

Bienes intangibles en la Administración Pública: los beneficios de la coproducción

Paloma Piqueiras Conlledo

ppiqueiras@ucm.es

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Esta investigación se centra en cómo la gestión de los bienes intangibles pueden jugar un rol determinante en la reconstrucción de la confianza perdida en la relación entre los ciudadanos y la administración pública. Algunas investigaciones han constatado que la presente crisis económica y financiera está asociada a una manifiesta desilusión de los ciudadanos con la política y los políticos, lo que está alejando especialmente a los jóvenes cada vez más de las instituciones públicas (Cooper, 2005; Eurofound 2013). Ante esta situación la pregunta es: ¿puede el sector público construir compromiso con sus públicos? Y, más aún ¿qué papel puede juzgar la coproducción en el proceso?

Nota bibliográfica del autor

Paloma Piqueiras es Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense (2013) y tiene un Máster en Comunicación de las Organizaciones por la misma Universidad (2014). Actualmente, desarrolla su tesis doctoral sobre la gestión de los activos intangibles en el sector público, centrándose en cómo las expectativas de los ciudadanos hacia las instituciones públicas influyen en la participación de este colectivo en las mismas.

Palabras clave: *Coproducción, Bienes intangibles, Engagement, Administración Pública, Políticas Públicas*

Introducción

En los últimos años, la participación de los ciudadanos en la vida pública ha sido un marcado objeto de estudio por parte de los gobiernos, especialmente de las administraciones locales (Irvin y Stansbury, 2004). Varios estudios (Delli Carpini et. al, 2004; Cooper, 2005; Dahlgren 2009, entre otros) coinciden en sugerir la relevancia que tiene el compromiso ciudadano (*citizen engagement*) en la calidad de la democracia, presentándose como un elemento especialmente valioso a la hora de resolver desafíos comunitarios. Esta premisa cobra aún más importancia en épocas de crisis económica; la situación financiera y política actual, que ha provocado en los ciudadanos un sentimiento de desconfianza y desilusión hacia la administración pública, la política y los políticos, los está alejando cada vez más de las instituciones públicas (Cooper, 2005; Eurofound, 2013).

Este escenario ha propiciado un cambio en las formas de compromiso (Rose, 2002) y existen evidencias que demuestran que el carácter de la democracia se está alterando. Dahlgren (2009: 6) lo relaciona con que las condiciones básicas de las democracias “están en evolución”. Otros autores los expresan más nítidamente: estamos migrando de las democracias representativas, en las que los ciudadanos tienen voz pero dependen de las decisiones tomadas por los actores políticos, hacia una democracia cada vez más participativa cuyo sistema permite al ciudadano involucrarse directamente en las decisiones públicas (Gaventa, 2002; Roberts, 2004; Reddel y Woolcock, 2004).

Si asumimos esta evolución del paisaje social como cierta, parece que se hace imprescindible hacer un esfuerzo de “repensar y actualizar” nuestra visión de la ciudadanía y la forma de relación que debe tener la Administración Pública con la misma. El reto presenta una gran pregunta: ¿puede el sector público recuperar o construir el compromiso de los públicos a través de la coproducción?

Partiendo de este interrogante, en este *paper* se comparan varios métodos de trabajo conjunto puestos en marcha entre la Administración y sus públicos más jóvenes. Con apoyo a los resultados, pretendemos arrojar luz sobre la hipótesis de que la administración es capaz de desarrollar relaciones más fuertes y comprometidas con los jóvenes a través de acciones de coproducción. Dado que entendemos la coproducción

como un beneficio para ambas partes (ciudadanos y administración), esta investigación contribuirá, en última instancia, a justificar la relevancia de la participación ciudadana como un activo intangible en el sector público.

