

# Gobernanza democrática, coproducción y Tercer Sector en la provisión de servicios sociales en Suecia\*

VICTOR PESTOFF\*\*

## RESUMEN

Muchos países europeos están buscando nuevas maneras de implicar a los ciudadanos y al Tercer Sector en la provisión y la gobernanza de los servicios sociales, con el fin de afrontar los importantes desafíos demográficos, políticos y económicos a los que se enfrenta el Estado del bienestar en el siglo XXI. La coproducción proporciona un modelo que combina a los agentes de los servicios públicos con los ciudadanos que contribuyen a la provisión de un servicio público. La participación ciudadana puede alcanzar varias dimensiones: la económica, la social, la política y aún otra específica del servicio. Tanto el grado de participación ciudadana como la influencia del usuario y el personal experto en la provisión del servicio varían notablemente según quién sea el proveedor de los servicios de bienestar. Para ilustrar estos puntos se utilizará el material empírico de un reciente estudio sobre cuidados infantiles en Suecia. La reflexión acumulada y los hallazgos de investigación sobre la coproducción de servicios públicos a través del Tercer Sector pueden contribuir al desarrollo de un nuevo paradigma de gobernanza democrática.

## 1. GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y SERVICIOS SOCIALES

El concepto de gobernanza ha atraído recientemente mucha atención, poniéndose en boga en las ciencias sociales. Se usa en una amplia serie de contextos con significados muy diferentes. Kersbergen y Waarden (2004) investigaron la diver-

\* Traducción del original en inglés de Maite Casado.

\*\* Profesor invitado del *Institute for Civil Society Studies* (Ersta Sköndal University College) de Estocolmo (victor.pestoff@esh.es).

sidad de significados e identificaron hasta nueve definiciones diferentes del concepto; por su parte, Hirst (2002: 18-19) le atribuye cinco significados o contextos diferentes: el desarrollo económico, las instituciones y los regímenes internacionales, las corporaciones, la provisión privada de servicios públicos en la estela de la Nueva Gestión Pública y las nuevas prácticas para coordinar las actividades a través de redes, sociedades y foros de discusión. Según Hirst (2002: 21), la razón principal para promover una mayor gobernanza reside en el nacimiento de la "sociedad organizacional". Las grandes organizaciones existentes a ambos lados de la divisoria "público/privado" en las sociedades post-industriales avanzadas apenas dejan espacio a la democracia o la influencia ciudadana. Esto se debe a la falta de control local y de procesos democráticos para la adopción de decisiones en la mayoría de las grandes organizaciones. El concepto de gobernanza apunta a la necesidad de repensar la democracia y encontrar nuevos métodos de control y regulación, independientes del Estado o del sector público y que no se basen en el monopolio estatal de esas prácticas.

Uno de los debates fundamentales en la ciencia política y la teoría democrática gira en torno a la pregunta de si la democracia requiere una ciudadanía activa. Para algunos, un diseño institucional inteligente es suficiente para lograr el bien común. Las elecciones periódicas y libres, en combinación con unos partidos políticos competitivos, deberían garantizar la supervivencia de la democracia. Para otros, la democracia y la gobernanza democrática son inconcebibles sin una cultura de la ciudadanía activa. Los llamamientos a favor de una ciudadanía más activa que refuerce la participación ciudadana en la provisión de los servicios y

de un papel más activo para las organizaciones del Tercer Sector han cobrado fuerza en los últimos años (Ostrom, 1999; Fung, 2004; Pestoff, 2008a). Desde la perspectiva del Estado del bienestar, la gobernanza democrática, en un nivel macro, se puede definir como una política o un régimen que promueve una participación ciudadana y una provisión de servicios de bienestar por parte del Tercer Sector sustancialmente mayores y, por ende, un pluralismo considerablemente mayor en el ámbito del bienestar. En el nivel micro implica una participación e influencia importantes del usuario y el personal en las organizaciones que proporcionan servicios de bienestar. Esto podría contribuir al desarrollo de un nuevo paradigma de la democracia participativa.

Este artículo se centra en el modelo de la coproducción y analiza el Tercer Sector y el papel de los ciudadanos en la provisión y la gobernanza de los servicios sociales. Empieza examinando la participación ciudadana y la coproducción en la provisión y la gobernanza de los servicios sociales. Prosigue señalando los principales aspectos de la coproducción (en cuanto a la participación económica, social, política y específica del servicio) de los padres en la provisión de cuidados infantiles, y compara cuatro tipos de proveedores en Suecia: las cooperativas de padres, las cooperativas de trabajadores, los servicios municipales y las pequeñas empresas privadas (con ánimo de lucro). Luego explora con mayor detalle las variaciones en la influencia de los padres y el personal en esos cuatro tipos de organizaciones. Finalmente valora la importancia de los regímenes de bienestar y las diferencias sectoriales observables en la coproducción, sosteniendo que en los servicios públicos y privados mercantiles existe un "techo de cristal" a la participación tanto del personal como de los usuarios.

Desde una perspectiva histórica también cabe señalar tres importantes desarrollos en la provisión de los servicios sociales: en primer y en segundo lugar, el rápido desarrollo del Estado del bienestar durante la posguerra y, paralelamente, de unas políticas que se hicieron más abstractas, alejándose de los problemas cotidianos del ciudadano corriente. En efecto, el desarrollo del Estado del bienestar en las décadas de 1970 y 1980 proporcionó a los ciudadanos muchos y nuevos servicios sociales. Pero también hubieron de hacer frente a más impuestos, a un ejército creciente de funcionarios civiles que proporcionarían esos nuevos servicios sociales y a una rápida profesionalización de estos últimos, que previamente se prestaban en el ámbito fami-

liar. La provisión de esos servicios se trasladó de la esfera privada a la pública a medida que las mujeres se incorporaban al mercado de trabajo y dejaban de suministrarlos en el hogar, o dejaban al menos de hacerlo a tiempo completo 24 horas durante los siete días de la semana. Así, los ciudadanos perdieron la perspectiva de la provisión de muchos servicios sociales personales y la capacidad de influir en ellos. En tercer lugar, en las décadas de 1980 y 1990, de resultas de los cambios políticos, muchos de esos servicios se privatizaron en mayor o menor medida y/o se supeditaron cada vez más a la gestión mercantil, siguiendo las ideas de la Nueva Gestión Pública. Se sostuvo que la "salida" antes que la "voz" (utilizando los conceptos acuñados por Hirschman) daría más poder de decisión a los ciudadanos, y que la competencia abarataría los servicios sociales, aumentando su eficiencia.

