

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**INICIATIVAS GUBERNAMENTALES DE COPRODUCCIÓN:
UN ANÁLISIS DEL PLANO MUNICIPAL DE MÉXICO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

LUIS ANDRÉS ACEVEDO MARCELÍN

DIRECTOR DE TESINA: DR. OLIVER DAVID MEZA CANALES

AGUASCALIENTES, AGS.

OCTUBRE, 2017

A mi familia

Agradecimientos

La culminación de este trabajo de investigación fue todo un reto. Estoy en deuda con el doctor Oliver Daniel Meza por haber dirigido mi tesina con sinigual destreza. A la par, reconozco que, sin las oportunas y destacadas aportaciones de los doctores Héctor Mauricio Núñez y Héctor Raúl Pacheco-Vega, mis ideas todavía no hubieran reposado en este documento. De verdad, ¡muchísimas gracias!

Agradezco a mis amigos entrañables que multiplicaron los momentos memorables de mi estancia en Aguascalientes. En particular, a Sara Silvia por su apoyo sincero e incondicional; a Leslie Magally por ser fuente inagotable de comprensión y diversión; a Aldo Iván por su camaradería; a Kenia por ser una luz al otro lado del río; a José Antonio por esos consejos que dolieron pero que sirvieron para madurar.

También doy las gracias a las personas que han ayudado a forjar mi pensamiento crítico. Destaco las enseñanzas perspicaces del doctor Javier Treviño, mi primer empleador. A su vez, estoy agradecido con el Mtro. Rodrigo Garza y el Mtro. Roberto Francisco Gerhard por darme la oportunidad de unirme a su distinguido equipo de trabajo. No hay palabras que describan el orgullo y la felicidad que siento de trabajar con ambas personalidades del sector público federal.

Por último, y más importante, debo agradecer a mis familiares. Dios se lució conmigo. Gracias a mamá y papá por sus desvelos, esfuerzos y sacrificios, así como por creer en mí; a mis hermanas por su complicidad y cariño; a mis abuelas, tíos, primos y sobrinos por sus muestras de afecto en todo momento. Ustedes son mi motor principal para ejecutar mis más grandes proyectos.

Mi entera gratitud a cada uno de ellos.

Resumen

Mientras que varios académicos han analizado formas de mejorar el involucramiento de los ciudadanos en esquemas de coproducción, rara vez se presta atención a las condiciones que propician que un gobierno local instrumente este tipo de iniciativas participativas. Esta investigación examina factores que favorecen o inhiben la probabilidad de que el orden gubernamental local coproduzca en México. Con base en el modelo teórico de corte gerencial de Díaz & Ortiz (2011), el documento plantea dos hipótesis relativas a los déficits que podrían presentarse en el proceso de producción de servicios públicos locales. La estrategia empírica utiliza un modelo probabilístico y datos de corte transversal. Los resultados sugieren que entre menos déficits tenga un gobierno local, mayor será su probabilidad de coproducir. La conclusión es que hay un problema de equidad entre los esfuerzos gubernamentales de coproducción.

Palabras clave: coproducción, servicios públicos, gobierno local, problema de equidad.

Índice

Lista de tablas	VII
Lista de anexos	VIII
Introducción.....	1
CAPÍTULO I. Aproximaciones teóricas sobre la coproducción	3
I.I Enfoque global.....	3
I.I.I Origen y conceptualización.....	3
I.I.II Efectos de la coproducción	4
I.I.I.I Ventajas.....	4
I.I.I.II Desventajas	5
I.I.III Los esfuerzos gubernamentales de coproducción	6
I.I.IV La incorporación de la ciudadanía a la gestión: dos modelos en competencia	7
I.I.V ¿Por qué un gobierno local coproduce? Un enfoque en los déficits de gestión	8
I.II Caso mexicano	10
I.II.I Panorama de la institución municipal	10
I.II.I.I Democratización	11
I.II.I.II Descentralización.....	11
I.II.II Panorama de la provisión de servicios públicos locales	12
I.II.III Prácticas de participación ciudadana en el plano municipal	12
CAPÍTULO II. Diseño de la investigación	14
II.I Metodología	14
II.II Datos	15
II.II.I Variable dependiente	15
II.II.II Variables independientes.....	16
II.II.I.I Cobertura	17
II.II.I.II Mecanismos para medir percepción o satisfacción de los ciudadanos	18
II.II.III Controles	19
CAPÍTULO III. Resultados.....	22
CAPÍTULO IV. Discusión	26
IV.I Limitaciones de la investigación	27

IV.II Implicaciones de política pública.....	28
Conclusiones	30
Referencias	31

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Relación de hipótesis</i>	10
Tabla 2. <i>Estadísticas descriptivas y narrativa de la variable dependiente</i>	16
Tabla 3. <i>Estadísticas descriptivas y narrativa de las variables independientes</i>	19
Tabla 4. <i>Estadísticas descriptivas y narrativa de las variables de control</i>	21
Tabla 5. <i>Especificaciones del modelo probit</i>	24

Lista de anexos

Anexo 1.

Número de municipios mexicanos con y sin iniciativas de coproducción en 2011.....37

Anexo 2.

Tipología del proceso de coproducción.....38

Introducción

La coproducción se conceptualiza en administración pública como un proceso por el cual agentes gubernamentales y ciudadanía producen servicios públicos en conjunto (Nabatchi, Sancino & Sicilia, 2017; Ostrom, 1996; Ostrom & Ostrom, 1977). En lustros recientes, algunos autores han señalado que los esquemas de coproducción podrían ser la única opción realista para mejorar el bienestar en comunidades pobres (Joshi & Moore, 2004).¹ Bajo esta óptica, la coproducción podría resultar más propicia en el ámbito local no sólo porque el contacto entre servidores públicos y ciudadanos es más cercano, sino porque varios países han descentralizado la responsabilidad de proveer servicios a sus órdenes de gobierno local en las últimas décadas (Ahmad, Devarajan, Khemani & Shah, 2005). Asimismo, una de las causas por las cuales hay coproducción se debe a iniciativas gubernamentales (Jakobsen, 2013).²

A pesar de que el aparato gubernamental desempeña una función crucial para llevar a cabo la incorporación de la ciudadanía a la producción de los servicios, la literatura académica poco repara en las condiciones bajo las cuales un gobierno local³ puede instrumentar este tipo de iniciativas participativas. Más atención presta a los recursos, las habilidades y la motivación que requieren los ciudadanos para que se involucren de manera óptima o efectiva ante una convocatoria gubernamental (Alford, 2002; Bovaird, Van Ryzin, Loeffler & Parrado, 2015; Glaser, Yeager & Parker, 2006; Jakobsen, 2013; Jakobsen & Andersen, 2013; Marschall, 2004; Percy, 1984; Percy, 1987; Rosentraub & Sharp, 1981; Schneider, 1987; Thomsen, 2015). Por ello, el objetivo de esta investigación es analizar factores que favorecen o inhiben la probabilidad de que los gobiernos locales coproduzcan.

Al hacerlo, el documento discute los modelos teóricos que proponen Díaz & Ortiz (2011, p. 366) sobre las lógicas que orientan al gobierno para incorporar ciudadanos a la gestión: uno corresponde a un enfoque de democracia participativa; el otro, a uno de carácter más gerencial. Después se argumenta que este último tiene mayor afinidad a los esfuerzos gubernamentales de

¹ En este contexto, la coproducción es una opción para mejorar la provisión de servicios públicos. Hay otras alternativas como la cooperación intermunicipal o los esquemas de privatización que no forman parte del objetivo de esta investigación.

² Si bien los ciudadanos pueden ser los instrumentadores de iniciativas de coproducción (ver Whitaker, 1980), aquí se analiza únicamente aquéllas que son producto de esfuerzos gubernamentales porque el gobierno es propenso a definir las funciones de los ciudadanos (Bovaird, 2007, p. 846; Bovaird & Loeffler, 2012, p. 1122).

³ A lo largo del texto, gobierno local y gobierno municipal se emplean de manera indistinta.

coproducción porque en ambos casos los servidores públicos tratan de cubrir déficits. En consecuencia, dos hipótesis se elaboran y se someten a prueba empírica con base en la experiencia de los gobiernos municipales de México, ya que son responsables de suministrar los servicios públicos por mandato constitucional y, parte de ellos, han abierto espacios para coproducir (véase Anexo 1). La estrategia empírica consiste en el uso de un modelo probabilístico y datos de corte transversal.⁴

Los resultados sugieren que los gobiernos locales con menos déficits son más propensos a realizar prácticas de coproducción, mientras que aquellos municipios con mayores dificultades son menos proclives. Lo anterior permite concluir que, a pesar de que los esquemas de coproducción son oportunos para entornos paupérrimos, hay un problema de equidad entre los esfuerzos gubernamentales de coproducción porque las municipalidades más favorecidas son las que terminan por capitalizar las bondades que provee la coproducción. Este trabajo contribuye en dos planos. Por un lado, el texto plantea que el problema de equidad también se presenta en los agentes gubernamentales que intentan coproducir, pues este objeto de estudio únicamente se analizaba desde la perspectiva de la ciudadanía. Por el otro, identifica variables relevantes en la instrumentación de prácticas gubernamentales de coproducción.

Además de la introducción, el resto del documento se compone de cinco apartados. El primero repasa las aproximaciones teóricas de la coproducción, presenta las lógicas que orientan a un gobierno a involucrar a la ciudadanía con el propósito de desprender hipótesis y, revisa de manera sucinta el caso de los gobiernos municipales mexicanos. El segundo describe la estrategia empírica de la investigación conforme a los datos que se retoman de los municipios de México. En el tercero se presenta la interpretación de los resultados de la regresión probabilística, mientras que en el cuarto se discuten a la luz del marco teórico y se mencionan tanto las limitaciones de la investigación como algunas implicaciones de política pública. El último esboza las conclusiones e identifica nuevas líneas de investigación relativas a la instrumentación de iniciativas gubernamentales de coproducción.

⁴ La investigación utiliza una base de datos que proviene del *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011* (en lo sucesivo, CNGMD). Esta base se complementa con datos del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como de clasificaciones regionales y de población que realizaron Ziccardi (2002) y Rodríguez-Oreggia & Tuirán (2006), respectivamente.

