



ISSN: 1695-7253 e-ISSN: 2340-2717  
[investig.regionales@aecr.org](mailto:investig.regionales@aecr.org)

AECR - Asociación Española de Ciencia Regional  
[www.aecr.org](http://www.aecr.org)  
España – Spain

# Hacia un modelo de gobernanza territorial para un modelo de inclusión desde lo local: la experiencia comarcal de Beterri-Buruntza

**Andoni Zulaika Arriaga, Víctor Sánchez Salmerón, Felix Arrieta Frutos**

**Hacia un modelo de gobernanza territorial para un modelo de inclusión desde lo local: la experiencia comarcal de Beterri-Buruntza**

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, 52, 2022/1  
Asociación Española de Ciencia Regional, España

Available on the website: <https://investigacionesregionales.org/numeros-y-articulos/consulta-de-articulos>

## Additional information:

**To cite this article:** Zulaika Arriaga, A., Sánchez Salmerón, V., & Arrieta Frutos, F. (2022). Hacia un modelo de gobernanza territorial para un modelo de inclusión desde lo local: la experiencia comarcal de Beterri-Buruntza. Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research 2022/1(52), 103-117. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.22.005>

## Hacia un modelo de gobernanza territorial para un modelo de inclusión desde lo local: la experiencia comarcal de Beterri-Buruntza

*Andoni Zulaika Arriaga\**, *Victor Sánchez Salmerón\*\**, *Felix Arrieta Frutos\*\*\**

Recibido: 08 de marzo de 2021

Aceptado: 10 de noviembre de 2021

### RESUMEN:

En la mayoría de los países se vienen impulsando medidas con las que reorganizar las estructuras institucionales a través de las que se prestan los servicios públicos. Estas reformas buscan conciliar el aumento de la presión sobre los sistemas de protección con su sostenibilidad, pero también mejorar su eficacia y cercanía a la ciudadanía. Recientemente Gipuzkoa ha promovido la revisión del modelo de gobernanza territorial para mejorar la atención a las personas en situación de exclusión y vulnerabilidad. En este artículo se aproxima cuáles son las principales limitaciones del nuevo modelo de gobernanza comarcal para promocionar la inclusión social, identificando algunos aprendizajes que pueden ser extensibles a otros territorios que lleven a cabo procesos similares. Entre ellos habría que considerar especialmente la necesidad de un claro compromiso y liderazgo público, y la apuesta por figuras profesionales y estructuras de carácter comarcal y/o local que articulen recursos y agentes sociales.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza; inclusión social; integración de servicios; servicios sociales; inserción laboral.

**CLASIFICACIÓN JEL:** I38.

Towards a model of territorial governance for a locally-based inclusive approach: the regional experience of Beterri-Buruntza

### ABSTRACT:

In most countries, measures are being implemented to reorganise the institutional structures through which public services are provided. These reforms seek to reconcile the increased pressure on protection systems with their sustainability, but also to improve their efficiency and proximity to citizens. Recently, Gipuzkoa has promoted the revision of the territorial governance model to improve care for people in situations of exclusion and vulnerability. This article looks at the main limitations of the new regional governance model for improving social inclusion, identifying some lessons that can be extended to other territories that carry out similar processes. These should especially include the need for a clear public commitment and leadership, and a commitment to professional figures and structures of a county and/or local nature that coordinate resources and social agents.

---

\* Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU). HEGOA: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. España. [anlozulaika@hotmail.com](mailto:anlozulaika@hotmail.com)

\*\* Universidad Pública de Navarra. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Departamento de Sociología y Trabajo Social. España. [victor.sanchez@unavarra.es](mailto:victor.sanchez@unavarra.es)

\*\*\* Universidad de Deusto. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Departamento de Trabajo Social y Sociología. España. [felix.arrieta@deusto.es](mailto:felix.arrieta@deusto.es)

**Autor para correspondencia:** [victor.sanchez@unavarra.es](mailto:victor.sanchez@unavarra.es)

**KEYWORDS:** Governance; social inclusion; integration of services; social services; labour market integration.

**JEL CLASSIFICATION:** I38.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las reformas en materia de gobernanza han ocupado un lugar relevante entre las estrategias gubernamentales para hacer frente a los principales retos de las sociedades contemporáneas, entre los cuales habría que incluir el mantenimiento y el refuerzo de los Estados de bienestar (Herman, 2006). A través de este tipo de iniciativas se ha buscado, por lo general, alcanzar más eficacia y eficiencia en la prestación servicios y recursos sociales, lograr más cercanía para con la ciudadanía beneficiaria, y reducir y simplificar la carga burocrática que su solicitud, concesión y seguimiento suele acarrear (van Berkel y Borhi, 2007). Replantear los modelos de gobernanza se ha considerado entonces como una suerte de institucionalización de la innovación social puesta al servicio de la racionalización de los servicios públicos (Conejero Paz, 2016) y, en consecuencia, un factor clave para conciliar el aumento de la presión sobre los sistemas de protección con el aseguramiento de su sostenibilidad.

En el ámbito específico de la lucha contra la exclusión social y la pobreza el interés por este tipo de medidas ha aumentado más si cabe durante el último decenio. Principalmente como consecuencia de la fractura social que la Gran Recesión de 2008 dejó tras de sí, y que la reciente crisis de la COVID-19 no ha venido sino a agravar a partir de marzo de 2020. Los sistemas de protección han mostrado serias dificultades para dar respuestas suficientes y adecuadas en este escenario (Martínez Virto y Sánchez Salmerón, 2019; Silvestre y Zuberó, 2019). Las políticas de activación laboral y de inclusión social, especialmente retadas por el aumento de las necesidades y demandas sociales vinculadas con el desempleo, han sido particularmente objeto de propuestas de mejora y rediseño (van Berkel et al., 2011).

Estas propuestas enfrentan distintos obstáculos. Además de las ya mencionadas políticas de activación laboral, en el contexto europeo suelen considerarse como principales instrumentos de la acción inclusiva los programas de garantías de ingresos y los servicios sociales (Rodríguez y Marbán, 2011). Estos abarcan *grossa modo* todas aquellas actuaciones que tratan de favorecer el acceso al mercado laboral de las personas desempleadas, aportar unos recursos económicos mínimos a los hogares alejados del empleo y/o sin ingresos, y acompañar en la resolución de aquellos otros problemas que puedan derivar de estas dificultades o que habitualmente se conjugan con las mismas (Pérez Eransus, 2016). Este marco sigue siendo muy amplio, y da cabida a intervenciones de distinto tipo, con metodologías y diseños diferentes, no siempre coherentes entre sí, lo que complejiza su estructuración y organización.

