

# Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2014

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Salvador Moreno Pérez  
(coordinadores)



Centro de Estudios

**CSOP**

Sociales y de Opinión Pública





LXII LEGISLATURA  

---

---

CÁMARA DE DIPUTADOS

*Presidente de la Cámara de Diputados*  
Dip. Ricardo Anaya Cortés

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

*Presidente*  
Dip. Silvano Aureoles Conejo

*Integrantes*  
Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera  
Dip. Luis Alberto Villarreal García  
Dip. Arturo Escobar y Vega  
Dip. Alberto Anaya Gutiérrez  
Dip. Ricardo Monreal Ávila  
Dip. María Sanjuana Cerda Franco

*Secretario General*  
Mtro. Mauricio Farah Gebara

*Secretario de Servicios Parlamentarios*  
Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

PREMIO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOCIAL  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA 2014

COMITÉ DEL CESOP  
MESA DIRECTIVA

*Presidente*

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez

*Secretarios*

Dip. Ana Isabel Allende Cano

Dip. María Teresa Jiménez Esquivel

Dip. Carol Antonio Altamirano

*Integrantes*

Dip. Lilia Aguilar Gil

Dip. Sue Ellen Bernal Bolnik

Dip. Cristina Olvera Barrios

Dip. Rosa Elba Pérez Hernández

Dip. Laura Guadalupe Vargas Vargas

Dip. Martín Alonso Heredia Lizárraga

Dip. Francisco Alfonso Durazo Montaña

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

*Director General*

Dr. Rafael Aréstegui Ruiz

Premio Nacional  
de Investigación Social  
y de Opinión Pública 2014

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Salvador Moreno Pérez  
(coordinadores)

*Premio Nacional de Investigación Social  
y de Opinión Pública 2014*

Primera edición: marzo de 2015

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Cámara de Diputados / LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-9423-08-7

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

*Diseño de portada*

José Olalde Montes de Oca

*Formación*

Claudia Ayala Sánchez

*Corrección de estilo*

Alejandro López Morcillo

*Cuidado de la edición*

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Índice

Introducción	9
Liderazgo y capital social en la acción colectiva. El cumplimiento de normas en pesquerías mexicanas <i>Ana Harumi Hayashida Carrillo</i> <i>y José Eduardo Rolón Sánchez</i>	17
La decisión de las políticas públicas en el Congreso de la Unión: la dictaminación de iniciativas en las comisiones ordinarias <i>Iliana Rendón Arias</i>	53
Salud mental en estudiantes de secundarias públicas: recomendaciones para la prevención y detección temprana <i>David Sikandar Ortega Aguilar</i>	107
Un siglo de reformas sociales en México: balance histórico, rezagos sociales y desafíos pendientes <i>Gerardo Ordóñez Barba</i>	151



Acusaciones de fraude y su efecto en la legitimidad. Experimento en encuestas sobre la opinión ciudadana acerca del IFE	197
<i>Salvador Vázquez del Mercado Almada</i>	
Acerca de los autores	237

# Introducción

¡Todo lo sé! Del mundo los arcanos  
ya no son para mí,  
lo que llama *misterios sobrehumanos*  
el vulgo baladí...  
Mas ¡ay! que cuando exclamo satisfecho:  
“¡Todo, todo lo sé!”  
siento aquí, en mi interior, dentro de mi pecho  
un algo... un no sé qué...  
*Joaquín María Bartrina* (España)

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión publica las investigaciones ganadoras del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2014, que cumple ya su cuarta edición.

Esta publicación servirá de abrevadero con información analítica y de apoyo técnico en materia social y de opinión pública a las comisiones legislativas y a los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados. Así se cumple el objetivo central para el cual fue creado el CESOP, además de servir de vaso comunicante entre la producción académico-científica y el trabajo parlamentario.

La convocatoria de la cuarta edición del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública recibió 83 investigaciones que fueron sometidas —como en los anteriores concursos— a un riguroso proceso de evaluación externa. En él nos acompañaron como jurados la doctora Rosario Aguilar Pariente, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); la doctora Verónica Villarespe Reyes, directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma

de México, y el doctor Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

El trabajo ganador del primer lugar fue “Liderazgo y capital social en la acción colectiva. El cumplimiento de normas en pesquerías mexicanas”, de Ana Harumi Hayashida Carrillo y José Eduardo Rolón Sánchez, quienes se dieron a la tarea de indagar sobre el cumplimiento de las normas pesqueras mexicanas. Entre sus hallazgos está el que los pescadores que cumplen mejor con la normatividad son aquellos que pertenecen a cooperativas que tienen un líder con habilidades gerenciales sobresalientes, una asamblea que funciona eficazmente como control del presidente y un órgano legitimador del proceso de toma de decisiones; además de contar con redes externas que permiten el acceso de la organización a nuevos conocimientos, tecnología y activos relacionados con la conservación y pesca sustentable.

Para arribar a esas conclusiones los autores se sujetaron a un amplio trabajo de campo analizando cooperativas de Quintana Roo con enfoque de gestión de *comanejo* y analizaron la estructura organizacional mediante elementos de liderazgo y de capital social como variables clave que fomentan que las cooperativas pesqueras cumplan las normas.

La investigación es relevante pues dependen de la pesca alrededor de un millón de personas — directa o indirectamente—; sector cuya sustentabilidad está en zozobra por no respetar las normas, con lo que corren peligro de extinción, además de que la sobreexplotación es insostenible; lo que puede adjudicarse a la debilidad de un Estado que no asegura el cumplimiento de las normas pesqueras.

Hayashida Carrillo y Rolón Sánchez pretenden que los resultados de esta investigación sean utilizados para promover estrategias desde el Legislativo para aumentar la capacidad de un Estado que hoy se percibe débil, y con esa sinergia resolver los problemas que enfrentan las pesquerías.

El segundo lugar fue para Iliana Rendón Arias por “La decisión de las políticas públicas en el Congreso de la Unión: la dictaminación de iniciativas en las comisiones ordinarias. Los casos de las comisiones de Hacienda y de Gobernación durante el primer periodo ordinario del primer año de la LXII Legislatura (septiembre-diciembre de 2012)”, investigación que surge de la pregunta: ¿Cómo inciden las reglas —formales e informales— para dictaminar iniciativas en las comisiones ordinarias del Congreso? Para dar respuesta, la autora revisó acuciosamente la teoría y los conceptos para plantear hipótesis, diseñó un modelo matemático logístico binomial y elaboró una base de datos de iniciativas presentadas durante el primer periodo ordinario del primer año de la LXII Legislatura.

Tras la indagación, la autorrespuesta a la que llegó fue que incrementar el número de integrantes de las comisiones influye en la probabilidad del éxito en la dictaminación de iniciativas. Así ocurrió en las comisiones de Hacienda y de Gobernación. El porcentaje de éxito de dictaminación de iniciativas es mayor en comisiones con disciplina partidista.

Es, pues, una investigación que aborda un tema poco estudiado: el trabajo legislativo en las comisiones, su funcionamiento interno y los factores que influyen en la toma de decisiones al interior de las comisiones legislativas que, de suyo, poseen un lugar privilegiado en el proceso legislativo en México. Es una investigación sólida que contribuye al conocimiento del Poder Legislativo, enclave fundamental en el sistema democrático mexicano.

El sistema de comisiones legislativas dinamiza el quehacer parlamentario. Es en ellas donde se decide el rumbo de las iniciativas, y por ende de las políticas públicas; no en el Pleno, que es la punta del iceberg del trabajo efectivo que se hace en comisiones.

Iliana Rendón eligió las comisiones de Hacienda y Gobernación al ser dos de las comisiones más importantes y disputadas por los grupos parlamentarios debido a los temas de que se encargan: una,

de los asuntos fiscales; y la otra, como caja de resonancia de los principales asuntos políticos del país. Además de estar constituidas en ambas cámaras.

En cuanto al experimento estadístico —como buena maestra en ciencias sociales— diseñó un modelo matemático logístico binomial y elaboró la base de datos “Decisión de las políticas públicas en el Congreso de la Unión”, con 634 observaciones correspondientes a las iniciativas del primer periodo ordinario del primer año de la LXII Legislatura. Mediante dos regresiones logísticas binomiales con uso del *software Stata* predice el porcentaje de éxito de la dictaminación de iniciativas en presencia de las reglas formales medidas a partir de variables tales como: el número de integrantes de comisión, el número de comisiones a las que son turnadas las iniciativas y las reglas informales, es decir, de lo que constituye la disciplina partidista. Lo trascendente es la dictaminación de iniciativas en las comisiones estudiadas, pues lo que ahí se decide influye no sólo en la actividad parlamentaria sino también en las políticas públicas que habrá de adoptar el país.

El tercer lugar del certamen lo obtuvo David Sikandar Ortega Aguilar con “Salud mental en estudiantes de secundarias públicas: recomendaciones para la prevención y detección temprana”, amplia investigación sobre la salud mental de estudiantes a nivel secundaria en Quintana Roo. Aunque es un estudio de caso, en particular, sus resultados pueden generalizarse a los adolescentes estudiantes de esa edad en México.

Entrando en materia, prácticamente una cuarta parte de los estudiantes de secundarias públicas se ve afectada con problemas psicológicos significativos como la depresión, la ansiedad, la ideación suicida, el *cutting*, el *bullying* o el consumo de sustancias. Aunque las acciones para atenderlos son insuficientes y los recursos escasos, se concluye que la presencia de un psicólogo en las escuelas públicas favorece la prevención, detección temprana y referenciación en búsqueda de atención especializada.

La factura de esta investigación estuvo basada en la aplicación de entrevistas a estudiantes de tres secundarias públicas en zonas de riesgo y marginación; la evaluación con instrumentos cuantitativos a 1,507 estudiantes, así como entrevistas a alrededor de 215 estudiantes.

Sus objetivos centrales fueron erigirse en una herramienta confiable y actualizada acerca de los índices de problemas de salud mental en estudiantes de secundarias públicas en zonas de riesgo; analizar el impacto individual y colectivo de la presencia de apoyo psicológico dentro del plantel escolar y resaltar las necesidades existentes en materia de política pública, con sus respectivas recomendaciones.

En la primera parte del trabajo, Ortega Aguilar hace una extensa revisión teórica sobre la salud mental, en general, y en específico sobre los adolescentes, donde demuestra que los problemas de salud mental están creciendo aceleradamente y que los recursos y esfuerzos para frenarlos son insuficientes.

En la segunda parte se reportan los hallazgos de la experiencia y las entrevistas con los adolescentes, en términos cuantitativos y cualitativos, donde destaca como fortaleza del estudio la metodología utilizada (encuestas y entrevistas), empero, reconoce lo mínimo del muestreo y, por ende, la necesidad de contar con estudios de este tipo con representatividad nacional.

En la premiación los jurados otorgaron dos menciones honoríficas. La primera para “Un siglo de reformas sociales en México: balance histórico, rezagos sociales y desafíos pendientes”, de Gerardo Ordóñez Barba, cuyo objetivo fue realizar un recorrido histórico por las políticas y programas que han marcado el devenir de la política social en nuestro país y señalar los retos que perviven hasta nuestros días para presumir de la consumación de un Estado de bienestar.

La investigación se basa en un amplio análisis de fuentes documentales (jurídicas, académicas y estadísticas) para explicar la lógica

de la intervención pública en la construcción de políticas de bienestar.

La revisión histórica se divide en cuatro periodos: 1) de la Constitución de 1917 al Cardenismo (1940); 2) la política social de la industrialización: 1940-1972; 3) la política social del desarrollo rural: 1973-1982, y 4) la política social de la liberalización económica: 1983 a la fecha. En cada uno de ellos destaca la reconstrucción de las principales reformas instrumentadas por el gobierno federal.

Constituye el análisis de políticas y programas sociales como educación, vivienda, seguridad social, regulación de mercados de trabajo y derechos laborales, seguridad alimentaria, entre los más importantes. En suma, Gerardo Ordóñez afirma que el régimen de bienestar pasó de ser un proyecto universalista inacabado a otro en el que la política social asume una posición limitada, residual y compensatoria.

Por tanto, estamos frente a una reflexión sobre los alcances del actual sistema de protección social, haciendo hincapié en las condiciones de exclusión y pobreza en el país donde se identifican las propuestas del nuevo gobierno y los desafíos que deberá enfrentar para avanzar hacia la construcción de una política social incluyente y solidaria. Es, pues, una excelente revisión histórica de las políticas económicas, sociales y legislativas, que por supuesto interesará a quienes gustan de conocer cómo se fue construyendo el actual Estado mexicano.

También galardonado con mención honorífica se encuentra las “Acusaciones de fraude y su efecto en la legitimidad. Experimento en encuestas sobre la opinión ciudadana acerca del IFE”, de Salvador Vázquez del Mercado Almada, quien cumplió su objetivo analizando si las predisposiciones de los ciudadanos y la información que reciben dictan el nivel de legitimidad de las instituciones públicas. La investigación propone estudiar la legitimidad de los agentes electorales utilizando un diseño experimental de encuesta, el cual explorará el papel que tienen tanto las predisposiciones como las

acusaciones de fraude electoral en la confianza en el órgano responsable de las elecciones (en el que al momento de realizar la investigación era el Instituto Federal Electoral; y hoy, al convertirse en obra publicada, ya es el INE).

En el primer apartado se discuten los mecanismos de formación de opiniones y cómo son mediados tanto por las predisposiciones de los ciudadanos como por los discursos de los políticos. Las opiniones dependen tanto de la información que recibe la gente sobre eventos políticos y lo que los actores involucrados dicen de ellos, así como de sus predisposiciones, esto es, si aceptan o ignoran lo que escuchan.

En su segunda sección se muestra cómo las predisposiciones y la información recibida determina la formación de opiniones por medio de un diseño experimental de encuesta. Este diseño mide el efecto que tiene un tipo específico de discurso al comparar la evaluación de quienes lo escucharon con la de los que no lo escucharon; dichos discursos contienen variaciones sobre una acusación de fraude electoral, una afrenta al desempeño y el cumplimiento de las funciones del instituto. La asignación aleatoria de dichos discursos evita que lo que escuchan los entrevistados durante el levantamiento de la encuesta esté relacionado de alguna forma con sus predisposiciones políticas.

En los resultados se observa que las acusaciones de fraude afectan la legitimidad del IFE, en particular cuando hablan sobre su desempeño al organizar la elección más que cuando uno de los perdedores solicita un recuento. Los mecanismos que subyacen en los efectos pueden ser estudiados por medio de interacción entre las predisposiciones de los entrevistados con la información provista en los discursos. Esta interacción mostrará las formas en las que las predisposiciones moderan el efecto de las acusaciones de fraude.

El doctor en ciencia política considera que los resultados de la investigación son importantes para los analistas interesados en la legitimidad institucional, pues muestran las formas en las que la opinión



pública esconde —al ser estudiada como un agregado— los mecanismos en que se basa la evaluación de las instituciones.

