



NUEVO SERVICIO PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN¹

Dra. Dña. 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: gpastora@ucm.es

Resumen

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se destaca como uno de los elementos clave, y sobre los que se asienta, la corriente teórica Nuevo Servicio Público (NSP). Por ello, la ponencia que se presenta tiene como cometido indagar en la relación existente entre NSP y participación, no sólo desde una perspectiva teórica (aproximación al concepto de participación que se baraja en este nuevo enfoque), sino también empírica (análisis de un estudio de caso, la intervención de los ciudadanos en los servicios de asistencia destinados a las personas con discapacidad física grave de la Comunidad de Madrid).

Palabras clave

Nuevo Servicio público, Participación ciudadana, Políticas Públicas, Servicios Públicos

Nota biográfica de la autora

Dña. Gema Pastor Albaladejo es profesora contratada doctora de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. 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, Políticas y Servicios Públicos, Gestión de la Información y Comunicación en el sector público, y Administración Electoral.

¹ **PONENCIA PROVISIONAL (FECHA DE LA ÚLTIMA REVISIÓN: 27-08-2013).
EL TEXTO DEFINITIVO SE EXPONDRÁ EN EL GRUPO DE TRABAJO CORRESPONDIENTE
(GT 5.4.) DURANTE EL XXI CONGRESO DE LA AECPA.**

1. Introducción

En el año 2000, Robert B. Denhardt y Janet V. Denhardt publicaron un artículo titulado “The New Public Service: Serving Rather than Steering” en el que destacaron las deficiencias de la Nueva Gestión Pública y en el que propusieron, como alternativa teórica, un nuevo enfoque para el tratamiento de los asuntos públicos, que denominaron “Nuevo Servicio Público” (en adelante NSP).

El NSP puede catalogarse como una nueva corriente teórica, principalmente de estilo neopúblico (aunque con algunas pinceladas neoliberales), en las que se exponen una serie de postulados que deben orientar, en opinión de sus autores, la gestión de los asuntos públicos. De ahí su especial interés por superar los argumentos neoliberales y mercantilistas, propios de la Nueva Gestión Pública, que han impregnado el ámbito académico y la práctica político-administrativa en los últimos tiempos. Sin embargo, como resaltan algunos autores, este nuevo paradigma se distingue también por ser más bien normativo que instrumental, por navegar en la esfera de los principios y los valores, y por realizar pocas aportaciones que puedan llegar a materializarse o aplicarse de manera visible por parte de los políticos y gestores públicos.

En concreto, el NSP reformula y reinterpreta el papel del Estado, de los ciudadanos y de la comunidad donde éstos se interrelacionan con la finalidad de fomentar unas relaciones basadas en criterios de interés público sustentadas en valores compartidos (García Solana y Pastor Albaladejo, 2011). Por ello, considera que la misión la administración pública no sólo debe ser la prestación de servicios a los ciudadanos, sino también la prestación de democracia (Denhardt y Denhardt, 2003). De este modo, aboga por una recuperación del papel político y social de las organizaciones públicas, como instituciones garantistas de los derechos y de las libertades de los ciudadanos y a través de las cuáles se deben gestionar los intereses de toda la sociedad para mantener la cohesión social. Por lo tanto, este enfoque supera la visión reduccionista del servicio público (instrumento destinado a satisfacer las necesidades individuales de los consumidores o clientes) para pasar a considerarlo una pieza clave para la integración y la cohesión social y para la transmisión de valores a la sociedad (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012a). A todo lo señalado, contribuye la participación, por lo que se destaca como uno de los pilares sobre los que se asienta la corriente NSP, como se podrá comprobar a largo de estas páginas.

Esta ponencia pretende profundizar en la relación existente entre NSP y participación, tanto desde una perspectiva teórica como empírica. Por ello, además de

esta parte introductoria, la exposición se estructura en tres epígrafes. En el primero se realiza una aproximación al concepto de participación que se baraja en este nuevo paradigma. En el segundo se analiza un estudio de caso concreto, la articulación de la participación directa en los servicios de asistencia destinados a las personas con discapacidad física grave de la Comunidad de Madrid (CAM). Por último, la ponencia se cierra con un apartado de conclusiones.