De votantes a coproductores

Hasta la década de los ochenta, “los servicios públicos eran esencialmente vistos como actividades que los profesionales hacían para que los miembros del público obtuvieran resultados” (Bovaird & Loeffler, 2012: 1120). Hoy en día, los ciudadanos pueden participar en y de los servicios que están diseñados para, además de producir resultados, ser de valor para los usuarios. Claramente estamos ante un cambio de concepto, que Bovaird y Loeffler (2012) han resumido en la idea de “servicios públicos para el público” (p. 1120).

Este progresivo interés en involucrar al público crece, en parte, a la par del desarrollo de la crisis económica y financiera. Un estudio reciente (Eurofound, 2013), que se ha centrado en la dimensión ciudadano-administración, afirma que “la confianza en las instituciones políticas ha disminuido considerablemente desde el inicio de la crisis económica”. El nuevo escenario ha forzado a la Administración Pública a repensar su forma de interactuar con los ciudadanos, a la vez que ha desencadenado un gran reto: el desarrollo de una institución modernizada en la que la innovación sea la forma de legitimar su papel como garante de servicios. Todo ello en un momento económico que exige el desempeño de una gestión eficiente del sector público: a la Administración se le exige hacer al menos lo mismo, con menos recursos.

No obstante, mucho antes de la crisis económica el Sector Público ya había iniciado algunas iniciativas para cederle un papel más destacado a los ciudadanos (Gunn, 1998; Pollit, 1990; Hood, 1991; Barzelay, 2001 citados en Bovaird, 2007). Se trataba de darle un valor especial al cliente (o al ciudadano en el caso de la Administración) en las transacciones derivadas de la relación institución-público. De esta teoría surge el concepto de coproducción (Boivard, 2007), un término que describe la participación conjunta de la Administración y sus públicos para la consecución de un objetivo.

Éste es el paso más actual de una cadena de paradigmas que han ido evolucionando durante el siglo XX. Para hacernos una idea la Tabla 1 recorre el papel de los ciudadanos

a través de las décadas: a) el primer paradigma desarrollado en los años sesenta es la democracia representativa tradicional. En este sistema los ciudadanos tienen voz durante las elecciones, es decir, son votantes pasivos capaces de decidir su gobierno a través de elecciones regulares (Held, 1987); b) la teoría de la *New Public Management* surge en los años 80 y con ella la idea de ciudadanos vistos como clientes con deseos y necesidades. Esto significaba que los ciudadanos eran libres de elegir a sus proveedores de servicios, lo que obligaba a la Administración Pública a esforzarse por ofrecer servicios de calidad, eficientes y eficaces (Bryson et al., 2014); c) la visión que el Sector Público tiene hoy en día de los ciudadanos ha evolucionado hasta llegar al paradigma de la coproducción. Este concepto, desarrollado especialmente en los últimos diez años en el sector público (Kelly et al., 2002 citado en Bovaird y Loeffler, 2012: 1123), introduce una nueva tarea de los ciudadanos en la vida pública: contribución propia al desarrollo de los servicios públicos. La coproducción crea una bidireccionalidad en la prestación de servicios públicos, implicando a los ciudadanos y usuarios de forma activa en un proceso que, hasta el momento, era dominado únicamente por los cargos políticos.

Tabla 1. Evolución del papel de los ciudadanos en la vida pública

	Democracia Representativa	<i>New Public Management</i>	Coproducción
Papel de los ciudadanos	Votantes con opinión	“Clientes” con necesidades	Ciudadanos activos

Fuente: Elaboración propia a partir de las teorías

La coproducción es, por tanto, la “manifestación de un paradigma de gobernanza emergente en el que la colaboración y la participación son más centrales” (Bryson, Crosby y Bloomberg, 2014 citados en Brandsen y Honingh, 2015: 427). En este nuevo paradigma el papel del ciudadano es esencial, gracias al amplio conocimiento que tiene de su entorno, lo que le permite ser consciente de las necesidades diarias que en él se dan. Además, su disposición para ayudar con su “tiempo”, “energía” y “capacidades” (Bovaird y Loeffler, 2012: 1122) convierte al contribuyente en un ente “potencialmente valioso para su comunidad y no en simplemente demandante” (2012: 1122).