Sin embargo, los costes de transacción del cambio de proveedores para la mayoría de servicios sociales de larga duración hicieron prohibitiva esa salida, y las prometidas reducciones de costes tardaron en manifestarse. Antes bien, muchos monopolios públicos fueron a menudo sustituidos por oligopolios privados de servicios de bienestar. Por otra parte, muchas personas comenzaron a percibir que esa provisión, tanto la pública como la privada, minimizaba su influencia. Con el desarrollo de las grandes burocracias públicas y privadas, la cuestión ya no estribaba exclusivamente en asegurar el acceso a servicios de bienestar de buena calidad. El ciudadano corriente también quería tener (o recuperar) cierta influencia en la provisión de servicios sociales, que, al fin y al cabo, afectan a uno de los aspectos más importantes de su vida cotidiana. Este tipo de políticas han recibido la denominación de "subpolíticas" o "políticas de vida" (*life politics*) (Giddens, 1998). En el contexto de una situación caracterizada por niveles más altos de educación y de individualismo reflexivo, muchos ciudadanos apoyaron la implantación y el desarrollo de nuevas fórmulas para implicarse e influir directamente en la provisión de servicios sociales de los que dependen ellos y sus seres queridos hoy día. En tanto ciudadanos de Estados del bienestar democráticos quieren (volver a) reclamar su influencia y control sobre los servicios que respaldan políticamente o que pagan con sus impuestos, al margen de quién los provea.

Además de estos desarrollos históricos, muchos gobiernos europeos, si no la mayoría, están buscando actualmente nuevas maneras de implicar a sus ciudadanos en la provisión y la gobernanza de los servicios de bienestar públicos. En general, las razones son similares en toda Europa. En primer

lugar está el desafío del envejecimiento de la población; en segundo lugar, el creciente déficit democrático en todos los niveles –local, regional, nacional y europeo–; y en tercero, la austeridad semipermanente de las finanzas públicas, que recientemente se ha agudizado debido a la crisis económica global. La respuesta a estos tres desafíos varía entre los diferentes países y sectores de la provisión de servicios, pero se pueden observar cuatro tendencias generales: primera, el desarrollo de nuevas maneras de implicar a los usuarios de los servicios de bienestar como coproductores de sus propios servicios; segunda, la difusión de nuevas técnicas de cogestión y cogobernanza de los servicios sociales en varios países europeos (un número especial de la revista *Public Management Review* analizó estas dos primeras respuestas<sup>1</sup>); tercera, el desarrollo de “juntas de usuarios” en el nivel local, al objeto de implicarlos en el diálogo sobre los servicios públicos y facilitar su participación tanto en la provisión como en la gobernanza de esos servicios (si bien estas juntas o consejos de usuarios siguen siendo principalmente consultivos y carecen, por regla general, de la capacidad de adoptar decisiones y ejercer un verdadero control sobre el presupuesto); y cuarta, el desarrollo gradual en algunos países europeos de la representación funcional de usuarios, yuxtapuesta a la representación a través de canales territoriales propia de la democracia representativa (Pestoff, 2008b).

## 2. LAS PRINCIPALES DIMENSIONES DE LA COPRODUCCIÓN

Hay que distinguir entre los servicios sociales continuados y los no continuados. La mayoría de los servicios de bienestar pertenecen a la primera categoría y, por tanto, tienen un impacto inmediato en las oportunidades y la calidad de vida de las personas y/o las familias que los reciben. Entre los servicios de bienestar continuados se incluyen el cuidado de los niños o las actividades preescolares, la educación básica y secundaria, el cuidado de los mayores, el de los discapacitados, así como el preventivo y de larga duración. Los usuarios de estos servicios dependen absolutamente de ellos y normalmente no pueden confiar en la “salida” del sistema para conseguir más influencia o satisfacción. Los costes de transacción de la “salida” suelen ser prohibitivos, por lo que la “voz”,

<sup>1</sup> *Public Management Review* 8, 4 (2006, reimpresso en 2008).

más que la “salida”, proporciona a los consumidores esa capacidad de influir y recibir compensación (Pestoff, 1998 y 2005). La existencia de instituciones que promueven la “voz” del consumidor es, pues, importante para los servicios de bienestar continuados. La coproducción facilita la voz del consumidor, especialmente cuando implica la participación colectiva más que individual en la provisión de los servicios de bienestar.

La coproducción o la implicación ciudadana en la provisión de servicios públicos suscitó muchísimo interés entre los especialistas estadounidenses en administración pública en las décadas de 1970 y 1980<sup>2</sup>. El concepto lo desarrolló originalmente el Grupo de Trabajo sobre Teoría Política y Análisis Político de la Universidad de Indiana. En la década de 1970, este grupo se opuso a las teorías dominantes de la gobernanza urbana que subyacían a la recomendación política de una centralización masiva. Diversos estudiosos y funcionarios afirmaban que los ciudadanos, en tanto clientes, recibirían servicios más eficientes y eficaces si se les proporcionaba un personal profesional empleado por una gran agencia burocrática (Ostrom, 1999: 358). No obstante, los miembros del citado Grupo de Trabajo no hallaron respaldo empírico a este supuesto; en cambio, sí tropezaron con varios mitos relacionados con la producción pública. Uno se asentaba en la noción de un único productor responsable de los servicios urbanos en cada jurisdicción. De hecho, normalmente encontraron varias agencias, así como empresas privadas productoras de una variedad de servicios. Y más importante aún, también se percataron de que la producción de un servicio, a diferencia de la de bienes, resultaba difícil sin la participación activa de quienes lo recibían. Desarrollaron el término *coproducción* para describir la relación potencial que podía existir entre el productor “regular” (los policías urbanos, los maestros de escuela, el personal sanitario ...) y los “clientes” que, mediante el servicio, querían convertirse en personas más seguras, más instruidas o más sanas.