2. El concepto de participación en la corriente NSP

En la actualidad, la participación se ha convertido en pilar fundamental de los buenos gobiernos y administraciones públicos. Este creciente interés por la participación se deriva tanto de su valor “instrumental” como “intrínseco” (Bourgon, 2010). Por una lado, su valor instrumental reside en que “permite lograr un mayor compromiso y apoyo a las iniciativas gubernamentales, mejorando, así, los resultados de las políticas públicas” (Pastor Albaladejo, 2013). De ahí que la participación se conciba como “cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas” (Font y Blanco, 2006). Por otro lado, su valor intrínseco radica en su capacidad de estimulación de la ciudadanía activa, de empoderamiento de las comunidades y de desarrollo del espíritu cívico. Por ello, la participación es “el primer paso, el más importante” para “crear una sociedad cada vez más cohesionada” (Brugué, 2009:227) e inclusiva.

Por lo tanto, la participación se caracteriza por aportar valor al entorno de lo público, por ser un recurso estratégico que los gobiernos y administraciones públicas deben gestionar de manera adecuada no sólo para lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus políticas, sino también para garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos y asegurar la cohesión social (eficacia social). Sin embargo, ¿cuál es el concepto de participación que se baraja en la corriente NSP?, ¿cuáles son los elementos definitorios sobre los que pivota el concepto de participación en este nuevo paradigma?

Para comenzar, la participación sólo puede llegar a desarrollarse plenamente si se cuenta con una ciudadanía democrática (con unos ciudadanos portadores de derechos y deberes). Esto se traduce en el hecho de que todos los miembros que constituyen la comunidad política deben ser tratados –bajo la Constitución– como si estuviesen igualmente cualificados para participar en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos públicos (Dahl, 1999). Sin embargo, ¿qué concepción del ciudadano maneja el NSP? “La posición del ciudadano para este paradigma está clara. Como propietario o

accionista del gobierno, y no su cliente, el ciudadano debe de tener un rol activo en el proceso de toma de decisiones públicas” (Román Masedo, 2011). Por lo tanto, desde este enfoque se supera la idea del ciudadano como simple destinatario de las políticas y de los servicios públicos para pasar a concebirlo como un ciudadano-participante que puede llegar a intervenir en los asuntos públicos que le afectan.

En la concreción de la participación, además de conocer el rol que se les confiere a los ciudadanos, también es importante saber cuál es el papel que deben desempeñar los actores político-administrativos. En este sentido, el NSP pone de manifiesto que las autoridades públicas desempeñan un triple rol: a) agentes impulsores de la participación (regulan e incentivan); b) agentes facilitadores que asisten a los ciudadanos en el examen de sus intereses y en su aprendizaje social; c) participantes cooperativos que trabajan conjuntamente con los ciudadanos para alcanzar acuerdos que son el fruto de un proceso abierto de deliberación (Denhardt y Denhardt, 2003). Es más, en su papel de impulsores, deberán crear un andamiaje estructural básico, unos espacios de convivencia y redes o estructuras de colaboraciones a través de los cuáles todos los actores intervinientes (gobierno, ciudadano, tercer sector, etc.) puedan interrelacionarse, colaborar, debatir y fijar criterios compartidos.

Por otro lado, si bien queda claro que el NSP apuesta por un modelo participativo asentado en un gobierno dinamizador y cooperativo, y en unos ciudadanos democráticamente activos con la comunidad a la que pertenecen y en que se destacan como los actores protagonistas en las redes o las estructuras colaborativas, ¿hasta dónde se extiende la participación? ¿en qué procesos de las políticas y de los servicios públicos deben intervenir los ciudadanos? En este caso, la corriente teórica aboga por un concepto maximalista de participación al interpretarla como un proceso integral que afecta y que, por lo tanto, no sólo debe localizarse y materializarse en los procesos de deliberación y decisorios (definición de objetivos) que inciden en las políticas y en los servicios públicos, sino también en su puesta en práctica. Desde este punto de vista, la participación se puede asociar con otros términos afines, como el de codecisión (participación en los procesos decisorios), coproducción y cogestión (participación en la producción y prestación de los servicios públicos).

