

Atando cabos:

Del con-tacto entre organizaciones sociales al impulso de iniciativas de cooperación interinstitucional

Autor: ***Xavier Pelegrí Viaña***

Trabajador Social, Doctor en antropología. Profesor de la Universidad de Lleida

RESUMEN

Reflexión teórico-conceptual sobre formas y mecanismos de colaboración que se dan o se pueden dar entre instituciones, y como podemos influir en ellas las y los trabajadores sociales. Partiendo de contextualizar la intervención social que realizamos en un entorno muy complejo y a partir de algunas referencias teóricas que adoptamos, se propone una conceptualización de la colaboración, la coordinación y la cooperación entre entidades, niveles y sistemas sociales. Pasamos a apuntar escuetamente algunas experiencias y buenas prácticas reproducibles, para terminar con algunas sugerencias que nos impliquen a la hora de transferir estas estrategias a nuestro trabajo social cotidiano en las organizaciones que nos emplean.

PALABRAS CLAVE: Colaboración, coordinación, cooperación

El tema que corresponde abordar en este grupo de trabajo tiene que ver con aquellas prácticas que nos llevan a acercarnos, a confabularnos y a veces hasta a asociarnos con quines comparten con nosotros un mismo campo de actividad. Esta tendencia tan acorde con la sociabilidad que se supone a los seres humanos se puede manifestar de persona a persona, a un nivel más grupal o colectivo, y también entre el conjunto de actores que forman una determinada organización. Pero en nuestro caso, el encargo consiste en explorar como se produce dicha aproximación entre organizaciones, y por lo

tanto, tomando el con-tacto en su versión menos personal, o si se quiere humanizando los entes que se tienen por más impersonales: las instituciones.

Una vez sobrepuestos de la angustia ante un horizonte tan vasto y cogiendo el “tema por los cuernos” nos disponemos a realizar una reflexión teórico-conceptual que sirva para enmarcar las comunicaciones libres que seguirán. El objetivo es que, a partir de las ideas de las diversas exposiciones y del posterior debate, podamos ir incorporando en nuestro trabajo cotidiano una mayor sensibilidad cooperativa y, en la medida de nuestras posibilidades, contagiemos esta sana erupción a las organizaciones en que trabajamos para que la extienda hasta convertirla en epidemia. Y es que, a pesar de lo dicho en el párrafo anterior, las instituciones son –en buena parte– aquello que los individuos que las componen quieren (o dejan) que sean; no son por lo tanto entes impersonales sino supra-personales lo cual, como veremos, tiene implicaciones muy directas en nuestras responsabilidades.

Algunas precisiones contextuales y otras conceptuales

Por aquello de “empezar por el principio” creo que lo primero que debemos hacer es tomar conciencia de cual es la realidad organizativa en qué nos movemos y, lo segundo, clarificar a qué nos referimos cuando utilizamos términos como cooperación, colaboración y otros de significado parecido.

Respecto a nuestra realidad organizativa hay que recordar al menos lo siguiente: el trabajo social se realiza desde diferentes sistemas del bienestar social, en especial en el sistema de servicios sociales. Sistemas que, dejando a parte lo que concierne a la administración estatal, están mayormente a cargo de administraciones públicas periféricas: unos más a nivel autonómico (salud, educación) y otros con más presencia en el ámbito local (servicios sociales). A su vez, la administración local en todo el estado tiene dos niveles (municipal y provincial) pero en algunas comunidades autónomas se ha ampliado con un nivel más (comarcal o regional). Esto sin contar las agrupaciones voluntarias (mancomunidades), los entes públicos de gestión (como institutos, empresas públicas, etc.) y los consiguientes órganos de descentralización o de la propia

estructura con los que nos identificamos (distrito, área básica, zona, servicio, equipo, unidad, etc.).

Para completar el panorama aun nos queda hacer referencia a las entidades privadas, sean sin ánimo de lucro o bien mercantiles, que cada vez toman más protagonismo en el campo social, cualquiera que sea la forma jurídica que cada una adopte (asociación, fundación, cooperativa, o una de las diversas formas de sociedades empresariales). Si a las entidades que nos emplean le sumamos las organizaciones con las que trabajamos o con las que tenemos más o menos relación (asociaciones de vecinos, AMPAS, etc.) el catálogo se amplía exponencialmente.

Todo ello nos lleva a varias constataciones. La más evidente: que estamos inmersos en un océano de organizaciones, de diferente rango y solera, pero donde todas actúan y nos obligan a interactuar con ellas. Una segunda: que la inflación de corporaciones a menudo hace más compleja, más burocrática incluso, la acción social que llevamos a cabo. Y para no extendernos más, una última: que como organizaciones, querámoslo o no, nos necesitamos porque estamos ineludiblemente conectados y somos interdependientes; todos nos proporcionamos recursos y consumimos los que nos proveen los otros.