Aunque parece claro que la puesta en valor de medidas de coproducción está en auge, aún tiene déficits en el terreno empírico (Bovaird y Loeffler, 2012; Bovaird et al., 2015; Brandsen y Honingh, 2015; Tuurnas, 2015). A los ciudadanos, según estos autores, no les sirve con que la administración haya puesto de su lado en el proceso de implicar a los públicos. Por el contrario, “el público ha revisado continuamente al alza sus expectativas y, por lo tanto, sigue sin estar satisfecho con los servicios públicos que se ofrecen” (Bovaird & Loeffler, 2012: 1120). Se exige una verdadera colaboración entre el Estado y los ciudadanos “para lograr esos resultados que la mayoría de la gente identifica con una buena sociedad” (p. 1120). Esta concepción pone de manifiesto la evolución de paradigmas descrita que va desde un estado anterior consagrado en la idea de “servicios públicos para el público” a uno nuevo basado en el concepto de “servicios públicos por el público” (p. 1120).

La coproducción en la práctica

La implementación de nuevos diseños institucionales enfatiza cada vez más en la importancia de la coproducción como una solución a los desafíos que enfrentan (Nabatchi & Leighninger, 2015). Esto se hace especialmente patente a nivel local, pues los ayuntamientos suelen darle a la sociedad un papel más relevante a la hora de implicarse en los asuntos comunitarios, ofreciéndoles la posibilidad de cooperar en la solución de los retos que enfrentan (Fung, 2007). Así es como surgen en la práctica diferentes formas de coproducción y como se desarrollan herramientas para organizarla con éxito.

La tendencia actual contribuye a la creciente atención a la coproducción desde la perspectiva de los administradores públicos y los académicos de la administración pública, lo cual ha favorecido la creación de distintas formas prácticas de aplicación. La tipología más extendida es la sugerida por Bovaird (2007). Ésta es amplia en variedad y especificidades, tanto que en ella se muestran siete tipos distintos de coproducción que abarcan desde el papel de los diferentes actores hasta las relaciones que la coproducción establece entre ellos:

(1) Consulta a la comunidad de usuarios sobre cuestiones de planificación y diseño de servicios (los ciudadanos participan en las etapas de planificación y diseño, aunque

los servicios sean prestados por profesionales) Ejemplo: los ciudadanos pueden influir en el presupuesto anual.

(2) Colaboración de los usuarios con los servicios diseñados profesionalmente (sentido opuesto al anterior: los profesionales determinan el diseño y la planificación del servicio, pero son los usuarios los que proceden a su entrega).

(3) Completa coproducción usuario-profesional: la suma de las anteriores. Todos los actores (usuarios y profesionales) comparten las tareas.

(4) Usuarios y profesionales colaboran en la entrega de servicios, pero no existe planificación formal ni diseño. Ejemplo: asociaciones locales que se especializan en actividades de ocio y piden ayuda profesional sólo cuando organizan eventos especiales.

(5) Los profesionales planifican y la comunidad entrega de forma exclusiva los servicios. Ejemplo: Voluntariado organizado por una asociación/administración.

(6) Profesionales y comunidad planifican pero la entrega es exclusiva por parte de éstos últimos. Por ejemplo, actos de limpieza de centros comunitarios acordados entre los usuarios y las organizaciones oficiales.

(7) Realización de planificación, diseño y entrega por cuenta ciudadana: es lo que se conoce como una comunidad autogestionada (como grupos de juegos infantiles, clubes de desayunos escolares y/o festivales locales).