Como se puede deducir de lo señalado, en el marco del NSP, los ciudadanos se convierten en el epicentro de la acción pública, en sujetos omnipresentes que debe intervenir e implicarse en todos aquellos procesos y actividades propias de la esfera pública. De ahí que, en este nuevo paradigma, el concepto de participación aparezca

vinculado también a otros términos como el de colaboración, donde el énfasis ya no recae en el proceso decisional, sino en el modelo de provisión o de gestión de las políticas y de los servicios públicos. En este caso, el NSP considera a los ciudadanos como colaboradores necesarios, como “agentes creadores de valor” en la producción de resultados públicos (Bourgon, 2010). Más que nada porque son portadores de recursos propios (capacidades, experiencias, competencias, ideas, tiempo, etc.) que oportunamente integrados con los recursos político-administrativos (organizativos, financieros, humanos, etc.) pueden ser determinantes para solventar las necesidades sociales (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012a).

Además, “participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo” (Arenilla, 2005:73). Por ello, la participación tiene un efecto transformador, ya que refuerza el sentimiento de pertenencia, implicación y compromiso con la comunidad de la que se forma parte.

Junto a lo señalado, es importante destacar que los procesos participativos, en los que se lleva a cabo una definición conjunta de los problemas públicos, tienen un efecto transformador no sólo en los sujetos intervinientes, sino también en su entorno más inmediato (comunidad, barrio, etc.), por lo que generan un entorno (espacio público y relaciones de poder) distinto del que se parte. En este sentido, el NSP insiste también en la necesidad de contar con 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” (García Solana y Pastor Albaladejo, 2011).

A raíz de lo expuesto, se puede concluir que la participación, en el marco del NSP, se caracteriza por ser un término complejo y “atrapa-todo”, integrado por diversas aristas entrecruzadas (cooperación y colaboración, entre otras) que confluyen y afectan a múltiples dimensiones (política, social y gerencial). A pesar de ello, si el concepto se restringe al ámbito de la participación directa (foco analítico del siguiente epígrafe), el punto de mira se sitúa en la codecisión (el grado más alto de participación ciudadana según la clásica escala de Arstein -1969-), por lo que hace referencia a la intervención de los ciudadanos en los procesos deliberativos y en la adopción de las decisiones que relacionadas con aquellas políticas que directamente les afectan y con aquellos servicios públicos de los que son usuarios. Para la articulación de la participación directa, se

requiere que los gobiernos estén dispuestos a compartir el poder con los ciudadanos (empoderamiento de los ciudadanos), no sólo porque perciban que pueden ser un elemento clave en la gobernanza o en los procesos gubernamentales, sino también porque reconozcan que deben tener el derecho a estar involucrados en las decisiones que afectan a sus vidas. Por último (y enlazando con el inicio de este epígrafe), sólo destacar que la participación directa tiene un claro valor instrumental (favorece la aceptación de las políticas y mejora sus resultados), pero sobre todo tiene un importante valor sustantivo (contribuye a la creación de ciudadanía, al desarrollo de los valores democráticos y, por lo tanto, a la cohesión e inclusión social).

3. Análisis de la participación directa en los servicios de asistencia a las personas con discapacidad física grave de la Comunidad de Madrid

Este apartado tiene como cometido conocer cómo se ha articulado la participación directa de los ciudadanos-usuarios (las personas con discapacidad física grave) en los servicios de asistencia personal de la CAM. Para ello su contenido se estructura en dos sub-epígrafes. En el primero, se realiza una breve introducción al sistema institucional que regula la participación en las políticas y los servicios sociales de este ámbito regional. En el segundo, se profundiza en el estudio de caso.

a) El sistema institucional de participación en las políticas y servicios sociales de la CAM

En su papel de agentes impulsores de la participación, “las autoridades político-administrativas pueden contribuir a fomentar la participación ciudadana desarrollando un sistema institucional inclusivo; es decir, mediante el diseño e implantación de elementos estables y permanentes que favorezcan y garanticen la intervención de los diferentes actores sociales en las políticas públicas sectoriales (medio ambiente, educación y sanidad, entre otras) de su ámbito territorial (estatal, autonómico y local)” (Pastor Albaladejo, 2013). Entre los mecanismos formales que permiten institucionalizar la intervención de los ciudadanos en la resolución de los asuntos públicos se destaca, el marco regulador de la participación, toda aquella normativa destinada a, ordenar, reforzar e impulsar la participación ciudadana, el marco regulador de la. (Parés y Resende, 2009a).