CAPÍTULO I

Aproximaciones teóricas sobre la coproducción

El capítulo repasa la más reciente conceptualización de la coproducción como un ciclo de producción de servicios públicos en el que intervienen únicamente dos tipos de actores: agentes gubernamentales y ciudadanos. Este apartado también describe los efectos positivos y negativos que se han registrado de las prácticas de coproducción de manera teórica y empírica, así como los esfuerzos que hace un gobierno para instrumentar esquemas de coproducción con la ciudadanía. Después se expone dos modelos teóricos que refieren al involucramiento de la ciudadanía a la gestión pública (uno de democracia participativa, otro de corte gerencial). Luego se argumenta que el modelo de corte gerencial se asocia más con las iniciativas gubernamentales de coproducción y, enseguida, un par de hipótesis se vinculan a la probabilidad que tiene un gobierno local de coproducir. En las líneas subsecuentes se desarrolla el caso mexicano.

I.I Enfoque global

I.I.I Origen y conceptualización

Durante la década de 1970, la coproducción surgió en Estados Unidos como un término para explicar la participación directa de la ciudadanía en la producción de servicios públicos (ver Ostrom & Ostrom, 1977). En primera instancia, el término se analizó en estudios de administración pública y política urbana, pues suponía una estrategia que los gobiernos locales en zonas urbanas podían instrumentar para mejorar su provisión de servicios. Su uso pronto se expandió a otras disciplinas y actividades en las que aparecieron más actores. Por esta razón, Nabatchi et al. (2017) realizaron un ejercicio conceptual reciente para definir el alcance teórico de la coproducción e identificar sus posibles variaciones.⁵ La nueva conceptualización estableció de manera definitiva la colaboración de ciudadanos y agentes gubernamentales a partir de la aportación de sus respectivos insumos.

⁵ Los autores indican que la coproducción también forma parte de la literatura académica sobre negocios, la cual parece tener una mejor conceptualización y, por tanto, un mayor entendimiento.

Desde esta perspectiva, la ciudadanía no debía contar con altos niveles de preparación profesional o técnica⁶ y su contribución debería ser tanto activa como voluntaria. Por su parte, los actores gubernamentales deberían ser servidores públicos y, en caso de que no lo fueran, tenían que actuar en representación del gobierno para garantizar la figura de autoridad. La propuesta conceptual se ilustra mediante una tipología de 3x4.⁷ Las tres dimensiones aluden a los niveles de coproducción que se alcanzan según el número de participantes que se involucran (es decir, de forma individual, grupal o colectiva),⁸ mientras que las otras cuatro corresponden a las fases que integran el ciclo de servicios públicos (co-comisión, co-diseño, co-provisión y co-evaluación).⁹ En síntesis, el concepto de coproducción se concibe como un proceso en el que los participantes pueden encontrarse en diferentes niveles de agregación.¹⁰

I.I.II Efectos de la coproducción

Aun cuando la coproducción no es una panacea al alcance de los gobiernos locales para mejorar su provisión de servicios públicos (Bovaird, 2007, p. 856; Bovaird & Loeffler, 2012, p. 1136; Percy, 1984, p. 444), hay argumentos teóricos y empíricos que sustentan los beneficios que tienen la coproducción para los actores involucrados. En contraste, otros argumentos también sugieren sus efectos negativos.

I.I.I.I Ventajas

La aparición de la coproducción coincidió con los recortes presupuestarios que atestiguaron los gobiernos locales en distintas latitudes en la década de 1980 (Nabatchi et al., 2017). Esto

⁶ Por su traducción al idioma inglés, *lay person*. Por ello y, según estos autores, la coproducción se distingue de otros conceptos que tienen que ver con arreglos de gobernanza colaborativa, redes de gobernanza, asociaciones público-privadas y otras formas de gobernanza interactiva, pues generalmente involucran a actores técnicos o expertos en el problema a solucionar. Además, mencionan que la coproducción difiere de la participación ciudadana debido a que la primera requiere mucha mayor coordinación para concretarse.

⁷ El Anexo 2 ilustra esta tipología.

⁸ Nabatchi et al. (2017) establecen que, en la primera dimensión, el participante coproduce para obtener beneficios personales; en la segunda, para generar soluciones a problemas que les afecta como un individuo que pertenece a un segmento específico de la población y, en la tercera, para mitigar problemas de su comunidad. Cabe señalar que los participantes pueden involucrarse como ciudadanos, clientes o consumidores.

⁹ En esta conceptualización, la co-misión radica en las actividades que se realizan para definir prioridades; el co-diseño, a aquellas actividades de planeación; la co-provisión, a las actividades para instrumentar o mejorar un servicio público, y la co-evaluación, a esas actividades que se enfocan a analizar áreas de oportunidades por medio del monitoreo y/o la valoración de elementos cualitativos y cuantitativos.

¹⁰ Este proceso es parecido al planteamiento de la escalera que elaboró Arnstein (1969). No obstante, la autora hablaba sobre el empoderamiento de los ciudadanos a la par que ganaban terreno frente a las autoridades. En la coproducción, la finalidad no es concentrarse en que los ciudadanos se empoderen, sino que los ciudadanos se involucren bajo una lógica de complementariedad al gobierno que busca fortalecer la provisión de servicios públicos.

propició que algunos propusieran que la coproducción era una promesa para mantener –e incluso incrementar– la oferta gubernamental de servicios sin que ello incrementara la carga impositiva a los contribuyentes (Brudney & England, 1983; Levine & Fisher, 1984; Mattson, 1986).¹¹ Otras bondades teóricas que se le atribuyeron a la coproducción desde la parte gubernamental radicaron en una menor erogación de recursos públicos (Percy, 1987), una mayor oferta de servicios disponibles (Rosentraub & Sharp, 1981, p. 511), así como el incremento en su calidad (Mattson, 1986, p. 51; Percy, 1984). Desde un enfoque más democrático se comentó que el gobierno podría recuperar la confianza y el apoyo de la ciudadanía (Levine & Fisher, 1984).

Empíricamente, ciertos estudios revelaron que los servicios públicos no sólo aumentaron en cantidad (Thomas, 1987), sino también en calidad (Bovaird & Loeffler, 2012; Ostrom, 1996). También se encontró que el gobierno pudo responder de mejor manera a las necesidades de la población (Glaser, Yeager & Parker, 2006; Thomas, 1987). Con relación a los ciudadanos, Levine & Fisher (1984) arguyeron que la coproducción contribuía a revitalizar el sentido de ciudadanía. En adición, Percy (1987) expresó que la sociedad generaba mayor consciencia de sus aportaciones y eso promovía la formación de capital social. De forma empírica, Bovaird (2007) halló que la misma comunidad promovía la movilización de sus miembros para alcanzar resultados de interés colectivo y Folz (1991) concluyó que la ciudadanía se involucraría en otras etapas si su opinión se considera desde fases previas a la implementación.

1.1.11.11 Desventajas

La desventaja que más se discute en los estudios de coproducción es el problema de equidad, el cual se aborda de forma exclusiva en la ciudadanía (Rosentraub & Sharp, 1981; Percy, 1984; Levine & Fisher, 1984, p.185; Thomas, 1987). Este problema estriba en que los ciudadanos difieren en sus aportaciones por el contexto en el que se encuentran, en consecuencia, su oferta de servicios diferirá en términos de cantidad y calidad.¹² A su vez, esto ampliaría la brecha social. Para mitigar este problema, Jakobsen (2013) propuso que el gobierno debería ser proactivo en dotar a los participantes con los recursos que requieren para que logren un efectivo involucramiento. Otro conflicto que se advierte es que los niveles de producción de servicios

¹¹ Si bien la coproducción fue una de otras opciones que se plantearon en esa época para paliar los recortes fiscales en el plano de gobierno local, queda fuera del alcance de esta investigación ahondar en las demás alternativas. Para más información, véase Honadle (1984).

¹² En este sentido, ciudadanos en situaciones más favorables tendrán un mayor y/o un mejor nivel de servicios en comparación con los que se desenvuelven en contextos menos favorables.

podrían ser sub-óptimos por relacionarse con problemas de acción colectiva (Isham & Kahkonen, 1998).

Esto significa que el aparato gubernamental y los ciudadanos podrían dejar de proveer insumos porque posiblemente alguien más los daré y esta situación no implica que los servicios dejarán de suministrarse. De ahí que los autores insistan en explorar el número óptimo de personas para coproducir y un correcto funcionamiento institucional. Una complicación más reside en las tensiones que se generan entre los ciudadanos y los agentes gubernamentales, pues los primeros carecen de habilidades y conocimientos técnicos con respecto a los segundos (Rosentraub & Warren, 1987). Nuevamente es oportuno señalar el cuidado que debe haber en el diseño institucional que permita la interacción del gobierno con la sociedad. Por último, Bovaird & Loeffler (2012) encontraron que, por más ahorros que implique la coproducción, siempre habrá erogaciones de los recursos públicos para llevarla a cabo.

I.I.III Los esfuerzos gubernamentales de coproducción

Aunque el gobierno no es el único que puede ser promotor de iniciativas de coproducción,¹³ sí define las funciones que debe desempeñar la ciudadanía (Bovaird, 2007, p. 846; Bovaird & Loeffler, 2012, p. 1122). Al respecto, Jakobsen (2013, p. 30) precisa que la parte gubernamental no tiene bajo su directo control aquellos insumos que provee la ciudadanía. Quizá por este motivo, varios análisis se han concentrado en examinar los recursos, las habilidades y la motivación que necesita la sociedad cuando un gobierno impulsa iniciativas de coproducción, ya que eso implicaría alcanzar mayores niveles de involucramiento o una participación más efectiva (Alford, 2002; Bovaird et al., 2015; Glaser et al., 2006; Jakobsen, 2013; Jakobsen & Andersen, 2013; Marschall, 2004; Percy, 1984; Percy, 1987; Rosentraub & Sharp, 1981; Schneider, 1987; Thomsen, 2015).

