

# Del compromiso ciudadano a la coproducción. Análisis del concepto y casos de la administración pública

Paloma Piqueras Conlledo<sup>1</sup>

Recibido: 05/07/2019 / Aceptado: 09/11/2019

**Resumen.** La crisis económica del 2008 desencadenó un periodo de austeridad y desafíos socioeconómicos. Para la Administración Pública esto supuso, al menos, tres retos: a) mantener el mismo nivel de excelencia contando con menos recursos (Luoma-aho, 2007); b) sortear los problemas para satisfacer las demandas de la población (Thomas, 2013) y; c) afrontar la pérdida de confianza de los ciudadanos (Eurofound, 2013). La situación financiera obligó al sector público a repensar su forma de relacionarse con los ciudadanos. Esta investigación, basándose en la teoría de los bienes intangibles (Canel y Luoma-aho, 2017), estudia las diferencias entre el Compromiso Ciudadano y las fórmulas de coproducción y aporta sugerencias para el desarrollo de la cooperación entre instituciones públicas y ciudadanos.

**Palabras clave:** Coproducción; Compromiso ciudadano; Administración pública; Gobernanza.

[en] From citizen engagement to coproduction. Analysis of the concept and cases of the public administration

**Abstract.** The 2008 economic crisis triggered a period of austerity, risks and socio-economic challenges. In the case of the Public Administration, this could mean, at least, three defiance: a) maintaining the same level of excellence with fewer resources (Luoma-aho, 2007); b) undertake the problems to satisfy the demands of the population (Thomas, 2013) and; c) face the loss of trust that citizens have in the Public Administration (Eurofound, 2013). In short, the financial situation forced the public sector to rethink its way of relating to citizens. This research, based on the theory of intangible assets (Canel and Luoma-aho, 2017), studies the differences between citizen engagement and co-production actions and provides suggestions for the development of cooperation between public institutions and citizens.

**Keywords:** Coproduction; Citizen engagement; Public administration; Governance.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. El *Citizen Engagement* en el sector público. 2.1. Expresiones del *Citizen Engagement*. 3. La coproducción en el sector público. 3.1 Expresiones de coproducción 4. Del compromiso a la coproducción: de votantes a coproductores. 5. Metodología. 5.1 Planteamiento. 5.2. Objetivos. 5.3. Preguntas de investigación e hipótesis. 6. Resultados. 7. Conclusiones. 8. Recomendaciones.

**Cómo citar:** Paloma Piqueras, C. (2020): Del compromiso ciudadano a la coproducción. Análisis del concepto y casos de la administración pública, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 7-1, 1-14.

## 1. Introducción

Desde principios de los años ochenta y hasta prácticamente la actualidad, la implicación de los ciudadanos en la vida pública ha sido objeto de estudio recurrente en la literatura académica (Parks, Baker, Kiser, Oaker-son, Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, Vandivort, Whitaker y Wilson, 1981; Putnam, 1993, 1995, 2000; Marlowe y Arrington-Marlowe, 2005; Bovaird, 2007; Bovaird y Loeffler, 2012a, 2012b, 2016; Bryson, Crosby y Bloom-

berg, 2014; Tuurnas, 2015; Brandsen y Honingh, 2016, entre otros). En términos teóricos, dicha implicación es denominada Compromiso Ciudadano –originalmente *Citizen Engagement*- (Goetz y Jenkins, 2001; Carpini, Cook y Jacobs, 2004; Reddel y Woolcock, 2004; Roberts, 2004). En términos prácticos, el compromiso se ha definido en base a acciones tales como: la lectura de periódicos, la asistencia a reuniones públicas, el ejercicio del voto, la participación en organizaciones y sindicatos, la realización de acciones de voluntariado o de apoyo

<sup>1</sup> Investigadora Postdoctoral UCM  
ppiqueiras@ucm.es

a la investigación con fines sociales y la involucración en procesos de gobernanza (Verba y Nie, 1972; Putnam, 1995; Brady, 1999; Ekman y Amna, 2012).

La relevancia que cada una de estas acciones tiene para la calidad de la democracia es incuestionable para la literatura académica (Carpini et. al, 2004; Cooper, 2005; Cooper, Bryer, Meek, 2006; Dahlgren 2009, entre otros), asegurando que una sociedad más participativa y comprometida con lo público es una sociedad más empoderada, informada y capacitada (Marlowe Jr. y Arrington Marlowe, 2005).

A la luz del estudio del Compromiso Ciudadano algunos autores han coincidido en destacar, además, la desafección de los ciudadanos con la Administración Pública y, por tanto, el descenso en los niveles de participación pública (Galston, 1970; Putnam, 2000). Galston asegura que “a principios de la década de 1970, alrededor de la mitad de los que tenían de 18 a 29 años de edad en los Estados Unidos votaron en las elecciones presidenciales. En 1996, menos de un tercio lo hizo” (2001: 219). Putnam (2000) afirma, en este sentido, que el compromiso de los públicos con la Administración se ha erosionado tan abruptamente que es imperativo repensarlo, reanimarlo y redefinirlo.

Esta apuesta de Putnam por redefinir lo que entendemos por *engagement* abre la vía a cuestionar si la expresión del compromiso es única o acepta diferentes formas de participación y, también, si es necesario que la Administración Pública desarrolle nuevas estrategias para relacionarse con sus públicos. Ambas son cuestiones que se plantean en esta investigación.

Este artículo se basa en la idea de que la construcción del *Citizen Engagement* depende de que el sector público “reconceptualice la prestación de servicios como un proceso de construcción social en el que los actores de los sistemas de auto-organización negocian las reglas, normas y marcos institucionales en lugar de tomar las reglas del juego como algo dado” (Bovaird, 2007: 858). En este sentido, se expone que la coproducción es una forma avanzada de compromiso que puede contribuir a recuperar la relación, ahora desgastada, entre ciudadanos y Administración Pública.

Tras el estudio de varios casos prácticos de medidas de coproducción y con apoyo en la teoría se pretende: 1) determinar cuáles son las acciones que desencadenan el *Citizen Engagement* y cuáles pueden considerarse como acciones de coproducción; 2) arrojar luz sobre la hipótesis de que la Administración es capaz de desarrollar relaciones más fuertes y comprometidas con sus públicos a través de acciones de coproducción; 3) sugerir recomendaciones para la puesta en práctica de acciones conjuntas entre ciudadanos y Administración Pública.

## 2. El *Citizen Engagement* en el sector público

Debemos comenzar con tres consideraciones sobre el uso que en este artículo se hace del término *Citizen Engagement*:

- Debido a que *engagement* es un término ampliamente aceptado en la literatura académica utilizaremos indis-

tintamente *engagement* o compromiso (i.e. traducción literal al castellano de *engagement*). No obstante, es necesario resaltar que “compromiso” no define en su totalidad el concepto de *engagement*.

- La idea de *engagement* se construye sobre distintos aspectos. *Citizen Engagement* es uno de ellos y sobre el que se centra esta publicación.
- Para indicar la consideración de *Citizen Engagement* como un bien intangible se escribirá su primera letra en mayúscula.

La definición más simple de compromiso, encontrada en varios diccionarios, se refiere a la acción de comprometerse o el estado por el que se está comprometido. En el ámbito académico, la literatura es extensa y variada, por lo que, para facilitar su exposición, la clasificaremos según dos perspectivas: a) las contribuciones que definen al ciudadano comprometido como aquel individuo que voluntariamente decide participar en un asunto público (Verba y Nie, 1972; Brady, 1999; Adler y Goggin, 2005; Cooper, 2005; Teorell, Torcal y Montero, 2007); b) las contribuciones que destacan el papel fundamental de la Administración Pública para conseguir involucrar a los ciudadanos en lo público (Marlowe Jr. y Arrington-Marlowe, 2005; Yang y Callahan, 2007; Claes y Hooghe, 2008).

