



El Nuevo Servicio Público. Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid

María José García Solana

Profesora de Ciencia Política y de la Administración
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Universidad Complutense de Madrid
mjgarcia@pdi.ucm.es

Gema Pastor Albaladejo

Profesora de Ciencia Política y de la Administración
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Universidad Complutense de Madrid
e-Correo: artis@cps.ucm.es

Resumen

Desde los años ochenta del siglo pasado se ha asistido al surgimiento de novedosos planteamientos sobre el papel que debían tener los ciudadanos y las administraciones públicas en el ámbito de los servicios públicos. De este modo, no solo se ha detectado una evolución y adaptación del concepto de servicio público al nuevo contexto sino también una implicación y colaboración directa de los ciudadanos con los gobiernos y las administraciones públicas en la formulación, prestación y/o evaluación de los servicios públicos. Este marco es donde se sitúa el modelo de Nuevo Servicio Público. Esta corriente apuesta por un sistema político-administrativo compartido que se sustenta en estructuras colaborativas en las que intervienen, en mayor o menor medida, diferentes actores que desempeñan roles diversos y complementarios con el objeto de poder responder mejor a los problemas de la sociedad, a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Partiendo de los postulados teóricos que baraja el modelo de Nuevo Servicio Público, esta ponencia pretende analizar un estudio de caso concreto en el que se han incorporado elementos colaborativos, una experiencia pionera en España, el Proyecto de Vida Independiente impulsado y desarrollado en el ámbito geográfico de la Comunidad de Madrid.

Palabras clave

Servicio público, ciudadanía, gobernanza, participación ciudadana, co-producción.

Nota biográfica de las autoras

María José García Solana es Agente de Empleo y Desarrollo Local en el Ayuntamiento de Velilla de San Antonio y profesora asociada de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM. Es miembro del Grupo de Investigación Complutense Modernización en la Administración Pública y forma parte del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Sus principales líneas de investigación se orientan a la Gestión Pública, Modernización administrativa y Administración Local.

Gema Pastor Albaladejo es profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM. Además es Secretaria General del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA) y miembro del Grupo de Investigación Complutense “Modernización en la Administración Pública”. Está especializada en temas de Gestión Pública, Información y Comunicación en el sector público y Administración Electoral.

Área V. Gestión Pública y Políticas Públicas
GT. 5.4. El camino hacia la Administración Compartida. El Nuevo Servicio Público

El Nuevo Servicio Público. Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid

En los últimos tiempos hemos asistido a diferentes análisis y propuestas sobre cuáles y cómo debían ser las relaciones entre el Estado, la Administración Pública y la sociedad, que se han traducido en la introducción de transformaciones en los procesos de prestación y provisión de los servicios públicos a los ciudadanos. En concreto, se ha pasado de un modelo tradicional de administración pública, en el que el gobierno tenía el control directo de los servicios públicos, a la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) donde se han desarrollado modelos de colaboración público-privados en la prestación de los servicios. Hoy en día, la corriente de “Nuevo Servicio Público” (Denhardt y Denhardt, 2000) ha dado un paso más en esta tendencia, al apostar por estructuras y procesos claramente colaborativos en los que se aboga por una participación activa de los ciudadanos en la formulación, prestación y/o evaluación de las políticas y servicios públicos.

El modelo de Nuevo Servicio Público (en adelante NSP) es una corriente teórico-práctica que reivindica el papel activo del gobierno y de las administraciones públicas, con la finalidad de poner en valor tanto el ámbito de lo público como al ciudadano. Esta defensa de lo público supera el modelo de dirección y de gestión de la sociedad sustentado, de forma casi exclusiva y excluyente, en criterios y valores de mercado e inicia el camino hacia un nuevo modelo más democrático y que “es resultado del despertar de los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil, que ahora dan seguimiento y evalúan la actuación de los poderes públicos, se pronuncian frente a los asuntos públicos que son de interés para la supervivencia, convivencia y calidad de su vida personal y social y que luchan por determinar los temas de la agenda de gobierno y la política pública” (Aguilar, 2006:41). Por tanto, el enfoque NSP se distingue por afianzar la “naturaleza pública de la Administración Pública” (Aguilar, 2006:43), sin olvidar su rol legal y económico o de mercado (Denhart y Denhart, 2000).

Es importante destacar que el acento en el papel democrático y la defensa de lo público se produce en un contexto de gobernanza, donde se alude a un nuevo estilo de gobierno caracterizado por la interacción y la cooperación entre los sectores público y privado. Dentro de este entorno es donde el NSP busca superar el paradigma de la NGP al reformular y reinterpretar el papel del Estado¹, de los ciudadanos y de la comunidad donde éstos se interrelacionan, y fomentar unas relaciones basadas en criterios de interés público y valores compartidos. De este modo, se asiste en realidad a una revisión de las capacidades y posibilidades de los poderes formales al priorizarse la utilización de “métodos más o menos sutiles en vez de los instrumentos puramente coercitivos” (Natera, 2004).

¹ Estado Cívico que plantea Omar Guerrero (1999) una vez superado el Estado Administrativo y el Estado Gerencial.

Partiendo de este marco teórico, esta ponencia pretende analizar una política social autonómica dirigida a determinados colectivos con riesgo de exclusión social, en la que se han contemplado nuevas estrategias de decisión e implementación de carácter cooperativo y colaborativo que pueden llegar a enmarcarse dentro del modelo de NSP. Para ello, las páginas siguientes se estructuran en cuatro apartados. En primer lugar, se destacan los antecedentes y los principales postulados teóricos del modelo NSP. En una segunda parte, se señalan los conceptos clave de esta corriente teórica con el objeto de entender y diferenciar los planteamientos actuales en los que se apoyan las relaciones Estado, sociedad y ciudadano. En el tercer epígrafe, se profundiza en un estudio de caso, el Proyecto de Vida Independiente con la finalidad de reflexionar sobre cómo encaja esta experiencia colaborativa en el marco del NSP. La ponencia finaliza con un apartado de conclusiones donde se recogen sus aspectos más sustantivos y se resaltan además algunas líneas de debate.

1. EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO: ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

1.1. Antecedentes

A partir de finales de los años setenta del siglo pasado, la NGP introdujo importantes transformaciones desde el punto de vista teórico y práctico en el análisis del papel del Estado y de sus Administraciones Públicas con respecto a la sociedad. Para los defensores del NSP diferentes razones influyeron en estos cambios. Por un lado, la crisis del Estado Social llevó consigo la redefinición y la limitación del modelo de Estado, por lo que éste dejó de ser el actor principal en la prestación de los servicios públicos. Por otro lado, el carácter flexible atribuido al mercado provocó el acercamiento del ámbito público a formas de dirección y gestión propias de las empresas privadas, lo que se acompañó de la incorporación de valores economicistas y de un espíritu emprendedor-competidor en las relaciones que entablaba la Administración Pública, “to run government like a business” (Denhardt y Denhardt, 2000:1). Por último, el nacimiento y la difusión generalizada de las nuevas tecnologías de la información y comunicación dio lugar a la política y análisis en red; es decir, a una mayor accesibilidad a los procesos de decisión política (Denhardt y Denhardt, 2003). Estas cuestiones positivas, desde el punto de vista de la introducción de un espíritu de mejora continua, de criterios de eficacia, eficiencia y transparencia destinados a una mejor gestión de lo público, impulsaron una mayor complejidad en el proceso político.

Si bien, la heterogeneidad de las corrientes, existente en el marco de la NGP, ha sacado a la luz una serie de contradicciones y desajustes en este movimiento. Hemos asistido durante estos años a un interesante juego de tensiones, entre las que encontramos; el choque de valores entre lo público-privado; procesos de centralización/descentralización que acababan dando el salto a la coordinación público-privada y paralelamente se exigía un papel regulador y de control al Estado; la defensa del interés personal del usuario-cliente, de difícil encaje en nuestro modelo administrativo, con

intenciones de desbancar al ciudadano, sujeto de derechos y obligaciones. De este modo, como señalan Robert B. Denhardt y Janet Vinzant Denhardt, se puso en evidencia que “In our rush to steer, are we forgetting who owns the boat?” (Denhardt y Denhardt, 2000:1).

1.2. Características generales del modelo NSP

En los años noventa del siglo pasado surgen una serie de autores (entre ellos, Robert B. Denhardt y Janet Vinzant Denhardt) que intentan abordar estos desajustes. Sin embargo, sus líneas de pensamiento no se centran en adaptar la NGP a las necesidades del entorno sino en desarrollar nuevos modelos teóricos – no buscan ser una fase más en la evolución de la NGP. En concreto, estos autores plantean explorar una tercera vía, una alternativa al modelo clásico de administración pública y al de nueva gestión pública, que denominarán Nuevo Servicio Público ². Este nuevo paradigma se caracteriza por abandonar la crítica a la clásica administración pública, sin renunciar a la de gestión pública, y por reincorporar el papel democrático y social del gobierno³.