En contraste, la literatura de coproducción poco repara en los factores que favorecen u obstaculizan la probabilidad de que el gobierno coproduzca. De los escasos estudios sobre el gobierno, la vertiente principal en países desarrollados se ha ceñido en conocer la disposición de los agentes gubernamentales a incorporar a la ciudadanía. Prueba de ello son los trabajos de Rosentraub & Warren (1987) y Pammer (1992). En cambio, en estudios de caso de países en desarrollo, Ostrom (1996) estudió el desempeño de los agentes gubernamentales, la cual resultó

¹³ En otras palabras, la ciudadanía también podría detonar las prácticas de coproducción (Whitaker, 1980).

crucial para mejorar los servicios públicos que suministran a partir de la adopción de esquemas de coproducción. En años más recientes, esta visión ha vuelto a ser enfatizada para la autoridad local de estos mismos países (ver GCPSE, 2016) sin contemplar que el orden de gobierno local de estos países enfrenta escenarios más hostiles para coproducir (Joshi & Moore, 2004, p.33).

I.I.IV La incorporación de la ciudadanía a la gestión: dos modelos en competencia

Díaz & Ortiz (2011, p. 363) establecen que hay dos modelos teóricos que explican las lógicas por las cuales un gobierno decide involucrar a la ciudadanía a la gestión pública y, por consiguiente, influyen en el diseño de instrumentos y mecanismos participativos.¹⁴ El primero se construye desde una perspectiva de democracia participativa, mientras que el segundo se configura desde un enfoque de corte más gerencial. De acuerdo con las autoras, ambos modelos parten del supuesto de que la democracia representativa en sí es insuficiente para representar y satisfacer las múltiples necesidades de una población y, por ende, el involucramiento de los ciudadanos es necesaria para subsanar los rezagos que se presenten en la gestión gubernamental. Ahora bien, existen elementos que permiten diferenciar cada modelo. A manera de matizar las diferencias entre ambos modelos, las autoras señalan que:

Desde la perspectiva gerencial, se sostiene que la participación ciudadana se incorpora a la gestión para tratar de subsanar algún tipo de deficiencia en la administración o en el gobierno [...], es decir, se involucra a la ciudadanía siempre desde una lógica de complementación y sólo hasta donde haga falta hacerlo para cubrir las áreas de incompetencia; en cambio, desde la perspectiva de la democracia participativa, además de las consideraciones estratégicas, suelen entrar también en juego aspectos ideológicos y de sensibilización política (p. 366).

La coproducción parece ser más compatible con el modelo de corte gerencial si se consideran las fases del proceso de producción de servicios públicos. En este sentido, un gobierno podría tener déficits de gestión en cualquiera de estas fases y la colaboración de la ciudadanía ayudaría a reducirlos. Asimismo, la ciudadanía no es un sustituto del aparato gubernamental, sino que es

¹⁴ De acuerdo con Pacheco-Vega & Vega (2001), hay diferentes modalidades de participación ciudadana en los asuntos públicos. Con base en esta perspectiva, el involucramiento de la ciudadanía puede darse desde el diseño de políticas hasta su implementación o evaluación. Así, la aproximación se torna compatible con la conceptualización de Nabatchi et al. (2017).

la contraparte que complementa y permite producir más y/o mejores servicios públicos. Hasta ahora, las consideraciones políticas no se perfilan como una finalidad en los estudios de coproducción. Por otro lado, Díaz (2017) indica que los déficits de gestión atañen a las insuficiencias de información, colaboración o experiencia que tiene el aparato gubernamental en ciertos temas de la agenda local y, en tanto, los ciudadanos podrían brindar insumos para paliar los problemas de gestión gubernamental.

Por ejemplo, el Global Centre for Public Service Excellence (en adelante GCPSE, 2016, p. 6) argumenta que la ciudadanía podría ayudar a los servidores públicos a paliar los rezagos que son latentes en una comunidad. Este centro de estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo plantea que la ciudadanía, al estar en contacto directo con los servicios públicos, puede brindar información que permite entender de mejor forma el problema público a resolver. En adición, el involucramiento ciudadano puede redundar tanto en la obtención de recursos adicionales (en contextos donde el gobierno enfrente restricciones económicas) como en una plataforma pública para la deliberación y la evaluación. Así, el aparato gubernamental debería alcanzar una mayor efectividad en su provisión de servicios públicos, además de una mayor legitimidad y una rendición de cuentas más adecuada.

II.V ¿Por qué un gobierno local coproduce? Un enfoque en los déficits de gestión

Una forma de analizar los déficits de gestión en la coproducción podría ser por medio del análisis de los servicios públicos locales debido a que sus características podrían revelar si es necesaria la colaboración de la ciudadanía. Pero, ¿qué elementos en específico? Al menos en países en desarrollo, Antúnez & Galilea (2003) apuntan que la cobertura y la calidad de los servicios son rubros prioritarios para que los gobernantes puedan aumentar el bienestar social de sus demarcaciones. Por el lado de la cobertura, un gobierno local debería incorporar ciudadanos a la producción de servicios cuando estos últimos sean insuficientes para satisfacer las necesidades de la población. De manera contraria, entre mayor oferta de servicios haya en un municipio, la probabilidad de coproducir debería disminuir. Esto último representa una correlación negativa.¹⁵

No obstante, la hipótesis también podría ser que, a mayor cobertura de servicios en una municipalidad, mayor probabilidad de que existan iniciativas gubernamentales de

¹⁵ La estrategia empírica utiliza correlaciones, por tanto, aquí se habla de asociaciones entre variables.

coproducción. La asociación positiva puede deberse a dos razones. La primera es que poblaciones más prósperas —de acuerdo con la literatura académica de participación política— son más proclives a involucrarse en asuntos públicos (Frey, 1971). En este tenor, en una comunidad próspera la oferta de servicios debería ser más adecuada y, así, el involucramiento ciudadano menos necesario. Otra posible explicación es que, al abordar el rubro de cobertura, intrínsecamente se alude a la instrumentación, la cual es una etapa del proceso de producción de servicios. Si más nivel de servicios se relaciona con la probabilidad de coproducir, quizá los agentes gubernamentales coproducen para complementar etapas de monitoreo y/o evaluación.

Al explicar las anteriores y posibles correlaciones, la hipótesis de cobertura se torna ambivalente. En cuanto a la calidad, los gobiernos locales deberían instrumentar iniciativas de coproducción cuando la calidad de los servicios sea deficiente. El problema con este rubro es que es subjetivo. Para Kampen, De Wall & Bouckaert (2006, p. 400), la calidad de los servicios podría medirse por medio de la percepción o la satisfacción de la ciudadanía. La visión de estos autores es compatible con Glaser et al. (2006) y Thomas (1987), ya que argumentan que el nivel de gobierno local podría responder de mejor manera a las necesidades que aqueja a una comunidad si los habitantes brindan información sobre su experiencia al usar los servicios públicos. Como un proceso de producción, los mecanismos deberían existir en cada fase del ciclo.

De manera que, si el gobierno no los tuviera en cada una (o al menos en una) de ellas, debería ser más difícil coproducir. Por tanto, esto podría concebirse como un déficit de gestión. En cambio, si este tipo de mecanismos están disponibles, la probabilidad de coproducir sería más alta porque habría posibilidad de canalizar los insumos de información de forma sistemática. Aquí hay una relación positiva. La Tabla 1 sintetiza las hipótesis de la investigación.

Tabla 1*Relación de hipótesis*

Hipótesis	Correlación
H₁: Entre mayor es la cobertura de servicios públicos en la localidad, menor es la probabilidad de que el gobierno despliegue iniciativas de coproducción	+/-
H₂: La existencia de mecanismos para medir la percepción o satisfacción de la ciudadanía debería aumentar la probabilidad de que el gobierno local coproduzca	+

Fuente: Elaboración propia.

I.II Caso mexicano**I.II.I Panorama de la institución municipal**

En México existen 2457 municipios¹⁶ que tienen las administraciones gubernamentales más cercanas a la población.¹⁷ Aunado a ello, 384 municipios urbanos concentran las tres cuartas partes del número total de habitantes del país (SEDESOL-SEGOB-CONAPO, 2012).¹⁸ Lo anterior significa que los mexicanos viven en zonas predominantemente urbanas. Históricamente, el orden de gobierno municipal ha sido el eslabón más débil del federalismo mexicano. No obstante, la institución municipal adquirió protagonismo en las dos últimas décadas del siglo pasado porque hubo cambios sustanciales a su favor en el texto constitucional,¹⁹ de manera específica, en el artículo 115. Las modificaciones que sufrió este artículo constitucional formaron parte de la tesitura que experimentó el plano local en los años ochenta y noventa del siglo pasado. A saber, procesos de democratización y descentralización.

Aun cuando los gobiernos locales ganaron mayores competencias y atribuciones constitucionales, algunos estudiosos del municipalismo mexicano refrendan que la fragilidad de

¹⁶ Véase <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>.

¹⁷ México tiene otros dos órdenes de gobierno. A saber, el federal y el estatal.

¹⁸ Según esta referencia, estos municipios urbanos concentran a 15 mil personas o más.

¹⁹ Otras modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia municipal se realizaron antes de los ochenta y noventa del siglo pasado, pero fueron de menor envergadura y no forman parte del objetivo de esta investigación.

este orden de gobierno es evidente hasta estos días (ver Díaz, 2015; Cabero & Díaz, 2012). Por tanto, estos académicos exhortan a fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para abatir sus debilidades estructurales y funcionales.

1.11.1.1 Democratización

Tras la inestabilidad política que caracterizó al sistema político mexicano en el siglo XIX y a principios del siglo XX, el país logró crear instituciones que permitieran canalizar las demandas sociales de manera pacífica. El ejemplo más notorio fue la creación de un partido político en 1929 que aglutinó a diversas masas de la sociedad y que fue hegemónico²⁰ durante los próximos setenta años. A pesar de esta situación, México atestiguó las primeras alternancias en el plano local por las victorias que obtuvo el Partido Acción Nacional (PAN) de presidencias municipales. Como proyecto de gobierno, este partido en particular se distinguió del PRI por promover una agenda en la que se incluyera a los ciudadanos para mitigar los niveles de opacidad con los que se gobernaba. En otras palabras, el estilo de gobierno del PAN supuso la práctica de valores democráticos que parecían estar en el olvido (Guillen, 1996).