Dentro del primer grupo, los autores derivan la responsabilidad de la acción al propio ciudadano (Tabla 1), argumentando que las personas que quieren involucrarse en acciones públicas lo hacen por voluntad propia y únicamente motivados por su posible capacidad de influencia en los asuntos políticos, sociales o públicos.

Los autores del segundo grupo entienden el *Citizen Engagement* como una acción que debe promoverse desde la Administración Pública. En este sentido, Keeter, Zukin, Andolina y Jenkins (2002: 2), al darse cuenta de la pérdida progresiva en los niveles de compromiso de los jóvenes con el sector público, concluyeron que el problema residía en la poca intención que tenía la Administración para hacerlos partícipes de la actividad pública:

*Los ciudadanos comprometidos no se crean a ellos mismos. No debemos esperar una combustión espontánea de compromiso. Las normas culturales están en contra de lo primero, al igual que las leyes de la física están en contra de esto último. Los jóvenes necesitan ayuda para llegar a estar involucrados.*

Con una conceptualización muy similar, Yang y Callahan (2007: 249) se refirieron al término “esfuerzos de participación ciudadana” como “las actividades iniciadas por el gobierno para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas y los procesos de gestión”. De sus reflexiones podemos deducir que la decisión de participar es, en última instancia, la respuesta de los ciudadanos a una iniciativa de la administración.

La visión de estos autores se une a las definiciones de Marlowe y Arrington-Marlowe (2005) y Claes y Hooghe (2008), para quienes el compromiso necesita una fuente

Tabla 1. Definiciones recientes del término coproducción.

Piqueras Conlledo (2019)	Definición (página)
Verba y Nie (1972: 56-63)	Identifican el <i>Citizen Engagement</i> con “acciones que realizan los ciudadanos para activar su relación con los poderes públicos”.
Brady (1999: 737)	El compromiso es “la acción de los ciudadanos comunes orientados a influir en algunos resultados políticos”.
Cooper (2005: 534)	Las personas comprometidas son “aquellas que participan junto a la deliberación y la acción colectiva dentro de una gama de intereses, instituciones y redes, desarrollando una identidad cívica e involucrando a las personas en procesos de gobernanza”.
Adler y Goggin (2005: 241)	El <i>Citizen Engagement</i> se define mediante las “actividades hechas por ciudadanos comunes que pretenden influir en aquello que es de interés para los demás, fuera de la propia familia y círculo de amigos íntimos”; a lo que añaden que “un ciudadano activo participa en la vida de una comunidad con el fin de mejorar las condiciones de los demás o para ayudar a moldear el futuro de la comunidad”.

Fuente: Elaboración propia.

de impacto que lo genere. Dicen los autores que los ciudadanos requieren de una motivación extra que les lleve a querer estar involucrados en el ámbito público. Parece que ese impulso, según las visiones descritas, debe darse desde la Administración Pública.

Además de las dos distinciones hechas en la Academia, el concepto de Compromiso Ciudadano aparece también como objeto de estudio en el ámbito de las organizaciones. El Banco Mundial, conjuntamente con CIVICUS<sup>2</sup> e InterAction<sup>3</sup>, organizó una conferencia en el año 2013 sobre el *Citizen Engagement* para destacar el valor que tiene que la Administración se involucre con los ciudadanos si pretende alcanzar un desarrollo efectivo (Banco Mundial, 2014). En dicho documento el compromiso fue definido como “la interacción bidireccional entre ciudadanos y gobiernos o el sector privado: diálogo de políticas, programas, proyectos y servicios de asesoramiento y análisis”, que otorga a los ciudadanos posición “en la toma de decisiones con el objetivo de mejorar los resultados intermedios y finales de desarrollo de la intervención gubernamental” (Banco Mundial, 2014: 8).

La definición fue completada con un plano de dos ejes en el que se relacionaba el nivel de implicación que los gobiernos les permiten tener a los ciudadanos en la toma de decisiones (y, por tanto, la autoridad que le otorgan) y el nivel de interacción de los gobiernos con sus públicos (Figura 1). En base a ello, avanzar en los niveles de compromiso supone subir una escalera con los siguientes peldaños:

1. Informar: proveer a los ciudadanos de información justa y objetiva que les ayude a comprender el problema existente, las alternativas y las soluciones);

2. Consultar: buscar el *feedback* de los ciudadanos;
3. Colaborar: involucrar a los ciudadanos en las tomas de decisiones;
4. Empoderar: dejar en manos de los ciudadanos la toma de decisión final.

Dos ideas pueden ser tenidas en cuenta sobre el concepto de *Citizen Engagement* que propone el Banco Mundial. La primera, que avanzar en el grado de compromiso implica un mayor nivel de interacción entre organizaciones públicas y ciudadanos; la segunda, que prosperar implica también una cesión de poder a la sociedad por parte de las autoridades públicas. El compromiso adopta, entonces, unas implicaciones mucho mayores que aquellas que describían los primeros autores (Verba y Nie, 1972; Brady, 1999; Adler y Goggin, 2005; Cooper, 2005; Teorell, Torcal y Montero, 2007). Ya no sólo depende del ciudadano intervenir en la vida pública, sino que, para avanzar como sociedad, la Administración debe de cederle un espacio a los ciudadanos en el que puedan participar activamente y de forma conjunta para mejorar los servicios públicos. El Banco Mundial está hablando de un *engagement* más evolucionado, una nueva forma de entender la colaboración.

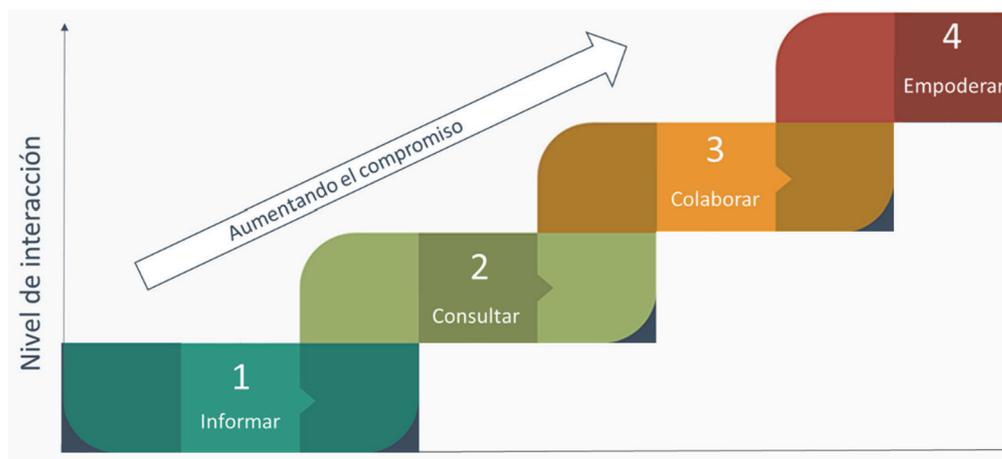
## 2.1. Expresiones del Citizen Engagement

Los niveles de participación en lo público han sido tomados por los autores como indicativos del nivel de *engagement*. Así, cuanto más y con mayor asiduidad se manifiesten los ciudadanos, más comprometidos estarán con las políticas y con la propia sociedad (Brady, 1999; Adler y Goggin, 2005; Cooper, 2005; Claes y Hooghe 2008, entre otros). Sin embargo, no todas las formas de participación son iguales y la literatura se ha planteado la distinción entre acciones políticas y acciones públicas. Las primeras están asociadas a comportamientos “de los ciudadanos dirigidos a influir en algunos resultados po-

<sup>2</sup> Organización internacional sin ánimo de lucro, que se describe a sí misma como “una alianza global dedicada a fortalecer la acción ciudadana y la sociedad civil en todo el mundo”.