En segundo lugar, en todos estos ámbitos intervienen distintos niveles y sectores de la administración pública, como también múltiples actores privados (principalmente entidades del tercer sector no lucrativo, pero no solo). La búsqueda de mayor eficacia pasa necesariamente por revertir la fragmentación que tradicionalmente ha caracterizado a las políticas de inclusión. La insuficiente coordinación termina por generar, en el peor de los casos, incoherencias en las intervenciones, duplicación de esfuerzos, y huecos en la atención de las necesidades (Scharle, 2015; Pérez Eransus y Martínez Virto, 2020). En muchas ocasiones, además, esta diversidad de entidades involucradas acarrea también la presencia de enfoques, culturas profesionales y objetivos diferenciados que pueden agudizar la falta de cooperación y distancia entre estos (Atkinson et al., 2005).

Un tercer elemento de dificultad radica en que los agentes y actores involucrados en la acción inclusiva difieren entre territorios, incluso a nivel comarcal y local. El impulso de medidas de gobernanza precisa entonces de la adopción de una perspectiva de proximidad —también en lo que respecta a su análisis— que en algunos casos puede problematizar más si cabe emprender este tipo de iniciativas. Este parece ser el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE en adelante), donde el entramado institucional y el mapa de actores son particularmente intrincados. Este texto aborda el caso Gipuzkoa (727 mil hab.), una de las tres provincias que componen la CAE. La misma se sitúa al noreste de España, en el extremo este del mar cantábrico y limítrofe con el departamento francés de Pirineos Atlánticos.

Cada uno de los tres territorios históricos que la componen está regido por Diputaciones Forales DD. FF., en adelante, un nivel de gobierno adicional con respecto a los existentes en el resto de las Comunidades Autónomas, y que ocupa un lugar intermedio entre las administraciones locales y el Gobierno vasco. Esta particularidad crea en la CAE un sistema político de corte federalizante (Goikoetxea, 2013, 2017) en el que las competencias quedan delimitadas entre las instituciones comunes (Gobierno vasco) y las instituciones forales (Gallastegui & Gallastegui, 1986; Novo, 2010). Tanto Gobierno vasco como Diputaciones asumen competencias en materia de bienestar social. Así pues, el caso de la CAE dista de presentar homogeneidad interna, y es posible encontrar una triple perspectiva territorial en este ámbito en función de si la realidad que se aborde sea alavesa, vizcaína o guipuzcoana, dando lugar así a tres modelos distintos de inclusión (Arrieta, 2019). Ya en lo que concierne a las iniciativas privadas no lucrativas, en este último territorio un rasgo central es la presencia de numerosas organizaciones de pequeño tamaño y de gran arraigo comunitario. Esto genera un entramado de entidades privadas de acción social muy rico y amplio, con gran capacidad de intervención y acción inclusiva, pero con algunas dificultades para articular iniciativas y propuestas conjuntas (Arrieta et al., 2019).

Con todo, en el marco del más reciente Plan de Inclusión Social *elkar-EKIN* (2016-2020), la Diputación Foral de Gipuzkoa ha promovido la reorganización de las diferentes políticas sectoriales en torno a la exclusión social y el impulso de nuevas estrategias para mejorar la atención a las personas en situación de exclusión social. El mismo plan propone la revisión del modelo de gobernanza territorial como condición para favorecer el cumplimiento de estos objetivos. En este sentido, hace suyas las ideas de que, por un lado, la viabilidad de las reformas en materia de política social depende de la configuración de los modelos de gobernanza, y por otro, que estos pueden influir en el contenido y alcance de los programas sociales.

Partiendo de estas mismas premisas, este trabajo tiene por objetivo aproximar cuáles son las principales limitaciones del modelo de gobernanza comarcal para promocionar la inclusión social en Gipuzkoa y, en consecuencia, identificar algunos aprendizajes que permitan sortear estas limitaciones y que pueden ser extensibles a otras latitudes en las que se afronten procesos similares. Y aunque las cuestiones antedichas tienen un gran peso entre estas limitaciones, emergen también como trascendentales aquellas vinculadas con el compromiso institucional por impulsar nuevos modelos de gobernanza y dotarlos de las estructuras, figuras y recursos más adecuados.

El presente artículo se estructura como sigue. En primer lugar, se lleva a cabo una breve revisión de los elementos que han sido entendidos como claves a la hora de analizar y poner en marcha reformas en materia de gobernanza para, a continuación, mostrar algunos de los principales problemas que las reformas en este ámbito comportan y las principales tendencias en el contexto internacional. En este artículo se examina la propuesta de un modelo de gobernanza colaborativa y comarcal cuyas principales claves se explican a continuación. Tras presentar la metodología de la investigación, se analizan cuáles son las principales limitaciones para el desarrollo del mapa de recursos para la inclusión y para la consecución de itinerarios de inclusión en el territorio histórico de Gipuzkoa. Finalmente, se presentan algunas dificultades para la integración y consolidación del nuevo modelo de gobernanza territorial. De los resultados de este artículo se desprende que, para superar antedichas dificultades, es necesario consolidar un claro compromiso y liderazgo público, y apostar por figuras profesionales y estructuras de carácter comarcal y/o local que articulen recursos y agentes sociales. Estas claves pueden resultar de interés para aquellos territorios en los que se estén planteando la implementación de nuevos modelos de gobernanza local en el ámbito de los servicios sociales y de las políticas de inclusión.

## **2. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN EL ÁMBITO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Cada uno de los nuevos escenarios a los que tiene que enfrentarse la sociedad suscita nuevos interrogantes sobre cómo afrontar las respuestas públicas (Lowi, 1964). Recientemente Sandel (2020) ha señalado que, en muchas ocasiones, la improvisación ocupa un lugar preferente en la toma de decisiones real que en teoría no debería. Cuando no, ha sido la inercia institucional la que ha suplido la falta de nuevos planteamientos dando continuidad a los anteriores. Las reformas en materia de gobernanza

suponen un punto de partida desde el que debatir y redefinir antedichos interrogantes, reducir al máximo la improvisación en la acción colectiva, y acometer nuevos planteamientos en la gestión y resolución de los problemas sociales. En cualquier caso, este proceso no es inmediato, sino más bien complejo e intrincado. Más si cabe en ámbitos como el de la inclusión, en el que participan una gran multiplicidad de actores — institucionales y no institucionales, públicos y privados— y distintos niveles y áreas de la administración pública, lo que tiende a generar una gran fragmentación operativa.

Esta complejidad se advierte desde la propia definición de la gobernanza (Osborne 2010, Subirats 2010) que, en primer lugar, subraya la idea de que implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como elemento intrínseco al proceso político. Esto supone aceptar de entrada que en el proceso de definición e implementación de una política pública van a participar múltiples actores con valores e intereses distintos, pero cuya lógica es necesario tener en cuenta a la hora de diseñar las políticas (Ferrán et al., 2019). Como consecuencia de lo anterior, la gobernanza conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno y la adopción de nuevos roles por parte de los actores gubernamentales. La búsqueda de nuevas fórmulas de gobernanza implica la participación de actores diversos en el marco de redes plurales (Agranoff & McGuire, 1999; Osborne, 2010).