A pesar de esta complejidad, la interacción organizativa es para nosotros un requisito obligatorio por que como dejó escrito José María Rueda en su último artículo en que trataba la articulación de lo público, el mercado y la comunidad: “las dinámicas locales, a pesar de que estén condicionadas por factores supralocales, están sostenidas por las iniciativas de los diversos sectores, pero sobre todo por la interrelación que estos mantienen entre ellos (Rueda, 1997: 20). Y aunque asociemos a cada uno de estos tres sectores una dimensión dominante: la política, la económica y la social respectivamente, en realidad, las relaciones que sus organizaciones mantienen no se agotan en la dimensión predominante sino que todas participan en todo (1997: 17).

La segunda cuestión que nos planteamos en este “introito” tiene más que ver con la precisión conceptual: ¿Qué significa cooperar? ¿Hay alguna diferencia entre cooperar y colaborar? Incluso ¿qué queremos decir con interinstitucional?

La verdad es que el diccionario de la lengua española (de la RAE¹) no nos lo aclara demasiado. Dice “cooperar” significa “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”; mientras que la voz “colaborar” tendría varias acepciones, entre ellas “trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra”. De hecho, si lo analizamos, los dos conceptos tienen etimologías parecidas en latín: “opera” (trabajo, actividad) y “laboro” (trabajar, esforzarse). Seguramente es por ello que comúnmente las utilizamos como sinónimos y en algunas leyes aparecen sin demasiada distinción efectiva.

A mí, sin embargo, siempre me resultó interesante la explicación que hizo en un artículo, hace catorce años, el catedrático de derecho administrativo de la UB, Joaquín Tornos. En términos de la actividad de las administraciones, para él, el principio de *colaboración* englobaría tres tipos de técnicas de relación interadministrativa, a saber: el *auxilio*, que se produce en los casos en que para el correcto ejercicio de una competencia propia se requiere la actuación de otra instancia administrativa; la *coordinación*, que según el Tribunal Constitucional² sería “la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta [...] de manera que se llegue a la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema”; y la *cooperación*, que se produce cuando existe un co-ejercicio de competencias, actuando las partes implicadas en un mismo proceso de decisión (Tornos, 1995: 16).

Seguiremos este esquema para desarrollarlo en relación con lo que nos ocupa. Pero antes, muy brevemente, dejamos constancia de que con el adjetivo “interinstitucional” nos referimos a una relación que une dos o más instituciones pudiendo ser éstas públicas (entonces sería más propio “interadministrativa”) o privadas (sean sociales o mercantiles). Adoptamos el adjetivo que proviene del término “institución” cuando conviene por razones de asimilación con la cultura del sector, aunque nos refiramos en sentido estricto a “organizaciones” que no pueden elevarse casi nunca al rango de “instituciones”.

¹ Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Español (vigésima segunda edición) en <http://www.rae.es/rae.html> [consultado el 4 de marzo de 2009]

² Sentencia del T.C. 32/1982 del 28 de abril, FJ 2)

Los tres ritmos del con-tacto: el rock, el vals y el tango

Retomando la tipología de Tornos, vemos que la colaboración puede presentar diversas intensidades dependiendo de un conjunto de variables: la voluntad de los actores, el propósito que se pretenda, la capacidad que se disponga, etc. En cada circunstancia puede ser adecuada una forma de interacción u otra, siempre que responda a una elección racional, fundamentada y consciente de lo que representa.

El **auxilio**, al que también podríamos llamar apoyo, es la más tenue de las relaciones de con-tacto y, aunque a veces resulta necesaria, parece la más paternalista puesto que indica unidireccionalidad sin reciprocidad, al menos no de forma inmanente, y en definitiva, es propia de las situaciones donde predomina una asimetría de poder real o simbólica en la relación institucional. La técnica prototípica de una relación de auxilio es la *subvención* que sirve para que quines tienen competencias adjudicadas (o sea las administraciones públicas) puedan desarrollarlas en unas mejores condiciones, y también como instrumento de fomento para animar la acción de la iniciativa social. Para ello, puntualiza Francisco José Villar, es necesario que la actuación privada se dé fuera del servicio público pero sea de interés público por coincidir con objetivos y fines señalados en la planificación sectorial (Villar, 2005: 396).

Otra característica de la subvención como técnica de fomento es que el apoyo o respaldo de la Administración no determine una contraprestación de quien se beneficia para con quien la da. Esto explica que las subvenciones no generen derecho de renovación y que su cuantía sea algo inferior al coste real de la actividad (Villar, 2005: 397). Por cierto, aunque no podemos detenernos en ello, este mismo autor pone de relieve el conflicto que suponen el uso de técnicas de fomento en lugar de formas de gestión del servicio público cuando así correspondería (2005: 411).

La **coordinación** denota un contacto más estrecho que el auxilio y, a nuestro parecer, es donde realmente se puede empezar a considerar que se da una verdadera interacción operativa interinstitucional. Pero el problema de la coordinación es que muchas veces está limitada por el principio de autonomía. Sucede entre las administraciones públicas, que tienen personalidad jurídica propia y pueden llevar a cabo las competencias que tengan atribuidas sin más

sujeción que a la legislación vigente. Igualmente sucede con las entidades privadas, que si cumplen los requisitos de autorización e inscripción, están plenamente legitimadas para orientar su acción social como crean oportuno. Por lo tanto, excepto cuando exista una norma que instituya la coordinación obligatoria de forma que el ente coordinador pueda interferir en como deben ejercerse las competencias, la coordinación tendrá un carácter meramente formal y dependerá únicamente de la mayor o menor voluntad de los actores de llegar a consensos y reciprocidades (Tornos, 1995: 18).