Además del Estatuto de Autonomía de la CAM, donde se reconoce (al igual que el artículo 9.2 de la Constitución Española) la participación ciudadana en la vida política,

social, económica y cultural de la región², una de las medidas institucionales donde se aborda la participación ciudadana en materia de servicios sociales es la Ley de Servicios Sociales de la CAM.

La Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la CAM interpreta la participación no solo como un principio, sino también como un derecho. Por un lado, se señala que la administración autonómica deberá promover la participación democrática de los ciudadanos en la programación y el control de los servicios sociales. De este modo, se pone de manifiesto que las autoridades político-administrativas deben convertirse en los agentes impulsores y dinamizadores de la participación, creando e implantando medidas que contribuyan a su buen desarrollo. Por otro lado, se destaca que los ciudadanos que accedan a los servicios sociales tendrán, entre otros, los derechos siguientes: “a participar en la toma de decisiones sobre el proceso de intervención social, y elegir libremente el tipo de medidas y recursos a aplicar, entre las opciones que le sean presentadas por los profesionales que atienden su caso”; “a presentar sugerencias y reclamaciones relativas a la calidad de la atención y prestaciones recibidas”; y “a participar en los órganos de representación del sistema público de servicios sociales, así como en aquellos órganos de participación que pudieran existir en el ámbito de actuación de la iniciativa privada”. Por lo tanto, mediante la Ley de Servicios Sociales, las autoridades político-administrativas regionales crean un marco regulador favorable a la participación, que confiere el derecho de participación a los ciudadanos, confiriéndoles, de esta manera, un papel activo en los procesos deliberativos y decisionales que afectan a los servicios sociales de los que son destinatarios.

Sin embargo, el que se reconozca el derecho de participación ciudadana en un marco normativo no implica su desarrollo en la práctica. En este sentido, compartimos la opinión de la profesora Olías de Lima (2007) cuando señala que “por más que la Constitución y las leyes reconozcan derechos y obligaciones, si la Administración no los vive, promueve y respeta en cada una de sus actuaciones la ciudadanía acaba siendo un término vacío y carente de vigencia”. A continuación, se analiza cómo realmente se ha articulado el derecho de participación en los servicios de asistencia personal de la CAM.

² El artículo 7.4 del Estatuto de Autonomía de la CAM (introducido a raíz de la reforma del año 1998) señala lo siguiente: “Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

b) La articulación de la participación directa del ciudadano-usuario en los servicios de asistencia personal de la CAM

En el año 2006, la CAM puso en marcha una experiencia piloto pionera en España denominada “Vida Independiente y Promoción de la Participación Social”. Esta iniciativa formaba parte del “Programa 3-Vida Independiente” del Plan de Acción de Personas con Discapacidad (2005-2008)³. Dentro de este proyecto se contemplaba la implantación de los servicios de asistencia personal (en adelante SAP) destinados a las personas con discapacidad física grave de la CAM.

El SAP se considera una herramienta imprescindible para garantizar que las personas con discapacidad física grave de la administración regional madrileña puedan desarrollar su vida de manera autónoma e independiente (sin tener que contar con la ayuda constante de un familiar o de un amigo), participando en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos en su comunidad (sin discriminaciones, ni exclusiones sociales). De este modo, el SAP contribuye a materializar “el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en comunidad” de las personas con discapacidad⁴, culmen de las viejas y constantes reivindicaciones (autonomía, no discriminación y normalización del entorno, entre otras) del Movimiento de Vida Independiente⁵ (Pastor Albaladejo, 2012a).

En el marco normativo español, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia define de manera sucinta el SAP como “servicio prestado por un asistente personal que realiza o colabora en tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia, de

³ El Proyecto de Vida Independiente y Participación Social ha tenido continuidad en el Programa de Apoyo a la Vida Independiente (2009-2011), que se ha prorrogado hasta julio de 2013.

⁴ El 13 de diciembre de 2006, la Organización de Naciones Unidas (ONU) celebró una “Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad” en Nueva York. Esta reunión dio un paso más en la defensa y garantía de los derechos humanos al reconocerse “*el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*” a las personas con discapacidad (artículo 19).