Las propuestas de análisis de las políticas de inclusión en nuestro país tienen en cuenta dichas consideraciones. Así, Fantova (2006) ha definido cuatro categorías de análisis principales para entender la gobernanza de dicho sistema, y que enfatizan la importancia del relato y los agentes en la construcción del mismo. Estas categorías versan sobre la realidad sobre la que intervienen los sistemas de protección (contexto); la influencia y papel que ejercen los distintos agentes en el diseño y desarrollo de las políticas (agentes); los criterios dominantes sobre la orientación y el marco de actuación de los sistemas (discursos); y, finalmente, las tendencias en cada uno de estos aspectos y que en conjunto muestran la de los sistemas o políticas (dinámicas). Más recientemente se han subrayado y señalado otros elementos adicionales que resultan claves para entender los modelos de gobernanza. Se tratan, por un lado, de aquellos factores vinculados con la asunción de liderazgos y la distribución de responsabilidades y competencias entre los distintos actores (Arrieta, 2019). Y, por otro, cómo se articula la colaboración y coordinación entre instituciones y agentes y se planifican los mapas de recursos (perspectiva de gestión), y de qué manera todo ello se traslada e influye en las posibilidades de intervención en el ámbito de la inclusión e inserción social (Sánchez Salmerón et al., 2020). En concreto, para este artículo, se tomarán en consideración las variables relacionadas con el liderazgo y el marco de actuación, la planificación de recursos y la propia consolidación del modelo.

Aunque buena parte del foco en las reformas de gobernanza se ha puesto en esta última dimensión, su implementación, aun cuando se plantean desde una lógica meramente de mejora de la gestión u operativa, supone cambios en aspectos netamente simbólicos, al proponer nuevas formas de participación cívica, e impulsar la corresponsabilización de todos los agentes en la acción inclusiva. También porque la incorporación de innovadoras formas de prestación y organización de servicios tienden a ir adheridas a reformas que persiguen estimular trabajo en red y adecuar las intervenciones a las situaciones particulares de cada individuo, lo que acarrea cambios sustanciales en el contenido de los programas e impacta en su alcance y cobertura. Ignorar esta interrelación implica fuertes restricciones al impulso de reformas en materia de gobernanza.

### **3. PRINCIPALES TENDENCIAS DE REFORMA EN MATERIA DE GOBERNANZA EN EL ÁMBITO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL**

En los ámbitos de la inclusión social y de la inserción laboral la fragmentación de los servicios, entre distintos ámbitos de la administración pública (fragmentación interna) y distintos agentes y actores sociales (externa), ha sido considerada una de las principales causas de su ineficacia. Los servicios fragmentados tienen serias dificultades para ofrecer respuestas adecuadas y coordinadas a las cada vez más polifacéticas situaciones de necesidad de amplios sectores de la población (Scharle et al., 2018; Scharle, 2015). De igual manera, la articulación de las intervenciones en torno a servicios y programas rígidos, a los que los itinerarios de inclusión e inserción de los individuos deben amoldarse, ha sido considerado un segundo elemento clave para explicar el bajo impacto de los dispositivos y recursos al uso. La descentralización

administrativa y el trabajo en red por un lado (Lindsay y McQueen, 2008), y la individualización y adaptabilidad de las atenciones por otro (Van Berkel y Valkerbur, 2007), suponen dos de los principales pilares sobre los que gravitan las reformas en materia de gobernanza cuando se trata de la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Tal y como señala van Berkel et al. (2011), la descentralización en la gestión de los recursos y programas de inclusión e inserción social busca alcanzar una mayor flexibilidad y adaptabilidad de las respuestas y programas sociales a las necesidades de los territorios e individuos. Las redes de cooperación y corresponsabilización suponen el punto de partida necesario para desarrollar respuestas más holísticas, de tal modo que pueda abordarse la exclusión de los individuos y familias desde una perspectiva multidimensional. También la descentralización permitiría mejorar la eficacia y eficiencia inclusiva de los territorios al movilizar y coordinar recursos de la multiplicidad de agentes sociales que suelen existir en estos.

Vinculado con esto último, una mejor coordinación a nivel local favorece que se desarrollen los recursos suficientes para acompañar la evolución diacrónica que implican los itinerarios de inclusión. En el caso, por ejemplo, de los recursos dirigidos a mejorar la empleabilidad, coordinando el desarrollo de recursos con distintos niveles de cualificación. De igual modo, el trabajo en red favorece a su vez la accesibilidad de los servicios, previniendo que aparezcan efectos habitualmente observados en las políticas sociales, como es el caso de aquella población que tiene derecho a acceder a los recursos y programas no lo hace por desconocimiento o por falta del contacto con redes profesionales y agencias gestoras (non take-up).

Con todo, las reformas propuestas tienden a incorporar la dimensión comunitaria al desarrollo e implementación de políticas de inclusión, así como ahondar no solo en la gestión mixta de recursos y programas sociales sino también en el diseño y planificación colaborativa de los mismos. Ya en el ámbito de la administración pública se ha promovido con interés la integración de servicios para atender mejor las necesidades de la ciudadanía, y para mejorar la calidad y efectividad de los servicios provistos, entendiendo por esta cualquier iniciativa que pretenda que servicios hasta ahora independientes (como servicios sociales, empleo, salud, educación, etc) trabajen de manera conjunta y coordinada (Champion & Bonoli, 2011).

Por otro lado, la individualización ha sido concebida como una manera de flexibilizar las respuestas brindadas por los equipos profesionales, a modo de alternativa frente a las intervenciones estandarizadas (one-size-fits-all), de tal modo que los apoyos prestados estén más ajustados a las circunstancias individuales de quienes los reciben. También se ha planteado como una apuesta por transferir capacidad en la toma de decisiones desde las instituciones y sus profesionales hacia las personas beneficiarias de los apoyos, de tal modo que puedan decidir por sí mismas qué precisan para superar sus dificultades, por lo general siempre acompañadas y asesoradas por las profesionales de referencia. En la práctica esto implica la creación de planes personalizados de intervención que atiendan las necesidades específicas y situaciones particulares de personas o grupos de población. Para ello, parece evidente que la colaboración entre organizaciones de distintos sectores y disciplinas, y el trabajo en equipo interdisciplinar es ineludible. Así pues, la atención centrada en la persona y la colaboración interprofesional se consideran aspectos centrales en las propuestas de integración de servicios y de trabajo en red (Van Duijn et al., 2018).

#### **4. LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS FÓRMULAS DE GOBERNANZA Y SU PROBLEMATIZACIÓN**

El interés por desarrollar nuevos modelos de gobernanza es ampliamente compartido por todos los actores involucrados en la inclusión social. Mientras que para las organizaciones privadas de acción social —tengan o no ánimo de lucro— supone una oportunidad para avanzar en el reconocimiento de su labor y para consolidar nuevos espacios de intervención, por su parte, las administraciones públicas ven en ello una ocasión para avanzar en la consecución de territorios socialmente más responsables e inclusivos. Claro que, como se viene adelantando, concitar ambos intereses no es sencillo, principalmente porque, aunque las reformas en materia de gobernanza son consideradas como técnicas, tienen una clara naturaleza política. Y esto en muchos sentidos.