Aunque el NSP⁴ establece una serie de criterios sobre los que asienta su ideario, consideramos que son tres las líneas analíticas sobre las que pivota esta corriente, en concreto:

- a) El rol del Gobierno y de la Administración Pública. La existencia de sociedades complejas y globalizadas hace que los gobiernos actúen como canal de colaboración e interrelación con la sociedad y los ciudadanos. Los programas o políticas actuales son el fruto de la interacción entre grupos y organizaciones, con diferentes intereses e implicaciones, y en este contexto, los gobiernos son importantes jugadores que buscan, junto al resto de actores, soluciones a los problemas que acucian a nuestros municipios, comunidades y barrios. Por ello, el gobierno asume los rasgos siguientes. Primero, se convierte en un impulsor de estrategias de decisión y de acción entre los actores participantes/interesados. Segundo, se distingue por solventar intereses y responsabilidades compartidas, asentadas en criterios y valores democráticos (justicia y equidad), no por solucionar intereses y elecciones individuales de forma inmediata -como clientes-. De este modo, el papel de gobierno es asegurar, respecto al contenido y al proceso, que las soluciones aportadas estén vinculadas al concepto colectivo de interés público, construido y compartido por la comunidad. Tercero, el gobierno renueva y promueve así una visión cívica de los líderes en comunidad que se construye a través de procesos educativos y de aprendizaje en sociedad, en los

² Aunque existen experiencias participativas y colaborativas en países con diferentes corrientes administrativas, sobre todo a nivel local, es necesario señalar que el marco de análisis sobre el que se asienta el Nuevo Servicio Público tiene un claro componente anglosajón difícilmente extrapolable a nuestro contexto político-social (así, los criterios y niveles de cobertura del Estado Social en el modelo español son difícilmente equiparables al modelo americano). Si bien, pone a la luz elementos analíticos que sí son interesantes reintroducir en nuestro actual análisis de las Administraciones Públicas.

³ En este sentido, los autores señalan que este modelo conecta con diferentes corrientes contemporáneas: teorías de la ciudadanía democrática, lo que le permite señalar el papel activo y comprometido del ciudadano; modelos y teorías de comunidad y sociedad civil, que señalan un renovado interés en la idea de comunidad donde participan los ciudadanos, los grupos sociales y los gobiernos locales; humanismo organizativo y teoría del discurso. (Denhardt y Denhardt, 2008)

⁴ Robert B. Denhardt y Janet Vinzant Denhardt plantean siete criterios que definen al Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt, 2000: 556)

que los gobiernos hacen partícipe de las decisiones y responsabilidades al resto de los miembros que forman parte de dicha realidad.

- b) El papel de los ciudadanos y la comunidad (empowerment individual y colectivo). En el modelo de NSP, el ciudadano no solo es el destinatario de las decisiones sino que se encuentra también al frente del proceso de formulación y prestación de los servicios, por lo que se apuesta por su empoderamiento. En este enfoque, el ciudadano participa en la definición de los objetivos, en su implementación y evaluación. Si bien, el NSP además aporta un elemento más al contextualizar al ciudadano en su entorno (barrio o comunidad). Es decir, el ciudadano no es un individuo aislado – no es un mero sujeto dominado por sus necesidades, pasiones e intereses individualistas –, sino un individuo que influye y es influido por su entorno, y cuyas decisiones no sólo tienen consecuencias sobre él, como individuo, sino sobre su entorno más directo. De ahí la necesidad de abordar los problemas sociales desde una visión colectiva en la que cada actor asuma un rol y responsabilidad pro-activa y específica capaz de transformar su contexto.
- c) El papel de los empleados públicos. El NSP pone en valor el papel que juegan los empleados públicos como punto de conexión entre gobierno y sociedad. Por ello, esta corriente demanda un nuevo tipo de empleado público que se caracterice por lo siguiente: su poder para construir ciudadanía e impulsar su empoderamiento; sus habilidades para poder negociar, solucionar conflictos y alcanzar acuerdos y soluciones; su rol de educador y promotor social, ya que no solo debe generar opinión pública sino informar y formar a los ciudadanos durante el proceso de decisión-acción, dándoles a conocer también los parámetros y los conflictos que puedan surgir en estas dinámicas; por ser una parte importante dentro del marco común de responsabilidad en el que los procesos de rendición de cuentas son complejos y deben abordarse desde múltiples facetas, ya que los servidores públicos han de atender a ley, a los valores de la comunidad, a las normas políticas, a los estándares profesionales y a los intereses de los ciudadanos, entre otras cuestiones; y por tener que asumir un liderazgo compartido que implica proveer oportunidades de actuación sobre los valores de los servicios públicos, establecer sus motivaciones y objetivos y hacerlos avanzar hacia donde la organización y la comunidad establezcan.

Por tanto, en el NSP existe un reconocimiento explícito de que los administradores/gestores públicos no son propietarios del “negocio” (emprendedores en una empresa). El rol de los gestores públicos no sólo consiste en conocer y gestionar los recursos y los programas sino en ir mucho más allá; es decir, en implicar a los ciudadanos, a la comunidad, al barrio o al municipio en el proceso y servir de elemento de conexión e integración social. De este modo, los empleados públicos al asumir la responsabilidad de servir a los ciudadanos y al entender que los programas y recursos no les pertenecen llegan a desarrollar un rol de facilitadores en la construcción de la ciudadanía y en el fomento del diálogo democrático.

Podemos concluir, por todo lo anterior, que en el NSP el rol que juega cada uno de los actores, en el proceso de construcción del espacio público, y el tipo de interacciones, que entre ellos se

establecen para la prestación de servicios públicos, son clave para entender el compromiso que éstos asumen en la resolución de los problemas de la sociedad en la que viven. En el siguiente cuadro, a modo de resumen, planteamos las principales funciones y actitudes que cada actor debería desarrollar en este nuevo contexto de colaboración.

Cuadro 1. El papel de los actores en el modelo relacional y de servicio público.

Tipo de Actor	Rol en el modelo de Servicio Público
Políticos/as	<ul style="list-style-type: none"> • Función: Servir e impulsar • Actitud: compartir poder de decisión
Empleado/a Público/a	<ul style="list-style-type: none"> • Función: servir, mediar e impulsar • Actitud: recuperan centralidad
Asociaciones-Entidades privadas	<ul style="list-style-type: none"> • Función: cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad • Actitud: compartir representatividad y participar en la construcción del interés público y valores de la comunidad
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Función: activa, resolutive, corresponsable, participativa y en comunidad • Actitud: superar el individualismo y crear valores compartidos por la comunidad

Fuente: Adaptación del modelo planteado por López Lozano (2005:401)

2. CONCEPTOS CLAVE EN EL MODELO DE NSP

La importancia de la corriente de NSP viene dada por la re-incorporación al debate de dos cuestiones clave para los servicios públicos, por un lado, la de cuál debe ser su papel en un contexto de gobernanza – es decir, de revisión constante de la relación entre el Estado y la Sociedad - y por otro, cómo introducir estrategias de tipo participativo-colaborativo en el desarrollo de su prestación.

En este sentido, a lo largo de este apartado centraremos nuestra atención en primer lugar, sobre cuáles son las transformaciones experimentadas por el concepto de servicio público a lo largo del tiempo, con el fin de comprender por qué surgen propuestas de co-producción de servicios públicos en este momento. En segundo lugar, analizaremos cuáles son los conceptos clave que articulan estos espacios de colaboración y co-producción de servicios, que forman parte del modelo planteado por el NSP.

2.1. El concepto de servicio público a lo largo del tiempo

A lo largo de su existencia, la noción de servicio público ha adoptado múltiples significados, que se han acabado superponiendo y entrecruzando, y que dan muestra de la mutabilidad del concepto.

La crisis del Estado Social llevó consigo el cuestionamiento del modelo de prestación de servicios públicos existente hasta el momento y, con ello, una profunda revisión de su significado y límites. A partir de los años setenta se rompe con el mito europeo de servicio público, universalista e infalible, al considerarse un elemento vinculado a la ineficiencia, al alto costo y al aumento del déficit público. Pero las críticas no solo adquieren una dimensión economicista sino también prestacional, ya que el modelo clásico de servicio público no tenía en cuenta las opiniones y valoraciones de los

usuarios, y propiciaba una relación de servidumbre que se asentaba en un concepto de ciudadano pasivo (administrado y usuario), al que se le anulaban sus posibilidades de elección y selección. La rigidez e ineficacia en la prestación del servicio público implicará la introducción de mecanismos de mejora de dicha gestión y la redefinición de sus límites y de sus contenidos.

En este contexto, el servicio público también se aleja de su objetivo primordial, el desarrollo y el mantenimiento de la eficacia y equidad social. Concretamente, los servicios públicos, principal canal de cohesión social y solidaridad entre clases, son utilizados por usuarios socialmente posicionados en la red próxima a dicho servicio-poder público, y las desigualdades sociales y culturales se traducen en importantes disparidades que amplifican las diferencias existentes. Estas circunstancias derivarán en una clara polarización social de los principales servicios públicos, en los que se vertebraba la sociedad (educación, servicios sociales y sanidad, entre otros), lo que unido al escaso gasto social que ha existido en algunos países (entre ellos España) desemboca en un tipo de Estado Social deficitario desde el punto de vista de soporte social (Navarro, 2006). Además, el actual mundo globalizado ha contribuido, en la mayor parte de los casos, a un modelo de Estado Gerencial (Guerrero, 1999) que ha otorgado las prestaciones públicas a manos privadas en aras de una mayor eficiencia (sin desentenderse de su regulación y control), aunque en ningún caso ha conseguido resolver de manera efectiva los graves problemas de pobreza y exclusión existentes en nuestras sociedades.