⁵ “Este movimiento de reivindicación y defensa de los derechos de las personas con discapacidad se fue fraguando desde la Universidad y fue logrando sus primeros resultados con la creación del Programa para Estudiantes con Discapacidad Física (PEDF) en 1970 y con la fundación del primer Centro de Vida Independiente (CIL, por sus siglas en inglés) en 1972. A partir de entonces, la filosofía y las actividades emergentes del Movimiento de Vida Independiente se fueron ampliando y difundiendo por todo el país hasta traspasar después las fronteras nacionales. De este modo, este movimiento se convirtió en la fuente de inspiración e influencia ideológica de grupos sociales y de activistas de los cinco continentes que luchaban por la integración e inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad. Además, el Movimiento de Vida Independiente no solo ha contribuido (y sigue contribuyendo) a modificar la percepción de la discapacidad por parte de la sociedad, sino que ha sido también uno de los factores inductores de la promulgación de las leyes antidiscriminatorias hacia este colectivo en diferentes países del mundo” (Pastor Albaladejo, 2012b).

para fomentar su vida independiente, promoviendo y potenciando su autonomía personal” (art.2).

Una vez aclarado qué es el SAP, se procede a analizar la participación de los usuarios en este servicio. En este sentido, se nos plantean algunos interrogantes como los siguientes: ¿cuál es el papel que ejerce el ciudadano-usuario en el SAP?, ¿el usuario participa en la configuración del servicio (rol activo) o sólo es un destinatario del mismo (rol pasivo)? En el caso de que participe ¿dónde lo hace? (fase o proceso donde se localiza su participación? y ¿cómo lo hace? (en que consiste su intervención en cada fase o etapa).

En relación con la primera cuestión, solo señalar que el usuario ejerce un papel activo en la configuración del SAP. Prueba de ello es se le denomina “participante”, terminología que resalta su intervención y su implicación directa en el servicio. La participación directa del usuarios en el SAP supone la materialización del principio de autodeterminación que defiende el Movimiento de Vida Independiente (ideario que da sustento a estos servicios sociales) y que se traduce en otorgar a las personas con discapacidad la libertad de elegir sobre los asuntos que afectan a sus vidas.

En segundo lugar, el usuario participante tiene el poder de decidir sobre quien prestará el servicio, qué actividades cubrirá, cuándo lo hará, dónde y cómo. En consecuencia, interviene en el diseño del SAP y en la fijación del contenido de su prestación, pero ¿cómo lo hace? La participación en el diseño se realiza a través de la concreción su Plan Individual de Vida Independiente (PIVI), donde el usuario expone qué tareas realiza habitualmente (p.ej. trabajo, estudio, deporte, etc.) y el tiempo que destina a ellas (incluyendo los desplazamientos), así como las actividades que les gustaría realizar. Además, concreta el tipo de tareas para las que requiere apoyo (p.ej. tareas domésticas, tareas de ocio, ayudas fisiológicas, etc.) y el número total de horas estimadas al año para la realización de las mismas, así como su distribución temporal (p.ej. horas entre semana, hora los fines de semana, horas en vacaciones, horas de ocio, etc.). De este modo, el servicio se ajusta a las necesidades reales del usuario, a su proyecto de vida, ya que la persona con discapacidad es quien tiene el poder de decidir, en todo momento, qué quiere hacer y cuándo, controlando así su propia vida. Una vez cumplimentado, el PIVI es revisado con el equipo técnico de la Oficina de Vida

Independiente⁶ (OVI) para determinar conjuntamente las necesidades, teniendo en cuenta que el máximo de asistencia no puede superar (salvo casos excepcionales que estén plenamente justificados) las 5700 horas al año, equivalentes a 11 horas al día, 365 días al año.

Junto con su participación en el diseño, las personas con discapacidad también intervienen en la gestión y seguimiento del SAP. Como primer paso en la gestión de la asistencia personal, los participantes (los usuarios) deben seleccionar a sus asistentes personales⁷. La captación de asistentes personales se suele realizar de manera independiente (mediante carteles, anuncios en prensa, conocidos, etc...) o recurriendo a la bolsa de asistentes personales de la OVI. Una vez elegidos, el usuario notifica por escrito a la OVI los datos de la/s persona/s seleccionada/s, así como la fecha de inicio del servicio y el número de horas, con la finalidad de que formalice el contrato (Arroyo, 2012). Además, el participante es quien coordina las vacaciones de sus asistentes entre sí con las suyas propias y quien decide sobre el modelo de sustituciones en el caso de imprevistos.

