

EL ENFOQUE DE LAS EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS: UNA HERRAMIENTA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE INICIATIVAS CAPACES DE MEJORAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Martí Oliver-Mora

Departamento de Psicología Social. Universidad Autónoma de Barcelona

Dirección electrónica de contacto: m_oliver_m@mac.com

Lupicinio Íñiguez-Rueda

Departamento de Psicología Social. Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: En este trabajo expondremos los principales conceptos utilizados por parte de los investigadores sociales y los especialistas en gestión de instituciones públicas a la hora de identificar experiencias capaces de mejorar la prestación de servicios públicos en dichas instituciones. Partiendo de la emergencia del concepto de las *buenas prácticas* en el seno del mundo empresarial, así como de su consiguiente adopción en el ámbito de la gestión pública, abordaremos las críticas que este concepto ha recibido desde diferentes orientaciones teóricas, para finalmente exponer la manera en que la perspectiva de los Nuevos Servicios Públicos puede contribuir a esta identificación de iniciativas innovadoras a partir de un enfoque que sitúe a los ciudadanos y a los empleados públicos en el centro de su análisis. Asimismo, expondremos algunos resultados preliminares de una investigación consistente en la aplicación de este enfoque en la identificación de iniciativas innovadoras en el sistema español de atención primaria de salud.

Palabras clave: gestión pública, servicios públicos, buenas prácticas, innovación social

Nota biográfica de los autores:

- *Martí Oliver-Mora:* licenciado en Sociología y máster en Investigación en Psicología Social, ambos en la Universidad Autónoma de Barcelona, actualmente es estudiante del Programa de Doctorado en Psicología Social de esta misma universidad. Sus líneas de investigación se centran en el análisis de procesos de innovación social y en el seguimiento de los servicios que prestan las administraciones públicas.
- *Lupicinio Íñiguez-Rueda:* Doctor en Filosofía y Letras (Psicología) por la Universidad Autónoma de Barcelona (1986). Catedrático de Psicología Social (2003) en el Departamento de Psicología Social (UAB). Miembro del Grup d'Estudis Socials de la Ciència i la Tecnologia (GESCIT) y del Grupo de Investigación en Metodologías Cualitativas. Editor de las revistas 'Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social' y 'Quaderns de Psicologia. An international Journal of Psychology'.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos vamos a centrar en un aspecto muy concreto relacionado con el análisis de servicios públicos, esto es, “cómo identificar iniciativas innovadoras que sean capaces de mejorar los servicios que prestan las administraciones públicas”. Podemos entender los servicios públicos como un conjunto de prestaciones impulsadas por parte de las administraciones públicas y que tienen como finalidad mejorar el nivel de bienestar de su población objetivo. En este sentido, son muchos los profesionales dedicados a mejorar la calidad de estos servicios, y una de las herramientas de las que disponen es la identificación de experiencias que hayan resultado exitosas en determinados contextos. Una vez identificadas, estas experiencias son analizadas con el objetivo de evaluar la medida en que pueden ser aplicadas en contextos más amplios, mejorando así la calidad de los servicios públicos a mayor escala.

Normalmente, cuando pensamos en identificar experiencias de éxito, nos viene a la cabeza la idea de las *buenas prácticas*. Pero en realidad, este es solamente una de las formas de identificar este tipo de iniciativas. Es un concepto que ha sido ampliamente criticado, y de las críticas están surgiendo nuevas propuestas que aunque persiguen una finalidad similar, son muy distintas tanto desde el punto de vista teórico como metodológico. En esta exposición vamos a abordar, en primer lugar, cuáles son las características generales que definen el enfoque de las *buenas prácticas*, para posteriormente abordar algunas de las críticas que esta propuesta ha recibido desde el enfoque de las *experiencias innovadoras*. A continuación, esbozaremos cómo debería llevarse a cabo esta identificación de experiencias desde el punto de vista de los Nuevos Servicios Públicos mediante lo que hemos denominado enfoque de las *experiencias significativas*. Finalmente, ilustraremos la aplicación de este enfoque por medio de la exposición de algunos resultados preliminares de una investigación que estamos llevando a cabo entorno a los servicios públicos de atención primaria de la salud en España.