Dentro de este entorno, la corriente de NSP da un giro importante al retomar e incorporar el papel de integración y de cohesión social en el debate de los servicios públicos, aunque desde una estrategia participativa que supera la individualidad del usuario - consumidor de servicios públicos. En resumen, el NSP define al ciudadano como un agente activo en la determinación de las condiciones de prestación de los servicios públicos y de las estructuras de gestión, superando una visión asistencial de los mismos, y establece diseños organizativos sustentados en procesos de colaboración y participación directa vinculados al desarrollo de la eficacia pública y social. De esta manera, se supera la idea de que el servicio público debe ser toda aquella actividad que los poderes públicos deciden asumir para dar satisfacción a una necesidad insatisfecha o insuficientemente satisfecha (Chevallier, 2008: 49), con lo que la legitimidad del Estado se centra en garantizar el acceso a los bienes juzgados esenciales⁵. Sobre todo porque se parte del convencimiento de que el Estado del siglo XXI no puede abandonar su papel de vertebrador social puesto que “el servicio público no está en el mercado solo por connotaciones pecuniarias y por la persecución de objetivos económicos. Su fin prevaleciente está dado por la eficaz satisfacción de necesidades colectivas” (Dromi, 2004 –citado por Granato. y Oddone, 2006: 280-).

⁵ “La noción de servicio esencial de la comunidad hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción se endereza la prestación, entendiendo por tales los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos” (Parejo, 2004: 55).

2.2. Elementos clave en el NSP

Entre los conceptos clave que ayudan a entender y diferenciar cuáles son las aportaciones que realiza el NSP y que permiten poner en valor las experiencias colaborativas que se analizan en esta ponencia, se destacan las siguientes:

a) Participación ciudadana. La idea de participación ciudadana surge como la piedra angular de la democracia, pero hay una profunda ambivalencia acerca de lo que se puede entender como participación directa de los ciudadanos en sus (o los) gobiernos y, sobre todo, cómo articularla. En un contexto de colaboración y co-producción de la acción del gobierno, la participación activa (o el rol activo) de los ciudadanos es un ideal importante en la gobernanza de las sociedades occidentales. La democracia directa da vida a la comunidad (moviliza a los ciudadanos) y permite una mayor transparencia de las instituciones públicas (existe una opinión formada de los ciudadanos sobre lo que ocurre en la esfera pública). En definitiva, los ciudadanos tienen el derecho a estar involucrados en las decisiones que afectan a sus vidas (Barber, 1984; Box, 1998).

Esta participación directa en los asuntos públicos ha calado en la teoría y práctica administrativa, al entender que los ciudadanos no sólo deben seleccionar, elegir y opinar sobre la prestación del servicio, sino además, involucrarse en su proceso. En este sentido, ¿qué aporta el NSP⁶ a este debate?

En primer lugar, esta corriente apuesta por la participación activa de los ciudadanos, superando su imagen de usuario-consumidor de servicios públicos. Junto a los criterios clave que definen los servicios públicos, la introducción de espacios e instrumentos de participación directa en la mejora de su prestación va a redefinir la relación entre el Estado y la Sociedad. Sobre todo porque el usuario pasa de desempeñar un papel pasivo (receptor de los servicios públicos) a desarrollar un rol activo y participativo en la transmisión y expresión de sus necesidades y en la co-producción de los servicios (aporta valor en el proceso). Bajo este punto de vista, el servicio público ya no sólo se legitima por los beneficios que genera en la población sino además por el papel activo y directo que en su desarrollo van a ocupar los ciudadanos (Vigoda, 2002; Denhardt, y Denhardt., 2008; Bovaird, 2005; Slatter, 2010).

En segundo lugar, el NSP pone de manifiesto la necesidad de introducir espacios y procesos de colaboración sobre los que sustente el acceso de los ciudadanos a la formulación, implementación y evaluación de las políticas y servicios públicos (participación como proceso). La meta es que los ciudadanos tengan una participación activa en el gobierno de sus ciudades (o en el ámbito local más cercano), y no sean unos simples consumidores pasivos de los servicios ofrecidos por sus gobiernos y administraciones. Desde esta perspectiva, la participación es vista como una medida de educación ciudadana por dos razones, la primera porque visibiliza e informa de lo que hacen los gobiernos y cuáles son las razones y consecuencias de su actuación, y en

⁶ En este ámbito, cabe señalar la importancia que las teorías del análisis en red introducen en el proceso de relación entre actores, si bien, por extensión y objetivos remitimos a la bibliografía extensa existente en este momento.

segundo lugar, porque incorpora a los ciudadanos de forma dinámica en las decisiones, los desarrollos y evaluaciones de las medidas que éstos adoptan (un ejemplo de ello puede ser la experiencia de la Oficina de Vida Independiente que analizamos posteriormente).

En tercer lugar, en este enfoque el desarrollo de la participación real⁷ requiere que los administradores se centren tanto en el proceso como en los resultados. Los administradores públicos se convierten en “interpretative mediators” (Simrell *et al.*, 1998: 320), en participantes cooperativos que asisten a los ciudadanos en el examen de sus intereses, trabajando juntos para alcanzar una decisión mediante un proceso abierto de deliberación (participación como deliberación).

b) Ciudadano-Comunidad. Hasta el momento la NGP establecía mecanismos y procesos que aseguraban la elección individualista del consumidor regido por su propio interés (Vigoda, 2002:534) y en un espacio limitado por su propia existencia y libertad de elección-selección particular. Sin embargo, esta visión cortoplacista e inmediata de la satisfacción personal, además de aportar una perspectiva mercantilista de las relaciones, había olvidado el concepto de comunidad o barrio. El concepto de ciudadano, en un proceso de redefinición de los servicios públicos, plantea la existencia de un interés público a largo plazo que requiere un conocimiento de los asuntos públicos y un sentido de pertenencia e integración en el entorno, un vínculo social y de confianza con el presente y futuro de la comunidad en la que se integra -cohesión social- (Denhardt y Denhardt, 2000: 552). Bajo este punto de vista, se entiende que las decisiones individuales tienen repercusiones en el entorno (por ejemplo, el proceso de aprendizaje de los niños no solo se produce en la escuela sino también en su barrio, familia y viene determinado por el ideal de comunidad que se haya planteado en un futuro cercano sobre el que además influirá). En este sentido, los procesos de deliberación democrática se convierten en estrategias básicas de intercambio y comunicación sobre los que asentar los modelos de coproducción de servicios públicos. En ellos, cada ciudadano aporta y comparte valores y recursos que generan, no sólo un producto diferente, sino un entorno (espacio público y relaciones de poder) distinto del que se parte. Es en este proceso donde los conceptos de interés público y servicio público, excluidos de las teorías de la elección pública planteadas desde la NGP, se incorporan nuevamente al debate. Así la idea de comunidad implicará la construcción de intereses generales y la definición conjunta de los problemas públicos clave en cada sociedad, comunidad o barrio, y no por acumulación de intereses individuales, ni por la yuxtaposición de los mismos (De León, 2000). No se trata de sumar individualidades sino transformar el contexto social donde los ciudadanos conviven, definiendo sus vínculos de pertenencia, implicación y compromiso moral con la comunidad a la que pertenecen.

⁷ “Authentic participation as the ability and the opportunity to have an impact on the decision-making process” (Simrell *et al.*, 1998: 320).

En definitiva, el NSP apuesta por un modelo participativo y comunitario de sociedad donde se experimenta un proceso de aprendizaje en valores democráticos, frente al modelo de sociedad utilitarista y mercantilista centrado en un proceso de incorporación de valores de mercado.

- c) **Co-producción.** La co-producción se convierte en uno de los elementos nodales en los debates sobre la prestación de servicios públicos por dos razones fundamentales. Por un lado, desde un punto de vista teórico y práctico, los retos actuales de los gobiernos y administraciones públicas se focalizan en dar respuesta a las necesidades heterogéneas y dinámicas de los ciudadanos y en establecer mecanismos de colaboración con los interesados y/o socios en la prestación de los servicios públicos que ayuden a reforzar su legitimidad, sobre todo cuando este contexto exige una comprensión cercana de los problemas. Estas líneas de colaboración se identifican con una participación activa y multidireccional de los ciudadanos, frente a la visión pasiva y unidireccional en la que éstos solo solicitaban y recibían los servicios públicos. Por otro lado, el concepto de co-producción surge en un momento de crisis socio-económica, donde se sigue planteando la reducción del aparato administrativo, sobre todo, el de aquellas administraciones más intensivas en la prestación de servicios públicos básicos personalizados (servicios sociales, educativos y de salud). Esta situación obliga a valorar nuevas vías en la prestación de servicios que reduzcan los costes de una prestación directa, por parte de los diferentes niveles de gobierno, y que además sean más efectivas. La necesidad de establecer estrategias público-privadas (empresas, asociaciones, ciudadanos) ha provocado el surgimiento de modelos de cogestión de servicios públicos, como el que se abordará de manera específica en el epígrafe siguiente.