Una vez puesto en marcha el SAP, las personas con discapacidad realizan el seguimiento de la labor desempeñada por sus asistentes personales y, por lo tanto, son quienes supervisan directamente que la prestación del servicio se ajuste a su diseño inicial (número de horas). Es más, para que se proceda al pago mensual del asistente personal, el usuario deberá remitir previamente a la OVI un parte de trabajo (firmado por él y por su asistente) que refleje una conformidad mutua en el cumplimiento del servicio.

Los usuarios del SAP también participan en la evaluación del servicio. En concreto, realizan cuestionarios y algunos de ellos intervienen también en grupos de discusión y en entrevistas en profundidad. De este modo, se ha podido conocer cuál es su percepción del servicio y cuáles son las mejoras que proponen, opiniones que se han utilizado para retroalimentar, en algunos casos, la toma de decisiones.

⁶ La Oficina de Vida Independiente es una unidad administrativa integrada por personal vinculado a la Asociación de Paraplégicos y Personas con gran discapacidad física de la CAM (ASPAYM-Madrid) que se constituyó el 1 de julio de 2006 para gestionar el Proyecto Piloto de “Vida Independiente y Promoción de la Participación Social”, en general, y el SAP, en particular, convirtiéndose en el primer órgano de estas características en España (OVI, 2008, 2009).

⁷ Lo normal es que un usuario requiera de los servicios de más de un asistente personal, sobre todo porque una persona que necesita asistencia para levantarse y acostarse todos los días, incluidos sábados y domingos, festivos y vacaciones, no podrá contar siempre con el mismo asistente. Como consecuencia de esta situación, el usuario contará con un abanico de asistentes personales que darán cobertura a su servicio (Arroyo, 2012).

Por otro lado, se han creado también redes y estructuras colaborativas en las que participan las personas con discapacidad y su entorno más cercano (familiares, amigos, etc.), los asistentes personales, y la OVI (asumiendo el rol de agente dinamizador y de mediador -participante cooperativo-). En concreto, la Red de Apoyo entre Iguales es una estructura que ha permitido compartir experiencias entre los usuarios, intercambiar recursos y fomentar la ayuda mutua, contribuyendo, así, no sólo al fortalecimiento de los lazos entre los participantes y al afianzamiento de su sentimiento de pertenencia a un colectivo y a una comunidad, sino también a la generación de valores, de objetivos y de intereses comunes. A través de estas reuniones se han creado grupos de trabajo y con el esfuerzo de los participantes se han elaborado diversos documentos, entre los que destaca el que relata las historias de vida de sesenta y dos participantes y usuarios del servicio. Esta red ha propiciado también el intercambio de recursos existentes (p.ej. el préstamo de asistentes personales) y el debate sobre determinados aspectos que podían mejorarse del servicio (p. ej. cómo gestionar el sistema de imprevistos y sustituciones de los asistentes personales) y que han ayudado, en algunos casos, a su reformulación (retroalimentación de la toma de decisiones). Por lo tanto, en estas estructuras colaborativas y de aprendizaje se evidencia un verdadero empoderamiento de los usuarios, al convertirse no sólo en productores de su propia realidad, sino también en facilitadores y desarrolladores de una comunidad con valores e intereses compartidos. Además, la Red de Apoyo entre Iguales ha dado lugar a otros espacios colaborativos como el Foro de Oficina de Vida Independiente, espacio virtual de comunicación entre los usuarios del SAP (Pastor Albaladejo y García Solana 2012a).

4. Conclusiones

El estudio de la relación existente entre NSP y participación, tanto desde una perspectiva teórica como empírica, ha permitido extraer las conclusiones siguientes.

Primera. El NSP apuesta claramente por un ciudadano omnipresente que participa en todos los procesos de las políticas y servicios públicos, desde su diseño hasta su evaluación (participación como proceso integral). En este sentido, aboga por un empoderamiento del ciudadano y por la creación de espacios colaborativos a través de los cuáles se pueda deliberar conjuntamente (administración-ciudadano) sobre los asuntos públicos y se adopten las decisiones de manera compartida.