En las sociedades complejas se da la división del trabajo, y la mayoría de las personas se implican en la producción a tiempo completo de bienes y servicios como productores regulares. Sin embargo, los consumidores individuales o grupos de consumidores también pueden contribuir, directa o indirectamente, a la producción de bienes y servicios como consumidores-productores. Así, la coproducción se

<sup>2</sup> Para un excelente estudio, véase Parks *et al.* (1981, 1999).

caracteriza por la combinación de actividades con las que tanto los agentes de los servicios públicos como los ciudadanos contribuyen a la provisión de tales servicios. Los primeros se implican como profesionales o "productores regulares", mientras la "producción ciudadana" se basa en los esfuerzos voluntarios de los individuos o grupos para mejorar la calidad y/o la cantidad de los servicios que reciben (Parks *et al.*, 1981, 1999). La coproducción es, por tanto, una forma en la que puede plasmar la sinergia entre lo que hace un gobierno y lo que hacen los ciudadanos (Ostrom, 1999).

Por su parte, Alford (2002) ha argumentado que existen diferentes motivos para la coproducción en diferentes contextos. Cuanto más público es el valor consumido por los clientes, más complejas son sus motivaciones para coproducir. Concluye que "promover la coproducción es una forma de ensalzar el valor que reciben los clientes de los servicios, haciendo más explícitos sus aspectos no materiales mediante recompensas intrínsecas, incentivos solidarios o un aliciente normativo".

En Suecia apenas se debate la cuestión de realzar el papel de los ciudadanos en la provisión de servicios de bienestar, salvo quizá en lo concerniente a la mayor promoción del voluntariado. Sin embargo, actualmente los ciudadanos invierten buena parte de su tiempo y esfuerzo en la producción de servicios de bienestar; así, por ejemplo, los padres en el cuidado de los niños o en las actividades deportivas juveniles que organizan los clubes deportivos, y también los familiares en el cuidado de los mayores y discapacitados. Participan directamente en la producción del valor final del cuidado infantil, las actividades deportivas juveniles y/o la asistencia a mayores y discapacitados, aunque esos servicios los provean principalmente profesionales y se financien mediante impuestos.

El Proyecto TSFEPS<sup>3</sup> permitió examinar la relación entre la participación de los padres en la provisión y gobernanza del cuidado de los niños en ocho países de la Unión Europea (Pestoff, 2006 y 2008). Se hallaron diferentes niveles de participación parental en los distintos países y según las formas de provisión de los cuidados infantiles (es decir, por el sector público, por el privado con ánimo de

<sup>3</sup> El Proyecto TSFEPS (Cambio en las estructuras familiares y las políticas sociales: Los servicios infantiles como instrumentos de cohesión social) se llevó a cabo en ocho países europeos entre 2002-2004 (Bélgica, Bulgaria, Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, España y Suecia). Véase [www.emes.net](http://www.emes.net) para más detalles y resultados específicos de la investigación.

lucro y por el Tercer Sector). Los niveles más altos de participación parental se encontraron en los proveedores del Tercer Sector: asociaciones de padres en Francia, iniciativas parentales en Alemania y cooperativas de padres en Suecia. También se identificaron diferentes tipos de participación parental, es decir, económica, política y social. Los tres tipos de participación se podían reconocer con claridad en los proveedores del Tercer Sector para cuidados infantiles; pero la participación política y económica resultaba muy limitada en los servicios provistos por los ayuntamientos y por empresas privadas. Se observaron, además, variaciones en las pautas de participación de diferentes países. Los padres participaban activamente en el nivel micro de provisión de cuidados infantiles del Tercer Sector en Francia, Alemania y Suecia y, en su gobernanza (en el nivel meso) también en los dos primeros países, pero no así en el tercero.

En Suecia se proveen normalmente cuidados infantiles para los niños entre uno y seis años, cuando empiezan la escuela primaria. Durante la década de los noventa, las matrículas que tenían que pagar los padres y otras condiciones relativas al cuidado infantil variaron mucho entre los municipios, pero con la reforma *Maxtaxa* (Ley sobre tasas máximas) a principios del siglo XXI se normalizaron (de nuevo). Hoy día estas tasas son muy parecidas entre los distintos proveedores, y los padres sólo pagan una pequeña cantidad de su renta, según una escala que va disminuyendo en relación con el número de hijos que mandan a la guardería. Así pues, no hay incentivos económicos para que los padres elijan entre uno u otro tipo de provisión. Antes se sostenía que las cooperativas de padres eran menos caras, probablemente debido a que los costes laborales eran menores, pero los padres tenían una obligación laboral (es decir, de participación) vinculada con esta forma de provisión. Hoy día, con la reforma *Maxtaxa*, las condiciones que establecen los municipios pueden variar sólo escasamente entre las formas de provisión o los tipos de proveedores. Todas las guarderías infantiles colectivas en Suecia están subsidiadas de forma similar y con una cantidad semejante por niño. La financiación pública cubre casi el 85 por cien de los ingresos totales de todas las formas de provisión colectiva de servicios de cuidados infantiles<sup>4</sup>.