En base a todas las ideas relatadas, este documento analiza varios casos prácticos en los que la coproducción, en sus diferentes formas, ha contribuido a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Método

En base al estudio de casos recopilados de la Base de Datos del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y de la página web de *Governance International* principalmente, se han extraído varios hitos de coproducción reales realizados por la Administración Pública, que han conllevado un beneficio palpable tanto para la propia Administración, como para la comunidad. El principal filtro de búsqueda y selección de dichos casos fue la premisa de que los actos de coproducción fueran propiciados por el

sector público. Además, conviene destacar que para la selección de casos de esta investigación nos hemos centrado en la definición de coproducción de Bovarid y Loeffler (2012: 1121):

La coproducción significa ofrecer servicios públicos en una relación igualitaria y recíproca entre Profesionales, personas que usan servicios, sus familias y sus vecinos. Cuando las actividades se coproducen de esta manera, tanto los servicios como los barrios se convierten en agentes de cambio mucho más eficaces.

En total se han seleccionado y estudiado 48 casos de coproducción de los cuales destacan especialmente aquellos en los que: (1) se ponen en marcha medidas para incrementar la participación ciudadana y; (2) se invierte en planes de coproducción con jóvenes para el cuidado de las ciudades o para la ayuda a personas desfavorecidas. En la Tabla 2 se aporta un resumen de los datos más relevantes.

Tabla 2. Resumen de los datos analizados

Número de casos analizados en cada país (total 48)	España (4), Colombia (1), Brasil (1), Inglaterra (16), Francia (1), Australia (1), Estados Unidos (3), Costa Rica (1), Uruguay (1), Panamá (1), Chile (1), Argentina (2), República Dominicana (1), Perú (1), Albania (1), Gales (1), Escocia (1), Italia (1), Alemania (1), Dinamarca (2), Países Bajos (2), Suecia (1), Japón (1), Turquía (1), Finlandia (1)
Tipos de instituciones que lo implementan/ estudian	-Instituciones locales: Ayuntamientos -Instituciones autonómicas: Consejerías -Instituciones nacionales -Universidades Públicas -Fundaciones públicas -Organismos públicos (ejemplo: TV nacional albanesa)
Fechas de los programas	La mayoría de casos se concentran entre 2006 y 2012. El caso más antiguo de los analizados consta de 1997 ¹ . El más actual es del año 2015 ² .
Problemas a resolver	-Dificultades para canalizar las necesidades que el ciudadano demanda a la Administración Pública. -Falta de sistemática común en las entidades locales para llevar a cabo sistemas homogéneos que posibiliten la participación ciudadana. -Falta de instrumentos que ayuden a los ciudadanos a dirigir sus intereses, necesidades y motivaciones para que lleguen a los decisores públicos, encargados de definir, elaborar e implementar las políticas. -Falta de interés de la ciudadanía por los asuntos públicos. -Deslegitimación de la clase política.

¹ Proyecto: *Adolescent Participation in Latin America and the Caribbean*. Desarrollado inicialmente en Chile y con posterioridad en países de El Caribe, América del Sur y América Central

² #whatsyourstory – creative marketing by Leeds library and information service with local people

Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> -Fomentar medidas que impulsen la participación ciudadana para la defensa de los valores democráticos y solidarios. -Desarrollar los correspondientes instrumentos para facilitar la intervención de la ciudadanía en las actuaciones de las Administraciones Públicas. -Profundizar en el acercamiento entre las instituciones públicas y la ciudadanía. -Garantizar información a la ciudadanía para conseguir la mayor transparencia en su quehacer diario. -Establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas. -Fomentar la vida asociativa.
Públicos objetivos	<ul style="list-style-type: none"> -Mayoritariamente público joven. -Otros colectivos implicados: tercera edad y colectivos desfavorecidos.
Principales problemas de la investigación	<p>El principal problema encontrado es que en la mayoría de los casos apenas se cuenta con datos empíricos que evidencien acciones y resultados concretos.</p>

Fuente: Elaboración propia

Valoración global del contexto

La búsqueda de casos que se ha realizado se enmarca en el contexto de la crisis económica y financiera. Quizá esto haya marcado un punto de partida común: en todos los casos parece darse la circunstancia de que la crisis ha mermado la confianza en la Administración Pública y, como consecuencia, la participación también se ha visto afectada.