Segunda. La CAM ha impulsado la participación (agente impulsor y dinamizador) en los servicios sociales de su ámbito territorial mediante la creación de un marco (Ley de Servicios Sociales) en el que se contempla la participación no sólo como un principio, sino también como un derecho.

Tercera. El análisis del estudio de caso ha puesto de manifiesto como en los SAP de la CAM se produce un empoderamiento del ciudadano-usuario. En concreto, los usuarios del servicio (denominados participantes) intervienen, en mayor o menor medida, en el diseño, gestión, seguimiento y valoración del mismo.

Cuarta. El estudio de la participación en el SAP ha verificado como se ha constituido espacios de colaboración (Red de Apoyo entre Iguales) en donde los actores participantes en el servicio (usuarios, OVI, asistentes personales) intercambian sus experiencias, consensuan objetivos y refuerzan su sentimiento de pertenencia a un colectivo, a una comunidad donde se comparten los mismos valores (los principios del Movimiento de Vida Independiente: autodeterminación, ayuda mutua, etc.).

Quinta. El desarrollo de la participación en el SAP ha contribuido no sólo a transformar la forma de vida del propio usuario (ha tomado las riendas de su propia vida), sino también de su entorno más cercano (familiares, amigos, pareja, etc.).

Sexta. A pesar de que la experiencia analizada es un ejemplo palpable de participación directa en los servicios públicos, se ha detectado también algunos puntos débiles que se deben mejorar de cara a avanzar hacia un modelo de NSP. Por un lado, llama la atención que la participación en el SAP se restrinja a un sector de ciudadanos-usuarios y que sea finalmente las autoridades regionales (Consejería de Asuntos Sociales) quienes decidan sobre el quién participa, sin dar entrada, en estos procesos selectivos, a los participantes en el programa (usuarios del SAP). Por ello, sería conveniente no sólo incluir a los usuarios en estos procesos, sino también el dotarlos de una mayor transparencia con la finalidad de conocer cuáles son los criterios que permiten diferenciar y excluir a unos posibles usuarios respecto a otros. Por otro lado, sería recomendable ampliar la participación de las personas discapacidad física grave en determinados espacios decisorios y de deliberación. En concreto, se ha detectado un déficit de participación en la Comisión de Seguimiento⁸, órgano en el que se resuelven

⁸ La Comisión de Seguimiento es una unidad administrativa que se contempla en el contrato administrativo firmado entre ASPAYM-Madrid y la CAM (cláusula séptima del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato) y que se compone de miembros de la administración regional y de representantes de ASPAYM-Madrid.

asuntos clave que afectan directamente a los usuarios del servicio, entre otros, la valoración de los PIVI, el examen mensual de cada usuario para comprobar su grado de desarrollo con el proyecto y la evaluación anual del SAP. La ausencia clara de los destinatarios del SAP, interesados indiscutibles en su buen funcionamiento, denota una restricción en el proceso de empoderamiento de estos ciudadanos-usuarios (personas con discapacidad). Por último, para que exista un empoderamiento real del ciudadano-usuario, sería necesario crear espacios de diálogo y feed-back entre la administración regional, la entidad gestora del SAP (ASPAYM-Madrid a través de la OVI) y los usuarios del servicio, cuestión que ha sido puesta de manifiesto de manera reiterativa por los propios usuarios en su Red de Apoyo entre Iguales.

Para terminar, solo cabe decir, ue aunque todavía queden algunos flecos sueltos y procesos que deben reforzarse para caminar hacia un modelo de NSP, el SAP es un ejemplo de articulación de la participación directa en los servicios públicos, sobre todo porque ha contribuido a que las personas con discapacidad sean los principales protagonistas en el diseño de su propio proyecto de vida, al otorgarles la libertad de poder decidir sobre aquellos asuntos que les afectan directamente. En consecuencia, mediante el ejercicio de sus libertades y derechos, las personas con discapacidad han podido recuperado su estatus de ciudadanos de pleno derecho y han logrado, además, mejorar no sólo su calidad de vida, sino la de su entorno más directo (familiares, amigos y parejas), fortaleciéndose, así, la cohesión y el bien-estar social.