En concreto, el lector encontrará en el Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2014 obras propositivas para modificar o crear nuevas leyes, con temas muy diversos; todos ellos con probadas metodologías y resultados útiles para el diseño de políticas públicas.

# Liderazgo y capital social en la acción colectiva. El cumplimiento de normas en pesquerías mexicanas

*Ana Harumi Hayashida Carrillo\**  
*José Eduardo Rolón Sánchez\*\**

## Resumen

Este artículo aborda el cumplimiento de normas para mejorar la situación de las pesquerías en México, dentro de enfoques de auto-gestión o *comanejo*. Para ello, analizamos la estructura organizacional, y en particular, los elementos de liderazgo y de capital social como variables clave que fomentan que las cooperativas pesqueras cumplan la normatividad.

Mediante el análisis de cooperativas pesqueras en Quintana Roo, nuestra investigación encontró que los pescadores que cumplen más son aquellos que pertenecen a cooperativas que tienen un líder con habilidades gerenciales sobresalientes, una asamblea que funciona efectivamente como control del presidente y órgano legitimador del proceso de toma de decisiones y la presencia de redes externas multiactor que permiten el acceso a la organización

\* Experta asociada de Causa Natura AC, organización civil dedicada al análisis y formulación de propuestas de política pública.

\*\* Coordinador general de Causa Natura AC.

a nuevos conocimientos, tecnología y activos relacionados con la conservación y pesca sustentable.

Los resultados de la investigación pueden ser de utilidad para promover estrategias desde el Legislativo, encaminadas a asegurar el cumplimiento cuando la capacidad estatal es débil, así como ayudar a resolver “La tragedia de los comunes”, como es el de las pesquerías.

## Prólogo

La pesca en México es una importante fuente de empleo y alimento para las comunidades, en particular para las más depauperadas del país que habitan en la zona costera. Se estima que en nuestro país alrededor de 240 mil personas dependen formalmente de la pesca (FAO, 2012b: 50). Según cálculos de la misma instancia internacional, por cada empleo directo en pesca se generan otros cuatro más en actividades relacionadas, por lo cual estaríamos hablando de cerca de un millón de personas que dependen de esta actividad. La pesca es también una fuente importante de alimento y proteína. Se calcula que 17% de la población mundial depende de la pesca para su alimentación como fuente de proteína, y para los países de bajos ingresos esto puede ascender a cerca de una cuarta parte.<sup>1</sup>

Esa fuente de empleo y alimento se encuentra en riesgo. La Carta Nacional Pesquera expresa que a nivel nacional 68% del *stock* en aprovechamiento está en máximo rendimiento o explotación plena, 16% en deterioro por sobreexplotación y otro 16% presenta potencial de expansión de las capturas (Carta Nacional Pesquera,

<sup>1</sup> Panorama Acuícola Magazine entrevistó a la doctora Nuria Urquía Fernández, representante de la FAO en México. Disponible en [[http://www.panoramaacuicola.com/articulos\\_y\\_entrevistas/2012/09/03/la\\_importancia\\_de\\_la\\_acuicultura\\_en\\_la\\_seguridad\\_alimentaria\\_de\\_mexico\\_y\\_el\\_mundo.html#sthash.u6DPmmsi.dpuf](http://www.panoramaacuicola.com/articulos_y_entrevistas/2012/09/03/la_importancia_de_la_acuicultura_en_la_seguridad_alimentaria_de_mexico_y_el_mundo.html#sthash.u6DPmmsi.dpuf)].

2010). De seguir esta tendencia, en las próximas décadas muchas de las actuales pesquerías del país podrían dejar de ser aprovechables económicamente.

La pesca ilegal es una de las presiones que contribuye al mal manejo y sobreexplotación de esta fuente de empleos y alimento. Según cálculos hechos por el Instituto Mexicano de Competitividad (Imco) se estima que entre 45 a 90% de la producción nacional en México proviene de la pesca ilegal (Imco, 2013: vii). Esto conlleva a que la mayor parte de la actividad pesquera no esté bajo un manejo adecuado, pues funciona en la ilegalidad.

Tradicionalmente, el cumplimiento de las regulaciones se ha concebido como dependiente del aumento de la capacidad de inspección, vigilancia y sanción, en un contexto de individuos que se comportan como actores racionales que calculan costos y beneficios de cumplir o no con una norma (Winter y May, 2001: 675). A partir de este razonamiento, las políticas públicas son encaminadas a aumentar la capacidad del Estado en las áreas de verificación y sanción. Por ejemplo, aumentando el presupuesto público destinado para asignar un mayor número de inspectores o embarcaciones, o a través de cambios en la legislación para incrementar el monto de las multas por incumplimiento.

Este tipo de enfoque para regular el manejo de recursos naturales, como la pesca, presenta varias problemáticas. Una de ellas es su alto costo, especialmente cuando se tiene que monitorear el cumplimiento de un gran número de pescadores dispersos en áreas geográficas muy extensas. Se ha llegado a estimar que la inspección y vigilancia representa cerca de la cuarta parte de los costos totales asignados del presupuesto público a los programas de manejo de recursos naturales (Sutinen & Kuperman, 1999: 175).

El caso de México ejemplifica la limitante del enfoque basado en la vigilancia y sanción para asegurar el cumplimiento de la regulación pesquera. Por un lado, el país tiene una amplia extensión litoral de 11,122 km, y una flota pesquera que vigilar estimada en

102,807 embarcaciones menores (FAO, 2012a: 76). Por otro lado, de acuerdo con los datos proporcionados por la Conapesca, en 2013 se asignaron 154 oficiales y 60 embarcaciones para realizar las labores de inspección en todo el país.<sup>2</sup> Ante el extenso número de embarcaciones pesqueras y la amplitud geográfica en la que operan las embarcaciones, el Estado cuenta con recursos muy escasos para que el cumplimiento sea exitoso si considera solamente estrategias de política basadas en vigilancia y sanción.

Dado que la capacidad del Estado para asegurar el cumplimiento de regulaciones pesqueras es muy limitado, surge la pregunta de por qué existen casos de pesquerías en México donde los pescadores cumplen las reglas y se organizan para llevar a cabo un buen manejo de sus recursos. Análisis sobre cumplimiento de regulaciones en pesquerías ha identificado que, además de la amenaza de sanción por parte del Estado, el cumplimiento se basa también en motivaciones normativas y sociales, así como en la aceptación de reglas de manejo dictadas por parte del grupo (Winter y May, 2001: 675).

Este tipo de análisis coincide con la literatura que ha estudiado a grupos sociales —en particular pescadores— que han logrado organizarse, superando los intereses individuales de cada agente por extraer mayores ganancias, en pro de un objetivo e interés común por conservar y manejar de manera sostenible sus recursos (véase Ostrom, 2011).

El reconocimiento de la capacidad que tienen los individuos para organizarse y superar “La tragedia de los comunes” que menciona Hardin (1968) ha dado pie a que se haga mayor énfasis en las políticas públicas que impulsan el comanejo de pesquerías. Tales políticas involucran mayores atribuciones de los pescadores para definir sus estrategias de manejo, pero en las cuales el Estado mantiene su autoridad para definir el marco general y para aplicar sanciones en caso de incumplimiento. Bajo este enfoque se crea la siguiente hipótesis: el

<sup>2</sup> Consulta realizada por medio del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, julio de 2014.

comanejo fomenta el cumplimiento de las regulaciones en pesquerías, además de otros atributos como el sentimiento de pertenencia y apropiación, la resolución de conflictos, así como la inclusión del conocimiento local (Sutton *et al.*, 2014: 261).

En cuanto a políticas públicas, ello se ha reflejado en un mayor papel de las comunidades pesqueras en actividades como fomento de la vigilancia comunitaria o participación en los programas de manejo de sus pesquerías. Sin embargo, el análisis sobre las condiciones y elementos específicos para un comanejo exitoso es todavía limitado (Gutiérrez *et al.*, 2011: 386). Ello da lugar a que políticas públicas que fomentan estrategias bajo este enfoque operen con escasa información, lo que les impide focalizar mejor sus acciones y recursos.

En investigaciones recientes de Gutiérrez *et al.* (2011: 388) se ha identificado que casos exitosos de comanejo de pesquerías están vinculados a un liderazgo fuerte y a una cohesión social robusta, incluyendo el acceso a redes de intermediación como los principales factores de éxito. Estos elementos han sido también identificados por McCay *et al.* (2013: 54-55) para el caso de cooperativas pesqueras en México, considerando además un diseño institucional que imponga contrapesos al poder de un líder, junto con fomento de capital social por medio de mecanismos para promover transparencia, justicia e integridad en el manejo del grupo. Es decir, se consideran tanto características individuales como de la estructura organizacional.

En este contexto, nuestra investigación tiene como propósito abonar al análisis de los elementos que hacen exitoso el cumplimiento de normas desde una perspectiva de comanejo. Para ello, analizamos la estructura organizacional, y en particular nos enfocamos a elementos de *liderazgo* y de *capital social* como variables clave que fomentan que las cooperativas pesqueras cumplan las normas.

Para el análisis de liderazgo se retoma el argumento del economista Oliver Williamson (1991) sobre las ventajas que ofrecen

las estructuras organizacionales jerárquicas sobre las horizontales. Si bien este autor desarrolla su planteamiento para empresas en la esfera de economía de mercados, se observa que su postulado pueden ser aplicado a la organización de las cooperativas pesqueras. Sostiene que una organización jerárquica disminuye los costos de transacción al asignar la responsabilidad a un miembro que ocupe una posición central, el cual puede tomar decisiones de mando sin la necesidad de discutirlos todo el tiempo entre todo el grupo (Williamson, 1991: 71-72). Esto es visible en las cooperativas pesqueras donde la estructura organizacional se centra en un Consejo de Administración dirigido por un presidente, el cual tiene a su cargo la planificación estratégica de la organización.

De esta manera, sin hablar propiamente de *liderazgo*, Williamson (1991) reconoce que los actores centrales en una organización desempeñan un papel preponderante. Para que una organización se desenvuelva eficientemente debe estar al mando de unos cuantos individuos con capacidades superiores.

Para el análisis de *capital social* se retoma la perspectiva de Ostrom (2003) en el análisis de legitimidad, redes y normas. En su artículo “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, Ostrom sostiene que los siguientes elementos también conducen a la acción colectiva: 1) confianza y normas de reciprocidad; 2) redes, y, 3) reglas o instituciones formales e informales.

Aludiendo a los hallazgos empíricos de Putnam (1993), Ostrom (2003) asocia también a las redes horizontales y densas con mayor participación civil, mientras que las redes verticales que también contribuyen a cierto grado de resolución de problemas de acción colectiva encuentran más difícil de aplicar sanciones hacia arriba (Ostrom, 2003: 180-189).

Considerando las anteriores perspectivas teóricas, en primera instancia nos enfocamos a analizar las capacidades gerenciales del presidente y la legitimidad de su mandato como atributos de

liderazgo. Así también, observamos la fortaleza de la asamblea de la cooperativa pesquera como una forma de capital social que permite la participación de los socios, y la legitimación del proceso de toma de decisiones. Otros elementos de capital social que también estudiamos son la *definición y el respeto de reglas internas determinadas al interior de una cooperativa pesquera*, y las *redes* que se conforman tanto al interior del grupo como aquellas que se forman a partir de la interacción de la cooperativa con otros actores o grupos sociales.

El análisis del liderazgo, la participación social en las asambleas, las reglas y las redes, ayudarán a tener más conocimiento sobre la forma en que se estructuran las cooperativas pesqueras, lo que permitirá fomentar mejores políticas públicas de comanejo, impulsadas desde el Legislativo, encaminadas a aumentar el cumplimiento de las regulaciones.

Para ello se estudiaron tres cooperativas en el estado de Quintana Roo, en particular el papel de sus líderes, los mecanismos de control y la conformación de redes. Nuestra investigación encontró que cooperativas conformadas por un líder con habilidades gerenciales, controlado por una asamblea que actúa como un órgano superior en la toma de decisiones, así como una mayor diversidad y número de conexiones con actores externos, conduce significativamente a que los pescadores acaten las normas de pesca y contribuyan al aprovechamiento sustentable de sus recursos.

El artículo se organiza en tres partes. La primera describe la metodología de investigación, lo que incluye el diseño para la selección de los casos de estudio, la operacionalización de las variables y las técnicas de análisis utilizadas. En la segunda parte se presentan los resultados de la investigación, de tal suerte que en la tercera parte —a manera de conclusiones— se enfatizan los principales hallazgos y algunas recomendaciones de diseño de política pública para mejorar el cumplimiento de normas en las pesquerías en México.



## Metodología

En esta investigación empleamos el método comparativo *most similar* que analiza las diferencias entre casos similares. Este estudio se llevó a cabo en el estado de Quintana Roo donde existen actualmente 26 cooperativas registradas. La primera fase de la selección de casos se hizo identificando las cooperativas con similitudes en variables “confusoras” que pudieran influir en el cumplimiento de normas. Estas variables son *a*) la localización dentro de un Área Natural Protegida (ANP),<sup>3</sup> *b*) el aprovechamiento de la misma pesquería, en este caso la langosta,<sup>4</sup> y *c*) un número similar de socios<sup>5</sup> considerado entre 30 y 60 personas. Cinco cooperativas cumplieron con los criterios analíticos establecidos: 1) Isla Holbox, 2) Yalahau, 3) Isla Mujeres, 4) Espíritu Santo, y 5) Banco Chinchorro.

Siguiendo la opinión de expertos<sup>6</sup> y los hallazgos en la primera visita de campo,<sup>7</sup> de los cinco casos, se eligió a las cooperativas

<sup>3</sup> Dentro las ANP, además de la vigilancia de los inspectores de la Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura (Conapesca), se encuentran también agentes de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) cuya función es vigilar que se respeten las normas de manejo del ANP en cuestión. Para evitar sesgo en la variable de vigilancia se seleccionaron a aquellas cooperativas que se localizan en alguna ANP.

<sup>4</sup> Debido a que el costo de transacción de ser sancionado es menor cuando la ganancia por incumplir las normas es alta, se seleccionaron cooperativas que aprovechan la langosta por ser una de las especies con mayor valor comercial en el estado.

<sup>5</sup> De acuerdo con la tesis de Olson es más factible que se dé la colaboración en grupos con un número reducido de socios (Olson, 1992: 44). Para evitar el sesgo por esta variable se eligieron cooperativas de un tamaño similar.

<sup>6</sup> Nuestro agradecimiento a la doctora María Amalia Gracia, de El Colegio de la Frontera Sur, así como a investigadores de Comunidad y Biodiversidad, AC, organización de la sociedad civil dedicada a la conservación de la biodiversidad marina mediante el trabajo con comunidades pesqueras, quienes apoyaron en esta labor.