1.11.1.2 Descentralización

A causa de la incapacidad de mantener un sistema centralizado, una transferencia de responsabilidades del orden federal comenzó hacia las órdenes de gobierno subnacionales²¹ también en la década de 1980. Con la reforma constitucional al artículo 115, los gobiernos locales recobraron -entre otras funciones- protagonismo sobre la propiedad inmobiliaria y la provisión de servicios públicos de acuerdo con García (2003). La descentralización en el tema urbano impuso una serie de retos a los municipios porque las administraciones municipales no contaban con experiencia ni con capacidades institucionales suficientes para hacerles frente (García, 1994). Esto “condujo a los municipios a explorar procesos de cambio e innovación, guiados por imágenes organizacionales que prometían eficacia, eficiencia y calidad” (García & Gómez, 2011, p. 158). Un ejemplo fue la incorporación de la ciudadanía a la gestión.

²⁰ El partido hegemónico alude al Partido Nacional Revolucionario, después sería renombrado como Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y, finalmente, recibiría el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946 cuya maquinaria política continúa en operaciones hasta la fecha.

²¹ En México, los gobiernos subnacionales atañen a los órdenes de gobierno estatal y municipal.

I.II.II Panorama de la provisión de servicios públicos locales

La provisión de servicios públicos es competencia del municipio y tiene su fundamento en la fracción III del artículo 115 constitucional. En esta fracción se observa que los municipios son responsables de suministrar agua potable, drenaje, alcantarillado, aguas residuales, alumbrado público, residuos, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, policía municipal y de tránsito. En términos de cobertura, Díaz (2015, p. 159) apunta que la provisión de servicios no es homogénea al interior de los municipios y que, a excepción de los panteones, la capacidad de cobertura en la mayoría de los servicios se mantuvo por debajo del 90 por ciento. Si bien García & Gómez (2011, p. 199) detectan avances en el suministro de servicios públicos municipales e identifican problemas de carácter estructural que se vuelven más complejos en los espacios urbanos.

Un factor para fortalecer la provisión de servicios públicos radica, entre otras estrategias a las que han recurrido los municipios,²² en proponer acciones que contemplen la colaboración con la ciudadanía (García & Gómez, 2011, p.201; García, 1994). Asimismo, Cabrero (2006, p. 175) indica que uno de los retos más apremiantes a resolver al respecto consiste en tener instituciones y mecanismos que favorezcan la vida democrática de las municipalidades.

I.II.III Prácticas de participación ciudadana en el plano municipal

Un cúmulo de estudios de participación ciudadana en México que se han enfocado en analizar las innovaciones participativas a nivel municipal tienden a recurrir al análisis de las experiencias que agrupa el *Premio Gobierno y Gestión Local*, el cual auspicia el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (García, 2014; Arzaluz, 2013; Cabrero & Díaz, 2012). Si bien son experiencias innovadoras para la gestión pública local, estos estudios revelan que las prácticas participativas difícilmente tienen continuidad y consolidación institucionales, además de ser discordes al nuevo modelo de institucionalidad que tiene el resto de Iberoamérica. Otros estudios en el tema sugieren que la participación local no es auténtica, puesto que se encuentra restringida –en ocasiones– a programas gubernamentales que así lo establecen (Díaz & Ortiz, 2011, p. 413; García, 2014).

²² Otras estrategias que se han analizado en México, por ejemplo, tienen que ver con la asociación intermunicipal (véase Meza, 2016; Pacheco-Vega, 2014). Pero queda fuera del alcance de esta investigación ahondar en ello.

Acerca de la institucionalización de las prácticas participación en el plano local, Díaz & Ortiz (2011) señalan que esta situación es propensa a incrementar en municipios urbanos y disminuir en aquéllos que son rurales. Las autoras también señalan que hay regiones como el golfo, la península de Yucatán y la región central con mayor probabilidad de involucrar a la ciudadanía en comparación con el resto de regiones.²³ Ahora bien, los análisis de coproducción en México son casi inexistentes. En esta vertiente destaca Hevia (2016) cuyo trabajo plantea que los gobiernos locales deberían involucrar a la ciudadanía en su producción de servicios públicos, particularmente en la etapa de monitoreo por las ventajas que supone hacerlo. Su propuesta es conceptual y, por ende, ejercicios empíricos son vitales para profundizar sobre el tema.

²³ Las regiones a las que se refieren son las que establece Ziccardi (2002), mismas que se retoman y explican en el capítulo II de este trabajo.

CAPÍTULO II

Diseño de la investigación

Esta sección desarrolla la estrategia empírica de la investigación. En primer lugar, el capítulo expone la metodología cuantitativa, la cual reside en el uso de un modelo probabilístico probit. Después se describen tanto las variables de análisis (dependiente, independientes y controles) como la procedencia de los datos de corte transversal que permiten someterlos a prueba empírica con base en la experiencia de los gobiernos locales mexicanos.

II.I Metodología

Puesto que el objetivo del estudio es conocer las condiciones que favorecen o inhiben la instrumentación de iniciativas gubernamentales de coproducción, primero debe conocerse si un gobierno local coproduce o no coproduce. Wooldridge (2009, p. 574) sugiere que los modelos logit y probit son adecuados para analizar respuestas cualitativas de forma binaria, es decir, cuando la variable asume dos posibles valores, cero o uno. La variable binaria la denota como una y , y establece que, si un evento tiene probabilidad de acontecer, entonces $y=1$. Pero en caso de que el suceso no ocurra, $y=0$. De este modo, cuando hubo iniciativas gubernamentales relativas al involucramiento de la ciudadanía en la producción de servicios públicos en los municipios mexicanos, $y=1$; en cambio, $y=0$ significa que este nivel gubernamental no las efectuó. El autor expresa el modelo de respuesta binaria de la siguiente manera:

$$P(y=1|\mathbf{x}) = P(y=1|x_1, x_2, \dots, x_k)$$

En correspondencia con el autor, P representa la probabilidad de que los municipios mexicanos realicen una oferta participativa para coproducir con la ciudadanía en la provisión de servicios públicos cuando y es un indicador de coproducción; \mathbf{x} , por su parte, denota el conjunto total de variables explicativas. A pesar de que logit y probit asumen distribuciones muestrales distintas, lo cierto es que no hay diferencias significativas entre ambos modelos. Esta investigación utiliza un modelo probit, pues se ha empleado en ejercicios similares para el caso mexicano.²⁴ Por otro

²⁴ Prueba de ello es el trabajo de Rodríguez-Oreggia & Tuirán (2006), en cual analizaron la probabilidad de que un gobierno municipal se asocie con otros gobiernos del mismo orden para proveer servicios públicos. Adicionalmente, examinaron variables que fueron incentivos o barreras para la asociación intermunicipal.

lado, Wooldridge (2009) señala que la estimación de los coeficientes se obtiene por un método de máxima verosimilitud que, en primera instancia, muestra la dirección del efecto (si es positivo o negativo) y su significancia en términos estadísticos. Asimismo, para estimar la magnitud de los coeficientes, es necesario calcular los efectos marginales (en lo sucesivo, EM).

La interpretación de los EM refiere al porcentaje en que se incrementa o disminuye la probabilidad de que un municipio decida instrumentar iniciativas de coproducción cuando el coeficiente de una variable explicativa incrementa en una unidad y las demás de estas variables permanecen constantes. En resumen, los resultados de la investigación se ilustrarán en dos columnas: una con los coeficientes; la otra, con los respectivos efectos marginales.

II.II Datos

II.II.I Variable dependiente

El concepto de coproducción, al amparo de la literatura de administración pública, estriba en el proceso por el cual ciudadanía y gobierno producen servicios públicos en conjunto. Este proceso abarca desde actividades de consulta a la ciudadanía hasta monitoreo y/o evaluación. Para probar empíricamente si los gobiernos locales mexicanos coproducen, los datos que se utilizan proceden del CNGMD de 2011 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), módulo 2, sección IX, pregunta 69, opción 10.²⁵ De manera puntual, la pregunta que se usó fue si el gobierno local abrió espacios para la participación y/o consulta ciudadana en el rubro de servicios públicos. Como ilustra el Anexo 2, únicamente 745 municipios decidieron coproducir con la ciudadanía en 2011. Por tratarse de un modelo probit, la codificación de esta variable es de manera binaria.²⁶

El diseño de investigación excluye a los municipios que se rigen por usos y costumbres, así como a las 16 delegaciones que conformaban al Distrito Federal (capital de país).²⁷ Lo

²⁵ El año que captura esta pregunta en específico refleja la experiencia municipal en el momento de la aplicación del cuestionario, el cual fue entre abril y octubre de 2011. Por tanto, los datos sobre las variables explicativas que se detallan más adelante refieren a este mismo año. Los datos de esta variable se encuentran el apartado de “microdatos” de la siguiente liga electrónica: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2011/>.

²⁶ Como se discutirá en la sección IV.I de esta investigación, una limitación de la construcción de esta variable es que no puede establecer en qué parte del proceso de coproducción se capturó esta información, o bien, si hay gobiernos municipales que involucraron ciudadanos en más de una etapa del ciclo de producción de servicios públicos. De ahí que tenga un carácter exploratorio este análisis empírico.

²⁷ Cabe señalar que el Senado de la República, perteneciente al Congreso de la Unión, aprobó el 28 de abril de 2015 una reforma política mediante la cual convirtió la denominación de Distrito Federal, capital del país, a Ciudad

anterior se debe a que estas unidades constitutivas de nivel gubernamental local tuvieron reglas políticas y administrativas disímiles a las unidades de análisis para el año de estudio. Más allá de que existen otras ediciones posteriores del CNGMD (versiones de 2013 y 2015),²⁸ tampoco se incluyen para el análisis debido a que tienen variaciones con respecto a los datos que se emplean en las variables independientes que se detallan en el apartado II.II.II de este documento. La comparabilidad de datos, por ende, no sería apropiada.²⁹ En efecto, después de realizar estas aclaraciones, la base de datos reúne 2030 observaciones para la variable dependiente. La Tabla 2 muestra las estadísticas descriptivas y la narrativa de la variable dependiente.³⁰

Tabla 2

Estadísticas descriptivas y narrativa de la variable dependiente

Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	Narrativa
Apertura	2030	0	1	0.296	0.456	1= Apertura de espacios participativos en el rubro de servicios públicos en el municipio durante 2011

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del CNGMD del INEGI de 2011.