Por un lado, este tipo de reformas reformulan los principios, ideas y valores sobre los que se conciben las políticas, lo que ha tenido lecturas contrapuestas. Se ha señalado, por ejemplo, que permiten superar algunas de las limitaciones que la ciudadanía y la sociedad civil encuentran habitualmente en términos de participación (Borghi y Van Berkel, 2007). Pero también que la modernización de las respuestas institucionales contribuye a la despolitización de las causas últimas de la exclusión social si esta vía se presenta como la principal —sino única posible— para contrarrestar los fenómenos excluyentes (Serrano & Crespo, 2007; Fernández & Martín, 2014).

Por otro lado, la naturaleza política se percibe en el hecho de que, como se adelantaba, adoptar nuevos modelos de gobernanza implica remodelar y redefinir las relaciones entre las instituciones públicas, los actores gubernamentales y la sociedad civil (Bredgaard y Larsen, 2009). Por lo general, estas interacciones suelen estar sujetas a algunas tensiones que es necesario considerar a la hora de afrontar cambios en distribución responsabilidades y en la coordinación y cooperación entre agentes involucrados en la acción inclusiva.

Habitualmente se parte de la premisa de que los distintos agentes se concitan en torno a objetivos e intereses comunes, lo que previene la aparición de situaciones conflictivas. Sin embargo, los modelos de cooperación entre las instituciones públicas y privadas pueden generar fricciones, sobre todo cuando existe dependencia económica de los segundos con respecto a los primeros, lo que suele acarrear cierta competencia por acceder a los recursos públicos entre las entidades privadas.

Puede percibirse también cierta tensión entre agentes públicos y privados debido al desajuste existente entre las convocatorias y subvenciones proyectadas por los financiadores públicos —por lo general a muy corto plazo— y las expectativas de las entidades sociales, quienes buscan planificar recursos y programas a medio-largo plazo. La dependencia económica además resta autonomía a las entidades y pliega en cierto grado los contenidos de las intervenciones a las preferencias de las instituciones que financian (Maya-Jariego et al., 2020), lo que en último término conlleva la concentración de la atención en necesidades y perfiles concretos.

En este último sentido, esto acaba por generar en la práctica duplicidades y huecos en las intervenciones con mucha frecuencia. A ello contribuye también las discrepancias y falta de concreción y coordinación sobre quiénes deben ser sujetos de cada una de las acciones inclusivas desarrolladas en los territorios, y sobre quién recae el deber de su atención. Y no solo entre los distintos actores, sino que también en el seno de la propia administración, por las imprecisiones sobre quienes deben de ser atendidos desde los sistemas de empleo y de servicios sociales.

Por otro lado, se suele partir también de la premisa de que la cooperación y colaboración de los actores gubernamentales, las entidades sin ánimo de lucro y la ciudadanía permite obtener una comprensión más compleja de los problemas sociales y, en último término, desarrollar intervenciones más holísticas. La preferencia es entonces que el mayor número de actores posibles se involucren activamente en el análisis, diagnóstico, diseño y puesta en marcha de las propuestas de acción y de las intervenciones sociales. Claro que aquí también pueden existir perspectivas muy diferenciadas en torno a cada uno de estos puntos, en la medida que los equipos profesionales acumulan distintos bagajes y conocimientos técnicos. La puesta en marcha de reformas enfrenta el obstáculo de la presencia de distintas culturas y saberes profesionales que pueden derivar en mantenimiento de objetivos y perspectivas contrapuestas entre sí. Esto es especialmente visible cuando, ante perfiles similares, los actores vinculados con el empleo tienden a mantener una actitud más activadora, mientras que desde el ámbito de lo social se prioriza la atención de otras necesidades. Pero también cuando determinados sectores de la población se consideran *inempleables* desde los primeros y desde los segundos el empleo se percibe como un instrumento más de intervención.

Finalmente, es importante tener en cuenta que algunas limitaciones para la implementación de nuevas fórmulas de gobernanza colaborativa resultan del propio contexto en el que buscan materializarse. Si la ciudadanía no tiene la suficiente cultura participativa, o si la sociedad civil y el tejido social es débil su desarrollo puede verse seriamente comprometido. No todos los territorios son permeables a nuevas estrategias de gobernanza. Basta con señalar, por ejemplo, que en el caso estatal la fortaleza del sector social privado es muy dispar, e influye de manera diferenciada en el desarrollo de los modelos de inclusión territoriales (Pérez Eránsus y Martínez Virto, 2020).

Con todo, siguiendo a Prats i Catalá (2006), el gran desafío de las reformas en materia de gobernanza consiste en integrar las inquietudes e intereses de todos los actores que participan en las mismas. Todas las tensiones antedichas que desafían este objetivo se dirimen a nivel local y en la proximidad, por lo que conocer cómo se resuelven precisa adoptar una mirada territorial y focalizada.

## 5. HACIA UN MODELO DE GOBERNANZA COLABORATIVA EN GIPUZKOA

El Plan de Inclusión Elkar-EKIN de la Diputación Foral de Gipuzkoa establecido para el periodo 2016-2020 promovió, entre otros, el objetivo de eliminar los factores que ponen en riesgo la integración social de las personas, y dotar de los recursos y medios más idóneos para facilitar la inclusión social de las personas más vulnerables. Se promovía de este modo la revisión de aquellos aspectos institucionales que operan en contra de este objetivo y, entre ellos, muy especialmente la fragmentación a la que se ha venido haciendo referencia entre el sistema vasco de servicios sociales y sistema vasco de empleo para trabajar de una forma coordinada (Ferran et al., 2019).

El plan implicaba el reconocimiento, aceptación e integración parcial de los principales agentes públicos y privados que vienen trabajando en el ámbito de la inclusión en Gipuzkoa. En este sentido, ha apostado desde el inicio por el co-diseño y coordinación entre las diferentes instituciones públicas y entidades que trabajan en el ámbito de la inclusión, fomentando un proceso de trabajo en red basado en la Investigación-Acción-Participación (Ferrán et al., 2019). Desde la fase de diseño el plan ha respondido a las necesidades de disponer de una metodología que posibilite la participación de todos los agentes y la incorporación del ámbito de conocimiento para la sistematización del proceso (Karlsen y Larrea, 2015).

En este marco se han ido desarrollando diferentes proyectos y experiencias piloto. En 2017, se llevó a cabo el *Programa red de formación-empleo para personas en situación de exclusión*, promovido por las Agencias de Desarrollo Comarcales de Debarrena (55,8 mil hbts.) y Debagoiena (63 mil hbts.). Estas experiencias piloto partían de un análisis territorial para identificar los sistemas, recursos y agentes que trabajan en el ámbito de la inclusión, y fue la punta de lanza para empezar a desarrollar modelos de gobernanza territoriales para la inclusión desde las comarcas.