Las consecuencias de esta disminución en los niveles participativos son más palpable en el caso de los jóvenes. En este colectivo se han visto afectados el sentimiento de pertenencia al entorno (ya sea local o nacional) y el compromiso de adherirse a proyectos comunes. Estudios empíricos consultados resaltan este hito (Putnam, 1995; Crick & Lockyer, 2010; Eurofound, 2013; European Commission, 2016): la participación juvenil está decreciendo si la comparamos con otras generaciones.

Desafortunadamente, el resultado de esta situación deja al descubierto la relación directa que existe entre ausencia de compromiso y pérdida de eficacia de una administración efectiva. Como consecuencia, el contexto actual hace visible una brecha entre las expectativas del público objetivo (lo que éstos esperan que la organización haga o lo que desean que haga) y los resultados de gestión de las organizaciones.

Público objetivo

La realización de políticas públicas está estrechamente ligada con las personas que conforman la sociedad. "Al especificar el público podremos utilizar mejor las técnicas y enfoques que tienen más probabilidades de producir un nivel y grado de participación pública efectiva" (Marlowe y Arrington-Marlowe, 2015: 15). Más aún si hablamos de compromiso ciudadano.

De todos los grupos de población posibles, hemos visto en el colectivo más joven una característica especial: ellos serán los ciudadanos del mañana; sus actitudes, perspectivas y compromiso pueden aportar mucha información a la Administración de cara a los retos sociales actuales y futuros.

Existe literatura interesante en este ámbito. Por ejemplo, el trabajo de Dalton (2008) está orientado específicamente a explorar cómo las generaciones más jóvenes están remodelando sus formas de relacionarse con la política estadounidense. Su punto de partida reside en la hipótesis de que los ciudadanos participan con menor frecuencia en los asuntos públicos, tienen un menor conocimiento sobre la política y son menos entusiastas en su relación con la misma. La falta de una buena ciudadanía se define aquí como aquella compuesta por un menor número de votantes, por conciudadanos desconectados, la reducción de capital social y la pérdida de identidad nacional y de la fe en los gobiernos.

La crisis económica y financiera, que se desató hace casi una década, ha contribuido a la generación de un distanciamiento entre las clases políticas y los ciudadanos más jóvenes. El descrédito y la desconfianza que tiene este colectivo en las instituciones, propicia una disminución del compromiso y la participación que puede acarrear consecuencias futuras al sector público (Eurofound, 2013).

Objetivos del estudio

La revisión de casos que se ha hecho persigue los siguientes objetivos:

- Determinar la importancia de la coproducción en las sociedades actuales.
- Identificar los procesos que se consideran más adecuados para lograr incrementar el compromiso ciudadano con la Administración Pública.

Presentación de los datos

Se han identificado las siguientes acciones como aquellas que han sido más comúnmente implementadas:

-Desarrollo de medidas comunicativas internas para promover un aumento del compromiso de los públicos internos de la administración. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid desarrolló cuatro iniciativas: la creación de una nueva identidad corporativa, el impulso de nuevos cauces para facilitar la escucha del empleado público, la ampliación y mejora de los previamente existentes y el establecimiento de campañas de prevención y acción social.

-Implementación de instrumentos que eliminen la brecha entre administración y ciudadanos (en términos de comunicación). En Canarias se establecieron foros de consultas (espacios de debate), paneles de ciudadanos y "jurados ciudadanos" (instrumentos de participación cuya función es valorar la eficacia y resultado de una iniciativa concreta). En Andalucía encontramos el Plan de Innovación y Modernización de Andalucía (Plan PIMA) o el Plan Andaluz para la Sociedad de la Información (Plan ASI), dentro del cual se circunscribe el desarrollo del proyecto "Participa en Andalucía". Se trata de una herramienta innovadora de escucha activa entre la sociedad civil y los representantes políticos, en base a una serie de propuestas de mejora presentadas previamente. Genera interacción en los distintos usuarios y posibilita diversos mecanismos de publicación de la información que quiera incluirse para ser debatida con posterioridad.