II. EL ENFOQUE DE LAS BUENAS PRÁCTICAS

El concepto *buenas prácticas* surgió en el ámbito de la gestión empresarial durante la segunda mitad del siglo XX, donde el cambio y la flexibilidad eran valores asociados al crecimiento económico. La identificación de buenas prácticas se concebía como el

máximo exponente de la innovación, ya que permitía detectar aquellas experiencias realizadas en una determinada empresa y que habían supuesto grandes mejoras, sobre todo, en términos de eficacia y eficiencia (Falconer, 2011). Una vez identificadas, se realizaban grandes bases de datos que reunían estas experiencias, y finalmente se transferían a otras empresas con el fin de proporcionar las mismas mejoras.

Con la implantación de la Nueva Gestión Pública como paradigma de moda en el gobierno de las administraciones públicas, la identificación de buenas prácticas fue progresivamente aplicada al sector público, y hoy en día cuenta con una presencia prácticamente hegemónica en este ámbito. De todas formas, existen posiciones muy diversas entorno a esta perspectiva, de modo que podemos clasificar las propuestas inscritas dentro de este paradigma según se sitúen en relación a los siguientes ejes: a) el grado de evidencia requerida para considerar una propuesta como buena práctica; b) el énfasis puesto en la necesidad de una teoría previa; y c) la medida en que se debe tener en cuenta el contexto a la hora de definir las buenas prácticas.

1. Grado de evidencia requerida

Un caso que ilustra un elevado grado de evidencia requerida para considerar una experiencia como buena práctica nos viene de la mano de los promotores de la *Promising Practices Network*, una base de datos sobre buenas prácticas en infancia y familia (Cannon y Kilburn, 2003). Para sus impulsores, el objetivo de esta base de datos es servir a los proveedores de servicios públicos con “evidencia objetiva de alta calidad” sobre aquello que mejora la situación de los niños y niñas, donde “evidencia objetiva de alta calidad” significa cumplir con lo que consideran determinados parámetros científicos.

Para ello, en primer lugar deberán definirse los objetivos del programa a partir de los cuales los investigadores encargados de su ejecución llevarán a cabo una operacionalización. Esta operacionalización, a su vez, establecerá los criterios que deben cumplir las experiencias para ser consideradas como buenas prácticas. En el caso ejemplificado, escogieron dos modalidades de buenas prácticas, las “probadas científicamente”, más exigentes en su medición, y las menos exigentes “prácticas prometedoras”. La asignación en una u otra categoría se realizaba según el grado en que las buenas prácticas cumplían con los estándares de evidencia científica, los cuales se definían según criterios de muestra aleatoria, resultados estadísticamente significativos,

etcétera.

De esta forma, se trata de una propuesta de identificación de buenas prácticas donde el criterio de selección es sobre todo metodológico, no teórico. Entonces, serán consideradas buenas prácticas aquellas experiencias que superen el filtro de la evaluación científica, pero los autores no parten de una concepción teórica de antemano sobre qué debe entenderse por “mejorar la situación de las niñas y los niños”.

2. Necesidad de una teoría previa

Por el contrario, una de las características de muchas de las propuestas que hemos agrupado bajo el concepto de las *buenas prácticas* es que abordan esta identificación de experiencias de forma deductiva, es decir, que definen de antemano los fundamentos teóricos que deben asumir las experiencias para ser consideradas como buenas prácticas. Esta es la concepción que tiene el *Banc de Bones Pràctiques*, una base de datos consultable por internet que reúne a un gran número de buenas prácticas realizadas por los gobiernos locales de Catalunya en relación a dieciocho ejes temáticos como infancia, salud pública, o comercio, entre otros.

Por ejemplo, en la evaluación de buenas prácticas en materia de procesos participativos en el ámbito local (Galais González, 2010), se hace una definición teórica de qué se entiende por “participar en el ámbito local”, a partir de lo cual se establecen 23 criterios organizados en 5 ámbitos, 18 dimensiones y 8 subdimensiones. A partir de estos criterios, los niveles de ponderación para cada experiencia son “baja”, “mediana” o “alta”, donde baja no suma ningún punto, mediana suma un punto, y alta suma dos puntos.

Finalmente, y una vez asignada la puntuación a cada experiencia según si se ajusten o no a su definición de los que significa “participar en el ámbito local”, se clasifican las diferentes experiencias en prácticas rechazadas (si suman menos de 5 puntos), en prácticas significativas (entre 16 y 30 puntos), o en buenas prácticas (más de 30 puntos).

3. Importancia del contexto

Finalmente, el concepto de *buenas prácticas* también se caracteriza por la medida en que se toma en consideración el contexto a la hora de evaluar la transferencia de estas experiencias de un contexto a otro.