Este trabajo se enmarca en la experiencia concreta de la comarca de Beterri-Buruntza (73,4 mil hbts.) denominada *Ecosistema de Empleo Social*, que desde el 2017 viene trabajando en un proceso de integración interdepartamental e interinstitucional progresiva. En lo específico, la iniciativa tiene como objetivo articular la intervención social de las personas en riesgo o situación de exclusión social que se atienden mediante estos sistemas. Y con ello, construir las bases de un modelo estandarizado para la inserción sociolaboral para todas las comarcas de Gipuzkoa, de forma que los servicios puedan trabajar en todas ellas de manera conjunta y alineada.

En la comarca la Agencia de Desarrollo Comarcal se ha erigido como actor facilitador del desarrollo territorial (Costamagna & Larrea, 2017). La agencia ha asumido como una de sus principales funciones articular los sistemas, recursos y agentes que trabajan en el ámbito de la inclusión, y catalizar la participación de los distintos actores inclusivos. Así mismo, se ha creado una figura de técnico de Empleo Social, encargada del proceso de articulación entre servicios sociales y empleo para superar la fragmentación entre estos.

## 6. METODOLOGÍA

La investigación que se presenta a continuación forma parte de la sistematización de un programa de políticas públicas puesto en marcha por la comarca de Beterri Buruntza dentro de una estrategia más amplia de la que también participan la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Gobierno Vasco a través de su servicio de Empleo (Lanbide). Así, a partir de esta realidad el objetivo general de esta investigación ha sido analizar las limitaciones del modelo comarcal de gobernanza de la inclusión social en Gipuzkoa.

La metodología utilizada para analizar este proceso ha sido la de la sistematización del modelo de gobernanza de Beterri-Buruntza a través de la co-construcción del mismo con los actores que participan



de él. Así, se han realizado observaciones participantes y dinámicas grupales en aquellos espacios de reunión en los que participan los agentes. Además, se realizó un cuestionario semi-estructurado para la realización de entrevistas en profundidad a las personas profesionales participantes en dicho proceso. Estas entrevistas tenían como objetivo recoger tres aspectos principales del proceso de integración interdepartamental e interinstitucional desarrollado desde diferentes perspectivas profesionales.

Las variables empleadas para la construcción del cuestionario y realizar las observaciones y dinámicas grupales se dividen fundamentalmente en dos grupos. Por una parte, variables que faciliten la identificación de limitaciones del actual modelo de gobernanza para la planificación y desarrollo del mapa de recursos e itinerarios para la inclusión. Buscando de esta manera, ofrecer las claves que posibiliten superar el actual escenario de fragmentación en el ámbito de las políticas de inclusión. Por otra parte, variables que ayuden a retratar las dificultades que se pueden encontrar durante el proceso de integración y consolidación de dicho modelo de gobernanza.

El perfil de las personas entrevistadas era el de personal técnico perteneciente a cuatro instituciones o departamentos de tres niveles de la administración: nivel local o municipal, nivel comarcal (agencia de desarrollo) y nivel autonómico (Lanbide). Se realizaron 8 entrevistas cuyas características se pueden observar en la Tabla 1.

**CUADRO 1.**  
**Perfil de las personas entrevistadas**

Código	Género	Características	Organización	Nivel de gobernanza
ESS1	M	Responsable de los Servicios Sociales de Andoain	Ayuntamiento. Servicios Sociales de Base.	Local
ESS2	H	Responsable de los Servicios Sociales de Hernani	Ayuntamiento. Servicios Sociales de Base.	Local
ESS3	M	Responsable de los Servicios Sociales de Lasarte - Oria	Ayuntamiento. Servicios Sociales de Base.	Local
ESS4	M	Responsable de los Servicios Sociales de Usurbil	Ayuntamiento. Servicios Sociales de Base.	Local
ESS5	M	Responsable de los Servicios Sociales de Urnieta	Ayuntamiento. Servicios Sociales de Base.	Local
ETE1	H	Técnico de empleo y juventud del Ayuntamiento de Andoain	Ayuntamiento. Servicios Sociales de Base.	Local
EAD1	H	Técnico de desarrollo local	Agencia Comarcal	Comarcal
EAD2	H	Técnico de desarrollo local	Agencia Comarcal	Comarcal
ETL1	M	Responsable de la oficina comarcal de Lanbide.	Lanbide	Autonómico

## 7. RESULTADOS

A lo largo de las líneas previas se hizo notar que la fragmentación es una de las principales causas que explican la ineficacia de las políticas de inclusión. También que la multiplicidad de agentes involucrados y la diversidad de perspectivas que esto acarrea, cuanto menos, dificulta el trabajo colaborativo. Articular y favorecer la cooperación entre todos ellos se percibe también como una necesidad apremiante entre las fuentes consultadas para este estudio, por las limitaciones que su ausencia imprime a la capacidad inclusiva del territorio.

Lo central es que en Gipuzkoa se ponen de manifiesto algunas limitaciones, tanto para el diseño del mapa de recursos de inclusión a nivel institucional como para la planificación y desarrollo de los itinerarios de inclusión a nivel de intervención. Esto se debe a diversos factores, como los que se señalan a continuación. Si bien, la mayoría de estos se subsumen bajo la idea de que la capacidad para sortear buena parte de estas limitaciones se dirime a nivel comarcal y local, lo que no siempre es posible debido al actual modelo de gobernanza territorial.

### 7.1. LIMITACIONES PARA EL DESARROLLO DEL MAPA DE RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN

En el año 2015 se promulgó la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, contribuyendo así a ordenar el mapa de dispositivos de inclusión. En lo que concierne a la inclusión sociolaboral, la Cartera contiene principalmente recursos de inserción dirigidos a perfiles de población que, por afrontar situaciones de exclusión de cierta severidad, se encuentran muy alejados del mercado laboral. Es el caso, por ejemplo, de los *Centros Ocupacionales*. Claro que en muchos de estos casos las dificultades para acceder al empleo se concitan con otras de carácter social, por lo que los individuos requieren de acompañamiento profesional para solucionar estas situaciones, aunque en menor grado que el que se presta en antedichos centros. Este hueco en el mapa de recursos ha sido suplido en la comarca de Beterri-Buruntza mediante la creación del *Programa de inserción sociolaboral Auzolan Berri*, que tiene como objetivo promover tanto la capacitación prelaboral como la formación profesional e inserción laboral de personas en riesgo de exclusión social, pudiendo trabajar de esta manera itinerarios más prolongados.

Este recurso ha sido promovido gracias a la facilitación de la Agencia de Desarrollo Comarcal, la cooperación con el Tercer Sector Social y la financiación de los departamentos de servicios sociales municipales. Todo ello da cuenta de que si bien la promulgación de la Cartera puede haber sido un importante catalizador de la acción inclusiva, por sí sola no basta. El papel de los agentes a nivel comarcal para propiciar la colaboración interdepartamental sigue siendo determinante para desarrollar recursos que respondan a las necesidades no cubiertas como las antedichas.