<sup>7</sup> Se llevaron a cabo dos misiones de campo. La primera —en agosto de 2013— sirvió para identificar diferencias en las variables de estudio entre un grupo prese-

que presentaron la máxima variación en *a*) la fortaleza del liderazgo (evaluada a partir de la percepción que tienen los pescadores con respecto a las habilidades gerenciales de su presidente), y en *b*) las reglas internas (evaluadas por la existencia o no de reglas y la aplicación efectiva de sanciones). Estas son: Yalahau, Isla Mujeres y Espíritu Santo (Cuadro 1).

Cuadro 1. Comparativo de las cooperativas de estudio

Nombre de cooperativa*	Variables confusoras			Variables de estudio	
	Número de socios	Reserva dentro de la cual pesca	Especies que aprovechan	Habilidad del presidente	Reglas internas
Yalahau	61	Yum Balam/ tiburón ballena	escama, tiburón y langosta	mediana	No hay reglas escritas pero hay sanciones
Isla Mujeres	35	Isla Contoy/ Isla Mujeres	escama y langosta	mediana	No hay reglas ni sanciones
Espíritu Santo	46	Sian Ka'an/ arrecifes de Cozumel	escama y langosta	muy alta	Hay reglas escritas y sanciones severas

\* Nota: para resguardar la confidencialidad de la información proporcionada se cambió el nombre de las cooperativas de estudio por uno ficticio.

La recolección de datos se realizó aplicando una encuesta a 60 pescadores ribereños para medir las variables de estudio. Asimismo, se realizaron seis entrevistas semiestructuradas a los directivos

---

leccionado de cooperativas. Así por ejemplo, se observaron algunas dimensiones de liderazgo y reglas internas haciendo uso de la observación directa, encuestas y entrevistas semiestructuradas. Con base en los hallazgos de la primera visita se definieron los casos de estudio que presentan mayor variación en las variables independientes y se pulieron los instrumentos de campo. La segunda misión —en abril de 2014— se centró en el estudio del total de las variables en las tres cooperativas seleccionadas.

de las cooperativas y se revisaron fuentes secundarias como leyes, normas, bibliografía especializada, documentos de trabajo de organismos afines e informes oficiales.

Para el análisis de datos de las encuestas se utilizó el programa STATA obteniendo datos descriptivos, correlaciones entre las variables y un modelo de regresión con variables instrumentales. Además se empleó el programa Atlas.ti para el análisis cualitativo de las entrevistas semiestructuradas y los documentos secundarios. Para el análisis de redes se utilizó el programa UCINET.

La medición de las variables se realizó mediante la siguiente operacionalización:

El *cumplimiento de normas* se midió tomando en consideración cinco aspectos relacionados al aprovechamiento de la langosta: *a)* el respeto a la veda, *b)* el lugar donde se pesca, *c)* el uso de artes de pesca permitidas, *d)* la liberación de langosta de talla chica, parchada u ovígera,<sup>8</sup> y *e)* la entrega de la totalidad del producto a la cooperativa.<sup>9</sup>

La fortaleza del *liderazgo* se midió tomando en cuenta: *a)* la capacidad del presidente para establecer metas claras a largo plazo, *b)* el estado de las finanzas, *c)* el desempeño del presidente, *d)* el grado de obediencia de los pescadores a las directivas del presidente, y *e)* los años en el poder del presidente.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> La liberación de langosta de talla chica, parchada u ovígera es una medida que permite la reproducción de la especie.

<sup>9</sup> Aunque no existe una norma estatal que obligue a los pescadores a entregar su producto a la cooperativa a la que pertenecen, ello alude a un problema de incumplimiento de normas porque el producto desviado es introducido ilegalmente al mercado, además de que permanece fuera del control de la cooperativa cómo, dónde y cuándo fue pescado el producto.

<sup>10</sup> Los años en el poder se reconocen como una forma de legitimar su mandato, ya que uno de los principales instrumentos de control que tiene la asamblea sobre los dirigentes es la posibilidad de elegir a los miembros del Consejo de Administración y Consejo de Vigilancia cada dos o tres años. Cuando un dirigente desempeña bien su periodo puede ser reelegido para el siguiente. Así, la no reelec-

Para evaluar la *fortaleza de la asamblea* en cada cooperativa se consideraron indicadores tales como: *a)* la frecuencia con la que se reúnen los socios, *b)* la asistencia de los pescadores a las asambleas, *c)* su participación activa, *d)* la participación de los socios en el establecimiento de la agenda, y *e)* la claridad en la rendición de cuentas.

En cuanto a la *claridad y efectividad de reglas internas* se observaron indicadores como: *a)* la existencia de reglas internas, *b)* el conocimiento de esas reglas por parte de los usuarios, así como la sanción efectiva por parte de la cooperativa al incumplimiento de: *c)* la talla mínima, *d)* la veda, o *e)* el uso de artes permitidas.

La unidad de análisis son las cooperativas, y la unidad de observación son los pescadores. Con los resultados de las encuestas y entrevistas se elaboró un índice para cada indicador observado con valores posibles del 0 al 1. Los resultados se sumaron y se ponderaron para obtener un valor promedio por variable para cada cooperativa. El rango de 0 a 0.20 representa una valoración muy baja de la variable; de 0.21 a 0.40, baja; de 0.41 a 0.60, mediana; de 0.61 a 0.80 alta; y de 0.81 a 1, muy alta.

Finalmente, las *redes* tanto internas como externas se midieron utilizando las medidas más comunes en este tipo de análisis: la densidad y la centralidad. Para las redes externas se tomó además en consideración la forma de la red, ya fueran cerradas o abiertas, con puentes que conectan con otros mundos.

## Resultados

Se encontró que la cooperativa que cumple más con las normas de pesca para la sustentabilidad es la Cooperativa Espíritu Santo. Si bien las tres cooperativas estudiadas reportaron un muy alto respeto por la veda (con valores promedios de 0.95 para Yalahau e

---

ción es la forma más común de destituir a un dirigente cuando ha hecho mal sus funciones o ha dañado a la sociedad.

Isla Mujeres, y 0.94 para Espíritu Santo), en otros rubros existen notables diferencias (Tabla 1).

Por ejemplo, en el caso de la Cooperativa Yalahau existe un promedio de cumplimiento de 0.82 para el respeto a zonas de pesca que están delimitadas por los polígonos que se especifican en los permisos o concesiones. Algunos pescadores admitieron pescar en la laguna Yalahau, la cual forma parte de la reserva ecológica Yum Balam donde está prohibido pescar con arpón y redes. En la Cooperativa Isla Mujeres, el respeto por esta norma apenas alcanza el 0.26, ya que la mayoría acostumbra pescar de Isla Contoy a Punta Nizuc. Esta área, sin embargo, se encuentra fuera de los polígonos que señala su permiso. En la Cooperativa Espíritu Santo hay dos zonas de pesca, una alrededor de la isla Cozumel y otra en la bahía del Espíritu Santo. En ambas zonas hay un alto respeto de los polígonos que establece su concesión, alcanzando un promedio de cumplimiento de 0.94 para esta norma.

En cuanto a las artes de pesca, la Cooperativa Espíritu Santo se caracteriza por que en la Bahía sólo se utilizan artes de pesca sosten-

Tabla 1. Cumplimiento de normas (promedios por cooperativa)

<i>Cooperativa</i>	<i>Respeto por la red</i>	<i>Respeto por la zona</i>	<i>Uso de artes de pesca permitidas</i>	<i>Liberación de talla pequeña</i>	<i>Entrega total del producto</i>	<i>Promedio total de cumplimiento</i>
Yalahau	0.95	0.82	0.32	0	0.50	0.52
Isla Mujeres	0.95	0.26	0.27	0.10	0.35	0.39
Espíritu Santo	0.94	0.94	0.84	0.72	0.70	0.83

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas (n Yalahau = 22; n Isla Mujeres = 19; n Espíritu Santo = 18).

tables (jamo y lazo) que permiten pescar viva a la langosta y liberarla en caso de que no cumpla la norma. En la zona de Cozumel no se utilizan este tipo de artes de pesca porque las corrientes marinas no lo permiten. Ahí, el arpón sigue siendo la principal herramienta de trabajo. Por tanto, esta cooperativa alcanzó un valor de 0.84 en el cumplimiento de esta norma. Las otras dos cooperativas todavía usan el arpón y las redes como principal arte de pesca, siendo las redes las más dañinas para el medio ambiente. Ninguna de las dos están permitidas de acuerdo a la NOM-006-PESC-1993<sup>11</sup> que regula el aprovechamiento de todas las especies de langosta. Isla Mujeres alcanzó 0.27, mientras que Yalahau 0.32 en el cumplimiento de esta norma.

Muy ligado al uso de artes de pesca está la liberación de langosta chica. De acuerdo a la norma, la talla mínima de captura para el Golfo de México y Mar Caribe es de 135 milímetros de longitud abdominal. Sin embargo, las artes de pesca no sustentables no permiten el cumplimiento de esta norma porque dañan la especie, y aunque no se comercialicen por medio de la cooperativa, una vez pescadas ya no se pueden retornar vivas al mar. Por tanto, el puntaje es 0 para Yalahau y apenas 0.10 en Isla Mujeres, y de 0.72 para Espíritu Santo.

Finalmente, se consideró como un indicador de cumplimiento la entrega total del producto a la cooperativa. De acuerdo con la estimación hecha por los propios directivos, en Yalahau se entrega sólo 50, en Isla Mujeres 35 y en Espíritu Santo 70%. El problema en Isla Mujeres se agrava porque por acuerdo de la asamblea se permitió a los pescadores vender el pescado de escama directamente

<sup>11</sup> Esta norma establece que “la captura de langosta puede realizarse mediante la utilización de trampas que permitan extraer a los organismos vivos y devolver a su medio natural a los ejemplares menores a la talla mínima establecida y a las hembras con hueva. Cualquier otro equipo y/o método de captura requiere de la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, excepto el uso de ganchos y arpones, los cuales no pueden ser utilizados”.

al pueblo. La langosta es la única especie que se comercializa por medio de la cooperativa, pero de ésta sólo se entrega una parte porque los pescadores libres que trabajan para la cooperativa no están obligados a entregar su captura siempre a ella.

A pesar de ser cooperativas que comparten características comunes, sus niveles de cumplimiento son muy disímiles. ¿Qué factores influyen para que se tengan estas diferencias? A continuación se analizan cuatro variables que, desde el estudio organizacional, intentan explicarlo: el liderazgo, la asamblea, las reglas internas y las redes.

### *a) Liderazgo*

Liderazgo es la condición de líder o el ejercicio de sus funciones. Suelen acompañarles atributos humanos poco comunes: capacidad de trabajo y don de mando extraordinarios (Borja, 1997: 877). Es decir, de un líder se derivan cualidades tanto administrativas como de mandato (Tabla 2).

Tabla 2. Liderazgo de los presidentes  
(promedios por cooperativa)

<i>Cooperativa</i>	<i>Metas claras</i>	<i>Estado de las finanzas</i>	<i>Desempeño del presidente</i>	<i>Obediencia al presidente</i>	<i>Tiempo como presidente</i>	<i>Promedio total de liderazgo</i>
Yalahau	0.59	0.30	0.54	0.80	0	0.44
Isla Mujeres	0.36	0.38	0.63	0.89	0	0.45
Espíritu Santo	1	0.63	0.93	0.97	1	0.90

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas (n Yalahau = 22; n Isla Mujeres = 19; n Espíritu Santo = 18).

Un problema de las cooperativas pesqueras es la falta de dirección y planeación. Es una tarea que recae principalmente en los presidentes de las cooperativas pesqueras, pero éstos no siempre tienen la capacidad o la experiencia para dirigir a una organización. Entre algunas de las cualidades que los mismos pescadores reconocen como propias de un buen presidente están la de mantener finanzas sanas, planear, gestionar e implementar proyectos que beneficien a la sociedad, y comercializar el producto a buen precio.

El presidente de la Cooperativa Yalahau lleva casi tres años en el poder, pero durante este periodo no ha podido llevar a cabo dos de sus principales proyectos: habilitar el centro de acopio y encontrar mercados alternativos para diversificar la venta del producto. Su capacidad para establecer metas claras a largo plazo fue valorada en promedio con 0.59. Además, la cooperativa lleva arrastrando deudas con su único comprador, situación que no ha mejorado en la presente administración. El estado de las finanzas actualmente está muy mal (0.30), y de acuerdo con la opinión de los pescadores, su desempeño como presidente es regular (0.54).

El presidente de la Cooperativa Isla Mujeres no tiene capacidad para establecer metas claras a largo plazo (0.36). Su principal objetivo como directivo ha sido el de mantener a flote la cooperativa. En este sentido, se ha preocupado por disminuir las deudas de la cooperativa, y aunque ha logrado avances al respecto, las finanzas están pobremente evaluadas (0.38). Su desempeño como directivo fue valorado en promedio con 0.63.

Finalmente, está el presidente de la Cooperativa Espíritu Santo. La totalidad de sus socios piensa que tiene capacidad de establecer metas claras (1). Esto se debe a que desde que asumió el interinato, en 1991, y un año más tarde la presidencia, implantó una estrategia muy clara y efectiva para sacar a la cooperativa del endeudamiento en que se encontraba, para posteriormente procurar una mayor rentabilidad estableciendo vínculos con compradores de langosta viva. Paralelamente, convenció a los socios de adoptar métodos sus-



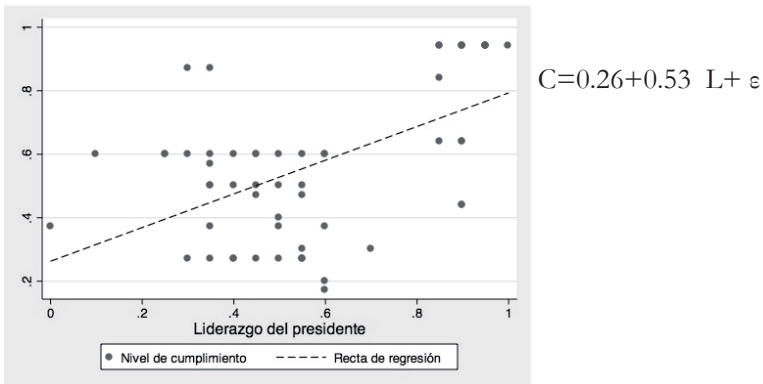
tentables de pesca. De ahí que su desempeño haya sido muy bien evaluado (0.93), y ya haya sido reelegido en varias ocasiones.

Se observa que la Cooperativa Espíritu Santo, que tiene el mayor cumplimiento (0.83), es la que también presenta el liderazgo más fuerte (0.90). La pendiente de la Figura 1 muestra una relación positiva entre cumplimiento y liderazgo. A mayores niveles de liderazgo, mayor será el nivel de cumplimiento de normas. Aunque la relación es débil es estadísticamente significativa ( $R^2=0.30$ ;  $p > |t| = 0.000$ ,  $n=59$ ).