II.II.II Variables independientes

Las variables explicativas conciernen a las dos hipótesis que se desprendieron del análisis sobre los déficits en el orden gubernamental local. Desde una perspectiva teórica, si un gobierno local

de México. Esto significa que ahora las delegaciones pasaron a ser alcaldías como en el resto de México (que no se rigen por usos y costumbres).

²⁸ A finales del año en curso se publicará la versión correspondiente a 2017. Debido a que todavía no está disponible, al momento de realizar este trabajo se desconoce si la edición será compatible con del año 2011 y, por ello, tampoco se contempla en este análisis.

²⁹ En el CNGMD de 2011, las variables relativas a los servicios públicos se encuentran concentradas (agua potable, drenaje y/o alcantarillado; tratamiento y disposición de aguas residuales; limpia, recolección y/o traslado de residuos sólidos; tratamiento y disposición final de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastros, mantenimiento y/o equipamiento de áreas verdes, jardines y/o parques; mantenimiento y/o equipamiento de calles y/o vialidades; mantenimiento y/o equipamiento de inmuebles y/o espacios públicos; seguridad pública y tránsito). En las demás ediciones de este censo, la información se encuentra dispersa o no contempla los mismos servicios públicos.

³⁰ Como puede observarse en la Tabla 2, la desviación estándar es superior a la media. Esto atañe a un problema en la construcción de la variable que, en definitiva, es una limitación de la investigación. Lo mismo sucede para la variable de mecanismos de la Tabla 3.

presenta déficits en su provisión de servicios públicos, sus incentivos a involucrar ciudadanos deberían aumentar porque la ciudadanía —bajo una lógica de complementariedad y no de sustitución— podría aportar insumos que contribuyeran a paliar los rezagos en los servicios. Las variables independientes tienen que ver con dos aspectos relacionados intrínsecamente con los servicios: cobertura y calidad. La primera corresponde al nivel de servicios disponibles en una municipalidad. La segunda radica en la existencia de mecanismos para medir la satisfacción o percepción de los usuarios. De acuerdo con los datos que muestra la Tabla 3, la variable de cobertura se conformó con un total de 1856 observaciones; la otra, con 2030.³¹

II.II.II.I Cobertura

Al tener problemas para ofertar un adecuado nivel de servicios públicos en su demarcación, un gobierno municipal debería instrumentar iniciativas de coproducción porque hacerlo supone capitalizar los insumos que proceden de la ciudadanía (información, habilidad o experiencia). Así, la hipótesis señala que, entre más alta es la oferta de servicios públicos, la probabilidad de coproducir debería disminuir porque esto no representaría un déficit de gestión. Sin embargo, lo anterior podría ser inverso debido a que, a medida que es mayor el nivel de servicios públicos locales, mayor probabilidad de coproducción (porque lugares más prósperos —en los que puede haber una oferta amplia de servicios públicos— son proclives a experimentar mayor participación ciudadana), o bien, porque la cobertura atañe a la etapa de implementación y esto no es capaz de capturar las dinámicas en otras etapas como el monitoreo o la evaluación.

La construcción de esta variable se hizo con los datos que provienen del CNGMD de 2011, en su módulo 2, sección VII.6, pregunta 51, de manera particular, al porcentaje promedio de la cobertura en todos los servicios públicos que el municipio brinda en su cabecera municipal.³² Para su construcción se utilizó el porcentaje promedio de los servicios.³³ Cabe aclarar que el municipio mexicano, por mandato constitucional es el encargado de proveer los servicios públicos. Pero puede ser que otro tipo de entidades den algunos de estos servicios en la actualidad bajo esquemas de privatización o cooperación intermunicipal. Un ejemplo es la

³¹ 174 municipios de la base de datos no reportaron información para la variable de cobertura.

³² Aun cuando también hay datos para las zonas periféricas a la cabecera municipal, aquí se eluden porque los gobiernos locales tienen sede en las cabeceras y en la periferia existen autoridades paralelas como el agente municipal. Los datos de esta variable se encuentran en el apartado de “microdatos” de la siguiente liga electrónica: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2011/>.

³³ Esta variable también la usa Meza (2016) para estudiar la asociación de municipios metropolitanos.

ciudad de Aguascalientes y el suministro de agua potable a cargo de un ente privado. En el caso de intermunicipalidad, San Luis Potosí tiene un organismo metropolitano también para abastecimiento de agua. Mas ahondar en ello queda fuera del objetivo de la investigación.

El promedio de la cobertura de servicios públicos en la cabecera de los municipios mexicanos (y que formaron parte de la muestra) fue de 79 por ciento. En otras palabras, un municipio tiene en promedio tres cuartas partes de cobertura en su cabecera. Hay casos en los que los municipios lograron tener un nivel de servicios del cien por ciento. En otros, lo mínimo que se registró fue de uno por ciento.

II.II.II.II Mecanismos para medir percepción o satisfacción de los ciudadanos

La calidad es un rubro de los servicios públicos que pueden animar a un gobierno municipal a coproducir si es que es bajo o inadecuado. Si bien es subjetivo medir este rubro, algunas posturas sugieren que analizar los mecanismos que permiten medir la percepción o la satisfacción de la ciudadanía son herramientas que podrían mejorar la calidad de los servicios públicos. Alcanzar esta calidad es posible porque los ciudadanos son los usuarios y su información, que se canaliza por medio de estas herramientas y las recibe el gobierno, permite un mejor diseño de las intervenciones gubernamentales. Por consiguiente, si estos mecanismos existen, la probabilidad de que un gobierno coproduzca aumenta porque la coproducción precisamente permite subsanar déficits (que podrían ser de información). Esta variable es dicotómica y el signo que se espera es positivo.

Los datos que se usan para el ejercicio empírico corresponden a conocer si estos mecanismos están disponibles en los municipios con base en el CNGMD de 2011, módulo 2, sección VII.2, pregunta 30, opción 9.³⁴ Con la salvedad que los datos tienen la limitación de no poder establecer en qué parte del proceso de coproducción se usan estos mecanismos. Según la Tabla 3, menos de una quinta parte de municipios miden percepción o satisfacción de la ciudadanía.

³⁴ Los datos de esta variable se encuentran el apartado de “microdatos” de la siguiente liga electrónica: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2011/>.

Tabla 3
Estadísticas descriptivas y narrativa de las variables independientes

Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	Narrativa
Cobertura	1856	1	100	79.07	28.16	Porcentaje promedio de cobertura en todos los servicios que el gobierno local brindó a su cabecera municipal en 2011
Mecanismos para medir percepción o satisfacción	2030	0	1	0.142	0.35	1= Existencia de mecanismos para medir percepción o satisfacción de los ciudadanos en el municipio durante 2011

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del CNGMD del INEGI de 2011.

II.II.III Controles

Según la literatura previa, la deuda local es un factor que podría motivar a un gobierno local a a coproducir. Esto implica que, entre más deuda tenga un municipio, mayor puede ser su proclividad a que decida involucrar a la ciudadanía debido a que ello supone un ahorro para las finanzas públicas locales. Pammer (1992) emplea esta misma variable para estudiar gobiernos locales estadounidenses y encuentra una asociación positiva. Pero también podría ocurrir que un gobierno de nivel local con mayor deuda no coprodujera porque la instrumentación de esquemas de coproducción tiene costos (Bovaird & Loeffler, 2012). La construcción de la variable consiste en la deuda local per cápita, los cuales se encuentran en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI, en el apartado de Estadística de finanzas públicas estatales y municipales para el año 2011.³⁵

El caso mexicano revela que sus municipios son dispares entre sí, por lo cual es pertinente controlar por su marginación y localización geográfica. El análisis empírico controla

³⁵ Los datos de esta variable se encuentran en la siguiente liga electrónica:
<http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=91&Backidhecho=108&Backconstem=106&constembd=038&tm=%27Backidhecho:3,Backconstem:3,constembd:3%27>.

por medio de los grados de marginación que publica el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que contempla su índice de marginación.³⁶ Los elementos de este índice capturan características del municipio como educación, vivienda, distribución de la población e ingresos de los habitantes. Estas variables son dicotómicas para encontrar un efecto diferenciado por cada grado. Se esperaría que un municipio con menos marginación involucrara a menos población porque seguramente su provisión de servicios públicos tiene menos déficits con respecto a municipios con más grado de marginación. Pero también podría ocurrir lo contrario, pues a mayores recursos y capacidades, los municipios podrían aprovechar la coproducción.

Así, existe ambivalencia en los signos esperados. Como contraste para la interpretación de los grados de marginación se utilizará aquél referente a una muy alta marginación. Además, según los estudios de participación en el país, hay regiones más propensas en las que el gobierno involucra más a la ciudadanía. Para controlar por localización geográfica se recurre a la clasificación que realizó Ziccardi (2002). Su contraste será la región centro por abarcar la capital del país y otras seis entidades federativas.³⁷ La población es otra variable de control a la que se recurre en los estudios de coproducción (véase Pammer, 1992).³⁸ Para analizar esta variable se utiliza la clasificación de tipos de población que hicieron Rodríguez-Oreggia & Tuirán (2006). Asimismo, los grados se muestran en forma dicotómica cuya interpretación será contra la zona rural.³⁹ Las estadísticas descriptivas se presentan en la Tabla 4.

Por lo anterior expuesto, el modelo probabilístico que desarrolla la investigación es el siguiente:

$$P(\text{Coproducción}) = \beta_0 + \beta_{\text{Cobertura}} + \beta_{\text{Mecanismos}} + \sum \beta_{\text{Control}}$$

³⁶ Puesto que la publicación del índice de marginación es cada cinco años, en esta investigación se retoma el del año 2010 por ser el más cercano al 2011. Aquí se asume que la marginación de 2010 fue la misma que la de 2011, aunque algunas variaciones pueden existir. Los datos de esta variable se encuentran en la siguiente liga electrónica: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion.

³⁷ Ocho regiones integran la clasificación de la autora. La primera es la región noroeste (Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora); la segunda es la región norte (Chihuahua, Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas); la tercera es la región noreste (Nuevo León y Tamaulipas); la cuarta es la región es occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán); la quinta es la región centro (Distrito Federal, hoy Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala); la sexta es la región golfo (Tabasco y Veracruz); la séptima es la región sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y la octava es la región península (Campeche, Quintana Roo y Yucatán).