Respecto a la coordinación, considero que puede ser generalizable la acertada visión del profesor Gregorio Rodríguez Cabrero sobre los tres ámbitos que él explica en relación con el Sistema de promoción de la Autonomía y atención a las situaciones de dependencia (SAAD) (Rodríguez, 2008: 85). A partir de considerar la multiplicidad de factores que se dan en el SAAD, argumenta que éste es (o debe ser) un sistema de coordinación en el plano político, funcional y sistémico. Efectivamente, la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas realizan una coordinación *política*, los agentes de intervención en la dimensión operativa (cuidadores, tercer sector, empresas mercantiles y administraciones públicas) se coordinan a nivel *funcional* y, finalmente, los servicios sociales y los sanitarios, deberían realizar una coordinación por una parte entre los respectivos servicios comunitarios y los especializados de cada uno: *intrasistema*, y por otra entre ellos dos: *intersistemas*.

En un sentido parecido, Fernando Fantova clasifica las buenas prácticas de coordinación sociosanitaria. La coordinación, dice, puede darse a tres niveles: primero el de legislación, planificación macro o diseño institucional; segundo el de la estructuración y la gestión organizacional; y tercero el de las actividades operativas o de proximidad (Fantova, 2008: 107). Aquí tendremos en cuenta alguna de las experiencias que relata el autor pero seguiremos el esquema propuesto por Rodríguez por parecernos más globalizador.

Trasladando y adaptando dicho esquema al escenario general en que actúa el trabajo social, la **coordinación política** toma un relieve importantísimo por lo que se ha dicho anteriormente: los múltiples niveles y organismos públicos que concurren en el ámbito de la intervención social. En el actual modelo de Estado de las autonomías y para los servicios sociales, creo que tanto o más necesaria

que la coordinación entre comunidades autónomas y entre éstas y el Gobierno del Estado lo es la coordinación con las administraciones locales que tienen competencia en los servicios sociales. Sobre todo en el momento actual en que parece inaplazable su universalización y su reconocimiento como un derecho subjetivo, puesto que una consecuencia que de ello se deriva es la necesidad de actuar como un todo ordenado, es decir, como un verdadero Sistema Público. Y la coordinación política es pieza fundamental en éste aspecto. No obstante, como advierte Juan Luis Beltrán, “la coordinación interadministrativa, más que de normas *ad hoc*, de lo que está necesitada es de una verdadera voluntad de coordinación por parte de los políticos y técnicos responsables en la materia” (Beltrán, 2005: 230)

La coordinación política bien entendida empieza por la propia administración que, muy a menudo, se organiza en compartimentos estancos y se muestra incapaz de aprovechar las sinergias que podría generar. Empezando por las grandes corporaciones y por la *coordinación interdepartamental* o entre áreas afines que desarrollan políticas sociales complementarias o convergentes. La dificultad de realizar *planificaciones integrales*, donde concurren las diferentes unidades administrativas con responsabilidad sobre el territorio o el sector de población de que se trate, es una prueba más de la paradoja: “tan cerca, tan lejos” que practican especialmente ciertas administraciones públicas. Incluso la misma planificación estratégica también tendría esta consideración porque los planes generales o los programas sectoriales no dejan de ser instrumentos de coordinación, una técnica puesta al servicio de la armonización de acciones entre las administraciones y entidades del sistema público.

En el caso de las entidades privadas, el contacto es igualmente importante pero se circunscribe mejor a la **coordinación funcional**. Esto no quiere decir que tenga menor valor ni que deba existir una supeditación como indicábamos en las técnicas de apoyo. Al contrario, si consideramos la coordinación como un estadio de mayor intensidad y compromiso en la relación, ésta debe desarrollarse en términos de igualdad y aprecio por la labor que llevan a cabo las entidades privadas, en especial las que no tienen afán lucrativo.

Tanto las entidades privadas como las públicas tienen el reto de abrirse a la coordinación **intrasistémica** e **intersistémica** esta última no solo configurando

un escenario sociosanitario, sino otros como el socioeducativo, el sociolaboral o incluso el sociohabitacional que nos alíen con las principales áreas del estado de bienestar o con las que compartamos objetivos de intervención (como pasa en algunas comunidades con el ámbito penitenciario o de justicia juvenil).

La **cooperación** sería el tercer nivel de relación entre instituciones. A menudo la legislación reduce la técnica de cooperación a la transferencia de fondos o, cuando más, a la vinculación mediante convenio. O cuando se aplica al ámbito internacional suele malinterpretarse como ayuda caritativa. Sin negar que ello tenga su papel en el marco de la colaboración, nos parece en exceso pobre esta relación si solo se basa en lo crematístico; esta acepción no superaría en nada al auxilio del que ya se ha dicho que utiliza básicamente el instrumento de la subvención. Por el contrario, aquí abogamos por reservar el nombre de cooperación a la colaboración de intensa complicitad, de reparto equitativo de responsabilidades, a la unión en la complementariedad y el compromiso. Como se ha dicho, no es lo mismo estar implicado que estar comprometido³.