*«La Cartera nos está obligando a la comarcalización [sic] y colaboración, tanto a nivel de Servicios Sociales como con los Departamentos en Empleo para el desarrollo de políticas de inclusión» (ESS1).*

Vinculado con lo anterior, la descentralización hacia lo comarcal favorece la adquisición entre los agentes involucrados en la acción inclusiva de conocimiento sobre la compleja realidad social y personal que padecen las personas atendidas, lo que debería redundar en una mejor adecuación de los recursos a las necesidades del territorio y de la población. En cualquier caso, todavía se suceden situaciones en las que existe cierto desajuste entre las necesidades y recursos de atención. En no pocas ocasiones desde los servicios sociales municipales se echa en falta recursos adaptados a las necesidades de las personas beneficiarias de los mismos que se encuentran en procesos de incorporación sociolaboral, y esto mientras que en los programas de inserción —gestionados por los departamentos municipales de empleo— existen plazas vacantes. La cuestión estriba en cómo lograr que las necesidades de ambos sistemas se satisfagan entre sí, ya que desde el área de empleo se dispone de la capacidad sobre cómo diseñar los recursos, pero el conocimiento imprescindible sobre el perfil y las necesidades de quienes precisan acceder a los mismos lo disponen los servicios sociales municipales y el Servicio Vasco de Empleo.

Similar ocurre cuando se trata de conjugar la percepción de rentas mínimas con el acceso a dispositivos de inclusión. La gestión de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) actualmente es competencia de Lanbide-SVE (empleo), si bien es habitual que personas beneficiarias de la prestación tengan dificultades sociales que se atienden por servicios sociales municipales. La falta de coordinación entre profesionales de ambos sistemas limita las opciones de emancipación de las prestaciones sociales, ya que en muchos casos la percepción de la prestación no se acompaña del acceso a programas de inserción laboral, lo que disminuye las oportunidades de las personas de encontrar un empleo, prolongando así su situación de inestabilidad. En otras ocasiones las condiciones de los individuos y sus hogares pueden incluso agravarse,

si el acceso a unos ingresos mínimos no viene acompañado de la atención sobre otras cuestiones problemáticas que no estén vinculadas con el acceso a unos ingresos o al mercado laboral.

*«Se debería trabajar esta bidireccionalidad, ya que las personas viven situaciones muy diversas en cada fase de su vida y las administraciones nos deberíamos adecuar a ellas» (EAD2).*

## 7.2. LIMITACIONES EN LA PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE ITINERARIOS DE INCLUSIÓN

Lo complejo estriba en discernir qué tipo de perfiles precisan de apoyos sociolaborales y con qué grado de intensidad. Y esto sabiendo que, en algunos casos, la atención de otras problemáticas puede ser más urgente que intentar trabajar en la inserción al mercado laboral. Para ello, otra de las necesidades emergentes es el desarrollo de metodologías de trabajo colaborativas y herramientas que faciliten la elaboración de diagnósticos e itinerarios integrales que aporten una evaluación lo más completa posible de las realidades cada vez más complejas que sufren las personas, y que prescriban una serie de intervenciones en cada uno de los ámbitos en los que existen dificultades.

Cabe señalar que la elaboración de itinerarios multidisciplinares demandada por las fuentes consultadas se plantea desde una lógica procesual, esto es, que no ha de limitarse solo a la cooperación entre profesionales de distintas ramas en el momento en que las personas entran al sistema. La coordinación entre equipos profesionales de servicios sociales y de empleo resulta clave también a lo largo del proceso de intervención, en tanto en cuanto en algunos casos los cambios en las circunstancias personales y, en otros, el logro de objetivos, motiva la replanificación del mismo. Una forma de hacer operativo todo ello es designar profesionales de referencia en cada uno de los sistemas de tal modo que desarrollen un seguimiento acorde y flexible a la evolución del proceso, que conecten la orientación laboral con las necesidades sociales que hayan detectado los propios servicios sociales.

*«Es importante tener esa flexibilidad y adecuarse a las diferentes situaciones que padecen las personas, en vez de que las personas se amolden [...]. La clave es trabajar la referencialidad y que la persona sepa en cada momento a donde tiene que ir» (EAD2).*

Entre estos y estas profesionales de referencia habría que incluir también quienes se emplean en entidades del Tercer Sector Social. Y eso por diversas causas. Por un lado, por su importante contribución al desarrollo y extensión del mapa de recursos sociolaboral. También porque en muchos casos estas entidades funcionan ya como referentes para muchas personas, con las que vienen desarrollando intervenciones de largo recorrido. En la experiencia de la comarca Beterri-Buruntza se ha partido de un diagnóstico territorial previo que ha posibilitado identificar dichos agentes que trabajan en el ámbito de la inclusión, permitiendo reforzar la corresponsabilización en el territorio y ampliar el mapa de recursos sociolaborales.

Esto es especialmente importante en los municipios más pequeños de la comarca, ya que disponen de menos recursos para trabajar la inserción sociolaboral de sus habitantes. No es de extrañar que sea precisamente en estos donde se manifiesta mayor interés en que se desarrollen las estructuras comarcales a través de la que compartir, optimizar y desarrollar recursos y servicios que respondan a las necesidades locales. Es el caso del Ayuntamiento de Urnieta (6.209 habts.), por ejemplo, donde no se dispone de Técnico de Empleo y en el que el departamento de Servicios Sociales dispone de un equipo técnico muy reducido. El Ecosistema de Empleo Social comarcal dota de recursos humanos y económicos al municipio gracias a la estructuración interdepartamental e interinstitucional y trabajo en red con los agentes que trabajan en el ámbito de la inclusión en toda la comarca.

Cabe señalar finalmente que para favorecer el desarrollo de itinerarios sociolaboral es preciso a su vez identificar las áreas profesionales o sectores económicos que a nivel local pueden suponer una oportunidad de empleo real. Las áreas de promoción económica y desarrollo local pueden llevar a cabo estas tareas de prospección y ofrecer información sobre perfiles profesionales que necesitan las empresas de la comarca,

posibles nichos de empleo, etc. Sin embargo, la prospección laboral sigue siendo un objetivo insatisfecho en el territorio.

### 7.3. DIFICULTADES PARA LA INTEGRACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GOBERNANZA

De lo señalado hasta ahora se deduce que, a pesar de los beneficios que pueden impulsar las iniciativas a nivel comarcal, el modelo de gobernanza de la CAE debe de afrontar todavía importantes retos para mejorar la coordinación entre sistemas y agentes sociales del territorio. También para favorecer la cooperación entre equipos profesionales del área de empleo y servicios sociales. A la luz de las aportaciones de las personas profesionales consultadas para este estudio, se identifican al menos cuatro aspectos que dificultan o limitan llevar a cabo este tipo de procesos, muchos de los cuales deben resolverse desde ámbitos diferentes a los meramente locales o comarcales. Y esto, en primer lugar, porque sólo desde las administraciones competentes se pueden suplir la carencia de infraestructura y recursos humanos suficientes para acometer cambios en la organización de los servicios y los equipos profesionales:

*«Cada vez se nos da más competencias. [...] nuevas formas de trabajar, que es lo que tenemos que hacer significa que tienen que venir dotadas de personal, y aquí nadie le quiere poner ese cascabel al gato» (ESS1)*

A este respecto, como se extrae de la cita anterior, una cuestión no siempre considerada cuando se llevan a cabo procesos de este calado es el incremento de responsabilidades y funciones entre los equipos profesionales. Esto ocurre, además, por lo general, en plantillas que ya de por sí tienen que asumir niveles de demanda muy altos y ratios por profesionales también muy elevados, dificultando considerablemente desplegar espacios de coordinación que faciliten la co-construcción y consolidación de un modelo de gobernanza para la inclusión.