La introducción del concepto de coproducción, como proceso alternativo en la prestación de servicios públicos, implica así un cambio de estrategia y perspectiva tanto de las administraciones públicas como de los ciudadanos⁸. La coproducción no sólo es un instrumento o herramienta más (visión reducida de co-producción) sino que lleva consigo una transformación en el diseño de los servicios públicos y en su proceso prestacional, ya que los recursos y valores utilizados para producir los bienes y servicios son aportados por individuos, que no están dentro de la organización administrativa, contribuyendo todos los actores participantes en la configuración de la prestación del (Ostrom, 2003: 163; Bovaird, 2005: 222; Slatter, 2010) y del resultado del mismo.

Desde el punto de vista de los actores, la coproducción permite la prestación de servicios públicos en igual y recíproca relación entre profesionales, usuarios del servicio, su entorno familiar y su barrio. En este sentido, tanto los servicios como los barrios/comunidades se convierten en los agentes más efectivos del cambio, y el ciudadano pasa a asumir parte de la acción (empowerment) y comparte además la responsabilidad de las decisiones.

⁸ La co-producción de servicios entre Gobierno y Administración Pública y ciudadanos parece contradictoria en contextos burocráticos.

Con los procesos de coproducción y colaboración asistimos no sólo a un fortalecimiento del rol relacional sino también receptivo⁹ de la administración, respecto a los cambios que se producen en el entorno, lo que implica, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- Una administración receptiva. La receptividad de la administración pública lleva consigo el fomentar e integrar dentro de sus actuaciones aquellas iniciativas que se plantean desde la sociedad civil y que suelen proceder además de diversos ámbitos y actores, entre otros, el tercer sector, los barrios y las comunidades locales y las empresas privadas. En definitiva, supone introducir en la esfera pública experiencias innovadoras desarrolladas por ciudadanos, asociados o no, que ayuden a establecer una cultura de participación y de practicidad. Estas iniciativas no implican una delegación de la responsabilidad de lo público a lo privado o al tercer sector, sino una colaboración en el proceso de provisión de los servicios públicos, por lo que cada actor participante asume su grado de implicación y su responsabilidad con la comunidad.
- La búsqueda de una mayor efectividad de las acciones y su transparencia. Esta es una de las cuestiones básicas para la justicia social, de ahí la necesidad de establecer indicadores que aporten información sobre el grado de satisfacción alcanzado en los procesos de coproducción, no sólo desde el punto de vista del producto final sino del proceso y del impacto en la comunidad de referencia. Desde esta perspectiva, algunos de los elementos que permiten valorar estas experiencias serían el grado de satisfacción sobre los servicios prestados, la rapidez en la capacidad de respuesta y la efectividad o precisión de la misma.
- Responsabilidad y rendición de cuentas. Los ciudadanos comparten tanto la responsabilidad de las decisiones y acciones realizadas en sus barrios o comunidades como de los resultados y de los medios utilizados. Sin embargo, junto a la efectividad de los resultados y los procesos es necesario también tener en cuenta criterios de bienestar social, equidad, igualdad de oportunidades y justicia distributiva de los bienes públicos a todos los ciudadanos (Vigoda, 2002).

3. EXPERIENCIAS COLABORATIVAS. EL SERVICIO DE ASISTENCIA A LAS PERSONAS CON DIVERSIDAD FUNCIONAL EN LA CAM

La gestión compartida o cogestión supone el más alto grado de participación, ya que “los agentes participantes poseen las competencias y los recursos para el manejo de ciertas esferas de la vida pública” (Pastor Seller, 2008).

En el ámbito de los servicios sociales de atención a la dependencia de la CAM se pueden detectar determinados ejemplos en los se establecen, en mayor o menor medida, estructuras y proceso

⁹ La receptividad debe entenderse como un atributo de la administración pública que señala “la capacidad de la Administración para dar respuesta e incluso anticiparse a las necesidades y demandas de los ciudadanos” (Carrillo y Tamayo, 2009: 105).

colaborativos. Principalmente, se suelen aplicar modelos de coproducción o cogestión de servicios públicos; es decir, aquellos que van más allá del intento de adecuar los servicios públicos a los deseos de unos representantes pasivos y que su objetivo prioritario es capacitar a los usuarios para que tengan un control sobre sus vidas (Parrado, 2005:197). En concreto, el servicio de atención o asistencia a las personas con discapacidad funcional es una de las muestras más evidente de participación directa del ciudadano-usuario en la formulación y en la gestión del servicio con el objeto de que éste se adapte a sus necesidades personales y a un nuevo proyecto de vida. De este modo, el servicio de asistencia personal se diseña y autogestiona por su propio destinatario, la persona con diversidad funcional que lo recibe, en colaboración con los profesionales que educan, impulsan y asesoran al participante durante todo el proyecto vital.

En este apartado se analiza un estudio de caso concreto, el servicio de asistencia a las personas con discapacidad funcional de la CAM con la finalidad de conocer qué tipo de actores participan y cuál es su ámbito de intervención (formulación, implantación y/o evaluación del servicio).

3.1. Origen del modelo colaborativo. El Proyecto Piloto de “Vida Independiente y Promoción de la Participación Social” en la CAM

La Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la CAM¹⁰, a través de la Dirección General de Servicios Sociales, es el órgano autonómico que impulsó la creación de una estructura colaborativa en la gestión y prestación de los servicios de asistencia destinados a las personas con discapacidad de su ámbito geográfico.

En este sentido, en el año 2006 puso en marcha el proyecto piloto denominado “Vida Independiente y Promoción de la Participación Social”. Esta iniciativa daba respuesta a unos de los objetivos comprendidos en el Programa 3 del Plan de Acción de Personas con Discapacidad (2005-2008)¹¹. Este Programa dedicado a la “Vida Independiente” se fundamentaba en el marco normativo general de los servicios sociales de la CAM¹².

El Proyecto “Vida Independiente y Promoción de la Participación Social” era una experiencia pionera en España que consistía en prestar el apoyo necesario a todas las personas con gran diversidad funcional del ámbito geográfico de la CAM con la finalidad de que pudieran adquirir destrezas suficientes para tomar las riendas de su propia vida. En concreto, lo novedoso de esta iniciativa era ofrecer, por primera vez en el ámbito español, “Servicios de Asistencia Personal” (SAP) autogestionados y que estaban plenamente financiados por la administración autonómica madrileña.

Para la articulación de este proyecto se diseñó y puso en marcha un modelo colaborativo en el que participaban, en mayor o menor medida, diferentes tipos de actores públicos y privados, como se

¹⁰ Actual Consejería de Asuntos Sociales, Decreto 57/2011, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid. BOCM de 1 de julio de 2011, corrección de errores BOCM 7 de julio de 2011.

¹¹ El Programa 3. “Vida Independiente” del Plan de Acción de Personas con discapacidad recogía entre sus objetivos operativos el siguiente: “Llevar a cabo una experiencia piloto sobre Asistencia Personal”.

¹² Véase artículo 29 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

verá en el epígrafe siguiente, de los cuáles el destinatario del servicio (la persona con diversidad funcional) se encargaba de su diseño con el objeto de ajustar el servicio a sus necesidades reales.

3.2. Actores participantes en el servicio de asistencia a las personas con diversidad funcional de la CAM

El servicio de asistencia a las personas con diversidad funcional de la CAM contó con la participación de los actores siguientes: a) Comunidad de Madrid; b) Asociación de Paraplégicos y Personas con gran discapacidad física de la CAM (ASPAYM-Madrid); c) Oficina de Vida Independiente; d) Usuarios (personas con diversidad funcional); e) Otros actores.

a) Comunidad de Madrid

Como se ha destacado con anterioridad, la administración autonómica fue quien impulsó el proyecto, a través de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales (actual Consejería de Asuntos Sociales). Es más, para su desarrollo articuló un modelo colaborativo público-privado.

El papel asumido por la CAM se focalizó en financiar, supervisar y evaluar la implantación del proyecto. Para la supervisión y evaluación del servicio se creó una Comisión de Seguimiento compuesta por técnicos perteneciente a la administración regional (el departamento de familia y asuntos sociales) y al ámbito asociativo (Asociación de Paraplégicos y Personas con gran discapacidad física de la CAM -ASPAYM-Madrid). Esta comisión se encargaba, entre otras cuestiones, de la selección y valoración de los usuarios participantes en el proyecto (gestión de altas y bajas); de la realización de reuniones de carácter mensual con el objeto de hacer un seguimiento personal de cada usuario, así como del desarrollo global del proyecto; y de la evaluación anual de los resultados del proyecto.

b) Asociación de Paraplégicos y Personas con gran discapacidad física de la CAM (ASPAYM-Madrid).