Por su parte Beltrán concreta que el elemento esencial de la cooperación es su voluntariedad, la cual se traduce en la utilización de fórmulas pactadas o negociadas. La ciencia administrativa distingue las técnicas cooperativas en dos grandes ámbitos: orgánico y funcional. Mediante la técnica orgánica se crean órganos de carácter deliberante o consultivo⁴. Pero entenderíamos que, en cierta manera, podrían ir incluso más allá de la mera consulta y adoptar también un carácter regulador de recursos⁵. Mediante la técnica funcional se formalizan acuerdos con el objeto de realizar actuaciones conjuntas y unitarias. También la elaboración y ejecución de planes conjuntos es una de las técnicas de cooperación funcional (Beltrán, 2005: 234).

La cooperación admite la misma clasificación que aporta Rodríguez Cabrero para la coordinación sociosanitaria, pero creo que podemos ensayar otra visión complementaria que nos permita obtener un poco más de perspectiva. A partir de las diferentes realidades en que conviven en el presente los trabajadores

³ “Suponiendo unos huevos fritos con jamón, la gallina está implicada, pero el cerdo está comprometido” (atribuido a Martina Navratilova. El País Semanal, 10 de noviembre de 2006)

⁴ Este sería el caso de los Consejos de participación y otros Comités de evaluación existentes en algunas administraciones autónomas para los servicios sociales.

⁵ Como sería el caso de la Comisión Interdisciplinaria Mixta Socio-Sanitaria (CIMSS) que existe desde 1990 en Cataluña

sociales, creo que podemos aventurar al menos dos ámbitos de cooperación: la cooperación en la *intervención* y la cooperación para la *gestión*, y cada uno con diferentes grados de intensidad.

La **intervención cooperativa** de las organizaciones se produce cuando entre ellas establecen acuerdos que van más allá de la simple coordinación funcional e inciden en la co-creación de un servicio, una nueva metodología, una ética renovada o las tres cosas al unísono. Destacamos este tipo de cooperación de base porque significa la unión de esfuerzos entre las organizaciones a nivel operativo, en la práctica cotidiana, sobre el terreno y a partir de sujetos que requieren intervenciones que se escapan de la ortodoxia de los servicios. A veces se percibe muy tenuemente como cooperación, apenas diferenciada de la coordinación, aunque lleva incorporado el germen del potencial crecimiento. Otras veces, claramente diferenciadas desde su concepción, esta cooperación en la intervención aparece diseñada *ad hoc* para afrontar los desafíos que resulta muy difícil o imposible abordar desde cada organización. Este período de crisis que vivimos parece especialmente proclive a que surjan experiencias de este tipo.

La **cooperación para la gestión** es quizás de las que más se ha explotado, aunque no siempre poniendo el acento en el primer término de la expresión. Por una razón u otra, como bien explica Alfred Vernis, las administraciones y las entidades privadas han ensayado diversas maneras de relacionarse para la provisión y producción de servicios, también los sociales. Pero el mismo autor admite que la teoría que más se ajusta a nuestra realidad es la que identifica al Estado como dominante de la relación y la subcontratación como la forma más extendida de materializar este tipo de colaboración (Vernis, 2000: 244-245). Más recientemente también se han extendido el modelo de cooperación de los consorcios administrativos en servicios sociales desde lo público, en los que nos detendremos un poco más en el próximo apartado. Pero no hay que olvidar tampoco otros instrumentos más accesibles, como son las mancomunidades de municipios, que pueden ser especialmente idóneas para la asociación voluntaria de localidades pequeñas en el ámbito rural.

Breve catálogo de contactos y alianzas

Sería imposible traer a colación tantas experiencias como se están ensayando en esta travesía hacia una mayor y mejor cooperación interinstitucional. No es eso lo que se pretende en este marco introductorio ni yo podría asumir tamaño reto. Para ello contamos con las aportaciones que nuestros colegas han tenido a bien presentar en este grupo, a partir de su conocimiento y su estudio mucho más profundo y práctico. Aquí pues, no entraremos a comentar en profundidad instrumentos muy conocidos que se encuadran también entre las técnicas de cooperación como son el **convenio de colaboración** y el **concierto**, o como a veces aparece, la concertación de plazas o servicios. Tanto el convenio como el concierto se inscriben como formas de gestión indirecta de los servicios de las administraciones públicas, pero este último es una modalidad de contrato con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público, con el objeto de incorporarlas a la oferta pública. La condición para que se pueda concertar una prestación es que tenga contenido económico y no implique ejercicio de autoridad. Por ello se puede decir que “el concierto es la forma de colaboración privada paradigmática de gestión de servicios públicos sociales” (Villar, 2005: 400).