³⁸ Los datos de esta variable se encuentran en el apartado “Proyecciones de población de los municipios” de la siguiente liga electrónica: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos.

³⁹ Los autores consideran cuatro tipos de población: urbano, semiurbano, semirural y rural. A saber, urbano alude a una población con más de 50 mil habitantes, semiurbano atañe a una población de entre 10 mil y 50 mil personas, semirural entre 2500 y 10 mil habitantes y, finalmente, rural, la cual contempla menos de 10 mil habitantes.

Tabla 4*Estadísticas descriptivas y narrativa de las variables de control*

Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	Narrativa
Deuda local	2030	0	2779	90.74	202.68	Deuda municipal per cápita en 2011
Marginación media	2030	0	1	0.413	0.492	1= marginación media en el municipio en 2010
Marginación baja	2030	0	1	0.191	0.393	1=marginación baja en el municipio en 2010
Marginación muy baja	2030	0	1	0.120	0.325	1=muy baja marginación en el municipio en 2010
Urbano	2030	0	1	0.198	0.398	1=municipio urbano en 2011
Semiurbano	2030	0	1	0.472	0.499	1=municipio semiurbano en 2011
Semirrural	2030	0	1	0.266	0.442	1=municipio semirrural en 2011
Norte	2030	0	1	0.128	0.334	1=municipio en zona norte del país
Noroeste	2030	0	1	0.059	0.235	1=municipio en zona noroeste del país
Noreste	2030	0	1	0.046	0.210	1=municipio en zona noreste del país
Occidente	2030	0	1	0.150	0.357	1=municipio en zona occidente del país
Golfo	2030	0	1	0.112	0.316	1=municipio en zona golfo del país
Sur	2030	0	1	0.172	0.378	1=municipio en zona sur del país
Península	2030	0	1	0.018	0.135	1=municipio en zona península del país

Fuente: Elaboración propia con información del SIMBAD para la deuda municipal, del CONAPO (2011) para los grados de marginación, así como los criterios de Ziccardi (2002) para la localización geográfica y la de Rodríguez-Oreggia & Tuirán (2006) para delimitar la población en grados de urbanización.

CAPÍTULO III

Resultados

¿Los déficits que tiene un gobierno local en su producción de servicios públicos se asocian con la probabilidad de que existan iniciativas gubernamentales de coproducción? Para responder a la interrogante de forma empírica, este apartado contempla los resultados de cuatro especificaciones probabilísticas (en adelante EP) y sus efectos marginales referente a la experiencia de los municipios mexicanos.⁴⁰ El propósito de estas especificaciones es comparar si los resultados son robustos y, para ello, aquí se toma como referencia la EP 1. La variable independiente de cobertura positiva y estadísticamente significativa aun cuando se controló por deuda local regiones, niveles de urbanización y grados de marginación. No obstante, los efectos marginales fueron cercanos a cero. Una razón es que la variable debería tener signo negativo porque los esquemas de coproducción son oportunos para incrementar la oferta de servicios.⁴¹

En consideración de estos últimos, un aumento en un punto porcentual en el coeficiente de esta variable se asocia con un incremento de entre 0.15 y 0.19 por ciento en la probabilidad de coproducir con todo lo demás constante. Esto sugiere que a mayor cobertura de servicios públicos en la cabecera municipal es más probable que el gobierno municipal instrumente iniciativas de coproducción. La otra variable independiente, la que captura si el municipio dispone de mecanismos para medir la percepción o la satisfacción de la ciudadanía, fue tanto significativa estadísticamente como positiva. Sus efectos marginales sugieren que los gobiernos locales que cuentan con este tipo de mecanismos tienen entre 14 y 16 por ciento más de probabilidad de coproducir con respecto a aquéllos que carecen de ellos (si todas las demás variables permanecen constantes).

El efecto marginal más bajo de la variable de mecanismos se registró en la EP 4, en la cual se controla únicamente por deuda local, grados de marginación y niveles de urbanización. Ahora bien, en términos de interpretación, la presencia de estos mecanismos promueve la coproducción de servicios públicos municipales. En cuanto a las variables de control, la que

⁴⁰ Los EM pueden interpretarse como el cambio en la probabilidad de que el gobierno local coproduzca con la ciudadanía sujeta a una de las variables explicativas y todo lo demás constante.

⁴¹ Si bien en el Capítulo IV se comenta con mayor amplitud, Rosentraub & Sharp (1981) argumentaron que el aumento del nivel de servicios pasaba porque gobierno y ciudadanía producían servicios públicos en conjunto.

captura la deuda local fue negativa y deja de ser estadísticamente significativa cuando se consideran las regiones del país. A su vez, cuando se contemplan los niveles de urbanización, la variable disminuye en su efecto marginal ($\approx 0.01\%$). En definitiva, los efectos marginales ilustran que un aumento en un punto en esta variable redundaría en una disminución entre 0.007 y 0.0011 por ciento en la probabilidad de que el gobierno local coproduzca con las otras variables constantes.

En otras palabras, a medida que la deuda aumenta para una municipalidad, un gobierno municipal es menos propenso a coproducir. En adición, las especificaciones no permiten afirmar la dirección del efecto sobre los tipos de marginación muy alta, pero sí permiten interpretar el resto de los tipos de marginación (alta, media, baja y muy baja). Por consiguiente, entre menor marginación reporte un municipio, mayor es su probabilidad de instrumentar iniciativas de coproducción. Según los efectos marginales y con las otras variables constantes, municipios con la más baja marginación son proclives a coproducir entre 11 y 19 por ciento en comparación con los municipios que tienen el grado de marginación más alto. Por otro lado, los controles que se presentaron mediante regiones geográficas fueron, en su mayoría, negativos (a excepción de las regiones occidente y sur) y sin significancia estadística.

Por último, los grados de urbanización resultaron positivos y significativos en términos estadísticos aun cuando los modelos tampoco puedan establecer de forma certera la proclividad que tendrían los municipios rurales a coproducir. Por ende, entre más urbano es un municipio, mucho mayor es la probabilidad de que un gobierno local coproduzca. A manera de ejemplificar, el hecho de ser una municipalidad urbana aumenta la probabilidad de que el gobierno local lleve a cabo prácticas de coproducción entre un 20 y 22 por ciento con relación a los municipios rurales. En el análisis también se incluyeron variables de política local (partido en el poder y la competitividad electoral), pero no fueron significativos para las diversas especificaciones del modelo probabilístico.⁴² Esto no implica que variables de esta vertiente no son relevantes para futuros análisis en la materia. La Tabla 5 muestra las cuatro especificaciones del modelo probit.

⁴² Estos datos procedieron de la base electoral cuya autoría es del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. La información que se consideró fue la titularidad del gobierno municipal en el año 2011 y la diferencia porcentual de votos entre el primer lugar y el segundo con respecto a la votación total que se registró en la municipalidad. Por otro lado, estos resultados sin significancia estadística permiten reflexionar que probablemente el modelo teórico de Díaz & Ortiz (2011) relativo a la democracia participativa no era adecuado para analizar las prácticas de coproducción a nivel local.

Tabla 5
Especificaciones del modelo probit

Variable	EP 1	EM 1	EP 2	EM 2	EP 3	EM 3	EP 4	EM 4
Cobertura	0.0052*** (0.0011)	0.0017***	0.0045*** (0.0012)	0.0015***	0.005*** (0.0011)	0.0019***	0.0057*** (0.0011)	0.0018***
Mecanismos para medir percepción o satisfacción	0.495*** (0.0825)	0.1644***	0.491*** (0.0832)	0.1622***	0.462*** (0.0829)	0.1525***	0.442*** (0.0836)	0.1453***
Deuda local	-0.0002* (0.0001)	-0.00009*	-0.0002 (0.0001)	-0.00007	-0.0002* (0.0001)	-0.00009*	-0.0003** (0.0001)	-0.0001**
Marginación alta	0.185 (0.118)	0.0613	0.211* (0.120)	0.0697*			0.200* (0.119)	0.0657*
Marginación media	0.167* (0.0998)	0.0553*	0.214** (0.106)	0.0706**			0.158 (0.100)	0.0517
Marginación baja	0.231** (0.112)	0.0767**	0.294** (0.121)	0.0972**			0.191* (0.113)	0.0627*
Marginación muy baja	0.498*** (0.123)	0.1653***	0.579*** (0.133)	0.1914***			0.342*** (0.132)	0.1124***
Urbano					0.675*** (0.147)	0.2225***	0.613*** (0.151)	0.2015***
Semiurbano					0.368*** (0.138)	0.1214***	0.376*** (0.138)	0.1237***
Semirrural					0.269* (0.143)	0.0888*	0.281* (0.144)	0.0923*
Norte			-0.0631 (0.100)	-0.0208				
Noroeste			-0.0567 (0.135)	-0.0187				
Noreste			-0.217 (0.155)	-0.0717				
Occidente			0.0437 (0.0934)	0.0144				
Golfo			-0.157 (0.118)	-0.0518				

Variable	EP 1	EM 1	EP 2	EM 2	EP 3	EM 3	EP 4	EM 4
Sur			0.116 (0.0939)	0.0382				
Península			-0.112 (0.229)	-0.0369				
N	2030		2030		2030		2030	
LR X ²	92.47		100.37		106.08		113.19	
Log Likelihood	-1187.83		-1183.88		-1181.02		-1177.47	

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO (2010) y el CNGMD 2011, así como con los criterios de Ziccardi (2002) y la de Rodríguez-Oreggia & Tuirán (2006). ***,** y * reflejan los coeficientes estadísticamente significativos al uno, cinco y 10 por ciento, respectivamente. Categorías base: marginación muy alta; región centro y zona rural.