<sup>3</sup> Alianza de organizaciones no gubernamentales (ONG) con sede en Washington, D.C.

Figura 1. La escalera de la participación ciudadana del Banco Mundial.



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial (2014: 8).

líticos” (Brady, 1999: 737). Las segundas se relacionan con tareas que buscan el beneficio de la comunidad y que son expresadas a través de comportamientos solidarios (Ekman y Amna, 2012).

A estos dos tipos de expresiones del *Citizen Engagement* también se les ha denominado acciones manifiestas y latentes (Tabla 2). Las primeras se relacionan con comportamientos tradicionales, es decir, lo que en la práctica incumbe directamente a las acciones políticas. Las segundas, sustentan la idea de que los ciudadanos no sólo interactúan con la vida pública para expresar sus opciones políticas (Ekman y Amna, 2012), sino que también se implican en acciones públicas o sociales (por ejemplo, el trabajo voluntario, la donación de dinero o la ayuda a otros).

Como ya se ha señalado, existe una apreciación generalizada entre los autores de que los niveles de participación y, por tanto, de compromiso han disminuido con el paso de las generaciones (Dalton, 1998, 2006, 2008; Skocpol y Fiorina, 1999; Putnam, 2000; Galston, 2001). Sin embargo, los autores que advierten de un desgaste en las formas de participación tan sólo se refieren a las acciones manifiestas. Así, Galston (2001) o Putnam (2000) indican en sus investigaciones las bajadas en los niveles de participación electoral. Al mismo tiempo, hay otros autores que argumentan que esta visión preocupante sobre la pérdida de compromiso cívico es

prematura (Norris, 2002, 2003; Stolle y Hooge, 2005; Berger, 2009).

La disonancia entre ambos grupos de autores se debe a su concepción de la participación. Mientras que para Putnam (2000) y Galston (2001) ésta versa sobre el *engagement* político, Norris (2002, 2003), Stolle y Hooge (2005) y Berger (2009) tienen en cuenta las formas de expresión latentes y le restan importancia al declive en los índices de participación electoral.

Lejos de estas discrepancias, en lo que sí coinciden los autores es en destacar que ambas formas de compromiso son un mecanismo necesario para que las organizaciones del sector público comprendan mejor los deseos, necesidades y expectativas de sus ciudadanos (Holmes, 2011).

### 3. La coproducción en el sector público

La coproducción entró a formar parte de la terminología de la Administración Pública en la década de los setenta, cuando Ostrom (1972) utilizó la expresión para explicar la labor directa de los ciudadanos en la producción de servicios públicos. El prefijo “co” anuncia que la producción de los servicios requiere de la colaboración de, al menos, dos actores: “productores regulares” (profesionales del gobierno) y “productores ciudadanos” o

Tabla 2. Expresiones manifiestas versus latentes del Compromiso Ciudadano.

	Descripción	Ejemplo de acción
<b>Formas MANIFIESTAS</b>	Se basan en el modelo de “ciudadanos de servicio”: la ciudadanía actúa según las normas y en base a lo que considera que “debe” hacer.	Votación, cumplimiento del orden social o afiliación a partidos políticos.
<b>Formas LATENTES</b>	Se basan en el modelo de “ciudadanos comprometidos”: la participación expresada a través de la ayuda solidaria, la independencia política y la actividad de la sociedad civil.	Donación de dinero a la caridad, voluntariado, participación en la esfera pública, participación en debates, etc.

Fuente: Piqueiras Conlledo (2019: 78).

“coproductores” (ciudadanos que participan voluntariamente de forma individual o grupal) (Nabatchi, Sancino y Sicilia, 2017). Esa relación implica, necesariamente, una transferencia de poder desde la Administración hacia los ciudadanos con el fin de “ayudar a reducir los costos y mejorar la calidad de los servicios” (Nabatchi et al., 2017: 767).

Desde entonces, han sido muchos los autores que han definido el término (Tabla 3) y lo han conceptualizado como una solución eficaz a los desafíos que enfrenta la Administración Pública (Nabatchi y Leighninger, 2015). Esto se hace especialmente patente a nivel local; 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 coproducción es 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, 2016: 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, p. 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, 2012a, 2012b, 2016; Bovaird et al., 2015; Brandsen y Honingh, 2016; Tuurnas, 2015). A los ciudadanos, molestos con el papel de la Administración especialmente desde la crisis económica, no les sirve con tener la posibilidad de verse implicados en los asuntos públicos porque “siguen sin estar satisfechos con los servicios

que se ofrecen” (Bovaird & Loeffler, 2012a:1120). La confianza y la satisfacción con los servicios públicos se plantean como conceptos fundamentales a la hora de involucrarse en una actividad con la Administración Pública (Yang y Callahan, 2007; Van der Walle, Van Roosbroek y Bouckaert, 2008; Dahlgren, 2009, entre otros).

Las medidas de coproducción pueden ser una solución mediante la que tanto Administración como administrado obtienen beneficios: con la información de los ciudadanos sobre los servicios públicos que no funcionan o funcionan mal, así como con la inversión de su propio tiempo para solucionar esos déficits, la Administración consigue reducir recursos públicos, a la vez que entrega servicios de mayor calidad. Por su parte, la satisfacción en los ciudadanos aumenta. Sin embargo, para que esas medidas sean exitosas se exige una verdadera colaboración entre el Estado y los ciudadanos.

### 3.1. Expresiones de coproducción

La tendencia actual, tanto desde la perspectiva de los administradores públicos como de los académicos, favorece la creciente atención a la coproducción, lo cual ha propiciado distintas clasificaciones de las acciones (desde la fase de planificación del servicio hasta su evaluación una vez entregado).

La tipología más extendida y variada es la sugerida por Bovaird (2007), compuesta por siete tipos distintos de coproducción que ejemplifican el papel de los diferentes actores y las relaciones de coproducción que se establecen entre ellos (Tabla 4).

Previamente a su exposición conviene aclarar que la literatura que versa sobre coproducción utiliza los términos de “profesionales” o “expertos” para referirse a los funcionarios y el término “usuarios” para hablar de los ciudadanos o el público destinatario de los servicios.

Otras tipologías más recientes, como la de Nabatchi (et al., 2017), optan por una simplificación de esta clasi-

Tabla 3. Definiciones recientes del término coproducción.

Piqueiras Conlledo (2019)	Definición (página)
<b>Bovaird (2007: 847)</b>	“La provisión de servicios a través de relaciones regulares a largo plazo entre proveedores de servicios profesionalizados (en cualquier sector) y usuarios del servicio u otros miembros de la comunidad, donde todas las partes hacen contribuciones sustanciales de recursos”.
<b>Alford (2009: 23)</b>	“Es cualquier comportamiento activo de cualquier persona ajena al gobierno que: se realiza conjuntamente con el gobierno o de forma independiente, pero que está motivada por alguna acción del gobierno; el comportamiento es voluntario, al menos parcialmente y; [ese comportamiento] crea intencionalmente un valor”.
<b>Brandsen y Honingh (2016: 431)</b>	“Es una relación entre un empleado pagado de una organización y (grupos de) ciudadanos individuales que requiere una contribución directa y activa de estos ciudadanos en el trabajo de la organización”.
<b>Surva, Tõnurist y Lember (2016: 1031)</b>	“Una forma de involucrar a los ciudadanos como co-diseñadores y co-implementadores de servicios que generalmente son prestados por organizaciones públicas”.