### b) La asamblea

La asamblea es la autoridad máxima de la cooperativa. No obstante, muchas veces sucede que el poder de los directivos se encuentra

Figura 1. Diagrama de dispersión\* y recta de regresión (nivel de cumplimiento y liderazgo del presidente)



\* El diagrama de dispersión muestra los valores de dos variables dado un conjunto de datos. Estos datos se muestran como un conjunto de puntos, cada uno con el valor de la variable independiente en el eje horizontal y el valor de la variable dependiente en el eje vertical.

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas y entrevistas.

por encima de los intereses de ella. De esta forma, se presentan casos de administraciones autoritarias, corrupción, desvío de fondos y predominio de los intereses privados sobre los públicos. Para que un liderazgo opere conforme al interés público es necesario que la asamblea funcione como un órgano superior de decisión y control (Tabla 3).

Si bien el papel del presidente de la Cooperativa Espíritu Santo ha sido importante para modificar el comportamiento de los pescadores, estas acciones han sido consensuadas con los demás pescadores. La asamblea ordinaria se reúne tres veces al año, pero además se realizan mensualmente reuniones de trabajo. Esto les da la oportunidad a los pescadores de conocer y discutir los proyectos que la Mesa Directiva busca impulsar. Además, hay una muy alta asistencia (1), y cierta deliberación con una mediana participación activa de los socios en las reuniones (0.55). Los socios piensan que la forma en que se dan los informes técnicos y financieros es muy clara (1).

Tabla 3. Fortaleza de las asambleas (promedios por cooperativa)

<i>Cooperativa</i>	<i>Frecuencia de las asambleas ordinarias</i>	<i>Asistencia a las asambleas ordinarias</i>	<i>Participación activa de los socios</i>	<i>Participación de socios en el establecimiento de la agenda</i>	<i>Claridad en la rendición de cuentas</i>	<i>Promedio total de la asamblea</i>
Yalahau	0	0.88	0.59	0.53	0	0.40
Isla Mujeres	0	0.98	0.55	0.61	1	0.63
Espíritu Santo	1	1	0.55	0.50	1	0.81

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas (n Yalahau = 22; n Isla Mujeres = 19; n Espíritu Santo = 18).

La Cooperativa Isla Mujeres fue la primera cooperativa en establecerse en el estado. Actualmente no hay movilidad de socios porque desde 1981 se suspendieron las altas y bajas como una estrategia de la organización para protegerse de influencias externas. Esto significa que la mayoría de los socios son muy viejos.<sup>12</sup> Ello explica la razón por la cual se reúnen pocas veces, prácticamente una vez al año, en la asamblea ordinaria. Hay, sin embargo, una muy alta asistencia (0.98).<sup>13</sup>

De los que asisten, la mitad participa activamente opinando y discutiendo, y de acuerdo con los entrevistados, la rendición de cuentas es clara. Existe evidencia de casos de mal comportamiento que se han expuesto en el seno de la asamblea, lo que constituye cierto control tanto para dirigentes como para socios.

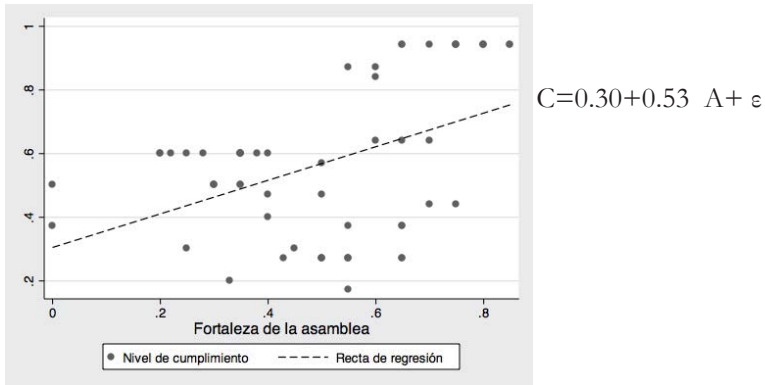
En Yalahau, la asamblea es muy débil, es decir, carece de fortaleza (0.2). Se reúnen poco, dos veces al año, y al igual que las otras dos cooperativas tiene una asistencia muy alta (0.88) y una participación mediana (0.59) de los socios. No obstante, existe muy poca claridad en la rendición de cuentas (0). De acuerdo con los testimonios de los pescadores entrevistados, el puesto de presidente ha sido utilizado para satisfacer intereses particulares. En esta y en pasadas administraciones hubo casos de corrupción y desvío de fondos, pero hasta la fecha no ha habido una sanción por el mal comportamiento de estas personas (Figura 2).

De entre los tres casos, nuevamente se observa que la Cooperativa Espíritu Santo es la que presenta los valores más altos en fortaleza de la asamblea. La Figura 2 muestra una relación positiva entre cumplimiento y asamblea. Esta relación también es estadísticamente significativa ( $R^2=0.20$ ;  $p > |t| = 0.000$ ,  $n=59$ ).

<sup>12</sup> El promedio de edad de los pescadores entrevistados de esta cooperativa es de 60 años.

<sup>13</sup> Aunque ello puede deberse a la multa de 500 pesos que se cobra por inasistencia.

Figura 2. Diagrama de dispersión y recta de regresión (niveles de cumplimiento y fortaleza de la asamblea)



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas y entrevistas.

### c) Las reglas

Meyer y Rowan (1999) afirman que “las reglas institucionales pueden tener efectos sobre las estructuras organizacionales y su cumplimiento en el trabajo técnico real” (Meyer y Rowan, 1999: 80). Cuando estas reglas están alineadas a las normas del estado se favorece la colaboración (Tabla 4).

En el estudio se encontró que las reglas internas están pobremente institucionalizadas en las Cooperativas Yalahau e Isla Mujeres. En la primera no existe un reglamento escrito pero se reconoce la formalización (por medio de la asamblea) de ciertas reglas internas, alineadas con las del estado, que prohíben pescar producto que no cumple la talla mínima, pescar en temporada de veda y utilizar artes prohibidas. Sin embargo, no hay un conocimiento de estas normas por parte de los pescadores. De acuerdo con las opiniones de pescadores entrevistados, con excepción de la veda que se castiga con el levantamiento de la embarcación por 15 días, la posibilidad de sanción por la violación de otras normas es muy baja (0.14).

Tabla 4. Claridad y efectividad de reglas internas  
(promedios por cooperativa)

<i>Cooperativa</i>	<i>Existencia de reglas internas</i>	<i>Conocimiento de las reglas internas</i>	<i>Sancción efectiva al incumplimiento de tala</i>	<i>Sancción efectiva al incumplimiento de la veda</i>	<i>Sancción efectiva por uso de artes prohibidas</i>	<i>Promedio total de reglas</i>
Yalahau	0.82	0	0.14	0.73	0.14	0.37
Isla Mujeres	0	0	0	0	0	0
Espíritu Santo	1	0.94	0.94	0.94	0.17	0.80

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas (n Yalahau = 22; n Isla Mujeres = 19; n Espíritu Santo = 18).

En Isla Mujeres la situación de las reglas internas es todavía más frágil. Ahí, los 18 pescadores entrevistados comentaron que no existe un reglamento interno ni reglas asociadas a la pesca sustentable. Por tanto, no se conocen casos en los que se haya castigado a un pescador por incumplir alguna de estas normas. Incluso existe la flexibilidad de que los pescadores no entreguen su producto a la cooperativa. Por consiguiente, hay un alto porcentaje de desvío del producto.

En contraste, la Cooperativa Espíritu Santo cuenta con un reglamento interno que sanciona severamente la violación a las normas pesqueras para la conservación. Así, por ejemplo, el incumplimiento de veda es castigado con expulsión. Además de las reglas del estado, la cooperativa ha incorporado a su reglamento otras para aumentar su productividad en su zona de pesca, como es la protección de especies longevas (que son más productivas) y el autoestablecimiento de zonas de veda. La única norma que no es sancionada es el uso de artes de pesca prohibidas (0.17). Sin embargo, por la

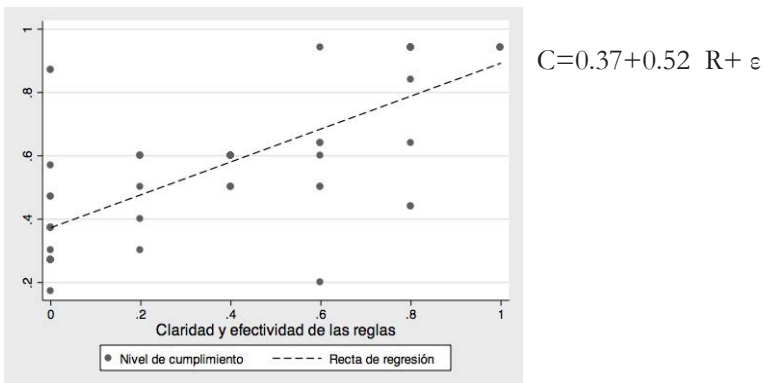
producción de langosta viva que ha adoptado esta cooperativa, se entiende que es una norma ya internalizada (Figura 3).

La Figura 3 muestra una relación positiva entre cumplimiento de normas y claridad, y efectividad de las reglas, la cual es estadísticamente significativa ( $R^2=0.52$ ;  $p > |t| = 0.000$ ,  $n=59$ ).

En resumen, las pendientes de las rectas en las figuras 1, 2 y 3 muestran una relación positiva entre cumplimiento y cada una de las variables: *a)* liderazgo, *b)* fortaleza de la asamblea, y *c)* claridad y efectividad de las reglas. Ahora bien, para analizar la relación de causalidad entre cumplimiento de normas y las variables anteriores se desarrolló un modelo de mínimos cuadrados en dos etapas (MC2E), cuyas variables instrumentales fueron: la asamblea y las reglas.

Lo anterior no resulta incorrecto porque los hallazgos cualitativos revelan que ni la asamblea ni las reglas por sí solas inciden en el cumplimiento. Tal es el caso de la Cooperativa Yalahau, donde a pesar de contar con ciertas reglas avaladas por la asamblea, los pescadores no necesariamente las obedecen (esto se observa con mayor énfasis en el alto índice de desvío de producto). Por su parte,

Figura 3. Diagrama de dispersión y recta de regresión (niveles de cumplimiento, claridad y efectividad de reglas internas)



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas.

la Cooperativa Isla Mujeres cuenta con una asamblea deliberativa con poder de control, pero tampoco ello incide en un cambio de comportamiento.

Asimismo, los resultados obtenidos de la estimación del cumplimiento mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO) indican que el coeficiente de liderazgo es negativo y que no es significativo, lo que es inconsistente con los datos cualitativos (Tabla 5).

Lo anterior se debe a problemas de endogeneidad, ya sea porque algunas variables (asamblea y reglas) están correlacionadas con el error o bien por omisión de una variable importante. De esta forma, el modelo MC2E corrige estos problemas de endogeneidad.

En la Tabla 6 se muestra que las relaciones entre asamblea y liderazgo, así como reglas y liderazgo, son positivas y significativas. De la misma forma, la Tabla 7 muestra los resultados obtenidos de la estimación del cumplimiento de normas mediante el empleo de MC2E. El coeficiente de liderazgo corregido es de 0.78. Es estadísticamente significativo, mostrando que es mayor que el obtenido mediante MCO. Se tiene que por cada unidad que aumenta el liderazgo se impacta en 0.78 en el cumplimiento de normas.<sup>14</sup>

Tabla 5. Análisis de regresión múltiple (MCO)

<i>Cumplimiento</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>p&gt;   t  </i>
Liderazgo	-0.20	0.17	0.258
Asamblea	0.33	0.16	0.044
Reglas	0.54	0.09	0.000
Constante	0.31	0.06	0.000
R <sup>2</sup> = 0.56		Prob > F = 0.0000	

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas.

<sup>14</sup> Se realizó la prueba de Hausman para probar la conveniencia de utilizar el modelo MC2E en comparación con el modelo MCO. La prueba rectifica que las diferencias entre los dos modelos son sistemáticas y significativas ( $\chi^2 = 78.01$ ;  $\text{prob} > \chi^2 = 0.000$ ).

Tabla 6. Análisis de regresión (primera etapa)

<i>Liderazgo</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>p&gt;  t  </i>
Asamblea	0.63	0.09	0.000
Reglas	0.37	0.05	0.000
Constante	0.12	0.04	0.009
R <sup>2</sup> = 0.74		Prob > F = 0.0000	

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas.

Tabla 7. Análisis de regresión (segunda etapa)

<i>Cumplimiento</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>p&gt;  t  </i>
Liderazgo	0.78	0.13	0.000
Constante	0.12	0.08	0.157
R <sup>2</sup> = 0.23		Prob > F = 0.0000	

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas.

#### *d) Las redes*

Para el análisis de redes se consideraron dos visiones teóricas de capital social. Por un lado, el análisis de las relaciones de los socios para resolver problemas vinculados a la pesca se basa en los postulados de Coleman sobre la estructura de las relaciones que facilitan ciertas acciones a los individuos (Coleman, 1988). Por otro lado, para el análisis de los vínculos del presidente —que aportan información, tecnología, así como recursos físicos y monetarios a la cooperativa— se retoman los principios teóricos de Burt sobre los “hoyos estructurales” mediante los cuales ingresan recursos a un red (Burt, 2001).

Coleman señala que las relaciones entre individuos son una especie de capital social que facilita la acción colectiva. Esta virtud aumenta cuando los vínculos entre los nodos o actores tienen un cierre o cohesión. Esto quiere decir que un mayor número de conexiones, de entre las posibles en una red, ayuda a superar los in-



tereses egoístas y actuar en beneficio de la colectividad (Coleman, 1988). Para analizar la cohesión en las tres cooperativas se hicieron tres preguntas a los pescadores: si necesita equipo (motor, artes de pesca), ¿a quien acude?; si necesita alguna orientación en su trabajo (dónde o cómo pescar), ¿a quien acude?; y, si tiene un problema económico (relacionado con su trabajo), ¿a quién acude? Las respuestas se sintetizaron en una red que representa los vínculos más cercanos de apoyo, utilizando UCINET (Figura 4).

Las figuras 4 y 5 muestran que las cooperativas Yalahau y Espíritu Santo presentan un alto grado de centralización, que se manifiesta en la concentración del poder en los presidentes. En Yalahau la centralización es de 82.20% y en Espíritu Santo de 83.25% (Tabla 8). Esto quiere decir que en estas cooperativas el presidente es la principal persona a quien acuden los pescadores para resolver algún problema de equipo, información y financiamiento, y en menor grado destacan otros miembros de la mesa directiva (tesorero, secretario y presidente de vigilancia).

En contraste, la Cooperativa Isla Mujeres tiene una centralización de 26%. Es una red más dispersa, incluso se pueden apreciar nodos desconectados como es el caso de Martín, William y Andrés Be (Figura 6). A pesar de ser socios, estos pescadores comentan que no reciben apoyo de la cooperativa y por tanto recurren más a sus redes familiares. Esta cooperativa sobresale de las otras dos por la cantidad de actores externos a la cooperativa (12 actores) que se mencionaron por los pescadores como fuentes de apoyo.<sup>15</sup> Lo anterior da cuenta de que tiene una débil capacidad interna para apoyar a sus socios.