ASPAYM-Madrid¹³ es una organización privada de ámbito asociativo que representa al colectivo de lesionados medulares y a las personas con gran discapacidad física y, por ello, su misión es defender sus derechos y favorecer su autonomía con el objeto de conseguir su plena integración en la sociedad y mejorar su calidad de vida.

Esta asociación es la que ejerce como entidad gestora¹⁴ del proyecto de atención a las personas con diversidad funcional en el ámbito geográfico regional madrileño. Para ello, creó e implantó una Oficina de Vida Independiente, la primera existente en España. Además, esta entidad no sólo ejerció

¹³ ASPAYM-Madrid. Asociación de Paraplégicos y Personas con gran discapacidad física de la CAM se originó en el año 1991 con el objetivo de trabajar por y para las personas con diversidad funcional, principalmente aquellas afectadas por lesión medular. Entre sus objetivos básicos se destacan los siguientes: promover la permanencia en el entorno habitual de la persona con gran diversidad funcional y orientarla para que puedan desarrollar una vida activa (OVI, 2008: 62)

¹⁴ Ver Resolución de 4 de julio de 2006, del Secretario Técnico de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se hace pública la adjudicación del concurso por procedimiento abierto del contrato administrativo especial titulado: "Proyecto de Vida Independiente y Promoción de la Participación Social" (BOCAM, núm.172, 21 de julio de 2006).

como principal responsable en la gestión del proyecto sino que colaboró también en su seguimiento y evaluación junto con la CAM.

c) *La Oficina de Vida Independiente*

La Oficina de Vida Independiente (OVI) es una unidad administrativa que se constituyó el 1 de julio de 2006 con la finalidad de gestionar el Proyecto Piloto de “Vida Independiente y Promoción de la Participación Social”, en general, y el servicio de atención a las personas con diversidad funcional, en particular, convirtiéndose en el primer órgano de estas características en España¹⁵. Para el buen desarrollo de esta misión se le otorgó el contenido funcional siguiente:

- Gestionar y coordinar la asistencia personal de los usuarios participantes en el proyecto.
- Informar y asesorar sobre el SAP y sobre la Vida Independiente.
- Formar en Vida Independiente, tanto a las propias personas con diversidad funcional como a sus AP y a sus familiares, con los que convive habitualmente, con la finalidad de ejercer un máximo control en la gestión de los AP.
- Fomentar el consejo y apoyo entre iguales. Esta actividad consiste en proporcionar el conocimiento necesario a las personas con diversidad funcional para que controlen al máximo la gestión de su asistente personal
- Crear y actualizar una bolsa de empleo de los asistentes personales (AP). Esta actividad es fundamental en la prestación del servicio de asistencia personal, sobre todo porque los usuarios-participantes utilizan este recurso para seleccionar a sus asistentes personales cuando surge algún imprevisto (bajas por enfermedad y cambio de trabajo, entre otros). Instrumento que permite la continuidad de la asistencia.
- Atender de manera directa y permanente. En este sentido, la OVI tiene su atención presencial fijada de lunes a viernes de 9:00 a 18:00 horas. Además, informa y resuelve también consultas por vía telefónica, por correo electrónico y por fax.
- Elaborar la documentación técnico-administrativa necesaria para el funcionamiento eficaz de la OVI, entre otra la siguiente, los impresos de solicitud de ampliación de horas de los participantes, los cuestionarios, el material de apoyo de los cursos de formación y la actualización de registros y bases de datos.
- Gestión del presupuesto. La OVI ejecuta y ejerce el control de los gastos.
- Gestión de personal. Esta función se focaliza en la gestión de los asistentes sociales¹⁶. Por ello, esta actividad se desglosa en las tareas siguientes: registro, actualización y seguimiento de las altas y bajas; tramitación y firma de contratos; gestión de nóminas; información y control de vacaciones; y tramitación de la póliza de responsabilidad civil y accidente, entre otras.

¹⁵ En octubre de 2006, se creó la segunda OVI en la ciudad de Barcelona y en 2010 la OVI de Galicia. <http://www.forovidaindependiente.org/> (página web consultada el 25/07/2011).

¹⁶ El Plan 2009-2011 contempla la creación de una página web a través de la cual se puedan realizar estos trámites vía telemática (control del bono-horas, firma de partes de asistencia de los APs, etc).

En lo relativo a su dimensión organizativa, la OVI ha estado compuesta por un equipo técnico integrado por cinco profesionales: una coordinadora a tiempo completo que es experta en la materia y usuaria del servicio de asistencia personal; dos trabajadores sociales; y dos auxiliares administrativos. Sin embargo, el Programa 2009-2011 ha apostado por reducir el personal vinculado a la unidad administrativa, pasando a tener de cinco a cuatro miembros: una coordinadora; una trabajadora social; un auxiliar administrativo; un técnico medio de gestión económica-contable. Entre el personal que compone la OVI es importante reseñar que el cargo de coordinadora se ejerce por una profesional en el tema con necesidades de asistencia personal, lo que denota un perfil claramente vinculado e implicado con el proyecto a desarrollar.

d) Los Usuarios (personas con diversidad funcional) como protagonistas en el diseño del servicio de asistencia personal. Beneficiarios directos.

Las personas con diversidad funcional son los actores clave en el Proyecto de Vida Independiente, sobre todo porque no solo son los destinatarios del servicio final sino que coparticipan también en su diseño y su control, son los que “autogestionan” el servicio de asistencia personal. De este modo, se produce el empoderamiento del ciudadano al participar de forma directa en la configuración del servicio recibido.

En concreto, la participación del ciudadano-usuario en la coproducción del servicio de asistencia se vislumbra a través de su participación directa en las actividades siguientes:

- Elaboración de su “Plan Individual de Vida Independiente” (PIVI). En este documento el usuario del servicio detalla libremente las tareas y la cantidad de horas que necesita de asistencia personal; es decir, diseña a su medida (en función de sus necesidades reales y del futuro plan de vida que quiere poner en marcha¹⁷) el servicio de asistencia personal que desea recibir. Esta medida fomenta, sin duda, la independencia y autodeterminación de la persona con diversidad funcional.
- Autogestión de su propia asistencia personal (elección, selección y decisión de contrato o despido por causa justificada). El usuario del servicio, una vez haya establecido el número de horas de asistencia, podrá determinar el proceso de selección y elegir la persona que hará las funciones de asistente personal. El asistente personal, contratado a tal efecto, será la persona que acompañará y apoyará a la persona con discapacidad en el desarrollo de su Plan Individual de Vida Independiente.
- Concreción del sistema de imprevistos o emergencias y participación en su difusión.
- Integración en la comunidad y entorno de referencia (ciudadano).
- Aprender a dimensionar, junto con el apoyo de la oficina, los recursos necesarios.

¹⁷ Hay que tener en cuenta que las personas que participan en este proyecto van a realizar actividades que hasta el momento no podían plantearse, como estudiar, trabajar, tener pareja, etc.

e) Otros actores

Antes de finalizar este apartado es necesario señalar que existen otros dos tipos de actores que han tenido un peso importante en el desarrollo del trabajo colaborativo y coparticipativo, los beneficiarios indirectos (allegados y familiares) y los Asistentes Personales¹⁸.

La experiencia de Vida Independiente se caracteriza por contar con un pequeño entramado de actores que han ido creciendo a medida que el programa tomaba forma y estabilidad. Esta complejidad se detecta en la existencia de varios de tipos de participantes que intervienen de manera diversa: actores públicos (CAM y OVI), agentes procedentes de la sociedad civil cuya participación es de ámbito asociativo (principal actor ASPAYM-Madrid), redes familiares, ciudadanos que intervienen de manera individual y personal contratado para el servicio (asistentes personales). Estos actores ocupan un estatus distinto respecto al proceso de co-producción, principalmente forman parte del nivel micro y meso del diseño y gestión del proyecto; es decir, integran los espacios de relación donde se producen las experiencias directas de co-producción respecto al objetivo a alcanzar: la autonomía de las personas con diversidad funcional.

El micro nivel está compuesto por los participantes-ciudadanos (OVI-Madrid y ASPAYM), por los actores que ocupan el primer nivel o el núcleo central en la gestión diaria del servicio; es decir, aquellos que se encargan directamente de la gestión de recursos, de fijar los tiempos y la asistencia, de establecer los límites y de formular las coaliciones, entre otras cuestiones. Estos participantes asumen un liderazgo clave en el proceso de co-producción del servicio, ya que definen y determinan el destino de los recursos económicos aportados por la CAM y además establecen la propuesta de servicio (Plan de Vida Independiente y recursos vinculados). En definitiva, su papel consiste en delimitar el problema, plantear las alternativas, determinar el proceso de implementación y participar en la evaluación del programa.