Una segunda limitación deriva de la ausencia de un liderazgo claro a nivel local. Parece evidente que, si se quiere llevar a cabo un proceso de tal calado, es imprescindible un liderazgo político firme que ponga en la agenda política esta necesidad:

*«Este proceso tiene que ser una prioridad y se tienen que tomar medidas para integrarlo en la agenda, sino no sabemos si esto se va a convertir en algo real. Notamos una falta de liderazgo, falta de liderazgo político» (ESS5)*

En el caso Gipuzkoa a través de la iniciativa Elkar-EKIN, la Diputación Foral ha asumido el rol de liderazgo para promover procesos de interacción e integración de los agentes involucrados en materia de inclusión, facilitando para ello espacios de encuentro y convocatorias dirigidas a las agencias de desarrollo comarcal para la promoción de redes de inclusión a nivel comarcal. Aun así, todo parece apuntar que esto no es suficiente, ya que otra de las dificultades que se plantea está vinculada directamente con las limitaciones y la dependencia que crean las convocatorias públicas y la dependencia que existe entre los diferentes niveles de gobernanza. Tanto para la implantación y consolidación de los modelos de gobernanza territoriales, como para el diseño y desarrollo de las políticas de inclusión que respondan a las necesidades de cada territorio.

Las convocatorias pueden facilitar el desarrollo de experiencias piloto que busquen la replicabilidad de la misma, pero no posibilitan una apuesta real de transformación de modelo y desarrollo de políticas de inclusión innovadoras. Para la transformación del modelo de gobernanza es necesario que cada nivel de administración asuma su parte de responsabilidad y desde las competencias que dispone cada uno, se promueva un cambio de modelo coordinado y consensuado. A su vez, se ha visto necesario que se garanticen las figuras y recursos de facilitación que coordinen y dinamicen estos ecosistemas. Como se ha mencionado anteriormente, los diferentes niveles de gobernanza y su gestión están entrelazadas entre sí y los modelos de gobernanza varían por territorio. Aun así, se requiere de una transformación integral del sistema, tanto a nivel local (municipal y comarcal) como a nivel provincial y regional, aunque resulte complejo el camino.

En cuanto al desarrollo de políticas de inclusión financiadas por diferentes convocatorias de diferentes niveles de administración, podemos llegar a la conclusión que en su mayoría no responden a variables locales (situación sociodemográfica, perfiles de desempleados, contexto socioeconómico...), ya que en muchos de los casos dichas convocatorias están muy condicionadas por su carácter homogeneizador y diseño y desarrollo centralizados. En el caso de las convocatorias de *Acciones Locales de Empleo* de Lanbide SVE por ejemplo, las convocatorias vienen con los criterios preestablecidos y por parte del Gobierno Vasco hay muy poca flexibilidad. Esta subordinación entre diferentes niveles de gobernanza puede ser otra de las dificultades, tanto para la integración de modelos de gobernanza como para el desarrollo de políticas de inclusión que respondan a realidades locales.

Otra de las dificultades relacionada con el cambio de modelo de intervención es la falta de una visión o filosofía de trabajo compartida a la hora de desarrollar las intervenciones, que es consecuencia de una fragmentación histórica y legislaciones que se contradicen entre sí.

*«Hemos llegado a cortar el ingreso económico y porque incumplen la ley tal como está establecida y desde Servicios Sociales ven que la necesidad económica es más importante. [...] Hay chocan los intereses un poco» (ETL1).*

Gracias al trabajo de acercamiento y entendimiento realizado y la metodología de trabajo co-diseñada entre Servicios Sociales municipales y la oficina de Lanbide SVE en la Comisión Técnica de Inserción Sociolaboral podemos decir, que parcialmente se ha conseguido resolver esta problemática y superar la visión más legalista de intervención.

## 8. DISCUSIÓN

El análisis del modelo de gobernanza de Beterri-Buruntza y el conocimiento experto de quienes han ejercido de informantes clave ha ayudado a identificar algunos aspectos esenciales a tener en cuenta para facilitar la implementación de procesos de gobernanza territorial para un modelo de inclusión desde lo local, y que se presentan de manera sucinta en torno a tres líneas.

La primera clave a tener en cuenta es la necesidad de partir de un análisis territorial previo a la construcción de nuevos modelos de gobernanza. La experiencia comarcal analizada muestra que es imprescindible identificar los agentes públicos, privados y comunitarios que trabajan en el ámbito de la inclusión en el territorio como preámbulo para identificar los sistemas, recursos y agentes que trabajaban en el ámbito de la inclusión, para posteriormente articular la red comarcal para la inclusión. En paralelo, se torna ineludible tener en consideración la realidad sociodemográfica del territorio y las necesidades y posibilidades que dispone cada territorio para trabajar la inclusión. Esta información es clave para el diseño y ejecución de nuevas políticas de inclusión, así como los huecos en el mapa de recursos.

La segunda clave para tener en cuenta es que los procesos de construcción de modelos de gobernanza tienen que ser compartidos y consensuados por los agentes identificados en cada territorio y tienen que tener en cuenta al menos los siguientes aspectos:

- Definir los roles de cada agente. La transformación del modelo de gobernanza implica la adopción de nuevos roles y nueva posición de los poderes públicos en los procesos de construcción de modelos de gobernanza (Subirats, 2010). En el caso de Beterri-Buruntza, la agencia de desarrollo comarcal ha asumido el rol de facilitación de este proceso gracias al liderazgo asumido por la DFG mediante el Plan Elkar-EKIN.
- Figuras intermedias de facilitación y coordinación. En el caso de Beterri-Buruntza se han impulsado figuras mixtas entre Servicios Sociales y Empleo que han posibilitado y facilitado el proceso de articulación y su coordinación.
- Progresividad. La integración de agentes fue progresiva y consensuada, respetando los tiempos y las dinámicas de trabajo de los agentes involucrados.

- Crear espacios de coordinación permanentes. En la experiencia analizada caben destacar dos de ellas: La *Mesa permanente de Empleo Social* y la *Comisión Técnica de Inserción Sociolaboral*. La primera, está compuesta por los seis responsables de Servicios Sociales y técnicos de empleo municipales y representación de Lanbide SVE y DFG. Es donde se comparten diferentes visiones y se definen estrategias para el impulso y mejora de las políticas de inclusión y la atención a las personas. En la comisión, se reúnen trabajadores sociales municipales, técnicos de empleo y orientadores de Lanbide SVE, y gracias a ella, se ha podido desarrollar un modelo de intervención coordinado entre Servicios Sociales y Lanbide SVE.