-En los casos analizados se han registrado medidas de coproducción en todos sus niveles:

- a) Co-planificación: planificación del servicio y desarrollo del mismo por parte de la comunidad y del organismo público competente. Llevada a cabo en Inglaterra;
- b) Co-diseño: El Departamento de Asistencia Social para Adultos del área de Stockport diseñó conjuntamente con usuarios de servicios, cuidadores, socios y personal un nuevo sitio web: "My Care, My Choice" que guía a las personas sobre temas de cuidado social y ha producido ahorros significativos;

- c) Co-priorización: "You Decide!" es un programa llevado a cabo en el distrito de Tower Hamlets (Londres) que comenzó en enero de 2009. Consistió en una serie de 8 eventos durante 4 meses en los cuales 815 residentes asignaron casi 2.4 millones de libras del presupuesto a los servicios principales;
- d) Co-financiación: Desde la administración del municipio de Blackheat (al este de Londres) se propiciaron las donaciones públicas de la comunidad de vecinos para mantener un servicio de interés local que era imposible de financiar sólo por parte de la Administración;
- e) Co-entrega: A lo largo de 8 años, alrededor de 250 jóvenes de entre 14 y 19 años de edad fueron formados como educadores por el responsable local de Lambeth (Londres) para dar charlas a otros jóvenes de edades parecidas a las de ellos. Recibieron un entrenamiento de 25-30 horas de profesionales en temas de salud sexual, uso indebido de sustancias, violencia doméstica y asuntos relacionados con el colectivo LGTB3. Las charlas que dieron después, gracias a esa formación, han repercutido favorablemente y han tenido gran receptividad en los jóvenes participantes. Los resultados han sido llamativos: la tasa de concepción de menores de 18 años en Lambeth ha disminuido un 26% desde 2003, un ritmo más rápido que en otras partes de Londres;
- f) Co-evaluación: En el Reino Unido, la Comisión de Auditoría eligió a ciertos arrendatarios de viviendas sociales para que trabajen como "asesores de inspección de inquilinos". Su labor consistía en asegurar que las inspecciones fueran claras y de calidad para mejorar la vida de quienes vivían en estos espacios sociales.

Resultados

Los casos analizados muestran que el compromiso, a través de medidas de coproducción, es un bien intangible que:

³ Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales.

- Permite la experiencia activa de los ciudadanos en labores cívicas, lo que supone una promoción de un ciudadano más consciente y con mayor capacidad crítica y, por tanto, un aumento del capital social.

- Aumenta la confianza mutua (ciudadano-administración) y con ello la percepción de legitimidad, en parte porque elimina la creencia de que los ciudadanos carecen de competencia, habilidad, experiencia e interés por participar, a la vez que termina con la idea de la falta de voluntad por parte de los administradores para compartir el poder.

- Ofrece espacios de comunicación directa entre ciudadanos e instituciones, lo que hace aumentar el contacto con el público para conocer mejor sus deseos y necesidades. Como consecuencia, la coproducción permite optimizar la prestación de servicios y su calidad, lo que ayuda a aumentar el nivel de vida de las personas.

- Determina formas de comunicación apropiadas para conseguir los objetivos y contribuye a eliminar la brecha digital que afecta a determinados grupos de la sociedad.

- Las acciones de coproducción analizadas: (1) han mejorado los índices sociales (tales como el de deserción escolar o los datos relacionados con embarazos no deseados en jóvenes); (2) han reducido los conflictos callejeros y; (3) mejorado el mantenimiento del estado de las ciudades (gracias a la ayuda de los ciudadanos que toman consciencia de lo comunitario como algo de valor).

