justas y equitativas.

Además, la generación de conocimiento empírico permite identificar enfoques y estrategias más eficientes y efectivos. Esto puede llevar a una asignación más eficaz de recursos y a la obtención de mejores resultados en la implementación de políticas.

La flexibilidad inherente a la gobernanza colaborativa a partir de las metodologías IAP, permite a los policy makers adaptarse rápidamente a cambios inesperados y crisis sociales. Pueden tomar decisiones informadas en tiempo real en función de la retroalimentación y el conocimiento generado.

A pesar de los numerosos beneficios de los modelos de gobernanza colaborativa, también existen desafíos y consideraciones importantes que deben abordarse o tener en cuenta que, en algunas colaboraciones, puede haber un desequilibrio de poder entre las administraciones públicas y el Tercer Sector. Esto puede dificultar la participación equitativa y la toma de decisiones justas. La resistencia al cambio que algunos agentes y organizaciones pueden resistirse a la colaboración y a los cambios en las políticas existentes. Superar esta resistencia puede ser un desafío importante

Requiere además de una buena coordinación y comunicación efectiva entre las partes involucradas para garantizar el éxito de la colaboración. La falta de comunicación puede dar lugar a malentendidos y conflictos. Por ello, la sistematización y la facilitación que proporciona la Universidad es clave a la hora de articular el proceso colaborativo de co-creación de conocimiento.

Además, la implementación de modelos de gobernanza colaborativa a menudo requiere recursos financieros y humanos. Puede ser un desafío garantizar la disponibilidad de estos recursos.

A partir de la acción reflexionada, compartida y modelizada se pretende conseguir políticas ajustadas a la realidad y contextualizadas en el territorio que garanticen la mejora en la calidad de vida de la sociedad. Esta metodología de trabajo de co-construcción supone una innovación social en el ámbito de los servicios sociales.

Los modelos de gobernanza colaborativa entre las administraciones públicas y el Tercer Sector desempeñan un papel crucial en el diseño y la participación en la co-construcción de políticas sociales. Estos modelos se basan en la participación activa y equitativa, la transparencia, la construcción de consenso y la adaptabilidad. Además, generan conocimiento empírico de la realidad que beneficia a los policy makers al proporcionarles información accesible y relevante, aumentar la legitimidad de las políticas, mejorar la eficiencia y la efectividad, y permitir la adaptación a cambios y crisis. A pesar de los desafíos, la colaboración entre las administraciones públicas y el Tercer Sector sigue siendo esencial para abordar los desafíos sociales de manera efectiva y justa.

La Gobernanza Colaborativa emerge como una alternativa promisoriosa para la formulación y gestión de políticas públicas. El programa "Etorkizuna Eraikiz" de la Diputación Foral de Gipuzkoa ilustra cómo este enfoque puede ser implementado exitosamente, al facilitar la colaboración entre diferentes actores y al priorizar la deliberación y el consenso en la toma de decisiones. Esta experiencia demuestra que la Gobernanza Colaborativa tiene el potencial de generar soluciones más efectivas y equitativas, al abordar los desafíos actuales de manera participativa y colaborativa.

## Referencias bibliográficas

Cifuentes, R. (2011). Diseño de proyectos de investigación cualitativa. Buenos Aires. Argentina: Noveduc

Colmenares, A.M. (2012) Investigación-acción participativa: una metodología integradora del conocimiento y la acción en Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación, Vol. 3, No. 1, 102-115 ISSN: 2215-842 en [file:///C:/Users/msegu/Downloads/Dialnet-InvestigacionaccionParticipativa-4054232%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/msegu/Downloads/Dialnet-InvestigacionaccionParticipativa-4054232%20(1).pdf)

Fals Borda, Orlando (1999) Orígenes universales y retos actuales de la IAP (Investigación Acción Participativa) en Análisis Político No. 38, septiembre/diciembre de 1999, (pp. 71-88.) en [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/301500/301500\\_2015\\_Periodo\\_I/Curso\\_Intervencion\\_psicosocial\\_en\\_la\\_comunidad\\_Periodo\\_I\\_2015\\_/UNIDAD\\_II/Or\\_genes\\_universales\\_y\\_retos\\_actuales\\_de\\_la\\_IAP.pdf](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/301500/301500_2015_Periodo_I/Curso_Intervencion_psicosocial_en_la_comunidad_Periodo_I_2015_/UNIDAD_II/Or_genes_universales_y_retos_actuales_de_la_IAP.pdf)

GIDDENS, A. (1984). The constitution of society. Oxford, Polity Press

Guzmán, G., A. Alonso, Y. Pouliquen y E. Sevilla (1994), Las metodologías participativas de investigación: el aporte al desarrollo local endógeno, Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, ETSIAM, Córdoba.

Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C., Baptista, P. (2006) Metodología de la investigación. (4ª edición). McGraw Hill./Interamericana.Madrid.

Karlsen, J y Larrea, M. (2015) Desarrollo territorial e investigación acción. Publicaciones Deusto. Donostia

Kemmis, S. (1988). El currículum: va más allá de la teoría de la reproducción. Madrid: Morata

León, o. y Montero, I. (2003) Métodos de investigación en psicología y educación (3ª. Edición. McGraw-Hill/Interamericana. Madrid.

Lewin, Kurt (1946) La investigación acción y los problemas de las minorías. Capítulo 1 (pp. 15-26) En La Investigación-acción participativa España: Editorial Popular. Recuperado de <http://www.eduneg.net/generaciondeteoria/files/Lewin%20La%20investigacion-accion%20y%20los%20problemas%20de%20las%20minorias.pdf>

Marchioni, M. (1988). Del Sistema Educativo tradicional a la Animación Sociocultural. Lecciones de la experiencia internacional. En VARIOS AUTORES. Una Educación para el desarrollo: La Animación Sociocultural (pp. 55-62). Madrid: Fundación Banco Exterior

Martínez, M. (2009). Ciencia y arte en la metodología cualitativa. Ed Trillas.Mexico

Max-Neef (1993) Desarrollo a escala humana. Recuperado de [https://www.max-neef.cl/descargas/Max\\_Neef-Desarrollo\\_a\\_escal\\_humana.pdf](https://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escal_humana.pdf)

Programa Marco de Investigación e Innovación de la unión Europea (Horizonte 2020) Recuperado de <http://eshorizonte2020.cdti.es/index.asp?MP=87&MS=715&MN=1>

Programa INTERREG V-A España-Francia-Andorra (POCTEFA 2014-2020). Recuperado de <https://www.poctefa.eu/programa/que-es-poctefa/>

Sandín, M.P. (2003) Investigación cualitativa en Educación: Fundamentos y Tradiciones. Ed McGraw-Hill/Interamericana. Madrid.