En su estudio sobre el Estado del bienestar sueco, Vamstad (2007) se centra en la política de la diversidad, la participación parental y la calidad de

<sup>4</sup> Véase Vamstad (2007) para más detalles.

los servicios de cuidados infantiles. Este estudio se basa en una muestra casi aleatoria de 18 proveedores de cuidados infantiles: seis en Östersund y doce en Estocolmo. Incluye una entrevista con los directivos de los centros seleccionados y el uso de cuestionarios para acopiar información procedente del personal y de los padres de tales centros. Un total de 268 padres y 116 miembros del personal de estos 18 centros rellenaron y enviaron estos cuestionarios. La tasa de respuesta del personal fue del 81 por cien, mientras la de los padres alcanzó el 50 por cien. Vamstad compara entre las cooperativas de padres y las cooperativas de trabajadores, así como también entre la oferta de servicios municipales de cuidado infantil y las pequeñas empresas privadas que proporcionan este tipo de cuidados. Su estudio no sólo confirma la existencia de las tres dimensiones de la coproducción que ya había identificado el proyecto TSFEPS, sino que también esboza las marcadas diferencias entre los distintos proveedores respecto a la importancia de estas dimensiones en la provisión de servicios de bienestar.

Según Vamstad (2007), las cooperativas de padres promueven mucha más participación parental política, social y económica que los otros tres tipos de proveedores; lo cual no representa una gran sorpresa, toda vez que la esencia de la cooperativa de padres es la participación parental. Sin embargo, este estudio también demuestra que la oferta pública-municipal y la privada-mercantil no permiten más que una participación marginal o *ad hoc* de los padres en los servicios de cuidado de los niños. Por ejemplo, las sugerencias que hacen los padres cuando por la mañana dejan o por la tarde recogen a sus hijos en una guardería pública o privada pueden acogerse con agrado, como también que los padres dediquen tiempo y esfuerzo a un evento social (por ejemplo, la fiesta anual de Navidad o la de primavera al término del curso escolar). Hay asimismo grupos de discusión o "juntas" en algunos centros públicos municipales suecos, pero confieren a los padres un peso muy limitado. Sólo se puede lograr una mayor participación en aspectos económicos y políticos cuando los padres se organizan colectivamente para obtener servicios de mejor calidad o diferentes de los que proporciona el Estado o el mercado.

Otro aspecto de la coproducción particularmente relevante para las cooperativas de padres es la participación específica en el servicio. ¿Participan los ciudadanos en actividades centrales, junto a los proveedores profesionales, o se limitan a realizar principalmente contribuciones marginales o secundarias, aunque quizá necesarias para el ser-

vicio? La primera situación puede desembocar en la sustitución del personal profesional por voluntarios, mientras la segunda podría calificarse de participación complementaria. Un ejemplo de esta última participación se encuentra en los padres que asumen responsabilidades relativas al mantenimiento y a la gestión de una instalación educativa de nivel preescolar o elemental, sin asumirlas, en cambio, en actividades pedagógicas centrales. Así, en las cooperativas de padres de nivel preescolar o elemental, los padres se encargan del mantenimiento del lugar, de la gestión de la instalación, de la biblioteca, etc. Pero sólo en caso de ausencia del personal regular debido a enfermedad, asistencia a cursos de formación u otras circunstancias excepcionales, los padres contribuyen a las actividades pedagógicas básicas proporcionando servicios preescolares a sus niños y a los ajenos. Esta división del trabajo tiende a limitar los conflictos de intereses entre padres y personal. Restringir la participación ciudadana a las actividades complementarias puede contribuir a asegurar tanto la provisión profesional de servicios de bienestar centrales como la participación activa de los ciudadanos en sus aspectos complementarios. Esta participación puede contribuir también a frenar los costes de los servicios, en la medida en que a los profesionales se les exige de proporcionar la totalidad de los servicios complementarios, como por ejemplo el mantenimiento, la gestión, etcétera.

Las cooperativas de padres en Suecia promueven los cuatro tipos de participación del usuario: económica, social, política y complementaria. Proporcionan a los padres posibilidades de participación activa en la gestión y el funcionamiento de la institución que cuida a su(s) hijo(s) y oportunidades de convertirse en coproductores activos de servicios de calidad para sus hijos y los ajenos. Claro que otros tipos de cuidados infantiles también permiten algunas vías limitadas de coproducción en los servicios a la infancia financiados públicamente, pero las posibilidades de los padres de influir en la gestión de esos servicios siguen siendo bastante limitadas.

### 3. LA INFLUENCIA DE LOS PADRES Y DEL PERSONAL

Participación e influencia no significan necesariamente lo mismo. Así, los proveedores de un servicio social pueden promover diferentes grados de influencia del cliente y/o del personal en la oferta y la organización del servicio. Vamstad (2007)

CUADRO 1

**INFLUENCIA PERCIBIDA Y DESEADA DEL USUARIO, POR TIPO DE PROVEEDOR DE CUIDADOS INFANTILES**

Proveedor/Influencia percibida	"Alguna influencia", "influencia considerable" y "gran influencia" (%)	Media*	(n)	"Desearía más influencia" (%)
Cooperativa de padres	88,7	5,6	(107)	13,2
Cooperativa de trabajadores	50,0	4,6	(48)	28,3
Servicio municipal	44,9	4,4	(89)	37,3
Pequeña empresa privada	12,5	3,6	(24)	58,3

\* Basada en una escala de 1 a 7 (de menor a mayor influencia).  
Fuente: Adaptación de las tablas 8.6 y 8.8 de Vamstad (2007).

preguntó a los padres y al personal de las instituciones de cuidados infantiles estudiadas cuánta influencia tenían en ese momento y si querían adquirir más. Quienes respondieron a la primera pregunta podían elegir entre siete alternativas de una escala (con los valores "muy pequeña" y "pequeña" en el extremo inferior, y "considerable" y "gran influencia" en el extremo superior). En cambio, las respuestas a la pregunta sobre si querían tener más influencia se contestaban con respuestas simples de "Sí/No". Los cuadros 1 y 2 sólo reflejan las categorías más frecuentes en el extremo superior de la escala de influencia. El cuadro 1 presenta la influencia de los padres y su deseo de influir más, mientras el cuadro 2 recoge los respectivos datos referidos al personal empleado en los establecimientos de provisión de los servicios de cuidado infantil.