En la Tabla 8 se observa que la Cooperativa Espíritu Santo tiene mayor centralización (83.25%), pero también es la que ostenta el puntaje más alto de densidad (4.5%) o grado más alto de cohesión. La Cooperativa Isla Mujeres detenta la centralización más baja (26%) y es a la vez la cooperativa con menos cohesión de las tres,

<sup>15</sup> En Yalahau se mencionaron cuatro actores externos, y en Espíritu Santo sólo dos.

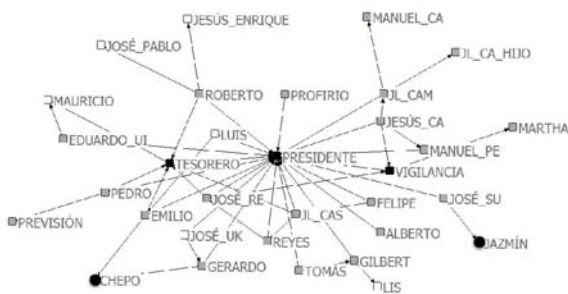
Figura 4. Red Cooperativa Yalahau



Representación de los nodos: cuadrado negro (directivo); cuadrado gris (socio); cuadrado blanco (afiliado); círculo negro (actor externo a la cooperativa).

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas.

Figura 5. Red Cooperativa Espíritu Santo



Representación de los nodos: cuadrado negro (directivo); cuadrado gris (socio); cuadrado blanco (aspirante a socio o empleado); círculo negro (actor externo a la cooperativa).

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas.

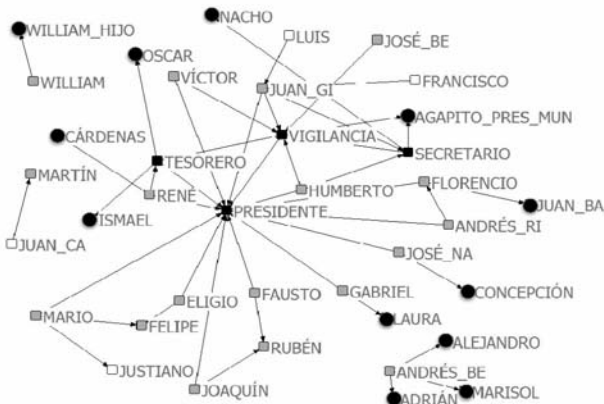
Tabla 8. Características estructurales de las redes de las Cooperativas del Espíritu Santo, Isla Mujeres y Yalahau

<i>Medidas</i>	<i>Espíritu Santo</i>	<i>Isla Mujeres</i>	<i>Yalahau</i>
Número de actores	33	38	35
Densidad*	4.5%	3.2%	4.1%
Centralización de la red (Indegree)	83.25%	26%	82.20%

\* La densidad se calcula dividiendo el número de relaciones existentes entre las posibles y se multiplica por 100.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas.

Figura 6. Red Cooperativa Isla Mujeres



Representación de los nodos: cuadrado negro (directivo); cuadrado gris (socio); cuadrado blanco (asalariado); círculo negro (actor externo a la cooperativa).

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas.

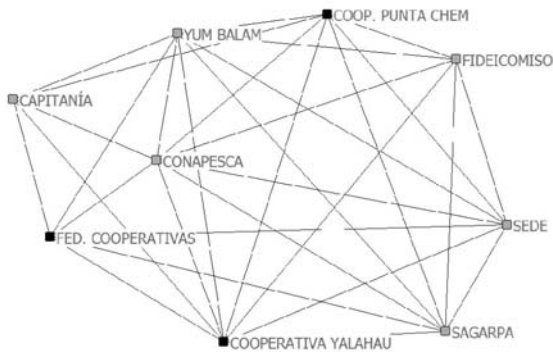
lo que se refleja en su densidad (3.2%). Finalmente, la Cooperativa Yalahau tiene una alta centralización (82.20%) y una densidad de 4.1 por ciento.

Lo que se extrae de este análisis es que las cooperativas pesqueras son bastante centralizadas cuando se trata de resolver cuestiones cotidianas. Siguiendo la tesis de Williamson (1991) sobre la eficien-

cia de las estructuras organizacionales jerárquicas se comprueba que este tipo de estructuras pueden ser muy eficientes cuando se encuentra al mando una persona con habilidades excepcionales (Williamson, 1991: 71-72).

Ahora bien, no sólo las redes internas son relevantes, también los vínculos externos son una fuente importante de capital social. En las figuras 7, 8 y 9 están representados los actores (o nodos) con los que se vinculan cotidianamente las cooperativas por medio de su presidente.<sup>16</sup>

Figura 7. Los vínculos del presidente de la Cooperativa Yalahau



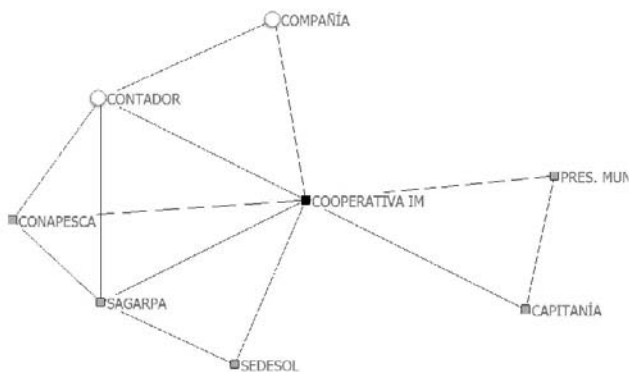
Representación de los nodos: cuadrado negro (cooperativa); cuadrado gris (instituto de gobierno).

Número de vínculos: 9.

Fuente: Elaboración propia con base en la entrevista al presidente de la cooperativa.

<sup>16</sup> A diferencia del análisis anterior que se obtuvo a partir de la encuesta a diversos socios y asalariados/ayudantes, estas redes están construidas con base en las entrevistas realizadas solamente a los presidentes. Esto significa que se trata de redes egocéntricas que contienen un nodo raíz a partir del cual se dibujan las relaciones que tiene el entrevistado con actores de otras instituciones, y de las relaciones de éstas entre sí (desde su punto de vista). Como resultado se obtuvieron redes con más o menos vínculos y con formas más o menos centralizadas que hablan de cómo se relacionan las cooperativas con otras organizaciones o actores en torno al manejo de los recursos pesqueros.

Figura 8. Los vínculos del presidente de la Cooperativa Isla Mujeres



Representación de los nodos: cuadrado negro (cooperativa); cuadrado gris (instituto de gobierno); círculo blanco (sector privado).

Número de vínculos: 8.

Fuente: Elaboración propia con base en la entrevista de la cooperativa.

Figura 9. Los vínculos del presidente de la Cooperativa Espíritu Santo



Representación de los nodos: cuadrado negro (cooperativa); cuadrado gris (instituto de gobierno); cuadrado blanco (academia); círculo negro (ONG); círculo gris (organismo internacional); círculo blanco (sector privado).

Número de vínculos: 19.

Fuente: Elaboración propia con base en la entrevista de la cooperativa.

En las figuras anteriores se observa una diferencia importante en el tipo de relaciones que mantiene cada cooperativa con actores u organizaciones externas. La Cooperativa Yalahau se encuentra inmersa en una red bastante cerrada (Figura 7) donde casi todos los actores (al menos desde la perspectiva del presidente) se conocen entre sí. Este posicionamiento le ha traído beneficios a la cooperativa para resolver fácilmente trámites con el gobierno. No obstante, la diversidad de sus conexiones es muy limitada. Además de las instituciones de gobierno, no interactúa con otro tipo de organizaciones como son las ONG y la academia, por medio de las cuales pudieran ingresar nuevas informaciones o recursos a la cooperativa.

Por su parte, la Cooperativa Isla Mujeres presenta un capital social pobre en relaciones tanto por su número como por su diversidad. La cooperativa se relaciona poco con otros actores u organizaciones. Incluso algunas tareas —que en primera instancia las realiza el presidente como pueden ser el trámite de permisos o el negociar la venta con la compañía compradora— las realiza el contador. De esta forma, el presidente se vincula pocas veces con los funcionarios de gobierno, en ocasión de la asamblea ordinaria. Es una red, en cierta forma centralizada donde el presidente aparece como la única conexión (desde su perspectiva) con algunos nodos como son el presidente municipal y el capitán del puerto.

Finalmente, está la red de la Cooperativa Espíritu Santo donde claramente se vincula con una mayor diversidad de actores en comparación con los casos anteriores. Ello le ha permitido involucrarse en diversos proyectos que introducen nuevos conocimientos, infraestructura y otros recursos, ligados al tema de conservación y manejo sustentable de los recursos. Es una red con hoyos estructurales, donde el presidente es claramente un puente entre redes diversas. Si quitáramos el nodo del presidente quedarían “suelos” —en el espacio del grafo— algunos nodos. Esto significa que el presidente ejerce un importante papel de intermediación que lo ubica en una posición altamente estratégica, lo que le ha permitido al presidente

relacionarse con otros actores con cierta autoridad para el beneficio de la cooperativa.

## Conclusiones

El papel que cumple el Estado en el manejo de los bienes de uso común es fundamental. En lo que respecta a los recursos pesqueros es responsable del diseño e implementación de normas acordes con los estándares ambientales mínimos que aseguran la sustentabilidad de los recursos. Además, se encarga de emitir permisos y concesiones que otorgan el derecho de aprovechamiento a un número limitado de pescadores. No obstante, se ha visto que su capacidad de vigilar y hacer cumplir las normas de pesca se ha visto rebasada.

El *comanejo* es una alternativa que involucra a los usuarios de los recursos en tareas que tradicionalmente han sido responsabilidad del Estado como son la vigilancia, el diseño de reglas y la aplicación de sanciones. Varios estudios muestran que estas formas de autogestión han sido eficaces para lograr la colaboración.

La presente investigación es concordante con el enfoque de autogestión, pero a diferencia de algunos autores como Ostrom—quienes privilegian a las redes horizontales y densas para dar solución a los problemas de acción colectiva—, en nuestro hallazgo encontramos que las cooperativas pesqueras en México funcionan cotidianamente de forma vertical, es decir, con una alta centralización. El presidente y otros miembros del Consejo de Vigilancia son actores fundamentales en la solución de los problemas que enfrentan los pescadores en el día a día, como son la procuración de equipo, información y recursos monetarios. Así también queda en manos de los altos dirigentes el proponer las estrategias y proyectos que reditúan en el beneficio de la sociedad.

De esta manera, se observa que el liderazgo es una piedra angular en el devenir de la cooperativa y en el comportamiento de

sus socios. En nuestro caso se encontró una relación significativa entre cumplimiento y liderazgo. Esto concuerda con Gutiérrez *et al.* (2011: 388) en cuanto a la importancia de la presencia de un líder con habilidades emprendedoras y gerenciales, altamente motivado y con legitimidad en su comunidad, lo que se vincula con el cumplimiento de reglas.

Este liderazgo, por tanto, debe estar acompañado de controles para evitar situaciones donde los intereses particulares prevalezcan sobre los de la sociedad. De ahí que una asamblea fuerte es factor necesario en esta fórmula. Esto significa que la asamblea, conformada por todos los socios, se reúna, discuta, y en caso necesario aplique los correctivos necesarios cuando un socio o directivo actúe en contra de los intereses comunes. Las reglas internas, alineadas a las reglas del Estado, tienden a ser a su vez más efectivas cuando éstas están formalizadas en reglamentos internos y cuentan con mecanismos de sanción dentro del grupo.

Lo anterior coincide con los hallazgos de estudios que se han hecho para cooperativas pesqueras del Pacífico mexicano por McCay *et al.* (2013) en cuanto al papel de la asamblea para hacer que el liderazgo sea más justo, eficiente y con mayor rendición de cuentas al grupo, así como con el papel de asimilación de las reglas internas en las cooperativas y la existencia de mecanismos de sanción efectivos.

Se reconoce también que las redes externas son un determinante del cumplimiento. En nuestra investigación, la riqueza de los nodos con los que conecta nuestra cooperativa exitosa dan cuenta de una forma de gobernanza ambiental donde la administración de los recursos se comparte entre varios actores tanto de gobierno como de la academia y de la sociedad civil. Se ve que existe una fuerte intermediación del presidente como un conector entre redes.

De estos resultados se desprenden varias recomendaciones de política pública. Como pudimos observar en nuestros hallazgos, un



buen liderazgo es un factor clave para el cumplimiento de reglas de una cooperativa. Es por ello que dentro del presupuesto asignado por el Legislativo a programas para fomentar el cumplimiento de normas, se incluya el financiamiento de acciones encaminadas al fortalecimiento de capacidades de líderes en las organizaciones pesqueras. Es decir, se deben fomentar capacidades gerenciales en el manejo de finanzas, producción diversificada y con valor agregado, entre otras habilidades empresariales.

Asimismo, los recursos asignados a mejorar el cumplimiento deben canalizarse también a promover el mayor conocimiento en dichos líderes y en general en los miembros de las cooperativas pesqueras, de los beneficios tanto económicos y ecológicos que trae consigo el respeto de reglas alineadas a la búsqueda de una pesca sustentable. Esto debe ir paralelo a promover que dichas reglas se encuentren formalizadas en los reglamentos internos de las cooperativas, como otro factor importante para su mejor funcionamiento.

Paralelamente se recomienda establecer estrategias para incentivar la conformación de redes multiactor, con el propósito de hacer copartícipes a organizaciones de diversos ámbitos, tanto públicas como privadas, en esta misma visión de manejo sustentable de las pesquerías.

Por último, un elemento a considerar es la alta dependencia que puede llegar a tener el cumplimiento de reglas, y el éxito del comanejo en general, en el papel de un líder, incluyendo el acceso a redes de intermediación con actores externos. Aun cuando se facilita la colaboración dentro de estructuras jerárquicas, puede limitar también a largo plazo su éxito. Ello cuando no se van creando nuevos liderazgos con las capacidades y cualidades necesarias, además de las consecuencias en el fortalecimiento del capital social dentro de las organizaciones.

Si bien se ha visto que en cooperativas del Pacífico existen procesos para rotar directivos de forma más frecuentemente —y así lograr que se cuente con más contrapesos a su poder y la ex-

perencia en liderazgo se disperse más ampliamente en el grupo (McCay *et al.*, 2013: 54)—, el analizar por qué en algunos lugares se concibe el papel del líder en términos centralizados y permanentes y en otros con más rotación y contrapesos sería una línea de investigación interesante a explorar en políticas públicas. Ello permitirá tener más conocimiento acerca de la relación entre el liderazgo, la cultura democrática y el éxito de la organización colectiva en espacios de toma de decisiones como son los comunes de la pesca.