Un segundo nivel estaría integrado por los beneficiarios indirectos (APs y departamento autonómico –Consejería-) que tienen una vinculación directa con los actores del primer nivel pero cuya cercanía o desarrollo respecto a la co-producción del servicio es indirecta. En este caso, se destacan dos grupos de actores. Por un lado, aquellos que se relacionan directamente con los ciudadanos-participantes –beneficiarios indirectos y APs -. Por por otro lado, la CAM-Consejería que aporta los recursos económicos y establece topes o límites en el servicio (principalmente a través de su participación en la Comisión de Seguimiento), lo que le permite influir en la prestación, pero no determinar el contenido del proceso co-productivo. Estos actores de segundo nivel proporcionan los recursos económicos, materiales y temporales pero no deciden su gestión diaria y su destino final.

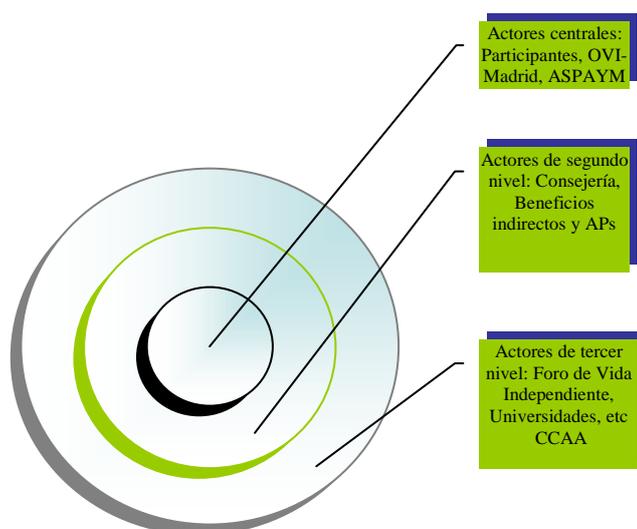
Por último, hay que señalar la existencia de un tercer nivel de actores en el proyecto, que no participan de su gestión y producción, pero que se mueven en torno a él y con los que se entablan alianzas. Este personal estaría representado por diversas entidades como asociaciones, universidades,

¹⁸ El Asistente Personal es una nueva figura laboral cuyo objetivo es servir de apoyo a la persona con dependencia para realizar actividades cotidianas (trabajo, ocio, etc), adaptándose a los horarios y necesidades de dicha persona.

otras administraciones regionales y foros que, aunque no participan de forma directa, sí influyen en los valores y permiten amplificar y transferir los resultados de la experiencia.

En el Gráfico 1 se pueden observar los niveles o estatus de implicación e interrelación de los diversos actores con respecto a la co-producción del proyecto y, con ello, el mayor o menor grado de centralidad de cada actor en el proceso de desarrollo del servicio.

Gráfico 1.
Niveles de centralidad de los actores en el proceso de co-producción del Proyecto de Vida Independiente



Fuente: *Elaboración propia.*

3.3. Estructuras y procesos colaborativos en el servicio de asistencia a las personas con diversidad funcional de la CAM

Las experiencias de carácter colaborativo buscan generar espacios de reciprocidad e intercambio entre actores que participan de forma directa en el diseño y puesta en marcha del servicio y, con ello, plantear que “las infraestructuras de poder no son estáticas” (Huxham, 2003: 407). Ello permite hablar de la prestación de servicios no como un producto finalista (usuario-consumidor) sino con un proceso prestacional (ciudadano).

En el desarrollo de este Programa se contemplan varios instrumentos, que con carácter periódico, mantienen su funcionamiento:

En primer lugar, la **Comisión de Seguimiento** es un órgano obligatorio, cuya constitución se recoge en el contrato administrativo firmado entre ASPAYM-Madrid y la CAM (cláusula séptima del

Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato). Esta unidad administrativa se encuentra integrada por la Directora de los trabajos, que es la Subdirectora General de Asistencia Técnica y Coordinación del Plan para Personas con discapacidad y/o con los técnicos designados, así como dos representantes de ASAPYM-Madrid. De este modo, en su dimensión interna se detecta una ausencia clara de los interesados y beneficiarios directos del proyecto en este espacio deliberativo, lo que limita el proceso de empoderamiento de estos ciudadanos-usuarios, que se traslada a los otros procesos y estructuras planteados.

La Comisión de Seguimiento desempeña cometidos que van desde la selección de participantes hasta el desarrollo de los servicios. En concreto, sus competencias principales son las siguientes: la selección y valoración de los usuarios/as del proyectos (altas y bajas en el mismo); realización de reuniones mensuales para realizar el seguimiento detallado de cada uno de los usuarios/as, así como, el desarrollo global del proyecto; reuniones con carácter de urgencia que se realizarán tantas veces como se considere necesario; y evaluar los resultados del proyecto a la finalización de cada ejercicio.

En segundo lugar, la **Red de apoyo entre iguales**¹⁹ y **Fomento de reuniones** es un espacio eminentemente coparticipativo y de ayuda mutua que ha generado un proceso de diálogo e intercambio entre actores. En concreto, esta estructura pretende generar redes de intercambio, apoyo y relación entre los participantes del servicio, asistentes y la OVI, contribuyendo además a la generación de valores, objetivos e intereses que vinculan a sus miembros y entorno. Los encuentros de esta red dieron lugar al Foro de Oficina de Vida Independiente, una herramienta que permite la comunicación entre las personas con diversidad funcional que participan en el proyecto y al que pueden adherirse los nuevos usuarios del servicio. A través de estos encuentros se han creado grupos de trabajo y con el esfuerzo de los participantes se han elaborado diversos documentos, entre ellos, destaca uno en el que se relata las historias de vida de sesenta y dos participantes y usuarios del servicio. Además esta red de apoyo entre iguales propicia y fomenta también el intercambio de recursos existentes, como por ejemplo el préstamo de APs. En este ámbito es donde se puede detectar realmente un empoderamiento y una participación activa de los interesados y su entorno, ya que no solo se sienten productores de su propia realidad sino también facilitadores y desarrolladores de una comunidad con valores, procesos de relación e intereses, entre otras cuestiones.

Estas redes y reuniones permiten además dar a conocer el coste de los recursos que implica este proyecto, los conflictos entre los actores participantes y las vías para su resolución (participante-asistente-familia), lo que incardina con el concepto de proceso de aprendizaje que implica la co-producción de servicios (no se presta un servicio sino que se participa en el servicio) y de confianza entre las personas que integran la red.

¹⁹Uno de los participantes en esta red expresó “¿Cómo puede formarse la personalidad o el carácter de alguien si otros eligen por él?” (OVI, 2008: 86).

En tercer lugar, hay que destacar **las fases²⁰ que comprende el Plan Individual de Vida Independiente** ya que en su desarrollo se evidencia un claro proceso de colaboración en el diseño y puesta en marcha de la prestación (entrevista, reunión con la OVI-participante y supervisión de la Comisión de Seguimiento). En este sentido, los usuarios del servicio participan de manera activa en la descripción de sus necesidades individuales, en el diseño de su plan de vida y en la valoración de los posibles recursos que se pueden utilizar para alcanzar los objetivos previstos. Este proceso colaborativo ha supuesto un cambio y una transformación de la realidad y del entorno de la persona con discapacidad funcional, ya que la retroalimentación - el feed-back entre participante y experto -, ha sido un factor fundamental para el desarrollo individual de cada persona. Sin embargo, esta dinámica participativa y horizontal (participante-experto) se interrumpe con el papel supervisor de la Comisión de Seguimiento quien establece los límites en las solicitudes, las horas, etc.

Además hay que añadir que la evaluación continua realizada con cada participante refuerza el proceso de devolución y evaluación de la prestación del servicio. Así la OVI analiza la evolución del usuario en su Plan de Vida Independiente a lo largo del tiempo (asistencia a cursos, reuniones periódicas, capacidad para buscar sus propios asistentes personales y supervisión de su gestión económica para la asistencia personal, entre otras cuestiones); sus experiencias de vida, su gestión de la asistencia personal y su participación, como grupo, en el buen desarrollo del proyecto. Dentro del espectro de tareas y funciones que determinan la autonomía del participante hay que sumar la implicación en la descripción del programa a nivel general. A partir del 2007 se fortalece este aspecto con la incorporación de ciertos usuarios-participantes en el diseño y gestión del sistema de imprevistos o emergencias (modelo a seguir en las sustituciones del personal de asistencia)²¹.

Por último, es importante destacar los **procesos formativos** y de aprendizaje sobre la vida independiente y la autodeterminación de las personas con diversidad funcional y su entorno (familias, gestores del programa, profesionales en materia de dependencia). Las acciones formativas y jornadas llevadas a cabo son elementos que fomentan la socialización, la sensibilización de los destinatarios y la creación de redes que permite reforzar y ahondar en un modelo distinto de desarrollo de los servicios sociales.

Con el fin de visibilizar qué aporta esta estrategia y proceso de colaboración en el desarrollo de este Proyecto, en el siguiente Cuadro 2 se establecen los principales valores y objetivos aportados tanto por los actores individuales, la organización administrativa y la asociación directamente implicada en su desarrollo junto a aquellos que se generan en el proceso co-producción de servicio.