El trabajo de Angelica Orb y sus compañeras (2001) sobre la construcción de un modelo para la medición de buenas prácticas en atención psiquiátrica constituye un buen ejemplo de un caso con alta pretensión de transferibilidad. Para estas autoras, un modelo general para la detección de buenas prácticas en atención psiquiátrica implica, en primer lugar, la construcción de un marco general de categorías donde ubicar a los diferentes agentes y tipos de actuación que se dan en su interior: los consumidores, sus familias y los proveedores de servicios; el servicio, entendido como los hospitales, los trabajadores y los recursos físicos; el servicio pluridisciplinar de asesoramiento especializado; y por último, las intervenciones clínicas.

En segundo lugar, deberá elaborarse un compendio de indicadores en relación a cada uno de los elementos anteriormente seleccionados, capaces de operacionalizar y definir los resultados esperados de las operaciones médicas. Por ejemplo, a partir de la categoría definida como “servicios”, se estableció la integración, la accesibilidad, la adecuación, y el enfoque multidisciplinario como los indicadores de calidad a partir de los cuales evaluar el éxito o el fracaso de las prácticas psiquiátricas.

De esta forma, el modelo que acabo de definir se presenta como una pauta universal a partir de la cual evaluar una gran variedad de psiquiátricos, pero sin embargo, no tiene en cuenta el contexto particular en el que se ubica cada caso.

III. EL ENFOQUE DE LAS EXPERIENCIAS INNOVADORAS

Por su parte, los autores Marta Farah y Peter Spink (2008) trabajan en el concepto de *experiencias innovadoras*, que ha sido impulsado como reacción al carácter cerrado y presumiblemente completo de las buenas prácticas. *Cerrado*, en el sentido de que define, a partir de unos criterios determinados, qué debemos entender y qué no por buenas prácticas; y *completo*, en tanto se presenta como una respuesta que puede solucionar problemas similares sin necesidad de otros elementos.

De esta manera, el concepto de *experiencias innovadoras* no pretende ejercer un juicio normativo, sino que se presenta con la voluntad, mucho menos pretenciosa, de fomentar el diálogo y la participación, ya sea entre organizaciones del sector público, ya sea entre la sociedad civil y estas organizaciones.

Se trata, entonces, de abandonar el sistema de imitación donde una buena práctica era replicada sin atender a las particularidades de su contexto, para pasar a centrarse no solo

en el *qué*, sino también en el *cómo*, o en qué medida, una experiencia puede ser útil para solucionar un problema específico. En este sentido, es muy importante el énfasis puesto por parte de estos autores sobre la cuestión del proceso, ya que permite dar respuesta, no únicamente a la pregunta de *¿cuáles son los resultados de una determinada práctica?*, sino también *¿qué aspectos han posibilitado el surgimiento de esta o aquella práctica?*, *¿qué motivos han impulsado dichas iniciativas?*, o *¿qué sinergias se han desarrollado entre los participantes?* Estas preguntas permiten no únicamente responder a cuáles son las buenas prácticas, sino también describir cómo proceden, cómo se caracterizan, y cómo se generan.

IV. EN ENFOQUE DE LAS EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS

Ahora bien, teniendo en cuenta todo esto, ¿cómo acercar este ejercicio de identificación de iniciativas innovadoras al paradigma de los Nuevos Servicios Públicos? Según nuestro punto de vista, la mayor aportación que realiza la propuesta de los Nuevos Servicios Públicos a la identificación de iniciativas innovadoras, radica en el hecho de situar a los ciudadanos y a los empleados públicos en el centro de su análisis.

En este sentido, una de las principales diferencias entre el enfoque de las *buenas prácticas* y el que aquí proponemos, radica en el zoom óptico que se aplica a la hora de estudiar la realidad social. El proceso que conlleva la aplicación de los servicios públicos implica como mínimo tres niveles: el primero (nivel macro) es el de la acción gubernamental, y tiene como resultado los planes estratégicos que definen las líneas generales que deben seguir los organismos locales a la hora de implementar unos determinados servicios; el segundo (nivel meso) es la acción institucional, que consiste en la forma operativa en que cada organismo traduce estas líneas generales en proyectos concretos; y el tercero (nivel micro) es la acción pública, es decir, la interacción real que finalmente se genera entre la ciudadanía y los empleados públicos.