También, en la bibliografía citada aparecen otros muestrarios, como en Rueda (1997) que nombra la **planificación participada**, el **mecenazgo**, el **patrocinio**, y la **economía social** como muestras de interrelación entre sectores. También estos son generalmente conocidos y, en el contexto en que nos encontramos quizás se alejan en exceso del objetivo. Por ello, creo que conviene centrarse en unas pocas prácticas a las que otorgamos un alto contenido cooperativo, y practicar así el sano ejercicio de aterrizar mostrando algunas formas con que se pueda materializar lo que llevamos dicho; pero entendiendo que “aunque son todas las que están, no están todas las que son”.

Los protocolos

En el desempeño de la actividad profesional, hay determinados procesos que implican la coordinación funcional con profesionales de otras organizaciones. En estos casos, los protocolos se han demostrado como instrumentos útiles para facilitar la cooperación. Otros sistemas como el de salud, nos llevan en

esto una clara ventaja. A partir del artículo de Celorio y Bengoa (1998) se puede extraer que los protocolos son descripciones detalladas de un proceso de trabajo que por su complejidad, variabilidad o necesidad de realizarlo de igual forma, se estandariza para aumentar la probabilidad de obtener mejores resultados. Unas veces son protocolos internos de una organización pero otras son procesos que comprometen a varias, como es el caso del protocolo de detección de malos tratos a la infancia existente en Cataluña.

Los protocolos pueden servir especialmente en todo lo que exige coordinación entre los servicios sociales básicos o de primer nivel y los especializados que suelen estar en manos de organizaciones diferentes. Entre los procedimientos que pueden protocolizarse destaca la derivación, cuando sea necesaria, para evitar una ruptura en el proceso de atención que recibe la persona. Pero, con todo, no hay que olvidar que los protocolos no son un fin en si mismo sino un medio para mejorar nuestra intervención. Y tan importante como tener buenos instrumentos y metodologías comunes es conseguir tender puentes para forjar una cultura con la que compartir aquellos elementos epistemológicos y éticos indispensables en el trabajo social.

La gestión de casos

Otra muestra de colaboración en la intervención es la experiencia que se está implantando en diversos ámbitos y que generalizamos como “gestión de casos” (o *case management*). Según Alicia Sarabia (2007) la Asociación Nacional de Trabajadores Sociales de EE.UU. define la gestión de casos como “un método de provisión de servicios en el que un profesional del trabajo social valora las necesidades del cliente, y de su familia cuando sea adecuado, y organiza, coordina, monitoriza, evalúa y apoya (media) un grupo de múltiples servicios para satisfacer las necesidades complejas de un cliente específico [...] La gestión de casos en trabajo social tiene naturaleza tanto micro como macro, y la intervención tiene lugar tanto a escala del cliente como a la del sistema” (NASW, 1992).

Por su parte, Cristina Rimbau destaca como ingrediente básico de este método la colaboración, no solo con el usuario, “también con los servicios de diversos

sistemas de protección, públicos o privados, formales o informales, con los que se articulará el conjunto asistencial del cliente” (Rimbau, 2008: 192). Y añade el carácter transversal de la intervención, de coordinación y de articulación de los diversos servicios, lo que le da una dimensión holística y dinámica que garantiza la continuidad asistencial y la integralidad de la acción (193-197).

Alicia Sarabia sostiene que las raíces de la gestión de casos se remontan a los inicios del trabajo social y al acento que Mary Richmond ponía en los enfoques centrados en el cliente para la coordinación y la cooperación entre agencias (Sarabia, 2007: 10). Su planteamiento avala la gran flexibilidad de la gestión de casos, qué permite adaptarla a las características de los clientes así como a los contextos en que se aplica. En definitiva, la gestión de casos es un método que pueden adoptar distintas disciplinas –entre las que principalmente estamos los trabajadores sociales– y que requiere unas determinadas competencias para trabajar con problemas complejos y con numerosas instituciones, con las qué armar una planificación específica y una concertación de servicios en beneficio de la atención integral de cada usuario en particular.

El trabajo en red

Hay muchas concepciones sobre lo que significa el trabajo en red, pero ahora no estamos en disposición de entrar a dilucidar entre ellas. Por eso aquí vamos a tratar de centrarnos en dos de sus concepciones más genéricas: las *redes profesionales* y las *redes organizacionales*.

Las ***redes profesionales*** se crean como instrumento de coordinación para que el esfuerzo de múltiples agentes de diferentes instituciones que intervienen en un mismo sujeto o grupo cliente, sea más eficaz y globalizada. Según Pablo Herrero, el desarrollo del Estado de bienestar ha ido generando un conjunto de recursos sociales especializados de todo tipo; la forma en que administraciones públicas, entidades concertadas o empresas privadas han ido creando estos servicios ha sido como respuesta a problemas, los cuales han sido entendidos como algo “parcializado”, sin tener en cuenta la totalidad o los contextos relacionales (Herrero, 2008: 67). Esta multiplicidad de intervenciones inconexas son las que llevan a plantear una nueva forma de intervención.

La propuesta que el autor hace de “red inteligente” se refiere a que las redes profesionales en las que participamos estén organizadas por una estrategia técnica y no por la lógica administrativa de adjudicar tantos profesionales especialistas como problemas distintos seamos capaces de diagnosticar en una persona o familia (2008: 68). Adoptando la teoría sistémica como modelo de intervención, esta estrategia va más allá de la mera coordinación de los profesionales por mecanismos de comunicación informal y compromete a los servicios y organizaciones a establecer protocolos de actuación institucionales.