²⁰ En la primera de ellas se explica desde la OVI el entramado del Proyecto ¿en qué consiste? ¿qué servicios ofrece? ¿cómo se puede participar en el mismo? ¿qué implica participar en el proyecto?, se presenta y explica el documento Plan Individual de Vida Independiente, y realiza un primer cuestionario de inicio previo a su participación en el proyecto.

La segunda entrevista, el equipo técnico OVI revisa junto con la persona el plan individual de vida independiente, y realiza y determina el cálculo de horas de necesidad de Asistente Personal.

²¹ Fueron los participantes del programa los que decidieron el sistema de imprevistos y no la OVI-Madrid. El apoyo entre iguales resultó la mejor opción (OVI, 2009: 32)

Cuadro 2. Valores y objetivos aportados al proceso de co-producción

QUÉ APORTAN LOS ACTORES		
Actores nivel micro	Qué aporta al proceso	Objetivos
Personas con diversidad funcional	Necesidad personal: diversidad funcional Proyecto de Vida Personal y tiempo para su realización Desarrollo derechos y libertades	Alcanzar la autonomía y desarrollo individual Reducir niveles de dependencia
OVI-Madrid	Apoyo administrativo y de gestión Apoyo económico Valores Vida Independiente (autonomía)	Reducir niveles de dependencia de personas con diversidad funcional Mejorar los procesos de gestión
ASPAYM	Impulso de la iniciativa y red externa de asociaciones y foros Valores Vida Independiente (autonomía)	Liderar la iniciativa y mantener la adjudicación del proyecto Desarrollar los objetivos del pliego
QUÉ APORTA EL PROCESO DE CO-PRODUCCIÓN		
Co-producción	Infraestructura de colaboración Conexiones y alianzas en red Valores de empoderamiento y refuerzo mutuo	Eliminar la exclusión social de colectivos dependientes y sus familias Permitir el desarrollo individual y comunitario de las personas con diversidad funcional

Fuente: *Elaboración propia*

3.4. Valores incorporados en el proceso colaborativo

En primer lugar, cabe señalar que desde el punto de vista de los valores democráticos y de construcción del concepto de ciudadanía (derechos políticos, civiles y sociales), la experiencia colaborativa, que implica este proyecto, permite que personas con grandes dependencias puedan incorporarse plenamente a la sociedad de una forma efectiva y rápida. De este modo, estos ciudadanos, con grave riesgo de exclusión social junto a sus familias, ven la posibilidad de integrarse en el ámbito laboral, educativo, social y personal (familia, amigos, parejas). Por ello, esta iniciativa no sólo contribuye a la socialización de las personas que participan en este programa, quienes recobran un rol y posición en su familia y entorno, sino que permite crear espacios de reflexión, intercambio y defensa de derechos humanos elementales²².

En segundo lugar, este modelo se caracteriza por la transparencia en el proceso de prestación del servicio público, ya que desde un primer momento se conoce el valor económico del proyecto, las finalidades y los objetivos vinculados al programa (a través de las reuniones).

En tercer lugar, este proyecto responde a criterios de efectividad y calidad. Así los resultados de los procesos de evaluación ponen en evidencia que el cien por cien de los usuarios del servicio se encuentran satisfechos con el programa ya que les ha permitido transformar sus vidas.

En cuarto lugar, esta iniciativa propone un nuevo modelo organizativo de servicios sociales, participativo e integrador, que fomenta la incorporación del ciudadano en el proceso de prestación del servicio. Frente a un modelo de prestación unidireccional y asistencial del servicio por parte de la administración y su recepción individual por el usuario-consumidor, este proyecto incorpora al ciudadano-participante en el centro del proceso y desarrollo del servicio. Esta incorporación del ciudadano no sólo se detecta a título individual, ya que la posición del ciudadano pasa a ser activa,

²² “Derecho a una vida independiente y a ser incluido en la comunidad”, Art. 9, Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad (ONU, 2006), ratificada por España en 2008.

sino que afecta también a su entorno, ya que se produce también una intervención de su entorno en el proceso de vida independiente (otros participantes del programa, expertos, asistente, familia, pareja, etc) que se traduce en una transformación de su realidad, dándose así una profundización en el proceso de co-producción del servicio. En este proceso de colaboración además se ha fomentado la constitución de redes (tanto en el ámbito de intereses más próximo al programa como con otros colectivos y entidades -universidades, empresas, etc-) lo que ha permitido no sólo reforzar el éxito del Programa de Vida Independiente sino además generar alianzas que ayuden a afianzar su continuidad y permanencia.

4. CONCLUSIONES

En términos generales, la gestión compartida de servicios públicos aborda ciertos puntos clave que será necesario tener en cuenta a la hora de realizar un análisis en profundidad de los modelos de cogestión de servicios públicos, entre otros, se pueden destacar los siguientes: el refuerzo de los ciudadanos como decisores; el papel de los usuarios de los servicios como proveedores, situándose en una mejor posición para su diseño y su interrelación con expertos; el carácter personalista en los modelos de coproducción de servicios públicos y su posible extrapolación a otros servicios; la existencia de redes en la coproducción; la necesidad de valorar el grado de efectividad de los programas y su eficiencia.

En relación con las experiencias colaborativas o la gestión compartida en el SAP destinado a las personas con discapacidad funcional se pueden señalar que el SAP implantado en la CAM fue un proyecto pionero en España ya que contemplaba un modelo de autogestión de un servicio de apoyo a las personas con grandes dependencias y cuya financiación era asumida por la administración regional. Además, es importante destacar que aunque podamos encontrar iniciativas de carácter participativo en el ámbito local, lo novedoso de esta experiencia es su puesta en marcha en el ámbito regional (Comunidad Autónoma de Madrid).

Además, el SAP de la CAM puede interpretarse como una buena práctica en la cogestión de servicios sociales, destinados a las personas con diversidad funcional, por diversas razones:

a) Porque las personas participantes definieron y desarrollaron su Plan Individual de Vida Independiente y han alcanzado elevadas cotas de autonomía (empoderamiento). Este proceso ha sido posible ya que existía una compatibilidad entre los objetivos planteados por los actores clave, lo que permitió que cada valor y recurso aportado por cada actor redundara en el alcance de los objetivos de co-producción del servicio (ver Cuadro 2), con ello además se reforzaron los lazos de confianza entre los actores del proyecto. En este sentido, tanto los foros, las redes y la formalización de propuestas y acuerdos – PIVI, contratos, etc - entre la OVI-Madrid, ASPAYM y los participantes han contribuido a reforzar las conexiones de la red y la infraestructura de colaboración generando una identificación clara del proyecto y de sus integrantes.

b) Porque a pesar de la dependencia económica de la CAM, una vez entregados los fondos ha sido la OVI-Madrid y ASPAYM quienes han tenido la capacidad de administrar, determinar los parámetros de uso de los fondos y los métodos y documentos de trabajo a desarrollar (estos últimos en colaboración con los usuarios-participantes).

c) Porque esta iniciativa se ha convertido en un referente nacional e internacional y además este reconocimiento se ha manifestado a través de la entrega de diversos premios²³.

A pesar de los beneficios señalados, son diversos los retos futuros a los que se deben hacer frente de cara a una mayor consolidación de este proyecto, entre otros los siguientes:

En primer lugar, la continuidad del proyecto depende de la voluntad política y de los fondos asignados por la CAM (hay que tener en cuenta que el programa es totalmente gratuito²⁴), circunstancia que suele preocupar considerablemente a los participantes.

En segundo lugar, sería conveniente profundizar en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el desarrollo del servicio. Como se ha visto en el epígrafe anterior, uno de los elementos destacables de esta iniciativa fue la creación y promoción de foros y redes de deliberación e intercambio, que permitieron delimitar no sólo las características del programa de vida independiente a nivel individual sino también general. En este sentido, los participantes del programa suelen plantear la necesidad de ahondar en las herramientas de contacto entre los actores intervinientes en el proceso de provisión del servicio (las reuniones horizontales, entre ellas). Sin embargo, hay que tener en cuenta que para que exista un empoderamiento real sería necesario profundizar en espacios de diálogo y feed-back entre la administración regional, la entidad adjudicataria y los beneficiarios directos, ya que los fondos son asignados por la CAM y el peso de su gestión y distribución lo asume la entidad adjudicataria.

En tercer lugar, es necesario, si se quiere abordar un proceso de co-producción real, tener en cuenta no sólo a los participantes actuales sino a los posibles y futuros participantes (por ejemplo, las personas que se encuentran en estos momentos en lista de espera²⁵ o en fase resolución del expediente del grado de dependencia). En este sentido, cabría plantearse cómo abordar criterios de equidad e igualdad en el acceso a este recurso.

Con todo ello, y a pesar de los pasos dados en el camino hacia la co-producción de servicios públicos de atención a personas dependientes, en el último Plan 2009-2011²⁶ se ha delimitado de forma clara las condiciones de la participación, los requisitos, los criterios, límites en las horas diarias de atención, etc. En este nuevo marco regulador se detecta una reducción de las posibilidades de que sean los ciudadanos-participantes del programa, junto con la OVI, los co-responsables de las decisiones sobre

²³ Entre otros, se le concedió en noviembre del 2006, el Premio a la Mejor Acción Autonómica en los V Premios del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERCIM-Estatal)

²⁴ El Proyecto desde julio de 2006 a diciembre de 2008 más la prórroga prevista del 1 de enero al 28 de febrero de 2009 fue de 2.719.081,50 euros (en 2007 1.212.275 euros; 2008 se asignaron 1.225.164) y para 2009 estaban previstos 1.455.285,12 euros.