## Bibliografía

- Borja, Rodrigo (1997), *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Burt, Ronald S. (2001), “Structural holes versus network closure as social capital”, en Lin N., Cook K. y Burt R. S., *Social capital: Theory and research*, Nueva York, Aldine de Gruyter, pp. 31-56.
- Carta Nacional Pesquera 2006 y 2010, Comisión Nacional de Pesca, en [[http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona\\_carta\\_nacional\\_pesquera\\_CONAPESCA](http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona_carta_nacional_pesquera_CONAPESCA)] (consulta: 13 de marzo de 2014).
- Coleman, James S. (1988), “Capital social y creación de capital humano”, *Zona Abierta*, núms. 94/95 (2001), pp. 47-81.
- Conapesca, Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (2010), *Annuario estadístico de Acuacultura y Pesca*.
- FAO, Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012a), “Diagnóstico del sector rural y pesquero: identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México”.
- (2012b), “El estado mundial de la pesca y la acuicultura”.
- Hardin, Garret (1968), “The tragedy of the commons”, *Science*, vol. 162, pp. 1243-1248.

- Imco, Instituto Mexicano de la Competitividad (2013), “La ilegalidad de la pesca en México: una barrera a la competitividad”, México, Imco.
- Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, *Diario Oficial de la Federación* del 24 de julio de 2007, en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS.pdf>] (consulta: 13 de marzo de 2014).
- McCay, Bonnie J., Fiorenza Micheli, Germán Ponce-Díaz, Grant Murray, Geoff Shester, Saudiel Ramirez-Sanchez y Wendy Weisman (2014), “Cooperatives, concessions, and co-management on the Pacific coast of Mexico”, *Marine Policy*, vol. 44, pp. 49-59.
- Normas Oficiales Mexicanas Pesqueras y Acuicolas, en [[http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona\\_cuadro\\_de\\_noms](http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/cona/cona_cuadro_de_noms)] (consulta: 13 de marzo de 2014).
- Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Grupo Noriega Editores.
- Ostrom Elinor (2011), “El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva”, México, Fondo de Cultura Económica.
- y K. Ahn (2003), “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 1, enero-marzo, pp. 155-233.
- Putnam Robert D. (1993), “Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa”, Venezuela, Editorial Galac.
- Sutinen Jon G. y K. Kuperan (1999), “A socio-economic theory of regulatory compliance”, *Intercontinental Journal of Social Economics*, vol. 26, núms. 1/2/3, pp. 174-193.
- Sutton, Abigail M. & Rudd Murray A. (2014), “Deciphering contextual influences on local leadership in community-based fisheries management”, *Marine Policy*, vol. 50, sección A, pp. 261-269.

- Williamson Oliver E. (1991), *Mercados y jerarquías: sus análisis y sus implicaciones antitrust*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Winter Soren C. y May Peter J. (2001), “Motivation for compliance with environmental regulations”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, núm. 4, pp. 675-698.



# La decisión de las políticas públicas en el Congreso de la Unión: la dictaminación de iniciativas en las comisiones ordinarias

*Iliana Rendón Arias\**

## Resumen

Quien quiera entender la dinámica legislativa debe aproximarse al estudio de las comisiones legislativas; es en ellas donde se toman las decisiones; sin embargo los reflectores apuntan al pleno. El objetivo de esta investigación es mostrar que la incidencia de las reglas formales e informales en las políticas públicas son deliberadas en las comisiones legislativas. Mediante la construcción de la base de datos “Decisión de las políticas públicas en el Congreso de la Unión” —con 634 observaciones y la aplicación de dos regresiones logísticas binomiales— se encontró que tanto la variación en el número de integrantes de las comisiones ordinarias como la variación de la disciplina partidista determinan los resultados en el proceso de dictaminación de iniciativas en las comisiones ordinarias.

\* Estudiante de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México (Flacso-México).

## Prólogo

La presente investigación aborda el tema de la decisión de las políticas públicas en el Congreso de la Unión. Se centra en el estudio de caso de las comisiones ordinarias de Hacienda y de Gobernación en el primer periodo ordinario del primer año de la LXII Legislatura (septiembre-diciembre de 2012). El énfasis se hace en el desempeño de las comisiones ordinarias por considerar que son cuerpos especializados que poseen un lugar privilegiado en el proceso legislativo en México.

Como primera fase se exponen y analizan los conceptos teóricos que llevarán a la construcción de las hipótesis. Las *reglas formales* y las *reglas informales* son conceptos centrales en esta investigación donde se observa empíricamente a través del número de integrantes de las comisiones ordinarias y de la disciplina partidista mediante el diseño de variables que permiten contrastar las hipótesis emanadas del apartado teórico. Entonces, la pregunta con la que arranca este trabajo y que da lugar a la contrastación empírica es: ¿Cómo inciden las reglas formales e informales en la dictaminación de iniciativas en las comisiones ordinarias del Congreso?

La segunda fase de la investigación versa sobre el diseño de un modelo matemático logístico binomial y la elaboración de la base de datos “Decisión de las políticas públicas en el Congreso de la Unión”, con 634 observaciones correspondientes a las iniciativas del primer periodo ordinario en el primer año de la LXII Legislatura. Mediante dos regresiones logísticas binomiales en el *software Stata* se predice el porcentaje de éxito de la dictaminación de iniciativas en presencia de las reglas formales e informales.

Se concluye que el aumento en el número de integrantes de las comisiones influye en la probabilidad del éxito de la dictaminación de iniciativas, tanto en la Comisión de Hacienda como en la de Gobernación. Asimismo, se observa que el porcentaje de éxito de dictaminación de iniciativas es mayor en comisiones con disciplina partidista.

## Introducción

“El Congreso, en sus salones de comisiones,  
es el Congreso trabajando”.  
Woodrow Wilson, 1885

Las políticas públicas derivan de problemas que son de injerencia pública. Aguilar (1993) señala que los problemas públicos presentan multiplicidad de definiciones guiadas por las distintas concepciones de la realidad, y que dichas concepciones intervienen en la definición de la agenda de gobierno. De la misma forma que la agenda de gobierno, la agenda legislativa se define a partir de los problemas a los cuales el gobierno ha decidido prestar atención.

El que una demanda, problema, cuestión o asunto, llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción (Aguilar, 1993: 29).

Sin embargo, aunque algunos problemas o demandas lleguen a ser considerados en las agendas de gobierno y la legislativa, no todos se resuelven, ya que las decisiones sobre las políticas públicas resultan de un intercambio de posturas de los actores tomadores de las decisiones, mismos que buscan formar alianzas y negociar al momento de decidir (Tommasi y Stein, 2006).

Dentro de este intercambio de posturas, el Congreso tiene un papel relevante para la toma de decisiones de las políticas públicas, ya que:

El Congreso representa el marco formal e informal para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear la implementación de



las mismas. En conjunto, se puede concluir que las decisiones legislativas forman *parte del ciclo de las políticas públicas* (Valencia, 2012: 14).

Las comisiones legislativas son un punto medular para comprender las decisiones que forman parte del ciclo de las políticas públicas, ya que en las comisiones están las decisiones y en el Pleno están los reflectores; es decir, las comisiones legislativas —sean éstas temporales o permanentes— están organizadas sistemáticamente por áreas temáticas, y “se les delega funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias” (Alcántara, García y Sánchez, 2005: 256).

Sin embargo, la relevancia de las comisiones legislativas va más allá de la división de trabajo que implican. Debido a que “el pleno del Congreso sólo atiende una pequeña parte del trabajo [...] [las comisiones] dictan el curso que habrá de tomarse, no sólo prescribiendo acciones de la Cámara (sic), sino midiendo también, de acuerdo con sus propios deseos, las oportunidades para debatirlos y deliberarlos (Wilson, 1956: 68-69).

A pesar de la importancia que poseen los sistemas de comisiones para entender el trabajo parlamentario y las decisiones sobre las políticas públicas, gran parte de las investigaciones dedicadas a las comisiones legislativas en la región latinoamericana sólo se enfocan a describir las atribuciones jurídicas y las variables de formación<sup>1</sup> de los sistemas de comisiones. Son pocos los investigadores en la región de América Latina que han dedicado su esfuerzo a analizar el funcionamiento interno y los factores que influyen en la toma de decisiones al interior de las comisiones legislativas.

Las comisiones ordinarias en el Congreso mexicano están encargadas especialmente de una tarea clave para el proceso legislati-

<sup>1</sup> En la clasificación de *variables a considerar en el estudio de los sistemas de comisiones*, Casar (2001: 4) señala como variables de formación de los sistemas de comisiones a: 1) clasificación y funciones; 2) duración; 3) número y jurisdicciones; 4) subcomisiones; 5) tamaño; 6) integración; 7) representación de partidos políticos; 8) *staff*.

vo: el proceso de dictaminación de las iniciativas,<sup>2</sup> de decretos o de proyectos de ley que les son turnados. Tienen una posición privilegiada tanto en el proceso legislativo como en el ciclo de las políticas públicas ya que todas las iniciativas —excepto las que el pleno considere de obvia o urgente resolución—<sup>3</sup> son turnadas a las comisiones ordinarias para ser debatidas, deliberadas y dictaminadas.

Según datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014), el 100% de las iniciativas aprobadas en las comisiones ordinarias en el primer año de la LXII Legislatura (de septiembre de 2012 a agosto de 2013) fueron aprobadas por el pleno, en ambas cámaras.<sup>4</sup> Al revisar la cronología de cada iniciativa que tiene el estatus de *aprobada* y que se turnó a las comisiones, en ambas cámaras no existe el registro de alguna iniciativa que haya sido aprobada en comisiones y desechada o dicta-

<sup>2</sup> Por *proceso de dictaminación de iniciativas* entiéndase la discusión y resolución sobre una o varias iniciativas, concluyendo con la emisión del documento o dictamen que requiere la rúbrica de la mayoría de los miembros de la comisión (Rangel y Ceballos, 2009).

<sup>3</sup> Durante el primer año de la LXII Legislatura (2012-2013) en la Cámara de Diputados se enviaron directamente al pleno 0.26% del total de las iniciativas presentadas en ella. Por su parte, en el Senado, durante este mismo periodo, se enviaron directamente al pleno 0.32% del total de las iniciativas turnadas al Senado. En ambos casos, la proporción de las iniciativas que no se turnan a las comisiones ordinarias no rebasa el 1%. Cabe señalar que durante la pasada LXI Legislatura (2009-2012), en la Cámara de Diputados sólo se enviaron directamente al pleno 0.0016% del total de las iniciativas presentadas en esa Cámara. En el Senado de la República durante la LXI Legislatura (2009-2012) sólo se enviaron directamente al pleno 0.0012% del total de iniciativas presentadas en la Cámara alta (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2014).

<sup>4</sup> En la Cámara de Diputados, durante el periodo señalado, fueron aprobadas 51 iniciativas, lo que corresponde a 3.6% del total de las iniciativas presentadas en dicha Cámara. Por su parte en el Senado, durante el periodo señalado, fueron aprobadas 86 iniciativas, lo que corresponde a 8.7% del total de las iniciativas presentadas en la Cámara alta (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2014).

minada en sentido negativo en el pleno. Esto también aplica para las iniciativas con estatus de *dictamen negativo* en comisiones, ya que todas ellas fueron desechadas en el pleno.

Con los datos que ofrecen las cronologías de las iniciativas en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) no podemos saber exactamente si se realizaron modificaciones a los dictámenes durante su discusión en el pleno, ni tampoco en qué sentido se pudieron haber dado dichas modificaciones; es decir, si fueron de forma o de fondo. Lo que sí sabemos con estos datos es que, en las iniciativas aprobadas y en las dictaminadas en negativo, el pleno no cambió el estatus del dictamen proveniente de las comisiones, esto es, lo que aprobó en comisiones lo aprobó el pleno. Puente (2006), en su trabajo acerca del Senado mexicano, señala dos razones por las cuales los dictámenes de las comisiones no sufren modificaciones importantes en el pleno:

Por lo regular, los dictámenes presentados por las comisiones no sufren de modificaciones importantes en el Pleno debido a dos razones: primero, la proporcionalidad de los grupos parlamentarios en las comisiones, y segundo, porque el trabajo de carácter técnico se realiza en comisión y no en el Pleno, donde no se cuenta con el personal capacitado para esa tarea ni con las condiciones de trabajo y deliberación detallada de un documento técnico (Puente, 2006: 101).

Estos datos dan cuenta de la importancia que representa el sistema de comisiones legislativas para la dinámica parlamentaria, ya que es allí donde se generan las decisiones acerca del rumbo de las iniciativas, y por ende de las políticas públicas, no en el pleno. Como enunciaba Wilson (1956), el pleno sólo atiende una pequeña parte del trabajo legislativo, mientras que las comisiones dictan el curso que habrá de tomarse. En el pleno están los reflectores, y en las comisiones están las decisiones: “las discusiones plenarias tienden a ser breves y tocar aspectos superficiales, mientras que las discu-

siones de las comisiones llegan hasta los puntos más específicos” (Shaw, 1979: 421).

La predominancia de las investigaciones acerca de la productividad legislativa del Congreso mexicano basadas en el pleno y las teorías del comportamiento legislativo derivadas de estas investigaciones denotan un problema metodológico: la variable dependiente debería ser el sistema de comisiones y no el pleno cuando lo que se busca es otorgar explicaciones acerca del comportamiento legislativo y predicciones de la productividad en el Congreso, ya que es en las comisiones en donde se determinan las negociaciones de la mayoría de las iniciativas que son presentadas en ambas cámaras.

Mientras los investigadores no se encarguen de analizar el sistema de comisiones y tampoco fomenten el estudio de las decisiones y de los acuerdos que se dan en *las entrañas* del Congreso, estarán impulsando la formación de nuevos investigadores alejados de la realidad legislativa, quienes caerán en el mismo problema metodológico que sus antecesores académicos cuando intenten otorgar explicaciones acerca del comportamiento legislativo en la toma de decisiones sobre las políticas públicas y de las predicciones acerca de la productividad en el Congreso: tomarán como variable dependiente al pleno y dejarán en segundo plano lo que sucede en las comisiones.

Una de las causas principales por las que no se llevan a cabo estudios acerca del sistema de comisiones es debido a la escasa información disponible del tópico. Sin embargo, si no enfocamos nuestros esfuerzos académicos en los análisis del sistema de comisiones, poco entenderemos sobre la toma de decisiones en la dinámica parlamentaria y tampoco coadyuvaremos a transparentar el trabajo legislativo.

La presente investigación analiza la dinámica interna del sistema de comisiones en el Congreso mexicano por medio de un modelo logístico de las iniciativas dictaminadas y no dictaminadas en el primer periodo ordinario de la LXII Legislatura (septiembre-diciembre

de 2012) en ambas cámaras del Congreso, y tiene como objetivo principal mostrar la incidencia de las reglas formales e informales en la toma de decisiones llevada a cabo durante el proceso de dictaminación de iniciativas<sup>5</sup> en las comisiones ordinarias.