Aunque los datos son variados y gracias al estudio de los casos se ha recopilado información muy valiosa para los administradores, aún queda trabajo por hacer. El principal problema que se ha encontrado, independientemente de la institución que promueva o analice los proyectos, es la falta de metodología sólida y sistematizada. Además, existen vacíos de información en cuanto a la situación preliminar que genera el problema social a solucionar, así como del procedimiento para la obtención de resultados.

Conclusiones

La idea de la coproducción, expresada en todas y cada una de las fórmulas descritas, contribuye a la mejora de los servicios públicos desde una perspectiva holística. La capacidad de cooperación entre instituciones públicas y ciudadanos es una forma

especial de participación que va más allá del voto electoral y otras expresiones de compromiso político. Se trata de acciones que repercuten en la vida diaria y que son el resultado de esfuerzos conjuntos. En última instancia, se entiende que la coproducción implica un beneficio para ambas partes; institución pública y ciudadano.

Por este motivo podemos conceptualizar el término como una de las mayores y mejores recetas para promover el compromiso ciudadano. Un motivo de esperanza para creer en su desarrollo práctico es que “parece haber una enorme voluntad latente de los ciudadanos a involucrarse más, pero sólo si se sienten que pueden desempeñar un papel que vale la pena” (Bovaird y Loeffler, 2012: 1136).

En cuanto al tema económico, es cierto que toda acción de coproducción necesita una inversión monetaria importante, sin embargo, los beneficios son rentables: se producen mejoras significativas y pueden ahorrarse costes (por ejemplo con el ahorro de personal, ya que son los ciudadanos quienes prestan el servicio). Este hecho, sobre todo en plena crisis financiera, “ha generado un renovado interés por la coproducción como forma de reducir los costos o incluso de rescatar los servicios” (Bovaird y Loeffler 2012: 1123).

Lecciones aprendidas

Marlowe et al. (2005) reseñan una serie de razones por las que el compromiso es una parte importante de la vida de cualquier institución pública. Nos valdremos de ellas para explicar por qué es fundamental que la administración trabaje en el desarrollo de este bien intangible a través de medidas de coproducción:

- a) La participación ciudadana está asociada a la eficiencia. La eficacia de las instituciones públicas depende en gran medida del nivel de razonamiento de la comunidad, de su participación y de la confianza del público. Según estos autores, si la institución pierde la confianza de sus ciudadanos, “su eficacia comienza a disminuir” (2005: 6). El compromiso ciudadano juega un papel determinante en el proceso: para evitar la pérdida de confianza, la institución pública debe involucrar a estos públicos y tratar de satisfacerlos.
- b) La coproducción debe apoyarse en una comunicación bidireccional entre los ciudadanos y la administración. El ciudadano visto como un consumidor crea la necesidad de establecer un *feedback* sobre el desempeño. Aun cuando las

relaciones entre el sector privado y sus clientes son mucho más claras que las relaciones que existen entre sector público y ciudadanos, esto no significa que éstas últimas sean menos importantes. “Una institución pública que no se toma en serio ni de forma sustantiva el compromiso ciudadano, corre el riesgo de perder el contacto con la dinámica y las preocupaciones de la comunidad a la que sirve” (2005: 6).

- c) La coproducción lleva consigo un mayor conocimiento de las necesidades de los públicos. Para que las decisiones sean tomadas con conocimiento de causa, cualquier institución debe conocer la opinión de los ciudadanos y, para ello, es necesario promover la participación del público. Un organismo público debe entender las prioridades de sus ciudadanos.
- d) El compromiso está asociado a la transparencia. El público ha de ser consciente de todas esas decisiones gubernamentales que puedan influirle.
- e) La aplicación práctica del compromiso se relaciona con toda una variedad de perspectivas y puede proporcionar mecanismos que obliguen a una organización a ver un tema desde diferentes ángulos. Esta variedad enriquecerá el desempeño de las instituciones públicas.
- f) Como consecuencia de todo lo anterior, la coproducción puede ayudar a alcanzar consensos sobre las políticas futuras que contribuyan a crear planes estratégicos y la resolución de conflictos.
- g) La coproducción construye las habilidades y competencias de lo que los autores denominan ciudadanía consciente. Por ello, la coproducción además de ser entendida como un objetivo al que debe aspirar la Administración, tiene un valor que va más allá: puede hacer que se fomenten y mejoren las habilidades de los ciudadanos.