Tabla 4. Tipología de coproducción.

Tipología	Descripción	Ejemplos
<b>Co-planificación y co-diseño</b>	Los ciudadanos participan en la planificación y diseño, aunque los servicios los prestan profesionales	Presupuestos participativos.
<b>Co-entrega de los servicios</b>	Los profesionales diseñan y planifican el servicio, pero los usuarios lo entregan.	Voluntarios en los hospitales que complementan al personal profesional.
<b>Completa coproducción usuario-profesional</b>	Todos los actores (usuarios y profesionales) comparten tareas.	Esquemas de vigilancia conjunta vecinos - policía.
<b>Co-entrega de servicios, sin planificación formal ni diseño</b>	Los usuarios se responsabilizan del servicio, pero piden ayuda a profesional cuando sea necesario.	Vecinos que organizan actividades de ocio y piden ayuda para eventos concretos
<b>Prestación exclusiva de servicios planificados profesionalmente</b>	Los usuarios se responsabilizan de la prestación de servicios planificados por profesionales	Familias que cuidan a mayores y prestan servicios de atención domiciliaria.
<b>Prestación exclusiva de servicios co-planificados</b>	Los usuarios prestan servicios que también planifican y diseñan.	Puntos de servicio rurales atendidos por voluntarios
<b>Comunidad auto-organizada tradicional</b>	El personal profesional no tiene participación directa en los servicios	Grupos de juego para niños, cooperativas de alimentos, etc.

Fuente: Bovaird (2007: 849-850).

ficación (Tabla 5). Se proponen cuatro formas de coproducción en función de la identificación estratégica de los servicios, su diseño, entrega y evaluación.

La coproducción pretende conectar con algunas “de las raíces filosóficas del servicio público”, en el sentido en que consigue construir servicios públicos “para todos según sus necesidades”, valiéndose de todos los actores “según sus capacidades” (Bovaird y Loeffler, 2012b: 35). También responde, en parte, a una necesidad de la Administración Pública de mejorar la calidad de sus servicios y a un auto-reconocimiento de sus propias limitaciones para hacerlo (presupuestos, personal, etc.) La suma de ambas cuestiones posiciona a la coproducción como un acto de voluntad tanto de usuarios como de profesionales para trabajar conjuntamente en busca de

resultados que, para la mayoría de las personas, se identifican como buenos o beneficiosos.

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.

#### 4. Del compromiso a la coproducción. 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 y Loeffler, 2012a: 1120). Entonces, las relaciones entre sociedad y Estado estaban

Tabla 5. Tipología de coproducción.

Tipología	Descripción	Ejemplos
<b>Co-comisión</b>	“Actividades dirigidas a identificar y priorizar estratégicamente los servicios públicos necesarios, los resultados y los usuarios”.	Los trabajos colaborativos para establecer prioridades presupuestarias
<b>Co-diseño</b>	“Actividades que incorporan la experiencia de los usuarios y sus comunidades en la creación, planificación u organización de servicios públicos”.	Trabajos colaborativos para mejorar la calidad de vida de los ancianos.
<b>Co-entrega</b>	“Actividades conjuntas utilizadas para proporcionar directamente servicios públicos y/o para mejorar su prestación”.	Trabajos entre padres y maestros para ofrecer actividades extraescolares.
<b>Co-evaluación</b>	“Se centra en el seguimiento y la evaluación de los servicios públicos” por parte tanto de los actores estatales como de los ciudadanos.	Los residentes en viviendas sociales ejercen de “asesores de inquilinos”.

Fuente: Nabatchi et al. (2017: 771-772).

limitadas, prácticamente, a los procesos de votación. Hoy en día, los ciudadanos pueden participar en y de los servicios que están diseñados para, además de producir resultados, ser de valor para la comunidad.

Este cambio de paradigma ha sido denominado por Bovaird y Loeffler (2012a:1120) como la era de “servicios públicos POR el público”. Durante el proceso de cambio (Tabla 6) hemos atravesado distintas etapas en las que el ciudadano ha ido teniendo distintos roles con respecto a la Administración:

- a) El primer paradigma desarrollado en los años sesenta se corresponde con la democracia representativa tradicional. En este sistema los ciudadanos tienen voz únicamente durante las elecciones y son concebidos como actores pasivos cuyo poder de decisión en la vida pública está restringido a la participación en las elecciones regulares (Held, 2006);
- b) La teoría de la *New Public Management* surge en los años ochenta con una nueva concepción del ciudadano. Éste es visto como un actor que tiene deseos y necesidades a partes iguales, lo que significaba que los ciudadanos estaban en disposición de elegir los servicios que quería utilizar y también los proveedores que querían que se los suministrasen. El nuevo escenario obligaba a la Administración Pública a esforzarse por ofrecer servicios de calidad, eficientes y eficaces (Bryson, Crosby y Bloomberg 2014);
- c) El papel de los ciudadanos en la sociedad civil y política ha evolucionado en los últimos años hacia un nuevo modelo, el de la colaboración (coproducción). Con él se introduce la concepción de un ciudadano que sigue teniendo deseos y necesidades y que, además, tiene responsabilidades. Entre ellas está la de contribuir a mejorar su sociedad. Se introduce, entonces, la 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.

Es posible situar el concepto de Compromiso Ciudadano tanto en la primera fase (democracia representativa) como en la etapa de la *New Public Management*. En base a la literatura (Held, 2006; Bovaird y Loeffler, 2012a, 2012b; Bryson et al., 2014), afirmamos que los mecanismos de participación durante la democracia representativa fueron políticos o manifiestos, mientras que la concepción latente del compromiso fue apareciendo durante la segunda etapa (los ciudadanos adoptan una posición más social pero no construyen acciones de voluntariado conjuntamente con la Administración, sino

que se organizan en grupos o actúan individualmente por iniciativa propia).

En esta evolución, el concepto de coproducción puede identificarse claramente en el último escalón de la cadena. Esta etapa representa 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, 2016: 427).

El papel del ciudadano es ahora esencial debido a dos razones: a) por el amplio conocimiento que tiene de su entorno, lo que le permite ser consciente de las necesidades diarias que en él se dan; b) por su disposición para ayudar con su “tiempo”, “energía” y “capacidades” (Bovaird y Loeffler, 2012a: 1122). Ambas cuestiones convierten al contribuyente en un ente “potencialmente valioso para su comunidad y no en simplemente demandante” (2012: 1122).

Este progresivo interés por hacer que los ciudadanos evolucionaran de votantes a coproductores crece, en parte, a la par que el desarrollo de la crisis económica y financiera. La década transcurrida desde el estallido de la recesión ha estado acompañada por una “crisis de confianza en las sociedades europeas” (Eurofound, 2018b: 1). Parece que abordar la calidad de los servicios públicos contando con la opinión y colaboración de los ciudadanos puede ser una manera de reforzar la confianza general en las instituciones.

Las ventajas sociales y políticas de la participación pública (entendida en el mismo sentido para estos autores que el Compromiso Ciudadano) son una parte clave en el contexto de las democracias representativas. Sin embargo, Marlowe y Arrington-Marlowe recomiendan recordar que las formas de participación son complementarias a las decisiones políticas, es decir, el propósito de promover el compromiso de los ciudadanos con la Administración consiste en propiciar ciudadanos más informados y críticos que puedan ser útiles para que el sector público gestione mejor los recursos. Con ello, no se pretende sustituir a los responsables políticos ni su responsabilidad, sino ayudarlos en la toma de decisiones públicas (Marlowe Jr, y Arrington-Marlowe, 2005).