Así pues, uno de los problemas que tradicionalmente ha tenido tanto la ciencia política como el enfoque de las *buenas prácticas* a la hora de estudiar dichos procesos ha sido que ha centrado únicamente sus esfuerzos en el primer y segundo nivel, olvidando de este modo la manera en que los problemas sociales son construidos socialmente por parte de la ciudadanía. De este modo, desde el enfoque aquí propuesto, argumentamos que este tipo de iniciativas debe analizarse desde abajo hacia arriba, y no al contrario, y

que por lo tanto, debe pivotar en todo momento en torno al concepto de *acción pública*. Es en este sentido, y siguiendo a Jean-Claude Thoenig, que podemos definir la acción pública como “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado” (Thoenig, 1997: 28).

De este modo, a menudo hemos olvidado la gran distancia que separa un determinado proyecto desde el momento en que se diseña hasta que finalmente se pone en práctica. El hecho de no aplicar este determinado zoom óptico nos ha imposibilitado de ver el nivel de improvisación que habitualmente se pone en práctica a la hora de traducir un determinado proyecto al ámbito operativo, ejecutando de este modo nuevas prácticas no institucionalizadas que pueden contribuir a mejorar los servicios públicos prestados. Pero sobre todo, la urgencia de aplicar un zoom de mayor profundidad radica en el hecho de que es en la interacción entre la ciudadanía y los empleados públicos donde se puede atender de forma más directa a las necesidades y a los problemas colectivos que se generan en el día a día, propiciando incluso nuevos proyectos que no se habían programado inicialmente.

De esta forma, poner el énfasis en el estudio de la acción pública implica resaltar una visión que, desde abajo hacia arriba, ponga a los empleados públicos y a la ciudadanía en el centro de las decisiones políticas. Así, para los defensores del Nuevo Servicio Público los empleados públicos ejercen una función de mediación entre el gobierno y la sociedad civil, resaltando sus capacidades de decisión, negociación y resolución de conflictos, y contribuyendo así en la construcción de una ciudadanía más activa (García y Pastor, 2011). Asimismo, su rol dinámico debe encaminarse hacia potenciar que la sociedad civil tome las riendas de la esfera pública, articulando de este modo sus propias demandas en proyectos que se ajusten a necesidades reales. En este sentido, y como argumentan Robert B. Denhardt y Janet V. Denhardt:

[...] it no longer makes sense to think of public policies as the result of governmental decision-making, processes. Government is indeed a player – and in most cases a very substantial player. But public policies today, the policies that guide society, are the outcome of a complex set of interactions involving multiple groups and multiple interests ultimately combining in fascinating and unpredictable ways. Government is no longer in charge (Denhardt y Denhardt, 2000: 553).

Así pues, el Estado constituye únicamente uno de los agentes implicados a la hora de

proponer soluciones a los problemas colectivos, de manera que estos problemas no pueden analizarse exclusivamente a través de la acción gubernamental. Por el contrario, debemos atender muy especialmente a la interacción que se genera entre los diferentes actores implicados en los contextos sociales donde se implementan los servicios públicos, especialmente entre la ciudadanía y los empleados públicos.

V. LA EXPERIENCIA DE CUIDADORAS.NET

Una vez realizadas estas aclaraciones conceptuales, nos gustaría ilustrar el enfoque aquí propuesto mediante la exposición de algunos de los resultados preliminares de una investigación que estamos llevando a cabo desde la Universidad Autónoma de Barcelona. El objetivo principal de nuestro estudio consiste en comprender de qué manera las experiencias desarrolladas desde abajo hacia arriba por parte de los profesionales de la salud, y basadas en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), contribuyen a dar respuesta a los problemas colectivos planteados en el ámbito de la atención primaria en España.

Con esto, lo que pretendemos es analizar qué tipo de soluciones dan los profesionales de la atención primaria de la salud a los problemas que detectan en su día a día mediante la interacción con los pacientes, cuando todavía no existen mecanismos institucionales para darles respuesta. A partir de aquí, y teniendo en cuenta que la mayoría de los empleados públicos no ofrecen solución ninguna a estos problemas colectivos, hemos llevado a cabo un trabajo de exploración para identificar aquellos empleados públicos que han decidido poner en marcha los recursos que tenían a su alcance para proponer soluciones. De este modo, perseguimos aquellos momentos en qué las prácticas de los empleados públicos exceden el rol que tienen estrictamente establecido desde el punto de vista institucional, y que dan lugar a lo que podemos entender como innovación, es decir, ofrecer soluciones nuevas a problemas antiguos.