Que la influencia de los padres sea claramente mucho mayor en las cooperativas de padres y menor en las empresas privadas extraña muy poco. Ahora bien, el porcentaje casi dobla también al que arroja la categoría de los servicios municipales. Las diferencias en cuanto a la influencia que pueden ejercer los padres en los diferentes tipos de proveedores parecen, pues, muy sustanciales.

Volviendo al deseo de ejercer más influencia, de nuevo encontramos la pauta de respuestas esperada, que refleja inversamente cuánta influencia experimentan en el momento de responder. Muy pocos padres en las cooperativas de padres desean obtener más influencia, mientras en las pequeñas empresas privadas casi tres de cada cinco respondieron que querían conseguir más influencia. Entre estos dos extremos se encuentran las cooperativas

CUADRO 2

**INFLUENCIA PERCIBIDA Y DESEADA DEL PERSONAL, POR TIPO DE PROVEEDOR DE CUIDADOS INFANTILES**

Proveedor/influencia percibida	"Influencia considerable" (%)	"Gran influencia" (%)	Media*	(n)	"Desearía más influencia" (%)
Cooperativa de trabajadores	16,7	72,2	6,4	(18)	16,7
Cooperativa de padres	34,1	22,7	5,7	(44)	16,3
Pequeña empresa con ánimo de lucro	37,5	12,5	5,4	(8)	75,0
Servicio municipal	23,9	10,9	4,8	(46)	57,8

\* Basada en una escala de 1 a 7 (de menor a mayor influencia).  
Fuente: Adaptación de las tablas 8.7 y 8.8 de Vamstad (2007).

de trabajadores, donde más de uno de cada cuatro padres afirma desear más influencia, y los servicios municipales, donde uno de cada tres expresa ese deseo. La proporción de un tercio de padres de niños cuidados en establecimientos municipales deseosos de ejercer mayor influencia permite afirmar la existencia de una aspiración sólida de aumentar su participación en la toma de decisiones. Por tanto, no cabe afirmar que la selección entre los diferentes proveedores resulte de una pauta según la cual los padres más interesados eligen las formas de cuidados infantiles más participativas y absorbentes, y los padres más pasivos optan por formas menos absorbentes. Parece que, en general, los padres, independientemente del tipo de proveedor de servicios de cuidados infantiles que elijan, creen en su capacidad de participar en decisiones importantes relativas al cuidado de sus hijos. Probablemente esto refleje la difusión de la norma que establece la conveniencia de la participación en la provisión de los servicios de bienestar públicamente financiados, al margen del tipo de proveedor. Parece evidente que las denominadas "juntas de influencia" que introdujo la reforma sueca en las instituciones preescolares municipales mejorarían ostensiblemente su eficacia si incluyeran a más padres motivados y activos, y les ofrecieran la oportunidad de influir en las decisiones. Del mismo modo, las cooperativas de trabajadores ganarían legitimidad y confianza si incorporaran a los padres de forma significativa.

En cuanto al personal de los establecimientos de cuidados infantiles, fueron muchos más (que los padres) los que respondieron que tenían mucha influencia, pero también se observaron diferencias significativas en la distribución de las frecuencias. Para mayor claridad, en el cuadro 2 se desagregan las categorías de respuesta "influencia considerable" y "gran influencia".

Una vez más cabe identificar claramente la pauta de influencia lógicamente esperada, según la cual el personal de las cooperativas de trabajadores ejerce la mayor influencia, y el de los servicios municipales la menor. En las cooperativas de trabajadores, casi nueve de cada diez miembros del personal afirman tener una influencia considerable o una gran influencia, mientras sólo un tercio del personal de los establecimientos municipales dice ejercer semejante influencia. En las cooperativas de padres, aproximadamente tres de cada cinco miembros del personal declaran tener bastante influencia, mientras sólo la mitad de los entrevistados dan esa respuesta en las pequeñas empresas privadas. Y, de nuevo, la distribución de porcentajes de personal que desea tener más influencia refleja inver-

samente la de los que afirman ejercer mucha influencia. Tanto en las cooperativas de padres como en las de trabajadores, pocos desean adquirir más influencia, mientras lo contrario ocurre entre el personal de los otros dos tipos de proveedores de cuidados infantiles. En los establecimientos municipales, cerca de tres de cada cinco miembros del personal declaran desear mayor influencia, mientras en las pequeñas empresas privadas tres de cada cuatro entrevistados manifiestan este deseo. Parece, por tanto, que hay un espacio significativo para una mayor influencia del personal en estos dos últimos tipos de proveedores de cuidados infantiles, que además podría contribuir a mejorar los respectivos entornos laborales (Pestoff, 2000).

Un dato sin duda interesante es el porcentaje relativamente bajo de personal empleado en las cooperativas de padres que afirma desear ejercer más influencia en su esfera de desempeño profesional. Es casi idéntico al que encontramos entre el personal de las cooperativas de trabajadores. Estos últimos "son propietarios" de los establecimientos de cuidados infantiles, no quizás en el sentido de que puedan venderlos, pero sí en el de adoptar decisiones y asumir la responsabilidad última de su supervivencia. Claramente, el personal de las cooperativas de padres se encuentra en una situación muy diferente porque son los padres los "propietarios"; ellos adoptan las decisiones importantes y asumen la responsabilidad última. Normalmente, el personal carece de voto, pero no necesariamente de voz en la gestión de las cooperativas de padres. La sorprendente semejanza en la proporción de personal que en las cooperativas de trabajadores y en las de padres expresa un deseo de influir más indica que en estas últimas hay tal intensidad de colaboración entre el personal y los padres que prácticamente desaparece la necesidad sentida de más influencia.