CAPÍTULO IV

Discusión

En teoría, los déficits de gestión se asocian con la probabilidad de que un gobierno local incorpore a la ciudadanía en la producción de servicios públicos. Los déficits se argumentaron en términos de cobertura y calidad de los servicios por ser rubros intrínsecos a ellos. Tras analizar el porcentaje promedio de los servicios públicos que están disponibles en la cabecera municipal, los resultados sugieren que entre más amplia sea la cobertura de servicios en una cabecera municipal, mayor es la probabilidad de que el gobierno local coproduzca. Más allá de que los efectos marginales hayan sido cercanos a cero porque quizá es más razonable que sea negativa la variable, existen otras dos explicaciones. La primera es que municipios más prósperos son proclives a experimentar mayor participación política de los ciudadanos. Esta situación podría afectar la decisión del gobierno para instrumentar iniciativas de coproducción.

Otra razón es que la cobertura se vincula con la etapa de implementación y, al no poder establecer en qué etapa del ciclo de producción de servicios se incorporan ciudadanos, quizá los gobiernos municipales coproducen en etapas posteriores como la evaluación y el monitoreo. Lo anterior permite reflexionar que futuros estudios deberían considerar que cada etapa del proceso de producción de servicios podría tener sus propios déficits y, por tanto, las lógicas que orientan a un gobierno a coproducir variarían de una etapa a otra. En cuanto a los hallazgos sobre el rubro de calidad, la existencia de mecanismos para medir la percepción o satisfacción de la ciudadanía reveló que esto se relaciona con la instrumentación de iniciativas gubernamentales de coproducción. Además, esto resultó ser compatible con la asociación positiva que se estableció en la hipótesis.

Lo cierto es que para que el nivel de gobierno local pueda disponer de este tipo de mecanismos o herramientas, es necesario que tenga los recursos necesarios para instrumentarlos y mantener su vigencia, así como los recursos humanos que deberían operarlos y darles seguimiento. Acerca de las variables de control, la deuda local resultó ser un factor que inhibe la probabilidad de que se coproduzca. Aun cuando hubo una explicación que sostenía su asociación positiva, en el caso mexicano puede observarse que, para municipios con mayor deuda, la coproducción no es una alternativa para fortalecer la producción de servicios. Una

posible explicación es que la deuda provoca una situación con mayor estrés presupuestario y el hecho de coproducir eleva los costos de operación gubernamental (Bovaird & Loeffler, 2012) y, en consecuencia, la probabilidad de coproducción se reduce.

Si bien la coproducción se perfilaba durante la década de 1980 como una promesa para superar las restricciones presupuestarias del orden gubernamental local, en el caso mexicano no esto no es posible. Tal vez porque la recomendación se hizo para países desarrollados cuyos gobiernos locales tienen mayores capacidades para coproducir. Por otro lado, los municipios con menor marginación y más urbanos son propensos a instrumentar iniciativas de coproducción. Al analizar los resultados de forma global, una conclusión es evidente: municipios con condiciones favorables tienen mayor probabilidad de desplegar esfuerzos gubernamentales para coproducir. Esto resulta paradójico porque los gobiernos locales que más necesitan capitalizar los beneficios de la coproducción (por medio de los insumos que aporta la ciudadanía) tienen más dificultades para instrumentar este tipo de iniciativas.

Como trasfondo, esta situación permite cavilar que existe un problema de equidad entre los gobiernos locales. Al respecto, la literatura académica de coproducción únicamente concatena este problema a la luz de las desventajas entre ciudadanos. Esta investigación contribuye a identificar que la inequidad también se presenta entre esfuerzos gubernamentales. De ahí que sea necesario hacer más análisis sobre este obstáculo para conocer los recursos que necesitan las instancias gubernamentales para que puedan instrumentar de mejor forma sus iniciativas de coproducción. En el caso de México, lo más probable es que sus gobiernos municipales “no están preparados para asumir la creciente complejidad de la gestión local, en buena medida porque son portadores de una fragilidad institucional endémica” (Díaz, 2015, p. 169).

IV.I Limitaciones de la investigación

Las limitaciones de esta investigación son teóricas y metodológicas. Al ceñirse a un marco teórico sobre los déficits de gestión en el gobierno local en particular, otras variables se excluyeron del análisis por ser parte de otra literatura académica. Por ejemplo, con un mundo cada vez más globalizado, Linders (2012) propone examinar las tecnologías de la información para que el gobierno coproduzca y, por tanto, nuevas investigaciones podrían ahondar en el tema. Otra limitación teórica es que la conceptualización que realizó Nabtachi et al. (2017) es

reciente y describe más a los participantes que a las características de la parte gubernamental. Por consiguiente, nuevos trabajos podrían replantear la tipología de estos autores, o bien, proponer otro tipo de clasificaciones que consideren al gobierno y sus agentes a manera de tener un mayor alcance explicativo.

En cuanto a la metodología, la investigación reconoce que la estrategia empírica de corte transversal podría beneficiarse por medio de la inclusión de más periodos de estudio, pues lo vuelve un ejercicio de análisis más robusto y sistemático. Cabe señalar que aquí se demostraron correlaciones y no relaciones causales. Otra limitación más es que tampoco se consideró la calidad de las iniciativas gubernamentales de coproducción. La atención a este detalle en futuras investigaciones es importante pues, como se observa en el caso mexicano, la participación parece estar sometida a reglas rígidas que ordenan los programas gubernamentales (ver Díaz & Ortiz, 2011, p. 413; García, 2014). También sería sustancial considerar la calidad de la participación para asegurar su autenticidad y evitar que se transforme a un requisito burocrático que podría estar en detrimento de los beneficios que supone la coproducción con la ciudadanía.

Por último, el análisis de la coproducción en los casos mexicanos no distinguió las fases que componen el ciclo de producción de servicios públicos que la nueva conceptualización establece (co-comisión, co-diseño, co-provisión y co-evaluación). Futuros trabajos deberían considerar esta recomendación porque cada etapa tiene sus propios déficits y, por tanto, la intensidad de la participación debería diferir.

IV.II Implicaciones de política pública

Lejos de que la cobertura no tuvo una asociación positiva con la probabilidad de tener iniciativas gubernamentales de coproducción, los resultados sugieren un problema de equidad entre gobiernos municipales para involucrar ciudadanos en la producción de servicios públicos. Este problema es relevante para las administraciones municipales con condiciones menos favorables, en especial, en los países en desarrollo por enfrentarse a ambientes más hostiles (Joshi & Moore, 2004). Aun cuando Jakobsen (2013) argumentó que el gobierno debería dotar a los participantes con las habilidades y los recursos necesarios para mitigar el problema de equidad en la participación, lo mismo debería hacer la federación con aquellos municipios que pretenden llevar a cabo prácticas de coproducción y más porque la coproducción podría ser la única opción para aumentar el bienestar en comunidades pobres (Joshi & Moore, 2004).

En el caso concreto de México, instancias como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) deberían apoyar a las municipalidades a instrumentar iniciativas de coproducción. Estas acciones no deberían acotar la participación de la ciudadanía a reglas, sino más bien garantizar que pueda existir un involucramiento auténtico. Asimismo, el INAFED también debería contemplar acciones de capacitación a los servidores públicos locales debido a que eso facilitaría la interacción de ciudadanos y agentes gubernamentales. Esta sugerencia es adecuada si se retoma a Rosentraub & Warren (1987) cuyo trabajo expone que los problemas entre servidores públicos y ciudadanos en el momento de colaborar se debe a diferencias en el cúmulo de conocimientos de cada bando. Mientras que la parte gubernamental tiene un conocimiento más técnico, la ciudadanía no.

Conclusiones

Puesto que en la literatura académica de coproducción poco se conocían los factores que favorecen o inhiben la probabilidad de que un gobierno local instrumente iniciativas de coproducción, esta investigación analizó si los déficits que tiene este orden gubernamental se asociaba con una mayor probabilidad de que involucrara ciudadanos a la producción de servicios. El sustento teórico de estos déficits se encuentra en el modelo de corte gerencial de Díaz & Ortiz (2011), el cual supone que un gobierno involucra ciudadanos —bajo una lógica de complementariedad— para complementar sus deficiencias operativas. La estrategia empírica consistió en utilizar cuatro especificaciones de un modelo probit y datos de corte transversal acerca de los gobiernos municipales mexicanos. Si bien los ciudadanos pueden instrumentar iniciativas de coproducción, aquí se analizaron aquéllas que fueron gubernamentales.

Los resultados sugieren que, a medida que el gobierno local tiene una mayor cobertura de servicios públicos en su cabecera municipal y dispone de instrumentos para medir la percepción o la satisfacción de la ciudadanía, su probabilidad de coproducir aumenta. Al reflexionar sobre estos hallazgos de forma global (es decir, tras analizar variables independientes y los controles del ejercicio empírico), una conclusión fue evidente: existe un problema de equidad entre los esfuerzos gubernamentales para coproducir. Este hallazgo es la principal aportación de la investigación, pues aporta a la literatura académica una nueva perspectiva. A saber, este problema únicamente se asumía como un reto que aquejaba a los ciudadanos y no para los gobiernos de nivel local. También se identificaron variables relevantes en la probabilidad que tiene un gobierno de instrumentar iniciativas de coproducción.

Esto es relevante en los países en desarrollo en particular, ya que algunos organismos internacionales sostienen la conveniencia de desplegar iniciativas gubernamentales de coproducción sin contemplar que ellos enfrentan escenarios más hostiles para coproducir (Joshi & Moore, 2004). Generar mayor evidencia es ineludible para que la coproducción en este tipo de países sea una realidad más cercana.

Referencias

- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S. & Shah, S. (2005). *Decentralization and Service Delivery*. World Bank Policy Research Working Paper 3603.
- Alford, J. (2002). Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. *Administration & Society*. 34(1), 32-56.
- Antúnez, I. & Galilea, S. (2003). *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo núm. 65, septiembre. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*. 35(4), 216-224.
- Arzaluz, S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en los municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y Política Pública*. XXII(1), 161-202.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 23(4), 1119-1138.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*. 67(5), 846-860.
- Bovaird, T., Van Ryzin, G., Loeffler, E. & Parrado, S. (2015). Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services. *Journal of Social Policy*, 44(1), 1-23.
- Brudney, J.L. & England, R.E. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*. 43(1), 59-65.