## 5. Metodología

El análisis desarrollado en esta investigación aporta un estudio comparado de seis casos recopilados de la Base de Datos del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y de la página web de *Governance International* (GI).

Tabla 6. Evolución del papel de los ciudadanos en la vida pública.

	<b>Democracia representativa</b>	<b><i>New Public Management</i></b>	<b>Coproducción</b>
<b>Papel de los ciudadanos</b>	Votantes con opinión	Ciudadanos con necesidades y deseos	Ciudadanos activos e implicados

Tabla 7. Descripción de los casos analizados.

Caso	Lugar, año	Problemas a enfrentar	Solución aplicada
<i>“Peer Educators Fighting Under-age Pregnancy in Lambeth”</i>	Lambeth, Inglaterra, 2002	Lambeth tenía una alta tasa de embarazos adolescentes.	A lo largo de ocho años, alrededor de 250 jóvenes de entre 14 y 19 años fueron formados por la administración local para que, después, fueran esos mismos jóvenes los que ofrecieran charlas sobre educación sexual en los colegios.
<i>“Scottish Housing Regulation”</i>	Escocia, 2004	Que los inquilinos de las viviendas sociales pudieran contar con testimonios reales de cómo es la vida en las mismas.	Los ayuntamientos organizaron grupos de voluntarios compuestos por inquilinos de viviendas sociales para que trabajasen como “asesores” de los nuevos inquilinos de esas viviendas. Así podían ofrecerles información de calidad.
<i>“You Decide!”</i>	Londres, Inglaterra, 2009	Desafección política y descontento con la Administración por parte de los ciudadanos.	“You Decide!” es un programa de presupuestos participativos llevado a cabo en el distrito de Londres de Tower Hamlets. Consistió en ocho eventos desarrollados durante cuatro meses en los cuales 815 residentes asignaron 2.4 millones de libras del presupuesto municipal a la mejora de los servicios públicos.
<b>¡Participa Andalucía!</b>	Andalucía, España, 2010	1) Dificultades para canalizar las necesidades que el ciudadano demandaba a la Administración Pública. 2) Falta de sistemática común para llevar a cabo sistemas homogéneos de e-Democracia.	Creación de una plataforma online, de acceso rápido y fácil, para que los ciudadanos hicieran llegar sus necesidades, inquietudes y opiniones sobre los servicios públicos a los alcaldes de sus municipios.
<b>CI.VI.VO</b>	Rimini, Italia, 2011	Rimini es un destino turístico muy popular y el hogar de casi 150.000 ciudadanos. Uno de ellos, Pier Paolo Cavessi, estaba insatisfecho con el estado de un parque cerca de su casa y decidió comenzar a cuidarlo y limpiarlo.	La Municipalidad de Rimini creó la ONG CI.VI.VO. (Cívico, Vecino, Voluntario) para apoyar la iniciativa de este vecino y permitió que todo aquel ciudadano que quisiese participar se sumase. Las siglas significan “vivo aquí” y las tres palabras que las forman representan “cívico, vecino, voluntario”.
<b>#whatsyourstory</b>	Leeds, Inglaterra, 2015	Se detectó poca afluencia a las bibliotecas públicas de la ciudad y poco uso de los recursos ofertados en ellas.	Administración y ciudadanos desarrollaron conjuntamente una estrategia de relaciones públicas para que los usuarios de la biblioteca contasen sus propias historias y cómo este servicio público había jugado un papel importante en la consecución de sus logros personales.

Fuente: Elaboración propia.

Para la selección de casos se tuvieron en cuenta cuatro premisas: 1) que la iniciativa de la acción de coproducción proviniese de una institución pública; 2) el tipo de problema o necesidad que motivaba dicha acción; 3) los públicos implicados o colectivos sociales participantes y; 4) los beneficios obtenidos.

### 5.1. Planteamiento

En total se han elegido y estudiado seis casos de coproducción desarrollados en Europa: cuatro en Inglaterra, uno en España, otro en Italia y uno en Escocia<sup>4</sup>. A continuación, se describen los seis ejemplos, aportándose el problema o necesidad que enfrentaba la comunidad

antes de la implantación de la acción de coproducción y la solución iniciada por la Administración Pública para solventarlo (Tabla 7):

De forma genérica, destacan aquellos casos en los que las administraciones públicas, casi siempre a nivel local, ponen en marcha medidas para incrementar la participación ciudadana con el fin de mejorar los espacios comunitarios o de implementar programas de ayuda a los conciudadanos. El motivo de las iniciativas suele estar ligado a la sensación de deslegitimación política y falta de interés de la ciudadanía por la vida pública que, en consecuencia, producen una falta de participación social.

Los datos más destacados de los ejemplos estudiados se recopilan en la Tabla 8. Se describen: las instituciones que implementan las acciones de coproducción, los años en los que se iniciaron dichas acciones, los problemas que buscaba resolver la Administración, los objetivos pretendidos con la inclusión de los ciudadanos en las

<sup>4</sup> Los datos son obtenidos de fuentes secundarias, por lo que se propone un análisis de casos recopilados por otros organismos y no captados de primera mano. Aunque lo ideal hubiera sido su recolección por medios propios, esta opción fue imposible por la dificultad que supone y los recursos económicos que eso conlleva.

Tabla 8. Resumen de los datos analizados.

<b>Instituciones implementadoras</b>	– Instituciones locales: Ayuntamientos – Instituciones autonómicas: Consejerías
<b>Fechas</b>	Del 2002 al 2015
<b>Problemas a resolver</b>	– Dificultades para canalizar las necesidades que el ciudadano demanda a la Administración Pública. – 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.
<b>Objetivos</b>	– Fomentar medidas que impulsen la participación ciudadana. – Desarrollar los correspondientes instrumentos para facilitar la intervención de la ciudadanía. – Profundizar en el acercamiento entre las instituciones y la ciudadanía. – Fomentar la vida asociativa y la sensibilidad por los servicios públicos.
<b>Públicos</b>	Toda la ciudadanía
<b>Problemas de la investigación</b>	Los datos empíricos son escasos, por lo que casi no se evidencien resultados concretos tras la implementación de las acciones de coproducción.

Fuente: Elaboración propia.

acciones, los públicos implicados y, por último, los problemas que se han presentado al estudiar los programas de coproducción y/o al buscar los datos.

Las acciones de coproducción han sido seleccionadas en base a la tipología de Nabatchi, Sancino y Sicilia (2017), recopiladas en la Tabla 5, de tal forma que se ha identificado cada uno de los casos estudiados con una acción de co-comisión, de co-diseño, de co-entrega o de co-evaluación de los servicios. En los casos analizados se han registrado medidas de coproducción en todos sus niveles.

## 5.2. Objetivos de la investigación

La revisión de casos realizada persigue los siguientes objetivos:

- Identificar las acciones y/o procesos que desarrolla la Administración Pública como medidas de coproducción.
- Identificar los beneficios de la coproducción en las sociedades actuales.
- Determinar si la Administración es capaz de desarrollar relaciones más fuertes y comprometidas con sus públicos a través de acciones de coproducción.

## 5.3. Preguntas de investigación e hipótesis

A continuación, se plantean las preguntas de investigación y se describen las hipótesis asociadas:

- 1) ¿Existen diferencias entre acciones de Compromiso Ciudadano y acciones de coproducción?