Las ventajas sociales y políticas de la participación pública son una parte clave en el contexto de las democracias actuales. Sin embargo, Marlowe et al. (2005) recomiendan recordar que las formas de participación son complementarias a las decisiones políticas, es decir, el propósito de impulsar el compromiso y la coproducción consiste en promover ciudadanos más informados y críticos que puedan ser útiles para la

Administración. No se pretende con ello sustituir a los responsables políticos ni los deberes asociados a su cargo.

Recomendaciones

Derivado del estudio de casos, conviene mencionar algunas recomendaciones para la puesta en práctica de acciones de coproducción:

- Cualquier proyecto de este tipo requiere una implicación total de toda la organización.

- El éxito o fracaso de las acciones de coproducción está muy ligado al nivel de desarrollo de una cultura organizacional sólida, así como a la creación de un sentimiento de propósito común.

- Antes, durante y después del proceso es necesaria y fundamental la comunicación entre las partes implicadas. Esto supone una casi obligada inversión en tecnologías que faciliten la apertura y acceso a los canales de comunicación.

- La creatividad es fundamental. Para implicar a los públicos se necesitan buenas dosis de innovación y procesos creativos que llamen su atención.

- Por último, resulta determinante mostrar a los diferentes públicos (especialmente a los internos) que la inversión realizada en estos proyectos es de provecho. Es importante que conozcan la relación que existe entre el coste de la acción y sus beneficios.

Bibliografía

- Banco de conocimiento del Insituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Consultado en <https://bci.inap.es/>
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119–1138.
- Bovaird, T., Van Ryzin, G. G., Loeffler, E., & Parrado, S. (2015). Activating citizens to participate in collective co-production of public services. *Journal of Social Policy*, 44(1), 1–23.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2015). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Carpini, M. X. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, 315-344.
- Cooper, T. L. (2005). Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda. *Public Administration Review*, 65(5), 534–535.
- Crick, B., & Lockyer, A. (2010). *Active Citizenship: What Could it Achieve and How?* Edinburgh University Press.
- Dahlgren, P. (2009). *Media and political engagement*. Cambridge University Press Cambridge.
- Dalton, R. J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political Studies*, 56(1), 76–98.
- Eurofound (2013). *Political trust and civic engagement during the crisis*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Comission (2016). *EU Youth Report 2015*. Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Fung, A. (2007), 'Mini-publics: Deliberative designs and their consequences', in Rosenberg, S. (Ed.), *Deliberation, Participation, and Democracy: Can the People Govern?*, New York: Palgrave MacMillan, pp. 159-183.

- Gaventa, J. (2002). Exploring citizenship, participation and accountability. *IDS bulletin*, 33(2), 1-14.
- Held, D. (1987). *Models of democracy*. Polity.
- Irvin, R., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55–65.
- Marlowe Jr, H. A., & Arrington-Marlowe, L. L. C. 2005, Public engagement: theory and practice, Working Paper
- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. John Wiley & Sons.
- Página web de Governance International. Achieving Citizens Outcomes. Consultado en <http://www.govint.org/our-services/co-production/>
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6, 68.
- Reddel, T., & Woolcock, G. (2004). From consultation to participatory governance? A critical review of citizen engagement strategies in Queensland. *Australian Journal of Public Administration*, 63(3), 75-87
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American review of public administration*, 34(4), 315-353.
- Rose, L. E. (2002). Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 829-851.
- Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 583–598.