En definitiva, en los servicios de cuidados infantiles descubrimos que ni el Estado ni el mercado permiten a los padres obtener una participación e influencia más que marginal o *ad hoc*. Los datos muestran que las cooperativas de trabajadores permiten a los padres obtener más influencia que los establecimientos municipales o las pequeñas empresas privadas. El personal de estas cooperativas se declara en mayor medida satisfecho con la influencia que ejerce, lo que redundaría en entornos de trabajo más democráticos. Pero tampoco el personal empleado en las cooperativas de padres expresa deseos de obtener más capacidad de decisión. Así, tanto las cooperativas de padres como las de trabajadores parecen maximizar la influencia del personal en com-

paración con los establecimientos municipales y las pequeñas empresas privadas. Además, a tenor de los datos, las cooperativas de padres también maximizan la influencia de los usuarios.

#### 4. ¿COPRODUCCIÓN, INCLUSIÓN, EXCLUSIÓN O TECHOS DE CRISTAL?

Un régimen y/o una política de bienestar puede "excluir" (*crowd out*) o "incluir" (*crowd in*) determinados comportamientos de la población. Por ejemplo, una política de reforma del bienestar que hace principalmente hincapié en individuos económicamente racionales que maximizan el valor de los servicios públicos a los que acceden, proveyéndoles de incentivos económicos para cambiar su comportamiento, tiende a menospreciar los valores de la reciprocidad y la solidaridad, la acción colectiva, la coproducción y la provisión de servicios de bienestar del Tercer Sector. Según Vidal (2008), la falta de una legislación favorable es el principal obstáculo para el desarrollo de empresas sociales en Europa. Resulta imposible aislar el desarrollo de empresas sociales de las decisiones de un gobierno. Las leyes italianas sobre cooperativas sociales nos proporcionan un buen ejemplo. Garantizan a las cooperativas sociales un trato preferencial en los concursos públicos para ciertos servicios sociales. Así pues, los gobiernos poseen una considerable capacidad de promover la acción colectiva, la coproducción y las empresas sociales entre las diferentes opciones organizativas que proporcionan servicios de bienestar.

La coproducción implica diferentes relaciones entre las autoridades públicas y los ciudadanos, y también permite diferentes niveles de participación ciudadana en la provisión de servicios públicos. Conviene distinguir dos dimensiones de la participación ciudadana en la provisión de servicios públicos. La primera dimensión guarda relación con la intensidad de las relaciones entre el proveedor y el consumidor de servicios públicos. La intensidad de las relaciones entre las autoridades públicas y los ciudadanos puede ser esporádica y distante, intermitente y/o de corta duración, o puede implicar relaciones de bienestar continuadas y/o intensivas. En el primer caso, la participación ciudadana en la provisión de servicios públicos implica sólo contactos indirectos telefónicos, postales o mediante el correo electrónico, etc.; pero en el segundo caso implica una interacción cara a cara directa, diaria y sucesiva entre proveedores y ciudadanos durante un lar-

go período de tiempo. Por ejemplo, la participación ciudadana en la prevención de la delincuencia, la vigilancia vecinal o la presentación de la declaración de la renta suele implicar sólo contactos esporádicos o indirectos entre los ciudadanos y las autoridades. Las interacciones cara a cara de corta duración o los contactos intermitentes son característicos de la participación en los cursos de formación pública para el empleo o en los programas de mantenimiento de las viviendas públicas, que a veces suponen la participación de los residentes (Alford, 2002). En cambio, la participación parental en la gestión y el mantenimiento de servicios escolares y preescolares públicamente financiados implica contactos repetidos de larga duración. Esto sitúa a los padres en la posición de sujetos activos en la provisión de esos servicios (Pestoff, 2006 y 2008b). Pueden influir en su desarrollo y contribuir a decidir el futuro de los servicios proporcionados. Lo mismo cabe afirmar de otros servicios de bienestar continuados.

La segunda dimensión afecta al nivel de participación ciudadana en la provisión de servicios públicos, que puede ser bajo, medio o alto. Combinando estas dos dimensiones se obtiene una tabla de tres por tres con nueve celdas. No todas ellas se pueden identificar en el mundo real o en las aportaciones publicadas sobre la coproducción; por eso, algunas celdas del cuadro 3 permanecen vacías. Además, sería necesario explicitar una tercera dimensión: el grado de implicación de la sociedad civil en la provisión de servicios públicos. Éste determina la forma de participación ciudadana, es decir, si es acción colectiva organizada, participación individual/grupal o consentimiento individual/grupal. El cuadro 3 trata de reflejar estas relaciones.

En general, la creciente intensidad de las relaciones entre las autoridades públicas y los ciudadanos en la provisión de servicios públicos va de la mano de la creciente participación ciudadana. Las relaciones esporádicas y distantes implican niveles de participación bajos, mientras los servicios de bienestar continuados generan más participación. Sin embargo, cuando se trata de la provisión de servicios de bienestar continuados y/o intensivos, la bibliografía especializada permite distinguir dos pautas. Primera, en la provisión del Tercer Sector destaca un nivel alto de participación ciudadana porque se basa en la acción colectiva y la participación ciudadana directa. Las cooperativas de padres para el cuidado de los niños en Francia, Alemania y Suecia ilustran este punto. Segunda, en la provisión pública-municipal de servicios de bienestar continuados se puede identificar una participación ciudadana más limitada. Se centra habitualmente en