La respuesta a esta pregunta se obtiene mediante el estudio de la literatura que permite comprender ambos conceptos. Por un lado, la coproducción es entendida

como una acción conjunta entre ciudadanos y Administración donde ambas partes participan aportando recursos y, por otro lado, el concepto de *Citizen Engagement* ha sido descrito en dos sentidos: a) como una acción política o manifiesta llevada a cabo por el ciudadano que quiere involucrarse y; b) como acción pública o latente llevada a cabo por el ciudadano que busca ayudar a mejorar su comunidad. De la revisión de la literatura se han extraído las bases conceptuales para identificar qué medidas de comportamientos y actitudes pueden evidenciar el Compromiso Ciudadano y cuáles la coproducción.

A partir de lo expuesto en el marco teórico se formula la primera hipótesis:

*Hipótesis 1: Es posible colegir el Compromiso Ciudadano y la coproducción de un conjunto de actitudes y comportamientos individuales de los ciudadanos.*

- 2) ¿La coproducción produce beneficios para la sociedad y para la Administración Pública?

El estudio de casos específicos de acciones de coproducción sirve de ayuda para responder a esta cuestión. Se formula la segunda hipótesis:

*Hipótesis 2: La coproducción sí produce beneficios para ambas partes (ciudadanos y Administración Pública).*

- 3) ¿Es la Administración Pública capaz de desarrollar relaciones más fuertes con sus ciudadanos a través de acciones de coproducción?

La respuesta puede darse tras el estudio de los casos y las conclusiones y evaluaciones que de ellos se obtengan (ya sean evaluaciones externas a la Administración

o propiciadas por organismos internos). Se formula la tercera hipótesis:

*Hipótesis 3: Gracias a la puesta en marcha de acciones de coproducción se mejoran las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública.*

## 6. Resultados

A continuación, se exponen los resultados del estudio de los casos de coproducción y su relación con la teoría explicada anteriormente. Para su exhibición se sigue el siguiente esquema:

1. Situación de la Administración Pública previa a la implementación de una acción de coproducción;
2. Acciones desarrolladas que se relacionan con el concepto de coproducción;
3. Clasificación de los casos estudiados según la tipología de acciones establecidas por los autores;
4. Enumeración de los objetivos cumplidos por la Administración tras una acción de coproducción.

Detalladamente se expresa como sigue:

1. Los problemas que la Administración Pública intenta resolver son comunes en todos los casos. De forma específica, la Administración Pública pone en marcha una acción de coproducción cuando identifica que:
  - Existen dificultades para canalizar, a nivel municipal, las necesidades que el ciudadano demanda a la Administración y, a su vez, hay carencias en los instrumentos que ayudan a que esos mensajes lleguen a los decisores públicos encargados de definir, elaborar e implementar políticas públicas;
  - No hay una sistemática común en las entidades locales para llevar a cabo sistemas homogéneos que posibiliten la relación ciudadano-institución a través de los medios digitales;
  - Existe entre los ciudadanos una desafección política y también una gran falta de interés por involucrarse en la vida pública;
  - La Administración se enfrenta a una generación que no está sensibilizada con los servicios públicos;
  - Existe un distanciamiento entre los ciudadanos y las instituciones públicas.
2. Para cada uno de los problemas o necesidades, la Administración despliega una o varias acciones específicas. De tal forma que:
  - Para los problemas de canalización de las necesidades del ciudadano, se suelen desarrollar plataformas online de comunicación entre los dos actores (ciudadanos-Administración);
  - Ante la falta de sistemática común en las entidades locales para llevar a cabo sistemas homogéneos que posibiliten la relación ciudadano-institución, se ha-

bilitan una serie de instrumentos para que los ciudadanos puedan participar en las políticas públicas, haciendo llegar sus demandas a los responsables gubernamentales y estableciendo una serie de garantías institucionales que permitan que esta participación sea efectiva;

- Para solucionar la desafección política y la falta de interés de los ciudadanos, se activan medidas de voluntariado a través de las cuales los ciudadanos pueden involucrarse en tareas que beneficien a la sociedad;
  - Ante los casos en los que un ayuntamiento detecta un problema de sensibilización con los servicios públicos, se establecen grupos de voluntarios a los que se les explica qué servicios ofrece el ente público, cuánto cuesta mantenerlos y cómo se puede contribuir a su mejora con la ayuda de los ciudadanos;
  - Cuando la Administración detecta un distanciamiento con sus ciudadanos pone en marcha medidas de gestión, implementación y entrega de servicios.
3. En base a la clasificación de Nabatchi, Sancino y Sicilia (2017) podemos organizar los seis casos de estudio según los cuatro grupos establecidos por los autores:
    - Co-comisión: Este apartado contiene los casos de estudio que buscan conocer de forma directa las necesidades de los ciudadanos. Así, incluimos: “¿Participa Andalucía!” y “*You Decide! In Tower Hamlets*”. El objetivo de ambos casos fue crear canales de comunicación con los ciudadanos para que la Administración Pública pudiera disponer de información que ayudase a mejorar los servicios públicos.
    - Co-diseño: El caso incluido en este apartado se desarrolla gracias al trabajo conjunto de administración y ciudadano para el diseño de servicios públicos. Incluimos el ejemplo de “*#whatsyourstory*”. En la iniciativa de Leeds, la cuidadosa planificación estratégica del contenido dirigido a los medios de comunicación social fue diseñada por la Administración y los ciudadanos de forma conjunta. El resultado no sólo supuso que la biblioteca ganase usuarios, sino que éstos también establecieron conexiones entre ellos.
    - Co-entrega: Los casos incluidos en este apartado son “*Peer Educators Fighting Under-age Pregnancy in Lambeth*” (los jóvenes fueron formados por especialistas en educación sexual para combatir las altas tasas de embarazos en menores de edad a través de charlas que ellos mismos darían, después, en institutos) y “*CI.VI.VO. in Rimini*” (colaboración entre el ente público y los ciudadanos en la limpieza y mantenimiento de los lugares públicos de la ciudad).
    - Co-evaluación: El programa “*Scottish Housing Regulation*” facilitaba que los inquilinos de viviendas sociales trabajasen para el ayuntamiento como “asesores” con el objetivo de ayudar a futuros inquilinos de dichas viviendas. Los voluntarios podían evaluar el servicio que estaban recibiendo por parte de los servicios sociales, a la vez que le transmitían direc-

tamente la información necesaria a las personas que iba a entrar a vivir allí.

4. El último de los bloques de resultados se construye en torno a los objetivos cumplidos de las acciones estudiadas. Tras su estudio se puede determinar que:

- ¡Participa Andalucía! tuvo un éxito reconocido. Más del 30% de los municipios andaluces se adscribieron al proyecto y en torno a una séptima parte de los ciudadanos utilizaron alguna vez la herramienta. En el momento de consulta de la iniciativa (año 2016) se habían registrado más de 1000 propuestas relacionadas con planes de urbanismo, servicios sociales y seguridad ciudadana, entre otros. La plataforma permitió a los administradores conocer mejor las necesidades ciudadanas y le aportó a la sociedad un grado de información mayor respecto a las líneas de actuación que se siguen en su municipio.
- “*You Decide! In Tower Hamlets*” se caracterizó por permitir que sus residentes deliberaran sobre los servicios con otros miembros de su comunidad y pudieran decidir qué servicios se debían comprar. La evaluación de los ciudadanos fue positiva tras la inversión de 2.4 millones de libras.
- El impacto de “#whatsyourstory” llegó mucho más allá de Leeds, con interacciones positivas en Australia, Canadá y los EE.UU. El uso de la biblioteca online aumentó de forma contundente y las redes sociales de la misma incrementaron en el número de seguidores.
- La iniciativa de “*Peer Educators Fighting Underage Pregnancy in Lambeth*” recibió comentarios muy favorables de los jóvenes participantes, además de verse respaldado con datos: la tasa de concepción de menores de 18 años en Lambeth disminuyó un 26% en el año de la implantación de la acción, un ritmo más rápido que en otras partes de Londres.
- En la misma línea, “*CI.VI.VO.*” provocó una oleada de voluntarios que participaron especialmente en tareas de mantenimiento de patios escolares, limpieza de parques, organización de actividades sociales, etc. En la evaluación de la iniciativa la Administración reconoció haber experimentado un ahorro en los servicios de limpieza y los ciudadanos percibían su ciudad como un lugar más limpio y habitable.
- Una evaluación realizada por el ayuntamiento al programa “*Scottish Housing Regulation*” detectó la buena acogida que había tenido esta iniciativa, describiéndose como muy positiva tanto por los equipos de inspección, el personal de la institución pública y los propios inquilinos. Los equipos de inspección (voluntarios) se sentían útiles dentro de su comunidad. La institución pública ofrecía un nuevo servicio de calidad que no conllevaba costes. Los inquilinos nuevos agradecían haber contado con información veraz derivada de las propias experiencias de los voluntarios.