Por su parte, las **redes organizacionales** son el instrumento que más parece adecuarse a este tipo de relación entre organizaciones que trabajan en y para un mismo colectivo o territorio, integrando tanto a las administraciones públicas como a las entidades privadas de tan variada forma y naturaleza. En palabras de Lorenzo Casellas una red organizacional es un “sistema de organizaciones y relaciones de intercambio y cooperación orientado al beneficio mutuo, que adquiere una configuración flexible tejida en y con estos mismos procesos de interacción” (Casellas, 2003: 272). Para precisar más, el autor caracteriza las redes organizacionales a partir de seis ideas fuerza: 1) unas *relaciones* que se generan basadas en la comunicación; 2) un *intercambio* de conocimiento, de medios materiales e influencia; 3) una *cooperación* a partir de los valores de reciprocidad y confianza; 4) el logro de un *beneficio mutuo* a partir de unas metas comunes, una cierta cercanía y el consenso; 5) una *flexibilidad* que se manifiesta en horizontalidad, multicentralidad, autonomía, corresponsabilidad y diversidad; y 6) el *proceso* dinámico que exige tejer la red.

Sintiendo no poder extendernos más en este interesante planteamiento, nos limitamos a recalcar que el autor también señala que existen condiciones útiles para el buen tejer la red, algunas internas de las organizaciones y otras sobre como tejerla. Tampoco se olvida mencionar que existen obstáculos que pueden entorpecerlas y interrogantes por resolver a lo largo del proceso. En resumen, el modelo de colaboración en red –dice el autor– ofrece a las pequeñas y medianas organizaciones dedicadas a la intervención social múltiples oportunidades para desarrollar con mayor eficacia y calidad proyectos de fuerte impacto social, enriquecer sus propias dinámicas internas y hacer frente a la entrada en el sector de grandes empresas mercantiles (Casellas, 2003: 269).

El Consorcio

El consorcio es un ente público que surge a partir de la cooperación estable entre administraciones públicas con el objetivo de facilitar mejores servicios y prestaciones o gestionar instituciones. La voluntad de cooperación va más allá de la necesaria coordinación, en el consorcio la cooperación se concreta con la creación de un nuevo ente que puede llegar a tener personalidad jurídica propia, independiente de las unidades que lo forman. Por lo tanto, sin dejar su carácter público, permite dotarlo de una estructura con más flexibilidad para la gestión y que permite proporcionar respuestas más adecuadas y ajustadas a las necesidades de proximidad (Farrés: 2007).

Según la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, “las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las administraciones públicas” (art. 87). Así se ha hecho tanto en grandes ciudades como Barcelona (consorcio legal), como en comarcas para gestionar servicios de éstas y de los municipios más pequeños (Gironés-Salt). Caridad Castillo, nos recuerda que en estos hay varios factores que pueden significar una debilidad y a la vez una oportunidad: la creación del consorcio supone que cada parte tenga claro que la gestión la lleva a cabo un nuevo ente por delegación; también que se parte de dos culturas de trabajo diferentes y que requieren planificar estrategias de trabajo conjuntas (Castillo, 2007). La ventaja que representan es la armonización en una misma organización operativa de los servicios sociales básicos y los especializados que les corresponda.

Cosas que hacer al respecto cuando hayamos vuelto

En un interesante artículo, Joaquín García Roca describe como, en la primera etapa de creación de los servicios sociales, bullía la pasión por lo público y la confianza en las Administraciones hizo que todo lo demás se considerara innecesario. Los ciudadanos y sus organizaciones se convirtieron en *entidades colaboradoras* de las administraciones para realizar los compromisos públicos

(García Roca, 2006: 199). Luego llegó la exaltación de lo privado y la cultura de la gestión; ser empresa es el imaginario de las organizaciones sociales, y las lanza a competir en un mercado cada vez más saturado. Esta situación lleva al autor a afirmar que “el globalismo neoliberal antepone el mérito personal a la colaboración, la competencia a la cooperación y el éxito individual a la tarea compartida” (2006: 200).

Ante este panorama ¿qué podemos hacer los profesionales? ¿Cómo se puede influir desde nuestra práctica para crear marcos de interrelación, reforzarlos o ampliarlos? Particularmente creo, en primer lugar, que tenemos el deber moral de ser lúcidamente optimistas o si se quiere realistas esperanzados. Pero como sabemos que la realidad no cambia por decreto, algo tendremos que apostar para procurarnos una cierta mejoría en el futuro. Y aunque sea muy grande la empresa que nos proponemos y muy escasas nuestras fuerzas y posibilidades, me atrevo a compartir unas pistas de cómo podemos maniobrar para conseguir aunque sea unos pequeños cambios, pero verdaderamente importantes.