Por último y, en tercer lugar, es clave integrar la dimensión comunitaria y la participación social en el diseño, planificación y desarrollo de las políticas de inclusión mediante diferentes foros sociales o sectoriales.

En conclusión, el análisis de caso de Beterri-Buruntza nos ha facilitado la identificación de las limitaciones y dificultades que ostenta el actual modelo de gobernanza para la inclusión. Aportando a su vez, una experiencia inspiradora que ha logrado superar la fragmentación vertical y horizontal en el ámbito de las políticas de inclusión ofreciendo, de esa manera, aprendizajes a tener en cuenta como la importancia de partir de un análisis territorial previo que permita conocer la idiosincrasia de cada territorio, la relevancia del proceso de integración y las claves procesuales a tener en cuenta y la necesidad de incorporar la dimensión comunitaria en el diseño y desarrollo de las políticas de inclusión.

## 9. REFERENCIAS

- Agranoff, R., & McGuire, M. (1999). Managing in Network Settings. *Policy Studies Review*, 16(1), 18–41.
- Atkinson, M., Doherty, P., & Kinder, K. (2005). Multi-agency working: models, challenges and key factors for success. *Journal of Early Childhood Research*, 3(1), 7-17.
- Arrieta, F. (2019). *El archipiélago del bienestar*. Catarata.
- Arrieta, F., Izaguirre, A., & Zuñiga, M. (2020). Is the third sector an extension of public administration? Reflections on the Gipuzkoan case. *Voluntary Sector Review*, 11(3), 359-372.
- Borghi, V., & van Berkel, R. (2007). Individualised service provision in an era of activation and new governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 413-424.
- Bredgaard, T., & Larsen, F. (2009). Redesigning the governance of employment policies: Decentralised centralisation in municipal jobcentres. En R. van Berkel & F. Larsen, *The new governance and implementation of labour market policies* (pp. 45-69). Djøf Forlag.
- Champion, C., & Bonoli, G. (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323-334.
- Conejero Paz, E. (2016). Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. *Estado, gobierno, gestión pública*, 27, 5-39.
- Costamagna, P., & Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Publicaciones Deusto.
- Fantova, F. (2006). Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco. *Zerbitzuan*, 40, 7–20.
- Ferran, A., Guinot, C., & Berasategui, A. (2019). *Gobernanza colaborativa para la inclusión social*. Catarata.
- Fernández Rodríguez, C. J., & Martín Martín, M. P. (2014). Los discursos sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza? *Política y Sociedad*, 51(1), 177-200.
- Gallastegui, M. C., & Gallastegui, I. (1986). *Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos*. Eusko Ikaskuntza.

- Goikoetxea, J. (2013). Nationalism and Democracy in the Basque Country (1979–2012). *Ethnopolitics*, 12(3), 268–289.
- Goikoetxea, J. (2017). *Demokraziaren pribatizazioa*. Elkar.
- Herman, P. (2006). Welfare reform as governance reform: The prospects of a governmentality perspective. En P. Herman & M. Fenger, *Administering welfare reform: International transformations in welfare governance* (pp. 19-42). Policy Press.
- Karlsen, J., & Larrea, M. (2015). *Desarrollo territorial e investigación acción*. Publicaciones Deusto.
- Lindsay, C., & McQuaid, R. W. (2008). Inter-agency Co-operation in activation: comparing experiences in three vanguard 'active' welfare states. *Social Policy and Society*, 7(3), 353-365.
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 4(16), 677–715.
- Maya-Jariego, I., Holgado-Ramos, D., González-Tinoco, E., Muñoz-Alvis, A., & Ortega, M. (2020). More money, more problems? Resource dependence and professionalization of non-governmental social services organizations in southern Spain. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31(6), 1212-1225.
- Martínez Virto, L., & Sánchez Salmerón, V. (2019). Regional inclusion policies in Spain: new approaches and keys to their effectiveness. *Investigaciones Regionales*, 2(44), 17-28.
- Novo, A. (2010). *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*. Tirant lo Blanch.
- Osborne, S. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pérez Eransus, B. (2016). Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión. *Revista Española del Tercer Sector*, 33, 47-63.
- Pérez Eransus, B., & Martínez Virto, L. (2020). *Políticas de inclusión en España: viejos debates, nuevos derechos. Un estudio de los modelos de inclusión en Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Murcia*. CIS.
- Prats i Catalá, J. (2006). La evolución de los modelos de gobernación: La gobernanza. Pero, ¿qué es la gobernanza? En *A los príncipes republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico* (pp. 200-202). Plural Editores.
- Rodríguez, G., & Marbán, V. (2011). *Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea* (Informes, Estudio e Investigación). Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Sánchez Salmerón, V., Pérez Eransus, B., & Martínez Virto, L. (2020). Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión en España: aspectos metodológicos de la investigación. En B. Pérez Eransus & L. Martínez Virto, *Políticas de inclusión en España: Viejos debates, nuevos derechos* (pp. 95-113). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sandel, M. J. (2020). *La tiranía del mérito*. Debate.
- Scharle, Á. (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery*. Publication Office of the European Commission.
- Scharle, Á., Duell, N., Minas, R., Fertig, M., & Csillag, M. (2018). *Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market—Success factors and reform pathways*. European Commission.
- Serrano, A., & Crespo, E. (2007). The government of activation policies by EU institutions. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(9/10), 376-386.

- Silvestre, M., & Zubero, I. (2019). Propuesta de horizonte ético: por una pedagogía de la indignación y la esperanza. En G. Fernández Maillo (Ed.), *VIII informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, (pp. 399–488). Fundación Foessa.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza cuál es la pregunta. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 74, 16–35.
- van Berkel, R., & Borghi, V. (2007). New modes of governance in activation policies. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8), 277-286.
- van Berkel, R., & Valkenburg, B. (2007). The individualisation of activation services in context. En *Making it personal: individualising activation services in the EU* (pp. 3-21). Policy Press.
- van Berkel, R., de Graaf, W., & Sirovátka, T. (2011). The governance of active welfare states. En R. van Berkel, W. de Graaf, & T. Sirovátka, *The governance of active welfare states in Europe*. Palgrave Macmillan.
- van Duijn, S., Zonneveld, N., Lara, A., Minkman, M., & Nies, H. (2018). Service integration across sectors in europe: Literature and practice. *International Journal of Integrated Care*, 18(2), 1-13.

## ORCID

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| <i>Andoni Zulaika Arriaga</i>  | <a href="https://orcid.org/0000-0002-8280-0591">https://orcid.org/0000-0002-8280-0591</a> |
| <i>Víctor Sánchez Salmerón</i> | <a href="https://orcid.org/0000-0001-7420-838X">https://orcid.org/0000-0001-7420-838X</a> |
| <i>Felix Arrieta Frutos</i>    | <a href="https://orcid.org/0000-0002-2010-4064">https://orcid.org/0000-0002-2010-4064</a> |