Bibliografía

- ARENILLA, M. (2005). “Materiales para un debate sobre la participación”. En *La participación ciudadana en las grandes ciudades*, VILLORIA, M. et al. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos y Dickinson.pp.69-103.
- ARNSTEIN, S. (1969). “A ladder of citizen participation”, en *The Journal of American Institute of Planners*, nº 35.
- ARROYO MENDEZ, J. (2012). “La práctica de la Vida Independiente en la Comunidad de Madrid”. En Bañón R et al. *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*. Madrid: Instituto Complutense de Ciencia de la Administración

- BOURGON, J. (2010). “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo”, *Revista Reforma y Democracia*, nº 46, pp. 5-40.
- BOVAIRD, T. (2005). “Public governance: balancing stakeholder power in a network society”, *International Review of Administrative Sciences*, nº 71, pp. 217-228.
- BRUGUÉ J. (2009). “Políticas para la Cohesión Social: Nuevos contenidos y nuevas formas”, en J.M. Pascual Esteve y J. Pascual Guiteras, coord., *Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- DAHL, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus
- DENHARDT, R. y J.V. DENHARDT. (2003). *The New Public Service. Serving, not Steering*. Nueva York/Londres: Sharpe.
- DENHARDT, R. B. y DENHARDT, J. V. (2000). “The New Public Service: Serving Rather than Steering.” *Public Administration Review* 60(6): 249-259.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2006). *Experiencias de participación ciudadana. Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién? ¿cómo? y ¿por qué?* Barcelona: Diputación de Barcelona.
- GARCÍA SOLANA, M. J. y PASTOR ALBALADEJO, G. (2011). “El Nuevo Servicio Público: Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid”. Ponencia en el X Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Murcia 7-9 de septiembre de 2011.
- OFICINA DE VIDA INDEPENDIENTE (2009). *Programa de Apoyo a la Vida Independiente (2009-2011)*. Comunidad de Madrid.
- OFICINA DE VIDA INDEPENDIENTE (2008). *Memoria del Proyecto piloto de Vida Independiente y Promoción de la participación social*. Comunidad de Madrid.
- OFICINA DE VIDA INDEPENDIENTE (2007). *Memoria del Proyecto piloto de Vida Independiente y Promoción de la participación social*. Comunidad de Madrid.
- OFICINA DE VIDA INDEPENDIENTE (2006). *Memoria del Proyecto piloto de Vida Independiente y Promoción de la participación social*. Comunidad de Madrid.
- OLÍAS DE LIMA GETE, B. (2007). “Rendimiento institucional, ética y democracia”. En Díaz, A. y Cuella, E. (coord.), *Administración inteligente*. Madrid: MAP, AEVAL y Ayuntamiento de Alcobendas. Pp. 180-196.

- PARÉS, M. Y RESENDE, P. E. R. (2009). “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades”, en M. Parés, coord., *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- PASTOR ALBALADEJO, G. (2013). “El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y servicios sociales de la Comunidad de Madrid”, *Revista Barataria*, número 14. (En imprenta).
- PASTOR ALBALADEJO, G. (2012a). “La articulación del modelo social de la discapacidad en las políticas y servicios públicos de la Comunidad de Madrid”. Ponencia en el III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: “Más allá de la crisis. Nuevos desafíos, Nuevas capacidades”. Madrid (Instituto Ortega y Gasset) 27-28 de septiembre de 2012.
- PASTOR ALBALADEJO, G. (2012b). “La discapacidad como problema social. El desarrollo de un modelo social de la discapacidad en la Comunidad de Madrid”. Ponencia en las II Jornadas de Sociología de la Asociación Madrileña de Sociología. Madrid 1-2 de marzo de 2012.
- PASTOR ALBALADEJO G. Y GARCÍA SOLANA, M.J. (2012a). “La gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente”. Ponencia XXII Congreso Mundial de Ciencia Política, Madrid, 8 al 12 de julio.
- PASTOR ALBALADEJO G. y GARCÍA SOLANA M. J. (2012b). “La colaboración público-privada en los servicios de atención a las personas con discapacidad física de la Comunidad de Madrid”. En Bañón R et al. *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*. Madrid: Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.
- ROMÁN MASEDO, L. (2011). “De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar”. Ponencia en el Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Murcia 7-9 de septiembre de 2011.