A modo de ejemplo, expondré brevemente el caso de una de las experiencias que estamos estudiando en estos momentos. Se trata del proyecto Cuidadoras.net, una red social on-line de cuidadoras familiares impulsada por una enfermera del Servicio Andaluz de Salud. Cuando en el año 2002 el Servicio Andaluz de Salud definió a las cuidadoras familiares como población diana de atención por parte del sistema público de salud, esta enfermera detectó que mientras que la atención que se prestaba a las

cuidadoras era básicamente de carácter bio-sanitario, con un acento muy importante en la prescripción farmacéutica, no se proporcionaba el apoyo psicosocial que las cuidadoras requerían, incluso teniendo en cuenta que muchas de sus patologías tenían que ver con depresión, sentimiento de soledad, aislamiento social, y demás problemas de tipo psicológico. Por el contrario, lo que las cuidadoras requerían era encontrar ya sea a profesionales, ya sea a otras personas con una situación similar a la suya, con las que pudieran compartir sus experiencias como cuidadoras familiares.

A partir de este diagnóstico, y teniendo en cuenta que trabajaba en un entorno rural con una población muy dispersa, esta enfermera decidió, en primer lugar, presentar su proyecto a un concurso a partir del cual tuvo la oportunidad de contar con el apoyo de una técnica informática. A partir de aquí, aprovechó el centro Guadalinfo de su población para poner en marcha una serie de cursos de alfabetización digital para las cuidadoras, y en paralelo, abrió una plataforma de formación e interacción on-line donde estas cuidadoras podían comunicarse las unas con las otras y seguir un plan de formación en cuidados. Más adelante, y a medida que el entorno web iba evolucionando, la plataforma inicial se fue transformando, primero en una página web más elaborada, luego en un blog, y finalmente en una red social con diferentes apartados dedicados a formación, participación, noticias, etcétera.

A día de hoy, el proyecto está a punto de cumplir diez años, y ya cuenta con la participación tanto de cuidadoras familiares como de cuidadoras profesionales de toda España, así como de educadoras sociales, psicólogas, etcétera, que de forma desinteresada intervienen puntualmente en la red social. Además, el proyecto combina este conjunto de actividades on-line con la organización periódica de talleres presenciales donde las cuidadoras pueden encontrarse en persona y tratar conjuntamente diferentes aspectos relacionado con el mundo de los cuidados.

Lo que queremos resaltar mediante la exposición de esta experiencia, es que como puede verse en este caso, en muchas ocasiones la definición institucional y la definición social de los problemas colectivos difieren enormemente. Así, mientras que desde el centro de salud se priorizaba la atención técnica y sanitaria, lo que las cuidadoras demandaban era, por encima de todo, alguien que les escuchara y poder compartir sus experiencias con personas que se encontraran en una situación similar a la suya.

Asimismo, proyectos como este ponen en valor la experiencia adquirida por parte de los empleados públicos en los contextos sociales donde se definen los problemas

colectivos, a la vez que convierten las instituciones públicas en pequeños laboratorios desde donde impulsar iniciativas innovadoras que tengan una vinculación real con el entorno en el cual se desarrollan, y que en última instancia puedan contribuir a mejorar la prestación de servicios públicos de acuerdo a las necesidades reales de su población.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Cannon, Jill S. y Rebecca M. Kilburn, 2003. “Meeting decision makers’ needs for evidence-based information on child and family policy”, *Journal of policy analysis and management*, 22, 4: 665-669.

Denhardt, Robert B. y Janet V. Denhardt. 2000. “New Public Service. Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, 60, 6: 549-559.

Falconer, James. 2011. “Knowledge as Cheating”, *Systems Research and Behavioral Science*, 28: 170-180.

Farah, Marta F. S. y Peter Spink. 2007. “Subnational government innovation in a comparative perspective: Brazil”, en Borins, Sandford, ed., *Innovations in government*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Galais González, Carolina. 2010. *Criteris per l’avaluació de les Bones Pràctiques en matèria de processos participatius en l’àmbit local*. Barcelona: Diputació de Barcelona i Fundació Pi y Suñer.

García, María José y Gema Pastor. 2011. “El Nuevo Servicio Público. Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid”, en *X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Murica.

Orb, Angelica *et al.* 2001. “Best practice in psychogeriatric care”, *Australian and New Zealand Journal of Mental Health Nursing*, 10: 10–19.

Thoenig, Jean-Claude. 1997. “Política pública y acción pública”, *Gestión y Política pública*, VI, 1: 19-37.