CUADRO 3

## COPRODUCCIÓN Y RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS CIUDADANOS (EJEMPLOS)

<i>Intensidad de las relaciones → Nivel de participación ciudadana ↓</i>	<i>Esporádica y distante</i>	<i>Intermitente y/o de corto plazo (&lt; 1 año)</i>	<i>Intensiva y/o continuada (&gt; 2 años)</i>	<i>Grado de implicación de la sociedad civil</i>
<b>Alta</b>	–	–	Cuidado infantil, educación básica, cuidado de discapacitados, sanidad, cuidado de mayores, vivienda, integración laboral	Provisión por parte del Tercer Sector (acción colectiva organizada/ organizaciones de la economía social)
<b>Media</b>	–	Cursos de formación para el empleo; mantenimiento de vivienda pública con participación de arrendatarios...	Cuidado infantil, educación básica, cuidado de discapacitados, sanidad, cuidado de mayores	Provisión pública (interacción ciudadanos individuales-administración pública y/o juntas de usuarios [bien <i>in situ</i> , bien a nivel urbano])
<b>Baja</b>	Ayuda para cumplimentar formularios, declaraciones de renta...; seguridad residencial...	Vigilancia vecinal	–	Asentimiento ciudadano (individuos y grupos)

Fuente: Elaboración propia.

las interacciones con el ciudadano individual y/o las juntas de usuarios. Se permite a los ciudadanos participar esporádica o limitadamente, pero rara vez se les da la oportunidad de representar un papel importante en la provisión del servicio o encargarse de él, y no se les otorgan derechos de toma de decisión o responsabilidad en el ámbito económico de la provisión del servicio.

Esto crea un "techo de cristal" para la participación ciudadana en los servicios públicos y limita al ciudadano a representar un papel pasivo como usuario del servicio que puede hacer demandas al

sector público, pero no adoptar decisiones ni asumir responsabilidad alguna en la implementación de las políticas públicas. El espacio permitido a los ciudadanos en la provisión pública de estos servicios es demasiado restringido como para que su participación sea significativa o verdaderamente democrática. Así, sólo cuando los ciudadanos se implican en grupos o colectivos organizados pueden lograr, al menos en apariencia, tener control democrático sobre la provisión de los servicios financiados públicamente. Un razonamiento similar cabría hacer respecto de la participación del usuario en empresas privadas que proporcionan servicios de bienestar.

De todo lo anterior se desprende que la participación en los servicios de cuidados infantiles adopta formas bastante diferentes. Buena parte de los servicios aquí estudiados se incluyen en la categoría "de-arriba-hacia-abajo" en el estilo de la provisión del servicio: a los padres se les ofrecen escasas oportunidades para influir directamente en la adopción de decisiones referentes a la provisión de los servicios de cuidado infantil. Así ocurre normalmente en los establecimientos municipales y las empresas privadas que proporcionan tales servicios. Quizá esto no es más que lógico desde la perspectiva de los gobiernos locales. Son, después de todo, instituciones representativas, elegidas por los votantes en elecciones convocadas periódicamente. Incluso pueden considerar la participación directa del cliente o usuario en el funcionamiento de los servicios públicos como una amenaza tanto para la democracia representativa que ellos institucionalizan como para su propio poder. La participación directa de un grupo determinado, como los padres, proporcionaría a estos últimos un derecho a veto o un "segundo voto" en el nivel del servicio. Es posible que también se dé cierta resistencia profesional a la implicación y mayor participación de los padres.

La lógica de la participación directa del usuario es también ajena a los proveedores privados con ánimo de lucro. La "salida", más que la "voz", proporciona el medio de comunicación en los mercados, donde los padres son considerados consumidores. Así, esta lógica también restringe la mayoría de los tipos de participación directa del usuario. Sólo los servicios de las cooperativas de los padres se incluyen claramente en la categoría "de-abajo-hacia-arriba". Aquí encontramos los ejemplos más claros de gobernanza democrática. Los padres están directamente implicados en el funcionamiento del centro infantil de sus hijos, en el sentido de que son responsables del mantenimiento, de la gestión y de otros asuntos relativos a las instalaciones de ese centro. También participan en la toma de decisiones que afectan a la provisión del servicio como miembros y "propietarios" de los establecimientos en los que se ofrece.

## 5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La coproducción resulta de la combinación de actividades de los agentes de servicios públicos y los ciudadanos participantes en la provisión de tales servicios. Los primeros se implican como profesionales o "productores regulares", mientras la

"producción ciudadana" se basa en los esfuerzos voluntarios de individuos o grupos para mejorar la calidad y/o cantidad de los servicios que usan. En las sociedades complejas existe una división del trabajo y la mayoría de las personas se compromete a tiempo completo en la producción de bienes y servicios como productores regulares. Sin embargo, los consumidores individuales o grupos de consumidores también pueden contribuir a la producción de bienes y servicios como consumidores-productores. La participación de los ciudadanos en la provisión de servicios de bienestar confiere una dimensión única de la gobernanza democrática a las organizaciones del Tercer Sector que, por regla general, no existe ni en los servicios públicos ni en las empresas con ánimo de lucro.

Cabe distinguir cuatro tipos de participación ciudadana en la provisión de servicios de bienestar financiados públicamente: económica, social, política y específica del servicio. Al comparar la influencia que adquieren los padres y el personal empleado según el tipo de proveedor de los servicios (cooperativas de padres, cooperativas de trabajadores, servicios municipales y pequeñas empresas privadas) se observa que, en las cooperativas de padres y de trabajadores, tanto los padres como el personal ejercen más influencia que en los establecimientos municipales y las empresas privadas. Parece, pues, que ni el Estado ni el mercado permiten una participación significativa en los servicios de cuidados infantiles. Ésta sólo se logra cuando los padres se organizan colectivamente para obtener más calidad o servicios diferentes de los que el Estado o el mercado les pueden proporcionar. Por lo demás, las cooperativas de trabajadores parecen otorgar a los padres más influencia que los servicios municipales o las pequeñas empresas privadas; las respuestas del personal de estas cooperativas indican asimismo que considera tener un nivel de influencia muy alto, lo que las convierte en entornos laborales más democráticos.