En base a estos resultados se pueden confirmar las tres hipótesis:

*Hipótesis 1:* El estudio teórico de ambos conceptos permite confirmar que las acciones de Compromiso Ciu-

dadano y las acciones de coproducción son distintas y que de ellas se coligen comportamientos diferentes.

Las acciones que demuestran compromiso están ligadas a la decisión voluntaria de los individuos por involucrarse en la vida pública sin que la Administración ponga en marcha una iniciativa concreta o coparticipe con ellos en las mismas. Además, se expresan en dos vertientes: a) acciones políticas (por ejemplo, la votación); b) acciones públicas (voluntariado, preocupación por el medio ambiente expresado en acciones de reciclaje, etc.).

Por el contrario, las acciones de coproducción, aunque también se dan cuando el individuo tiene voluntad para involucrarse, tienen como peculiaridad que están provocadas por un organismo público con el fin de influir en la calidad de vida de la comunidad gracias a la ayuda de los ciudadanos de la misma. En este caso, se establece una relación entre el administrador y el administrado que no se produce, en ningún caso, realizando una acción que exprese únicamente compromiso (*ver apartado 2.1*).

*Hipótesis 2:* Tras el análisis de los resultados se acepta la hipótesis de que la coproducción produce beneficios para ambas partes: la Administración Pública ganó visibilidad y consiguió reducir los recursos públicos destinados a ciertas actividades gracias a que los ciudadanos colaboraban en las tareas públicas. De la misma forma, los habitantes de las comunidades estudiadas consiguieron resolver problemas comunes y encauzar su relación con la Administración a través de la apertura de nuevos canales de comunicación.

*Hipótesis 3:* Los resultados también permiten confirmar que las acciones de coproducción contribuyen a la mejora de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública. Para que una acción de coproducción pueda darse es necesario que las dos partes tengan confianza mutua: los ciudadanos deben confiar en que la participación que se les brinda es seria y beneficiosa para ellos; la Administración Pública debe demostrar que confía en las capacidades de los ciudadanos cediéndoles un cierto grado de responsabilidad en la toma de decisiones. Esa confianza mutua es la que permite que las relaciones se estrechen.

## 7. Conclusiones

Según los resultados obtenidos, podemos dividir las conclusiones en varios bloques:

- *Las acciones de coproducción contribuyen a aumentar el capital social.* Se puede concluir que las acciones llevadas a cabo de forma conjunta permiten a los ciudadanos implicarse en labores cívicas, lo que supone que éstos se vuelven más conscientes de su entorno y adoptan una mayor capacidad crítica.
- *Las acciones de coproducción contribuyen a incrementar la confianza mutua y la legitimidad.* Como consecuencia de la primera conclusión, se confirma que dichas acciones incrementan la confianza mutua

(ciudadano-administración) y, con ello, la percepción de legitimidad: las acciones de coproducción ayudan a eliminar 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.

- *Se refuerza la percepción de utilidad y eficiencia que los ciudadanos tienen de las instituciones públicas.* Los ejemplos expuestos nos ayudan a corroborar que favorecer una comunicación directa entre ciudadanos e instituciones facilita que la Administración Pública conozca mejor los deseos y necesidades de los mismos y, como consecuencia, permite optimizar los recursos para que la prestación de los servicios sea óptima y su calidad aumente. Además, la mutua participación y colaboración puede ayudar a alcanzar consensos sobre las políticas futuras que contribuyan a crear planes estratégicos.
- *Promueve la cohesión social.* Esto implica la creación de un sentimiento de unidad y orientación hacia el bien común que repercute positivamente en el bienestar subjetivo, contribuyendo así a mejorar las vidas de los ciudadanos. 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 a la hora de llegar a consensos, resolver conflictos o responsabilizarse y cuidar de los espacios públicos.

## 8. Recomendaciones

Se presentan aquí algunas recomendaciones que esperamos sirvan de contribución:

- Para que una acción de coproducción sea efectiva se recomienda una total implicación de la organización pública en la misma. El éxito de estas acciones está muy ligado al desarrollo de un sentimiento de propósito común.
- La comunicación es un área central del proceso. En cualquiera de las tipologías de coproducción se hace necesaria la correcta implementación de canales de comunicación que permitan el flujo bidireccional de información entre los ciudadanos y la Administración.
- La creatividad es fundamental. Para implicar a los públicos se necesitan buenas dosis de innovación y procesos creativos que llamen su atención, especialmente en el momento actual, cuando los informes internacionales alertan de un descenso en los niveles de interés por la política y lo público (Eurofound, 2013, Eurofound, 2018a, Eurofound, 2018b).
- En este sentido, realizar un seguimiento del grado de participación de los ciudadanos y de su desvinculación política puede proporcionar a los administradores públicos información útil para generar oportunidades de diálogo con ellos.

## Bibliografía

- Adler, R. P., y Goggin, J. (2005). “What do we mean by “civic engagement”?”, en *Journal of Transformative Education*, vol. 3, nº 3, pp. 236-253. DOI: 10.1177/154134460527679
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Banco de conocimiento del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Consultado en septiembre de 2016 en <https://bci.inap.es/>
- Berger, B. (2009). “Political Theory, Political Science, and the End of Civic Engagement”, en *Perspectives on Politics*, vol. 7, nº 2, pp. 335-350.
- Bossi, A., Fuertes, Y., Serrano, C. (2014). “Reflexiones en torno a la aplicación del capital intelectual en el sector público”, en *Spanish Journal of Finances and Accounting/ Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 34, nº 124, pp. 211-245.
- Bovaird, T. (2007). “Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services”, en *Public Administration Review*, vol. 67, nº 5, pp. 846-860.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2016). “User and community co-production of public services: what does the evidence tell us?” en *International Journal of Public Administration*, vol. 39, nº 13, pp. 1006-1019. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1250559>
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2012b). From engagement to co-production: How users and communities contribute to public services. *New Public Governance, the third sector and co-production*. London: Routledge, pp. 35-60.
- Bovaird, T., Van Ryzin, G. G., Loeffler, E., & Parrado, S. (2015). “Activating citizens to participate in collective co-production of public service2”, en *Journal of Social Policy*, vol. 44, nº 1, pp. 1-23.
- Bovaird, T., y Loeffler, E. (2012a). “From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value”, en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 23, nº 4, pp. 1119-1138. DOI 10.1007/s11266-012-9309-6.
- Brady, H. (1999). “Political participation”, en Robinson, J. P.; Shaver, P.R.; Wrightsman, L. S. (eds.). *Measures of political attitudes*. San Diego: Academic Press, pp. 737-801.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). “Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions”, en *Public Administration Review*, vol. 76, nº 3, pp. 427-435. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12465>
- 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. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Canel, M.J. (2017). “La investigación sobre los bienes intangibles en la Administración Pública”, en Canel, Piqueras Conlledo, P y Ortega (Eds.), *La investigación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles*. Madrid: Colecciones INNAP Investiga. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 11-28.