La selección de las comisiones de Hacienda y de Gobernación obedece a que en el caso mexicano:

La actividad legislativa se concentra en un puñado de comisiones. Por un lado, tenemos a un grupo de comisiones que se encarga de la legislación rutinaria como la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Hacienda y Crédito Público, que anualmente dictaminan la iniciativa del presupuesto. Por otro lado, está el grupo de comisiones cuya jurisdicción cubre áreas de legislación recurrente. La más importante, sin duda, es la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales<sup>6</sup> a la que corresponde dictaminar, a menudo en forma conjunta con otras comisiones todas las iniciativas de reforma constitucional (Nacif, 2000: 55).

Hacienda y Gobernación son dos de las comisiones más deseadas por los grupos parlamentarios de aquel puñado de comisiones donde se concentra el trabajo legislativo. “Por lo general, las de mayor importancia (y las más apetecidas) [las comisiones] son las que tienen que ver con temas económicos, fiscales o presupuestarios y/o las encargadas del tratamiento del grueso de la legislación” (Alcántara, García y Sánchez, 2005: 273).

La Comisión de Gobernación ha tenido una posición estratégica en la aprobación de iniciativas relacionadas con cambios de política

<sup>5</sup> Por proceso de dictaminación de iniciativas entiéndase la discusión y resolución sobre una o varias iniciativas, concluyendo con la emisión del documento o dictamen que requiere la rúbrica de la mayoría de los miembros de la comisión (Rangel y Ceballos, 2009).

<sup>6</sup> Cuando Nacif (2000) escribió su artículo acerca del sistema de comisiones permanentes, Gobernación y Puntos Constitucionales constituían una sola comisión. Actualmente en la LXII Legislatura (2012-2015), Puntos Constitucionales y Gobernación constituyen dos comisiones ordinarias.

importantes (Nacif, 2000). No es casual que esta comisión sea presidida por el partido del gobierno en turno.

La Comisión de Hacienda es la encargada de dictaminar la iniciativa de Ley de Ingresos, además de encargarse de las iniciativas con tópicos fiscales. A diferencia de la Comisión de Presupuesto —que sólo se establece en la Cámara de Diputados por razones de coordinación en la dictaminación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos—, la Comisión de Hacienda está constituida en ambas cámaras.

Es por ello que en el presente estudio seleccionamos esas dos comisiones: son dos de las comisiones más importantes y más apetecidas por los grupos parlamentarios debido a los temas que tratan; una se encarga de temas políticos y la otra de temas fiscales. Además, las dos están constituidas en ambas cámaras. Esta última característica es metodológicamente relevante para nuestro estudio, ya que utiliza el método comparado para analizar la productividad en ambas cámaras legislativas del Congreso de la Unión mediante la observación de dichas comisiones de interés.

Para llevar a cabo este trabajo partimos de una pregunta eje que consiste en indagar la incidencia de las prácticas parlamentarias y de las reglas formales en el proceso de dictaminación de iniciativas del sistema de comisiones ordinarias de ambas cámaras del Congreso:

- ¿De qué manera inciden las reglas formales e informales en los resultados de la dictaminación de las iniciativas en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano?

La hipótesis que defiende este trabajo es que tanto la variación en el número de integrantes de las comisiones, como la variación en la fortaleza de la disciplina partidista determinan los resultados (dictaminación y no dictaminación) del proceso parlamentario que cursan las iniciativas en las comisiones analizadas.

## Apartado teórico

En el presente apartado se teorizan las variables explicativas de la pregunta principal de la investigación. Se pretende que a partir de la teoría se desprendan las hipótesis que se contrastarán en el apartado de resultados.

### *Los sistemas de comisiones: clasificación y variables explicativas*

Los sistemas de comisiones tienen sus antecedentes en el sistema de secciones (*bureaux* y *uffici*) del Parlamento francés que surgió en el siglo XIX. Con esta forma de organización se dividió al Parlamento francés en cuatro o más secciones con el mismo número de miembros que estudiaban los asuntos incluidos en el orden del día, y después de la deliberación del asunto se nombraba a un relator de la mayoría y otro de la minoría, y finalmente el pleno concluía el trámite del asunto. Luego, el régimen de secciones fue sustituido por el sistema de comisiones del Parlamento inglés, el cual antepuso el principio de la división del trabajo y de la especialización sobre el principio de la igualdad porque las comisiones son más que simples divisiones para la organización del trabajo con el fin de hacer más fácil el análisis de los asuntos; las comisiones son estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada (Mora-Donatto, 2006).

El surgimiento de los sistemas de comisiones se derivó de dos aspectos: la democratización del parlamentarismo y la pérdida de la centralidad del pleno y de los legisladores en la actividad legislativa motivada por la consolidación de los partidos políticos; y para llevar a cabo la división del trabajo legislativo en pro de la eficacia en medio de la creciente y compleja actividad política. Además de su carácter estructural, las comisiones se han convertido en uno de los componentes principales del complejo sistema de incentivos, castigos y frenos que configuran las acciones individuales de los legisladores,

además de ser los espacios donde las negociaciones y la toma de decisiones configuran de forma determinante el quehacer legislativo (Alcántara, García y Sánchez, 2005).

Son tres las ventajas que un sistema de comisiones puede aportar al trabajo legislativo, según Casar (2001). La primera consiste en la división de trabajo y con esto la eficiencia en la organización para el tratamiento de las iniciativas, tanto por temas como por la racionalización de los tiempos a dictaminar. La segunda se refiere a la especialización que adquieren los miembros de las comisiones al poseer los conocimientos y la capacidad para analizar a profundidad las iniciativas que les son turnadas. La tercera ventaja tiene que ver con la poca publicidad del trabajo en las comisiones en comparación con el que se lleva a cabo en el pleno, y que el número de integrantes de las comisiones es menor que en las sesiones plenarias en el Congreso. Estos detalles facilitan que los debates giren en torno a aspectos más técnicos e incentivan la negociación partidista, a diferencia de lo que ocurre en el pleno, donde se dan las discusiones más controvertidas, ya que los partidos políticos tienden a fijar mayor vehemencia en sus posiciones políticas generales (Shaw, 1979, en Casar, 2001: 3).

En su investigación, Casar (2001) divide en dos categorías las variables que permiten realizar un estudio detallado de los sistemas de comisiones: variables de formación y variables de procedimiento interno y trámite legislativo. Refiere que los reglamentos de los congresos son analizados a partir de estas variables y que desde ahí se especifican las consecuencias que generan en el proceso legislativo (Cuadro 1).

En relación con la integración de comisiones como variable de formación, Dammgard (1995: 332, en Alcántara, García y Sánchez, 2005: 271) a partir de su trabajo acerca de la distribución de cargos en las comisiones en Europa, afirma que la dicha distribución “responde a pactos entre los distintos partidos políticos, lo que conlleva a que la estructura de oportunidades para acceder a las comisiones esté controlada por éstos”.



Cuadro 1. Variables a considerar en el estudio de los sistemas de comisiones

<i>Variables de formación</i>	<i>Variables de procedimiento interno y trámite legislativo</i>
Clasificación	Directiva de comisiones
Duración	Quórum y votación
Número y jurisdicciones	Reuniones
Subcomisiones	Comparecencias e información
Tamaño	Comisión del pleno
Integración	Orden del trámite
Representación de partidos políticos	Remisión de proyectos
Staff	Dictámenes y enmiendas

Fuente: Casar, 2001: 4.

Sin embargo, la relación en la distribución de los cargos en las comisiones no es unidireccional. Explica Dammgard (1995) que por medio de la existencia de un control unidireccional que se establece a través de una complicada red de relaciones entre los legisladores y las organizaciones se pueden determinar algunas variables que inciden en el control partidario en las comisiones legislativas (Cuadro 2).

Alcántara, García y Sánchez (2005) refieren que la asignación de los miembros de las comisiones, en los casos latinoamericanos, gira en torno a dos ejes: el mantenimiento de la proporcionalidad política en la Cámara al interior de las comisiones y la manera en que se designan los integrantes de las mismas.

### *Reglas informales y comportamiento legislativo*

En toda sociedad existen las reglas de comportamiento, mismas que no son uniformes y están en constante cambio. Para tener efec-

Cuadro 2. Variables que afectan el control partidario en las comisiones legislativas

	<i>Miembros del Legislativo</i>	<i>Partidos</i>
Objetivos-fines del actor	Reelección Promoción	Ganar el gobierno Influir en las políticas Utilidad político-electoral
Tareas en comisiones	Preferencias Experiencia Antigüedad Lealtad	Control final Demandas sistemáticas
Trabajo en comisiones	Especialización de partido Representación de intereses	Aprobar posición de negociación Aprobar compromiso
Sanciones	Reacciones anticipadas	Sanciones negativas Sanciones positivas

Fuente: Damgaard, 1995: 322, en Puente, 2006: 96.

tividad las reglas deben ser aceptadas y legitimadas por la sociedad, así como remitir a una sanción para quienes las infrinjan. Lo mismo aplican las sanciones para las reglas formales como para las informales, y dicha sanción es lo que diferencia una regla de una costumbre: es el castigo a quien quebranta la regla y puede ser impartido por los canales oficiales o fuera de ellos.

Al hablar de reglas no podemos dejar de lado la relación simbiótica que existe entre éstas y las instituciones. El referente obligado en dicha relación es la teoría neoinstitucionalista. Sin entrar en materia de debates con respecto a las corrientes del neoinstitucionalismo y sus distintas aportaciones al análisis del comportamiento social y económico, nos interesa exponer la conceptualización que esta teoría

ofrece con respecto a las instituciones: “una institución es comúnmente entendida en esta perspectiva como sistema de reglas que limitan o impulsan la acción del individuo” (De la Garza, 2005: 171).

Desde esta configuración, las instituciones son un sistema conformado por reglas, tanto formales como informales, que determinan el comportamiento de los individuos en una sociedad.

Las reglas constriñen la interacción humana. Las reglas jurídicas formales están plasmadas en códigos escritos; y las informales, social o culturalmente establecidas, no están escritas y se encuentran, por lo regular, ampliamente arraigadas en la interacción, lo que implica que el proceso de cambio de éstas es más largo y complejo en comparación con las reglas formales: “Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes” (North, 1993: 17).

Gretchen y Levitsky (2006) definen a las *instituciones informales* como reglas socialmente compartidas, por lo general no escritas, que son creadas, comunicadas y sancionadas fuera de los canales oficialmente aceptados.

Las reglas informales son complementarias a las reglas formales cuando ambos tipos de reglas contienen incentivos característicos de aplicación similares [...] las instituciones informales se pueden acomodar (aplicando de manera efectiva) a las instituciones formales cuando ambos tipos de instituciones divergen (Jütting *et al.*, 2007: 35).

### *La disciplina partidista en la dinámica parlamentaria*

La *disciplina partidista* sucede cuando un miembro del partido acata la decisión tomada por el régimen de toma de decisiones, la cual es resultado de las relaciones de poder al interior de los partidos políticos,

impuesta desde arriba y enmarcada por la distribución de sanciones e incentivos. Como procedimiento legislativo, la disciplina partidista recurre a los recursos formales e informales para lograr votos unitarios entre los representantes de un mismo partido (Laver y Shepsle, 1999; Giannetti y Laver, 2005; Mascott, 2006, Béjar, 2006).

La *disciplina parlamentaria* es distinta a la *disciplina partidista*. La primera es el conjunto de reglas formales al que los legisladores están sujetos en materia de asistencia, desempeño de función directiva, orden, uso de la palabra, uso de la tribuna, debates y votaciones, tanto en el pleno como en las comisiones; mientras que la segunda es un elemento coadyuvante en la generación de acuerdos entre los grupos parlamentarios.

Mainwaring y Shugart (2002) consideran que la disciplina partidista puede darse de tres modos: fuerte, débil o rígida. Agregan que cuando la disciplina es *fuerte*, los líderes parlamentarios pueden brindar bases de apoyo al Ejecutivo. Cuando la disciplina es *débil*, la relación entre el Legislativo, el Ejecutivo y los partidos es inestable. Si el liderazgo partidista genera una fuerte disciplina y es obstruccionista al Ejecutivo, los legisladores suelen adherirse a la línea del partido. Empero, si la disciplina no es fuerte y, por tanto, los legisladores encuentran más libertad para su desempeño, tenderán a unirse al partido del presidente para la dictaminación de ciertas propuestas.

Seguendo a estos autores, señalan que las determinantes institucionales de la disciplina partidista son: 1) selección de candidatos, 2) control del orden de las listas partidarias, 3) repartición de los votos entre los candidatos del partido y 4) las reglas parlamentarias (Mainwaring y Shugart, 2002).

Nacif (2000) identifica cuatro factores que fomentan la disciplina partidista en los sistemas de comisiones: a) Sistema de incentivos que ejercen los líderes parlamentarios, derivado de la centralización en la organización formal de los congresos, b) la prohibición de la reelección legislativa inmediata, c) el desempeño de los presidentes de las comisiones y de sus integrantes cuando tienen poca auto-

mía ante los líderes parlamentarios, y *d*) cuando los partidos políticos son disciplinados.

La disciplina partidista es un elemento importante para el juego de mayorías-minorías en gobiernos sin mayoría o divididos, ya que coadyuva a generar coaliciones que resultan necesarias para lograr decisiones en temas muy álgidos. Por otro lado, la disciplina partidista es diferente a la *cohesión partidista*. La cohesión refleja un grado de coordinación entre los legisladores (Giannetti y Laver, 2005).

Hawkins y Morgenstern (2000) enuncian cuatro elementos que contribuyen al entendimiento de la cohesión partidista en el desempeño legislativo: 1) Los acuerdos entre sí que tienen legisladores en determinados temas; 2) el grado en el cual los legisladores están dispuestos a delegar responsabilidades a los líderes de partido; 3) el nivel de polarización entre grupos, y 4) los patrones de fragmentación de sistema de partido y de la actividad legislativa.

### *La diferencia entre las políticas públicas: iniciativas blandas y duras*

Valencia (2012) menciona que el Congreso contribuye a elaborar políticas públicas que controlan el funcionamiento gubernamental mediante tres dimensiones: *a*) políticas públicas de control o políticas que vigilan e intervienen en el funcionamiento del gobierno a través de la rendición de cuentas horizontal de parte del Ejecutivo hacia el Poder Legislativo; *b*) las políticas públicas regulatorias, como aquellas que alteran el comportamiento ciudadano en términos sociales, económicos, políticos, de medio ambiente e incluso de valores; y *3*) las políticas públicas constituyentes que modifican al régimen político y/o administrativo (Valencia, 2012: 14).