²⁵ Se crea en el Plan 2009-2011 la Bolsa de Aspirantes gestionada directamente por la OVI. (OVI: 2009: 34)

²⁶ Oficina de Vida Independiente: 2009: 20-21.

el diseño del servicio, los encargados de su autogestión y/o redistribución de los recursos asignados²⁷. Ello permitirá que todas las partes puedan dimensionar el valor económico del proyecto, considerar alternativas para facilitar la incorporación de nuevos participantes –sin listas de espera - y valorar todo tipo de necesidades futuras. Además, en este último Plan también se han fortalecido los mecanismos de seguimiento de los participantes, contemplando como causa de penalización la falta de aprovechamiento respecto al PIVI²⁸. En este caso, se denota una vuelta al modelo tradicional de gestión de servicios público, ya que para superar los posibles abusos en el proceso de desarrollo del servicio se aboga claramente por el control y la sanción externa, lo que supone un alejamiento con respecto al modelo que propugna la corriente NSP, donde se apuesta por incentivar los valores de confianza, apoyo mutuo y equilibrio interno en los procesos colaborativos²⁹.

Para finalizar solo destacar que la novedad de estas experiencias colaborativas y la falta de perspectiva en su evolución hacen que sean numerosas las incógnitas por resolver. Por ello, es importante que con el objeto de valorar de forma adecuada la eficacia, eficiencia e impacto de estas iniciativas se aborden estudios de caso comparados que permitan sacar a luz y verificar algunas cuestiones, entre otras, hasta qué punto este tipo de programas son más efectivos que los modelos tradicionales de prestación de servicios, qué tipo de costes directos e indirectos generan y, sobre todo, cuál es el verdadero papel de ciertas entidades privadas y/o asociaciones en el proceso. A su vez, los desafíos a la co-producción que plantea la cultura administrativa más tradicional, el nuevo rol de los responsables políticos, la dimensión de ciertos servicios públicos, la translación de experiencias de co-producción a otros ámbitos de acción y la existencia de gobiernos multinivel, nos hace mirar con expectación cómo evolucionarán estas experiencias.

Sin duda, queda un largo camino por recorrer en el desarrollo de las estructuras de coparticipación, pero cuando se da la oportunidad a la población de participar y diseñar su propia estrategia de vida los resultados suelen ser sorprendentes, y más si se tiene en cuenta la complejidad del colectivo del proyecto y su entorno.

²⁷ En Plan 2009-2011 se señala a la Consejería como la responsable de la selección final y garante de la igualdad de oportunidades, sin dar entrada a los participantes del programa. Sigue existiendo una profundización en la autodeterminación del programa individual – PIVI - pero no se refuerzan los mecanismos de coordinación y colaboración con otros actores. (OVI: 2009: 35)

²⁸ En el Plan 2006-2008 solo una persona abandonó el programa y por causas ajenas al proyecto.

²⁹ Resulta algo más que anecdótico que se vuelva a hablar en el Plan 2009-2011 de usuarios “conjunto de personas que utilizan la Asistencia Personal” (OVI, 2009: 24).

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. 2006. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", *Public Administration Review* 66: 56-65.
- Aguilar Villanueva, L.F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alberich, T.1999. "Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local. Propuesta para una gestión participativa y eficiente de lo público", *Revista Política y Sociedad* 31: 163-174.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley y Los Angeles: University Of California Press.
- Box, C. 1998. *Citizen Governance*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bovaird, T. 2005. "Public governance: balancing stakeholder power in a network society", *International Review of Administrative Sciences*, 71: 217-228.
- Bovaird, T. 2007. "Beyond Engagement and Participation: user and community coproduction of public services", *Public Administration Review* 67: 846-860.
- Carrillo, E. y Tamayo, M. 2009. "Las encuestas sobre la satisfacción de los servicios públicos en las ciudades" en Carles Ramió, *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Chevallier, J. 2008. *Le service public*. Paris: PUF.
- Corrigan, P. and Bovaird, T. 2008. What next for the co-production of public services? Summary of CPSP roundtable on co-production and engaging customers and users in public services and partnerships. <http://www.tsrc.ac.uk/LinkClick.aspx?fileticket=Nji4OBsLNww%3d&tabid=628>
- DeLeon, L. and Denhardt R.B.2000. "The Political Theory of Reinvention", *Public Administration Review* 60: 89-97.
- Denhardt R.B. and Denhardt J.V. 2003. "The New Public Service: an approach to reform" *International Review of Public Administration* 8: 3-10.
- Denhardt J.V. and Campbell K.B. 2006. "The role of democratic values in transformational leadership", *Administration and Society*, 38: 556-572.
- Denhardt R.B. and Denhardt J.V. 2008. "The New Public Service. Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, 60: 549-559.
- Denhardt R.B. and Denhardt J.V. 2008. "The New Public Service. Serving Rather than Steering", en Nancy C. Roberts. *The Age of Direct Citizen Participation*. London: American Society for Public Administration.
- Guerrero, O. 1999. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Frederickson, H.G. 2008. "The Recovery of Civism in Public Administration" en Nancy C. Roberts. *The Age of Direct Citizen Participation*. London: American Society for Public Administration.

- Granato, L. y Oddone, N. 2006. “Globalización, Servicios Públicos y Derecho de los usuarios”, *PRISMAS* 3: 278- 287.
- Hood, C. 1995. “The New Public Management in the 1980s: variations on a theme”, *Accounting Organizations and Society* 20: 93-109.
- Huxham, Ch. 2003. “Theorizing collaboration practice”, *Public Management Review* 5: 401-423.
- Levine, CH. 2008. “Citizenship and Service Delivery”, en Nancy C. Roberts. *The Age of Direct Citizen Participation*. London: American Society for Public Administration.
- López Lozano, R. 2005. “La participación ciudadana en el ámbito local: formas e instrumentos” en Manuel Villoria *et al.* *La participación ciudadana en las grandes ciudades*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos y Dickinson.
- Maraña, J. J. 2004. *Vida Independiente. Nuevos modelos organizativos*. Madrid: Obra Social Caja Madrid.
- McGuire, M. “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, *Public Administration Review* 66: 33-43.
- Natera, A. 2004. “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, *Documentos de Trabajo. Política y Gestión* 2: 1-33.
- Navarro, V. 2006. “Bienestar insuficiente, democracia incompleta”, en VV.AA. *Costes, precios y rendimiento de los servicios públicos locales*. Asturias: Ediciones Trea.
- Nalbandian, J. 2008. “Facilitating Community, Enabling Democracy” en Nancy C. Roberts. *The Age of Direct Citizen Participation*. London: American Society for Public Administration.
- Oficina de Vida Independiente. 2006. *Memoria. Proyecto piloto de Vida Independiente y Promoción de la participación social*. Madrid.
- Oficina de Vida Independiente. 2007. *Memoria. Proyecto piloto de Vida Independiente y Promoción de la participación social*. Madrid.
- Oficina de Vida Independiente. 2008. *Memoria. Proyecto piloto de Vida Independiente y Promoción de la participación social*. Madrid.
- Oficina de Vida Independiente. 2009. *Programa de Apoyo a la Vida Independiente (2009-2011)*. Madrid.
- Ostrom, E. y Ahn, T.K., 2003. “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología* 65, 155-233.
- Parrado, S. 2005. “Buenas y malas prácticas de participación ciudadana en Europa” en Manuel Villoria *et al.*, *La participación ciudadana en las grandes ciudades*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos y Dickinson.
- Parejo, A. 2004. “Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea* 7: 51-68.
- Pastor Seller, E. 2008. *La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región de Murcia*. Tesis doctoral.

- Rodríguez Herrero, G. y Ajangiz, R.2007. “Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada”, Revista Española de Ciencia Política 17: 181-197.
- Schachter, H.L. 1997. Reinventing Government or Reinventing Ourselves. Albany: State University of New York Press.
- Simrell, Ch; Feltey, K.M. and O’Neill, B. 1998. “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration”, Public Administration Review 58: 317-326.
- Skocpol, T. and Fiorina, M.P. 1999. Civic Engagement in American Democracy. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Slatter, P. 2010. Co-production of Neighbourhoods and Neighbourhood Services in Birmingham. Chamberlain Forum: www.chamberlainforum.org
- Ventris, C. 2008. “Toward a Public Philosophy of Public Administration”, en Nancy C. Roberts. The Age of Direct Citizen Participation. London: American Society for Public Administration.
- Vigoda, E. 2002. “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, Public Administration Review 62: 527-540.
- Villoria, M.; Iglesias Alonso, A. y Delgado Godoy, L.2005. La participación ciudadana en las grandes ciudades. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos y Dykinson.