De todas las experiencias que hemos ido mostrando y las que aportarán los comunicantes, hay unas que requieren una estrategia *intraorganizacional*, es decir, hay que ganarlas en el seno de nuestras respectivas entidades, mientras que otras son técnicas que podemos aplicar con una estrategia *interprofesional* puesto que van asociadas a nuestro trabajo cotidiano con los usuarios. A partir de esta división de estrategias y salvando todas las diferencias que existen entre nuestras organizaciones y entre los puestos que los trabajadores sociales ocupamos en ellas, vamos a proponer algunas tácticas que quizás se podrían ensayar para derribar muros, tender puentes y tejer redes en pro de una cooperación interinstitucional.

Empezando por lo que tenemos más a mano, la estrategia *interprofesional*, se trataría, en primer lugar, de ensayar cambios *actitudinales* en nuestra manera de estar en las organizaciones para, posteriormente, promover cambios en las *relaciones* que mantenemos con los profesionales de otras organizaciones. Sé que no es tan fácil hacerlo como escribirlo pero seguro que cada cual sabrá el esfuerzo que puede hacer realmente. Si convenimos que en las organizaciones donde trabajamos, gran parte de la producción del servicio (la servucción) está en gran medida bajo nuestro control, no nos será nada difícil identificar aquellas

áreas, procedimientos o recursos de cualquier tipo que, podemos coordinar, pactar o establecer conjuntamente con el profesional de la organización vecina, puesto que el/ella tiene similar grado de autonomía.

Pueden ser sujetos de esta colaboración entre profesionales todos aquellos que, por razón del trabajo que deben realizar, interactúan asiduamente con los colegas de otras entidades con las que comparten muchos usuarios, parecidas situaciones problemáticas o el mismo territorio. Y serían ejemplos de acciones en este sentido, la puesta en común de su visión de la realidad que comparten, el intercambio de descubrimientos científicos y de instrumentos metodológicos, la supervisión entre iguales (intervisión), o consensuar pautas en determinados procesos (protocolos) que afecten a sus respectivos servicios (la derivación por ejemplo) y muchos otros que sin duda podríamos incluir.

Para conseguir amplias vías de cooperación interinstitucional hay que empezar por abrir pequeñas brechas de coordinación interprofesional y demostrar con ello, no solo que es posible el entendimiento, sino que es más eficaz y eficiente que vivir de espaldas unos a otros. Bien es cierto que para trabajar con esta orientación se han de haber superado ciertos obstáculos, se han de derribar algunos muros, básicamente la *desmotivación* (que nos impide ponernos de pie, dar el primer paso, ser más proactivos) y su primo hermano el *victimismo* (que nos lleva a lamernos las heridas, que culpabiliza siempre a los otros, y nos encadena al mismo inmovilismo que la desmotivación).

Precisamente porque a menudo constatamos cuanto y como negativamente influye en nuestra praxis la ausencia o los fallos de coordinación entre las instituciones, deberíamos de ser los primeros y los más interesados en que dicha realidad cambiara. Y si éste es nuestro interés, no podemos renunciar a influir, cada uno según sus posibilidades, en nuestras organizaciones para que hagan algo al respecto. Pero para tener legitimidad en nuestra demanda, hay que saber jugar convenientemente nuestras cartas y, sin duda, los pequeños o grandes logros que podamos aportar a partir de nuestra experiencia, serán los ases que nos permitirán con-vencer en este juego en que todos ganan.

Esto nos lleva sin más dilación a la segunda estrategia, la ***intraorganizacional***, en la que es fácil pensar que nada podemos hacer, especialmente cuando nos encontramos con organizaciones colosales en su dimensión, complejas en su

funcionamiento y parsimoniosas en producir cambios. Sostengo, no obstante, que también en este caso podemos explorar los resquicios de renovación que ya existen o presionar para que aparezcan. Se trata de otro tipo de compromiso sin duda, pero si venimos diciendo que entre las funciones del trabajo social hay la de *influir en la política social* de la institución en que se trabaja, no nos deberíamos olvidar que esta política limita ineludiblemente con las alianzas que pueda establecerse con las instituciones afines o simplemente con las que tengan propósitos semejantes.

Debemos plantearnos qué hace nuestra entidad para conjurar la cooperación en su ámbito, especialmente en aquello que puede significar un beneficio para las organizaciones noveles, las más pequeñas o peor dotadas de servicios y recursos de todo tipo. Esto también es nuestra responsabilidad: potenciarlo si ya se hace, reivindicarlo si se olvida o denunciarlo si se rechaza. Se trataría de pasar de la lógica de la competitividad organizacional (que en nuestro campo suena hasta ridículo) a la lógica de la complementariedad. Y deberíamos incluir esta dimensión en nuestros debates internos (planificaciones, coordinaciones entre servicios, jornadas de reflexión, etc.), en todos los momentos en que se nos llame a participar (programas de mejora, sistemas de calidad, etc.) y en nuestras plataformas internas o informales de profesionales. Son tácticas de insistencia, de “gota malaya”, nunca exentas de *argumentos* que sostengan el probable beneficio a conseguir y siempre añadiendo nuestro *compromiso* para hacerlas viables en la práctica.