- Cabrero, E. & Díaz, A. (2012). La acción local en periferias urbanas marginadas de México. ¿Nuevas o viejas institucionalidades? *Gestión y Política Pública*. Volumen temático, 83-129.
- Cabrero, E. (2006). Participación y deliberación en la acción pública local: la experiencia municipal. En A. D. Selee & L. Santín del Río (Coords.). *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Díaz, A. & Ortiz, A. (2011). Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado. En E. Cabrero & D. Arellano (Coords). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: Coyuntura y Ensayo.
- Díaz, A. (2015). La oportuna fragilidad del municipio en México: Capacidades institucionales en el marco de un federalismo disfuncional. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. 11(VI), 145-172.
- (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*. XXVI(2).
- Folz, D.H. (1991). Recycling Solid Waste: Citizen Participation in the Design of a Coproduced Program. *State & Local Government Review*. 23(3), 98-102.
- Frey, B. S. (1971). Why do High Income People Participate More in Politics? *Public Choice*. 11(1), 101-105.
- García, R. & Gómez, P. (2011). Servicios Públicos en los Gobiernos Locales: Un análisis a través de las Encuestas Municipales. En E. Cabrero & D. Arellano (Coords.). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp. 157-213). México: Coyuntura y Ensayo.
- García, R. (1994). Retos y perspectivas de la administración municipal en México. *Gestión y Política Pública*. III(2), 399-449.

- (2003). La política de servicios municipales en México: Casos y tendencias recientes. En E. Cabrero (coord.). *Políticas Públicas municipales: Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (2014). Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. III(1): 91-120.
- Glaser, M.A., Yeager, S.J. & Parker, L.E. (2006). Involving Citizens in the Decisions of Government and Community: Neighborhood-Based vs Government-Based Citizen Engagement. *Public Administration Quarterly*. 30(1/2), 177-217.
- Global Centre for Public Service Excellence (GCPSE). (2016). Citizen Engagement in Public Service Delivery: The Critical Role of Public Officials. Recuperado de <http://www.alnap.org/resource/21986>
- Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. México: Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte.
- Hevia, F.J. (2016). Monitoreo ciudadano en México. Participación ciudadana para mejorar la provisión de servicios públicos. México: Centro CLEAR- CIDE.
- Honadle, B.W. (1984). Alternative Service Delivery Strategies and Improvement of Local Government Productivity. *Public Productivity Review*. 8(4), 301-313.
- Isham, J. & Kahkonen, S. (1998). *Improving the Delivery of Water and Sanitation: A Model of Coproduction of Infrastructure Services*. Working Paper No. 210, January. Maryland: Center for Institutional Reform and the Informal Sector.
- Jakobsen, M. & Andersen, S. C. (2013). Coproduction and Equity in Public Service Delivery. *Public Administration Review*. 73(5), 704-713.

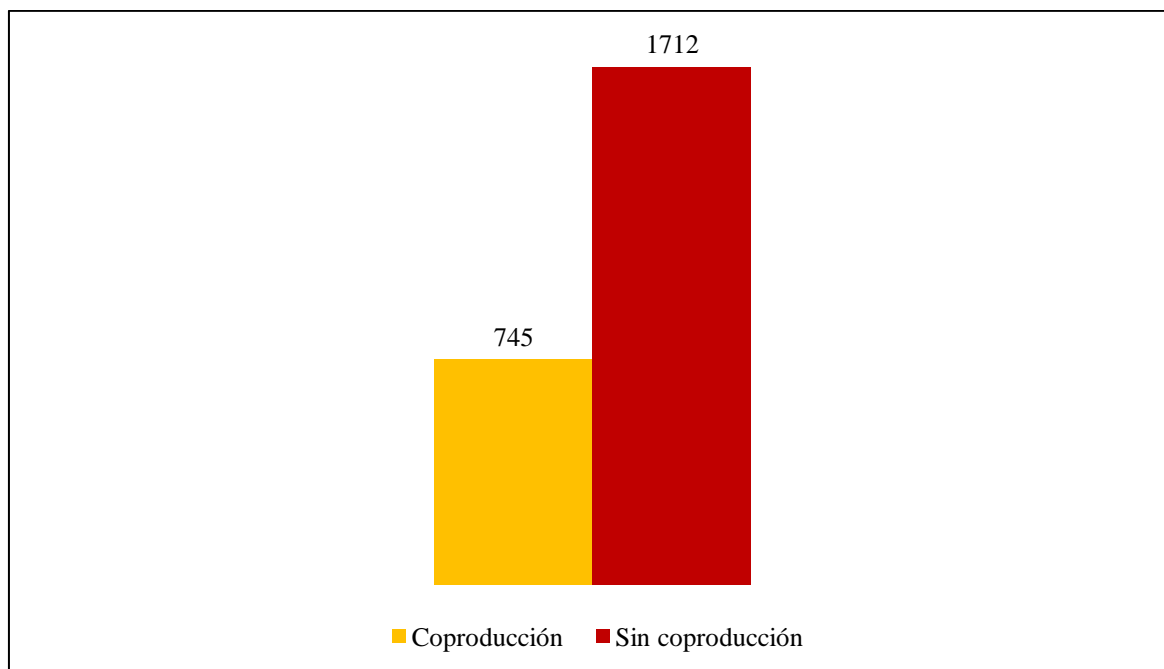
- Jakobsen, M. (2013). Can Government Initiatives Increase Citizen Coproduction? Results of a Randomized Field Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 23(1), 27-54.
- Joshi, A. & Moore, M. (2004). Institutionalized Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments. *The Journal of Development Studies*, 40(4), 31-49.
- Kampen, J.K., De Walle, S.V. & Bouckarert, G. (2006). Assessing the Relation between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government. *Public Performance & Management Review*. 29(4), 387-404.
- Levine, C.H. & Fisher, G. (1984). Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction. *Public Administration Review*. 44(Special Issue), 178-189.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media. *Government Information Quarterly*, 29 (4): 446-454.
- Marschall, M. (2004). Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods. *Political Research Quarterly*. 57(2), 231-244.
- Mattson, G.A. (1986). The Promise of Citizen Coproduction: Some Persistent Issues. *Public Productivity Review*. 10(2), 51-56.
- Meza, O.D. (2016). *¿Por qué las ciudades metropolitanas se resisten a cooperar? 15 hipótesis de trabajo e implicaciones de política para el caso mexicano*. Documentos de Trabajo CIDE 300.
- Nabatchi, T., Sancino, A. & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766-776.

- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Co-production, Synergy, and Development. *World Development*. 24(6), 1073-1087.
- Ostrom, V. & Ostrom, E. (1977). Public Goods and Public Choices. En *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. E. S. Savas (ed.). Boulder, CO: Westview, 7-49.
- Pacheco-Vega, R. (2014). Intermunicipalidad como un arreglo institucional emergente: El caso del suministro de agua en la zona metropolitana de Aguascalientes, México. *Revista de Gestión Pública*. III(2), 207-234.
- Pacheco-Vega, R. & Vega, O. (2001). Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental. *Economía, Sociedad y Territorio*. III(9), 25-62.
- Pammer, W.J. (1992). Administrative Norms and the Coproduction of Municipal Services. *Social Sciences Quarterly*. 73(4), 920-929.
- Percy, S.L. (1984). Citizen Participation in the Coproduction of Urban Services. *Social Sciences Quarterly*. 19(4), 431-446.
- (1987). Citizen Involvement in Coproducing Safety and Security in the Community. *Public Productivity Review*. 10(4), 83-93.
- Rodríguez-Oreggia, E. & Tuirán, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*. XV(2), 393-409.
- Rosentraub, M.S. & Sharp, E.B. (1981). Consumers as Producers of Social Services: Coproduction and the Level of Social Services. *Southern Review of Public Administration*. 4(4), 502-539.
- Rosentraub, M.S. & Warren, R. (1987). Citizen Participation in the Production of Urban Services. *Public Productivity Review*. 10(3), 75-89.

- Schneider, A.L. (1987). Coproduction of Public and Private Safety: an Analysis of Bystander Intervention, 'Protective Neighboring,' and Personal Protection. *Political Research Quarterly*. 40(4), 611-630.
- SEDESOL-SEGOB-CONAPO. (2012). *Sistema Urbano Nacional 2012*. México: SEDESOL-SEGOB-CONAPO.
- Thomas, J.C. (1987). Neighborhood Coproduction and Municipal Productivity. *Public Productivity Review*. 10(4), 95-105.
- Thomsen, M.K. (2015). Citizen Coproduction. The Influence of Self-Efficacy Perception and Knowledge of How to Coproduce. *The American Review of Public Administration*. 47(3), 340-353.
- Whitaker, G.P. (1980). Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*. 40(3), 240-246.
- Wooldridge, J.M. (2009). Modelos de variable dependiente limitada y correcciones a la selección muestral. En J.M. Wooldridge (Coord.). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*. México: Cengage Learning.
- Ziccardi, A. (2002). La participación ciudadana en la gestión municipal: Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional. En L. Santín (coord.). *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: Indesol.

Anexo 1

Número total de municipios mexicanos con y sin iniciativas de coproducción en 2011



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del CNGMD 2011 del INEGI.

Anexo 2.

Tipología del proceso de coproducción

		Phase of the Service Cycle			
		Co-Commissioning	Co-Design	Co-Delivery	Co-Assessment
Level of Coproduction	Individual	A doctor and a patient work together to identify and prioritize health problems and needs.	A doctor and a patient work together to develop a strategy or plan for meeting health needs.	A doctor and a patient work together to implement dietary, exercise, smoking cessation, or other activities to meet health needs.	A doctor and a patient evaluate the efficacy of the plan and the degree of health improvement.
	Group	School officials and teachers work with a group of parents who have children with special needs to identify challenges and opportunities in education services.	School officials and teachers work with a group of parents who have children with special needs to design educational activities based on parental experience and best practice.	School officials and teachers work with a group of parents who have children with special needs to provide in-class and extra-curricular educational activities.	School officials and teachers work with a group of parents that have children with special needs to evaluate the provision of services.
	Collective	A local parks department convenes citizens to identify and prioritize desired recreational opportunities in a community.	A local parks department works with citizens to design a series of bicycle routes throughout the community.	A local parks department works with citizens to construct and maintain bicycle routes throughout the community.	A local parks department works with citizens to assess the safety and quality of bicycle routes throughout the community.

Fuente: Nabatchi et al. (2017).