Los establecimientos públicos-municipales, así como las pequeñas empresas privadas-mercantiles, apuntan a la existencia de un techo de cristal para la participación de los ciudadanos como usuarios y consumidores de servicios de bienestar continuados. La evidencia sugiere también que existen límites similares para la participación del personal en las formas públicas y privadas con ánimo de lucro de provisión de servicios de bienestar. Sólo las empresas sociales, como las cooperativas de trabajadores y de consumidores, parecen hoy capaces de desarrollar los mecanismos necesarios para traspasar esos límites, ya que confieren poder a los con-

sumidores y al personal, concediéndoles derechos democráticos e influencia.

Con todo, es necesario hacer una valoración realista de los diferentes motivos e intereses para implicarse en la coproducción desde la perspectiva de los interesados (*stakeholders*), es decir, de las autoridades municipales, el personal profesional y los usuarios/ciudadanos. Las autoridades y el personal tienen razones de naturaleza profesional, política y económica, mientras las razones de los ciudadanos se basan en consideraciones económicas, sociales, políticas y de calidad. Importa entender esas diferencias e intentar reducirlas para que la coproducción sea sostenible. En particular, cuando la coproducción se da en servicios de bienestar continuados, requiere una interacción frecuente y repetida, que suele ser diaria, entre el personal profesional y los usuarios/consumidores. Sin un diálogo entre ellos, la coproducción resulta imposible; este diálogo puede ayudar a los dos grupos a adaptar mutuamente sus expectativas y las del servicio proporcionado de una forma beneficiosa para ambos. También reduce los costes de transacción de la provisión de servicios, en comparación con otras formas que no requieren un diálogo continuo entre los proveedores y los consumidores de un servicio de bienestar.

Estos hallazgos pueden contribuir al desarrollo de una política de gobernanza democrática, tanto en el nivel micro como en el macro, así como a un nuevo paradigma de democracia participativa (Pestoff, 2008a) y a una ciudadanía dotada de poder (Fung, 2004). Sin embargo, es importante hacer hincapié en la interacción entre el gobierno, los ciudadanos y el Tercer Sector, y señalar que la coproducción suele tener lugar en contextos políticos determinados. El análisis coste/beneficio individual y la decisión de cooperar voluntariamente dependen de la estructura de las instituciones políticas y de las facilidades proporcionadas por los actores políticos. En todo caso, lo que parece claro es que la provisión de servicios centralizada o altamente estandarizada tiende a hacer la articulación de las demandas más costosa para los ciudadanos y a inhibir la capacidad de respuesta del gobierno; en cambio, la participación ciudadana parece funcionar mejor cuando la provisión de servicios es descentralizada y menos estandarizada (Ostrom, 1999).

El énfasis de muchos gobiernos europeos bien en reforzar la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios de bienestar, bien en confiar la mayoría de ellos al mercado tiende a obstaculizar el desarrollo de la coproducción y la gobernanza demo-

crática. Lo cierto es que el Estado puede tanto excluir/desplazar como incluir/incorporar ciertas conductas entre la población. Sin un régimen institucional y una legislación favorables es imposible promover una mayor coproducción y la provisión de servicios de bienestar por parte del Tercer Sector. Y sólo la coproducción y un mayor pluralismo en las políticas de bienestar pueden promover la gobernanza democrática de los servicios de bienestar.

## BIBLIOGRAFÍA

ALFORD, J. (2002), "Why do public sector clients co-produce? Towards a contingency theory", *Administration & Society*, 34, 1: 32-56.

BRANDSEN, T. y V. PESTOFF (2008), "Co-production, the Third Sector and the delivery of public services: An introduction", en: PESTOFF, V. y T. BRANDSEN (eds.), *Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services*, Londres/Nueva York, Routledge.

FUNG, A. (2004), *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton/Oxford, Princeton University Press.

GIDDENS, A. (1998), *The Third Way - the Renewal of Social Democracy*, Oxford, B. Blackwell/Polity Press.

HIRST, P. (2002), "Democracy and governance", en: PIERRE, J. (ed.), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

KERSBERGEN, K. VAN y F. VAN WAARDEN (2004), "«Governance» as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", *European Journal of Political Research*, 43, 2: 143-171.

OSTROM, E. (1999), "Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development", en: MCGINNIS, M. D. (ed.), *Polycentric Governance and Development. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Ann Arbor (Michigan), University of Michigan Press.

PARKS, R. B. et al. (1981), "Consumers as co-producers of public services: Some economic and institutional considerations", *Policy Studies Journal*, 9: 1001-1011 (reimpreso en: MCGINNIS, M. D. (ed.)

(1999), *Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Ann Arbor (Michigan), University of Michigan Press).

PESTOFF, V. (1998 y 2005), *Beyond the Market and State. Civil Democracy & Social Enterprises in a Welfare Society*, Aldershot (Brookfield), Ashgate.

– (2000), “Enriching Swedish women’s work environment: The case of social enterprises in day care”, *Economic & Industrial Democracy - an International Journal*, 21, 1: 39-70.

– (2006), “Citizens as co-producers of welfare services: Childcare in eight European countries”, *Public Management Review*, 8, 4: 503-520 (reimpreso en: PESTOFF, V. y T. BRANDSEN (eds.) (2008), *Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services*, Londres/Nueva York, Routledge).

– (2008a), *A Democratic Architecture for the Welfare State: Promoting Citizen Participation, the Third Sector and Co-Production*, Londres/Nueva York, Routledge.

– (2008b), “Co-production, the third sector and functional representation”, en: OSBORNE, S. (ed.), *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, Londres/Nueva York, Routledge.

PESTOFF, V. y T. BRANDSEN (eds.) (2006), “Co-production: the Third Sector and the Delivery of Public Services”, *Public Management Review*, 8, 4 (reimpreso en: PESTOFF, V. y T. BRANDSEN [eds.] [2008], *Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services*, Londres/Nueva York, Routledge).

VAMSTAD, J. (2007), *Governing Welfare: The Third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State*, Östersund, Tesis doctoral (No. 37).

VIDAL, I. (2008), “Should social enterprise be a core element in the provision of public services or is it a distraction?”, en: OSBORNE, S. (ed.), *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*, Londres/Nueva York, Routledge.