- Canel, M.J. & Luoma-Aho, V. (2017). *Public sector communication. Closing gaps between citizens and public organizations*. Boston: Wiley Blackwell.
- Canel, M.J., Piqueras Conlledo, P., y Ortega, G. (2017). *La comunicación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles*. Madrid: Colecciones INNAP Investiga. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Carmeli, A., & Tishler, A. (2005). "Perceived organizational reputation and organizational performance: An empirical investigation of industrial enterprises", *Corporate Reputation Review*, vol. 8, nº1, pp.13-30.
- Carpini, M. X. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). "Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature", en *Annual Review of Political Science*, nº 7, pp. 315-344. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630>
- Claes, E., & Hooghe, M. (2008). Citizenship education and political interest: Political interest as an intermediary variable in explaining the effects of citizenship education. Paper presented at the *Conference on Civic Education and Political Participation*. American Political Science Association, 104 edn. Boston, 28–31 agosto.
- Cooper, T. L. (2005). "Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a scholarly and practical agenda", *Public Administration Review*, vol. 65, nº 5, pp. 534–535.
- 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*, vol. 56, nº 1, pp. 76–98. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x
- Ekman, J., & Amnå, E. (2012). "Political participation and civic engagement: Towards a new typology", *Human affairs*, vol. 22, nº 3, pp. 283-300. DOI: 10.2478/s13374-012-0024-1
- Eurofound (2013). *Political trust and civic engagement during the crisis*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2018a). "Cohesión social y bienestar en Europa", en *Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo*, diciembre. En: [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef18035es\\_1.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18035es_1.pdf) (Consultado, 20 de junio de 2019)
- Eurofound (2018b). "Cambio social y confianza en las instituciones", en *Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo*, diciembre. En: [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef18036es1.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18036es1.pdf) (Consultado, 20 de junio de 2019)
- 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. DOI: [https://doi.org/10.1057/9780230591080\\_8](https://doi.org/10.1057/9780230591080_8)
- Gaventa, J. (2002). "Exploring citizenship, participation and accountability", en *IDS Bulletin*, vol. 33, nº 2, pp. 1-14.
- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). "Hybrid forms of accountability: Citizen Engagement in institutions of public-sector oversight in India", en *Public Management Review*, vol. 3, nº 3, pp. 363-383. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616670110051957>
- Governance International. (2016). *Case Studies*. En <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/> (Consultado, 16 de septiembre de 2016).
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Holmes, B. (2011). *Citizens' engagement in policymaking and the design of public services*. Canberra: Parliamentary Library.
- James, O. (2009). "Evaluating the expectations disconfirmation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, nº 1, pp. 107-123.
- James, O. (2010). "Performance measures and democracy: Information effects on citizens in field and laboratory experiments", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, nº 3, pp. 399-418.
- James, O. (2011). "Managing citizens' expectations of public service performance: evidence from observation and experimentation in local government", en *Public Administration*, vol. 89, nº 4, pp.1419-1435.
- James, O., & Moseley, A. (2014). "Does performance information about public services affect citizens' perceptions, satisfaction, and voice behaviour? Field experiments with absolute and relative performance information", en *Public Administration*, vol. 92, nº 2, pp. 493-511.
- Keeter, S., Zukin, C., Andolina, M., & Jenkins, K. (2002). *The civic and political health of the nation: A generational portrait*. Washington: Center for information and research on civic learning and engagement (CIRCLE).
- Luoma-aho, V. (2007). "Neutral reputation and public sector organizations", en *Corporate Reputation Review*, vol. 10, nº 2, pp. 124-143.
- Luoma-aho, V. (2008). "Sector reputation and public organizations", en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, nº 5, pp. 446–467.
- 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*. Hoboken, Nueva Jersey: John Wiley & Sons.
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). "Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction", en *Public Administration Review*, vol. 77, nº 5, pp. 766-776. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix: Reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2003 November 27-28). *Young people & political activism: From the politics of loyalties to the politics of choice? Report for the Council of Europe Symposium: "Young people and democratic institutions: From disillusionment to participation"*, Strasbourg, France. Disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/COE%20Young%20People%20and%20Political%20Activism.pdf> (Consultado, 10 de abril de 2016).
- Ostrom, Elinor. (1972). "Metropolitan Reform: Propositions derived from two traditions", en *Social Science Quarterly*, vol. 53, nº 3, pp. 474-493.
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S., Vandivort, M., Whitaker, G., & Wilson, R. (1981). "Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations", en *Policy Studies Journal*, vol. 9, nº 7, pp. 1001-1011.

- Piqueras Conlledo, P. (2019). *El bien intangible Compromiso Ciudadano (Citizen Engagement) y su relación con el crecimiento económico de las naciones. Análisis de 27 países de la unión europea*. Tesis Doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Putnam, R. (1995). "Bowling alone: America's declining social capital", en *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 1, pp. 65-78.
- Putnam, R. D. (1993). "The prosperous community", en *The American prospect*, vol. 4, nº 13, pp. 35-42.
- Putnam, R. D. (2000). "Bowling alone: America's declining social capital", en *Culture and politics*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 223-234.
- Reddel, T., & Woolcock, G. (2004). "From consultation to participatory governance? A critical review of citizen engagement strategies in Queensland", en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, nº 3, pp. 75-87
- Roberts, N. (2004). "Public deliberation in an age of direct citizen participation", en *The American Review of Public Administration*, vol. 34, nº 4, pp. 315-353. DOI: 10.1177/0275074004269288
- Sanders, K., & Canel, M. J. (2015). "Mind the gap: Local government communication strategies and Spanish citizens' perceptions of their cities", en *Public Relations Review*, vol. 45, nº 5, pp. 777-784.
- Stolle, D., Hooghe, M. (2005). "Inaccurate, Exceptional, One-Sided or Irrelevant? The debate about the alleged decline of social capital and civic engagement in western societies", en *British Journal of Political Science*, nº 35, pp. 149-167.
- Surva, Laidi, Piret Tõnurist, and Veiko Lember. (2016). "Co-Production in a Network Setting: Providing an Alternative to the National Probation Service", en *International Journal of Public Administration*, vol. 39, nº 13, pp. 1031-1043.
- Teorell, J., Torcal, M., & Montero, J. R. (2007). "Political participation: Mapping the terrain", en *Citizenship and involvement in European democracies: A comparative perspective*, nº 17, pp. 334-357.
- Thomas, J. C. (2013). "Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management", *Public Administration Review*, vol. 73, nº 6, pp. 786-796.
- Tuurnas, S. (2015). "Learning to co-produce? The perspective of public service professionals", en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 28, nº 7, pp. 583-598. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2015-0073>
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). "Public service performance and trust in government: the problem of causality", en *International Journal of Public Administration*, vol. 26, nº 8-9, pp. 891-913.
- Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., & Bouckaert, G. (2008). "Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline?" en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, nº 1, pp. 47-64.
- Verba, S., & Nie, N. H. (1972). *Participation in America: Social equality and political democracy*. New York: Harper & Row.
- World Bank (2014). Strategic framework for mainstreaming citizen engagement in World Bank Group operations. Documento disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/266371468124780089/pdf/929570WP0Box380ategicFrameworkforCE.pdf> (Consultado, 10 de mayo de 2017).
- Yang, K., y Callahan, K. (2007). "Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality", en *Public Administration Review*, vol. 67, nº 2, pp. 249-264. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00711.x>