Respecto a los grandes mecanismos o instrumentos de cooperación, sobre todo en la gestión de los servicios (redes organizacionales, concertación, consorcio) hay que admitir que quedan a nivel de la política estratégica que deciden los órganos directivos. Evidentemente, no podemos obviar que las estructuras son importantes, pero no lo son todo. Primero es necesario que tengan (o se les encuentre) sentido y esto requiere procesos, las más de las veces largos, de negociación y de construcción entre diferentes actores, con lentos avances a base de mucho esfuerzo y, por todo ello, muy sensibles a las coyunturas políticas. En eso la responsabilidad de *liderazgo* es especialmente de las corporaciones públicas aunque deben encontrar predisposición y hasta aliento en las entidades sociales. También en ello podemos poner nuestro

granito de arena trabajando en el *empowerment* de las asociaciones de la sociedad civil.

Conclusión figurada

Hasta aquí lo que ha dado de sí mi reflexión teórico-conceptual hecha en frío puesto que le falta entrar en contacto con las aportaciones de los congresistas. No puede haber por lo tanto más proposición conclusiva que esperar que dicha reflexión sirva para abrir los brazos a lo que vendrá después y que las prácticas y análisis que se presentan tengan un fácil acomodo en el marco que hemos intentado construir en este texto introductorio.

Terminaré con una cita de Manuel Rivas en *El lápiz del carpintero* que recoge el mismo autor con que encabezaba el anterior apartado, Joaquín García Roca, y que presenta como lo que deberían ser los servicios sociales (2006: 201):

“Todos soltamos un hilo, como los gusanos de seda. Roemos y nos disputamos las hojas de morera pero ese hilo, si se entrecruza con otros, si se entrelaza, puede hacer un hermoso tapiz, una tela inolvidable”

BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis (2005) “Los principios organizativos de la Administración social: Descentralización, participación, coordinación y cooperación” en Documentación Administrativa nº 271-272, p. 207-236.

CASTILLO CANALES, Caridad (2007) Ponencia de la “Jornada: Consorci instrument de cooperació en serveis socials”, disponible en <http://www.gencat.cat/benestar/actualitatweb/consorci/Ponencia%20Cari%20Castillo.pdf> [consultado 10 de marzo de 2009]

CASELLAS LÓPEZ, Lorenzo (2003) “Redes organizacionales en el ámbito de la intervención social” en Intervención Psicosocial, vol. 12, nº 3, p. 269-282.

CELORIO, M^a José y BENGÓA, M^a Ángeles (1998) “Protocolización y evaluación de los procesos de servicio. Incorporación de nuevos instrumentos en la gestión de los Servicios Sociales” en Globalización y Trabajo Social: II Congreso de Escuelas Universitarias de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid, p. 69-77.

FANTOVA AZCOAGA, Fernando (2008) "Experiencias de coordinación sociosanitaria" en Demetrio Casado (dir.) Coordinación (gruesa y fina) en y entre los servicios sanitarios y sociales. Barcelona, Hacer, p. 107-116.

FARRÉS, Josep (2007) "El consorci de Serveis Socials de Barcelona", disponible en:
<http://www.gencat.cat/benestar/actualitatweb/consorci/Ponencia%20Josep%20Farres.pdf> [consultado 10 de marzo de 2009]

GARCIA ROCA, Joaquín (2006) "Memorias silenciadas en la construcción de los servicios sociales" en Cuadernos de Trabajo Social, nº 19, p. 197-212.

HERRERO ROMERO, Pablo (2008) "La red inteligente" en Zerbitzuan nº 43, p. 65-72.

NATIONAL ASSOCIATION OF SOCIAL WORKERS (1992) Standards for Social Work Case Management. Washington DC.

RIMBAU ANDREU, Cristina (2008) "La gestión de casos" en Demetrio Casado (dir.) Coordinación (gruesa y fina) en y entre los servicios sanitarios y sociales. Barcelona, Hacer, p. 187-202.

RODRÍGUEZ CARBRERO, Gregorio (2008) "Los pilares de la ley de la dependencia, especial referencia a la coordinación institucional" en Demetrio Casado (dir.) Coordinación (gruesa y fina) en y entre los servicios sanitarios y sociales. Barcelona, Hacer, p. 75-98.

RUEDA PALENZUELA, José María (1997) "Estat, mercat i comunitat" en Quaderns de Serveis Socials, nº 12, p. 12-20. (Hay traducción en castellano en Comunitat, participació i benestar social. Diputació de Barcelona, p. 423-436)

SARABIA SÁNCHEZ, Alicia (2007) "La gestión de casos como nueva forma de abordaje de la atención a la dependencia funcional" en Zerbitzuan nº 42, p. 7-17.

TORNOS MAS, Joaquim (1995) "Sistema català de serveis socials i organització administrativa" en Fòrum, nº 1, p. 10-19.

VERNIS i DOMÉNECH, Alfred (2000) "La relación público-privado en la provisión de servicios sociales" en Fco. Longo y M. Zafra (coord.) Pensar lo público. Granada, CEMCi / ESADE, p. 239-254.

VILLAR ROJAS, Francisco J. (2005) "Formas de gestión de los servicios sociales. En particular la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios" en Documentación Administrativa nº 271-272, p. 389-412.