La tipología que aporta el estudio de Valencia podemos relacionarla con el trabajo de Lanzaro *et al.* (2001) acerca de la producción legislativa en Uruguay, en el cual aplicó una metodología para evaluar el proceso de generación de las políticas públicas donde no

sólo consideró el enfoque cuantitativo, es decir, las iniciativas dictaminadas, sino también el enfoque cualitativo a partir de los niveles de importancia, de la calidad y el impacto de la política pública. En este modelo, a partir del grado de conflicto, asignó un nivel de importancia a las leyes: “a mayor relevancia de una ley, mayor conflicto, porque hay intereses reconocidos por los grupos parlamentarios en disputa” (Espinoza y Miguel, 2007: 220).

En la adaptación del modelo de Lanzaro *et al.* (2001) que realizaron Espinoza y Miguel (2007) para el caso mexicano, consideraron la combinación de cuatro variables a través de las cuales obtuvieron un índice que pondera el nivel de importancia e informa acerca del conflicto político de las políticas públicas: *a)* alcance: referente a la trascendencia de la iniciativa, es decir, si es reforma constitucional o creación de una nueva ley; *b)* repercusión: el impacto que la iniciativa tiene sobre la ciudadanía; *c)* debate: existencia, o no, de posiciones encontradas entre los grupos parlamentarios, y *d)* votación: permite saber si el acuerdo con respecto a una iniciativa fue unánime o dividido. “En esencia, el nivel de importancia política de una ley es igual a su nivel de conflicto” (Espinoza y Miguel, 2007: 220).

Las *políticas públicas constituyentes* buscan adicionar, crear o reformar una ley, pero no todas tienen la misma relevancia; no todas tienen el mismo tratamiento y no todas tienen el mismo impacto. Existen iniciativas, o políticas públicas, que buscan cambiar el *statu quo*, en las cuales el nivel de conflicto de intereses es mayor debido a su impacto social.

También existen iniciativas que no buscan cambiar el *statu quo*, en las que el nivel de conflicto es menor como *iniciativas cosméticas* que son aquellas que su aprobación no representa un desequilibrio en el estado actual de la realidad: “se debe reconocer la diferencia entre una ley que tiene por objeto el proceso económico y una ley que simplemente propone una moneda conmemorativa” (Espinoza y Miguel, 2007: 220).

No es lo mismo votar una ley en lo general que un artículo reservado que se vota en lo particular, un permiso para que un ciudadano reciba la condecoración de un gobierno extranjero o para que pueda trabajar en otro país en una embajada; la emisión de una moneda conmemorativa o la inscripción en los muros del recinto parlamentario del nombre de un prócer nacional, o la aprobación de un viaje presidencial (Lujambio, 2010: 238).

El tema de las iniciativas es el que define la importancia de las mismas, así como la complejidad en su proceso de dictaminación. El proceso de dictaminación de una *iniciativa cosmética* no generará el mismo grado y número de desencuentros en las opiniones de los legisladores comparado con el proceso de dictaminación de una iniciativa que cambie el *statu quo*. Las iniciativas cosméticas muy difícilmente trastocarán intereses.

El tratamiento de estos dos tipos de iniciativas es muy distinto. Mientras la iniciativa *cosmética* (o *iniciativa blanda*) puede pasar inadvertida y generar poco o nulo interés entre los miembros de la comisión, una *iniciativa dura* que cambie el *statu quo* o que trastoque intereses va a generar discusiones acaloradas y negociaciones complejas debido al conflicto de intereses y de opiniones que representa aprobarlas, rechazarlas, o bien estancarlas. Por tanto, el proceso de dictaminación entre estos tipos de iniciativas es distinto, y los tipos de prácticas y tácticas parlamentarias que se ejercen durante su deliberación, también lo son.

### *El tamaño de las comisiones*

El tamaño de las comisiones pertenece a una de las variables de formación referidas en el trabajo de Casar (2001). El tamaño de una comisión es relevante porque de este factor dependen los costos de las decisiones que se tomen en ellas (Norton, 1998; Sartori, 1987; Puente, 2009); es decir, tomar decisiones no es tarea sencilla, y si adi-

cionalmente esas decisiones dependen de un número elevado de personas y además son temas álgidos, la toma de decisión se complejiza.

Sartori (1987) en la *Teoría de la democracia* indica que cuanto más elevado es el número de personas que intervienen en la toma de decisiones, mayores son los costes de adopción de dichas decisiones, siempre y cuando cada participante cuente con voz y voto independientes, donde el número de decisores está en relación directa con los costos de las decisiones.

Puente (2006: 99) explica que en “los comités con pocos integrantes tienden a deliberar los asuntos en detalle, mientras que las comisiones con muchos integrantes obstaculizan la decisión y favorecen el *statu quo*”. Esta aseveración está relacionada con la afirmación de Sartori (1987: 226) acerca de que un órgano decisor grande es menos propenso a riesgos externos o consecuencias negativas de riesgo para los ciudadanos que reciben la decisión; es decir, si la comisión crece, los costos externos disminuyen porque un legislador individual difícilmente logrará realizar transformaciones suficientes para cambiar el *statu quo*.

Cuando Sartori (1976) analiza al multipartidismo mediante sus tipologías en *Partidos y sistemas de partidos [Marco para un análisis]*, hace referencia al texto de Sjöblom (1968) para describir las corrientes de interacción entendidas como los canales de comunicación existentes entre un partido y otro, y hace notar cómo a medida en que aparecen más partidos en el sistema, mayor es la complejidad del mismo.

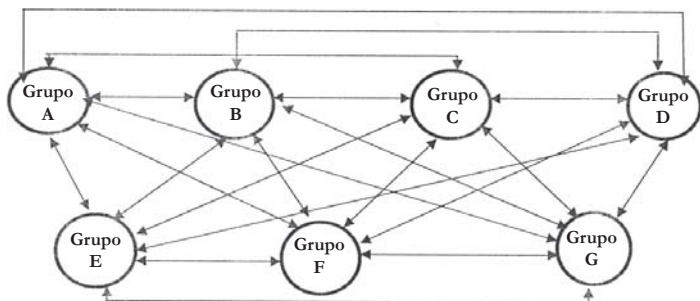
En este caso, referenciamos el modelo de las corrientes de interacción de partidos de Sjöblom (1968) y lo adaptamos al presente estudio para ejemplificar el supuesto de la complejidad en la toma de decisiones en las comisiones con un número elevado de grupos parlamentarios (Figura 1).<sup>7</sup>

En este esquema donde los grupos parlamentarios están representados por los círculos y nombrados con letras del alfabeto, puede

<sup>7</sup> En este esquema, los círculos representan a los grupos parlamentarios y las líneas que los conectan simulan las corrientes de interacción, entendidas como los canales de comunicación que existen entre ellos.



Figura 1. Esquema de las corrientes de interacción



Fuente: Adaptación del modelo de Sjöblom, 1968 (Sartori, 1987: 226).

notarse que, a medida en que crece el número de grupos parlamentarios en una comisión, los canales de comunicación aquí llamados *corrientes de interacción* (representados por las flechas) se multiplican. Si la comisión sólo estuviera conformada por los grupos A y B, existiría una corriente de interacción. Sin embargo, cuando se integran a la comisión los legisladores de los grupos C y D, instantáneamente las corrientes de interacción se elevan a seis. La toma de decisiones se va complejizando a medida de que el número de integrantes de la comisión se eleva. Por tanto, si estos supuestos se cumplen, se esperaría que en las comisiones grandes existan menores posibilidades de llegar a concretar acuerdos.

## Diseño de investigación

Un proyecto de investigación tiene que plantear una pregunta importante para el mundo real, así como hacer una aportación específica a lo existente en un área académica identificable, aumentando de esa forma la capacidad científica explicativa, misma que es verificable (King, Keohane y Verba, 1994).

Si la investigación se centra en problemas empíricos, como es el caso de esta investigación, significa que el planteamiento del pro-

blema se concentra en algunos aspectos problemáticos de mundo observable, donde la variación constituye el problema a explicar. Un planteamiento coherente del problema de investigación permite, que de forma natural, se desprenda la pregunta de investigación (Salazar, 2010).

Los aspectos problemáticos detectados en este mundo parlamentario observable es que el ejercicio de algunas prácticas parlamentarias parece llevar a determinados resultados en la dictaminación, esto es, que algunas prácticas y reglas informales que suceden durante la interacción entre los legisladores parecen incidir en la aprobación, rechazo o estancamiento de iniciativas.

A partir de esto se desprenden la pregunta y el objetivo de la presente investigación:

- Pregunta: ¿De qué manera inciden las reglas formales e informales en los resultados de la dictaminación de las iniciativas en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano?
- Objetivo principal: Demostrar el mecanismo de incidencia de las reglas formales e informales en la dictaminación de iniciativas en las comisiones ordinarias.

Por lo general, una investigación está dividida en cinco fases: la pregunta de investigación, el marco teórico, las hipótesis y el diseño de investigación, la utilización de los datos y los resultados, donde el diseño de investigación trata de la forma en cómo contrastaremos empíricamente las hipótesis que se han desprendido del marco teórico, es decir, “tratar de ver si dichas hipótesis son o no son operativas” (Güell, 1985: 47).

En una investigación deductiva y empírica, las hipótesis emergen naturalmente de la teoría y constituyen posibles respuestas afirmativas a la pregunta principal de investigación, es decir, “una hipótesis debe ser la conclusión lógicamente derivada de un razonamiento teórico” (Salazar, 2010: 29).

Recordemos entonces que en el marco teórico de este estudio se expusieron y se explicitaron las atribuciones formales de los coordinadores de bancada, y asimismo se señaló que dichas atribuciones conllevan a un mecanismo de incentivos que fortalece la disciplina partidista necesaria para lograr acuerdo.

## Hipótesis

H1: Se espera que en presencia de comisiones con disciplina aumente la probabilidad de dictaminación de las iniciativas.

H2: Se espera que a medida en que el número de integrantes de las comisiones aumenta, se reduzca la probabilidad de dictaminación de iniciativas.

### *Operacionalización*

La tipología de variables en el presente estudio es la siguiente:

⇒ Variable dependiente (VD)

Los resultados de la dictaminación. La dictaminación de iniciativas es entendida como la discusión y la resolución sobre una o varias iniciativas, concluyendo con la emisión del documento o dictamen que requiere la rúbrica de la mayoría de los miembros de la comisión (Rangel y Ceballos, 2009).

Las dimensiones conceptuales de esta variable son:

- a) Discutidas y aprobadas (1)
- b) Discutidas y rechazadas (1)
- c) Discutidas y no aprobadas (0)
- d) No discutidas y aprobadas (1)
- e) No discutidas y no aprobadas (0)

### Indicadores:

- 1) No dictaminación: estancamiento (0)
- 2) Dictaminación: aprobación o rechazo (1)

⇒ Variables independientes (VI)

1. Reglas formales (VI1): escritas, delimitadas y explícitas en un código vigente. Dimensiones conceptuales:
  - Tamaño de la comisión
  - Número de integrantes de la comisión: a medida que aumenta el número de integrantes de la comisión, aumentan las corrientes de interacción.

Indicador: tamaño de la comisión (VC2).

- 1) Comisión grande: más de 15 miembros en Cámara de Diputados y más de ocho en el Senado.
  - 2) Comisión pequeña: menos de 15 miembros en Cámara de Diputados y menos de ocho en el Senado.
2. Reglas informales (VI2): no están escritas ni explícitas en un código vigente, es decir, “son creadas, comunicadas y sancionadas fuera de los canales oficialmente aceptados y están socialmente compartidas” (Gretchen y Levitsky, 2006).

### *Dimensiones conceptuales: disciplina partidista*

*Disciplina partidista.* Es cuando un miembro del partido acata la decisión tomada por el régimen de toma de decisiones, la cual es resultado de las relaciones de poder al interior de los partidos políticos, impuesta desde arriba y enmarcada por la distribución de sanciones e incentivos (Laver y Shepsle, 1999; Giannetti y Laver, 2005; Mascott, 2006).

En el caso del Congreso mexicano, la disciplina partidista observada desde la toma de decisiones grupal constituye una regla informal ya que tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados (2014) como el Reglamento del Senado de la República (2014) establecen en sus artículos 135 y 93, respectivamente, que las votaciones son voluntad de cada legislador, es decir, que la emisión de los votos en las dictaminaciones de las iniciativas son individuales.

*Dimensión conceptual: tipo de decisiones en la dictaminación*

- a) Toma de decisiones grupal y/o en coalición con otros partidos (1)
- b) Toma de decisiones individual. (0)

Indicadores: Fortaleza en la disciplina partidista.

- a) Disciplina fortalecida: toma de decisiones grupal y/o en coalición con otros partidos (1)
- b) Disciplina no fortalecida: toma de decisiones individual. (0)

⇒ Variable de Control (vc)

*Iniciativa de ley.* Documento formal que propone reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de una ley ordinaria; o bien, crear o abrogar algún ordenamiento jurídico (Rangel y Ceballos, 2009).

*Dimensión conceptual: iniciativas blandas y duras*

Existen iniciativas que buscan cambiar el *statu quo*, en las cuales el nivel de conflicto de intereses es mayor debido a su impacto social. También, hay iniciativas que no buscan cambiar el *statu quo*, en las que el nivel de conflicto es menor como *iniciativas cosméticas* que

son aquellas cuya aprobación no representa un desequilibrio en el estado actual de la realidad: “se debe reconocer la diferencia entre una ley que tiene por objeto el proceso económico y una ley que simplemente propone una moneda conmemorativa” (Espinoza y Miguel, 2007: 220).

La tipología está basada en la variable “alcance” de Espinoza y Miguel (2007) que se refiere a:

La trascendencia de la iniciativa: puede ser de alto, mediano y bajo alcance. Las iniciativas cuyos objetivos tienen un alcance superlativo, es decir, cuando la ley cumple el criterio jurídico de ley sustantiva (reforma constitucional o creación de ley), se consideran de alta importancia y su valor es 2. Son de mediana importancia las leyes derivadas y su valor es uno. Las iniciativas de baja importancia son las que se refieren a cuestiones de protocolo de trámites administrativos menores (condecoraciones, emisión de monedas, etcétera) y su valor es cero (Espinoza y Miguel, 2007: 221).

Para nuestro estudio hemos adaptado esta variable en una dicotomía con la cual clasificamos las iniciativas turnadas a las comisiones ordinarias en ambas cámaras del Congreso mexicano durante el primer año de la LXII Legislatura (del 1 de septiembre al 14 de diciembre de 2012). Las iniciativas de alta importancia (reforma constitucional y creación de leyes) las agrupamos en *iniciativas duras* y su valor es 1; mientras que las iniciativas de mediana y baja importancia como trámites administrativos menores (leyes derivadas, condecoraciones, emisión de monedas, etcétera) las llamamos *iniciativas blandas* y su valor es cero. Los términos de *iniciativas blandas* e *iniciativas duras* corresponden al caló legislativo del Congreso mexicano.

Indicadores: tipos de iniciativas

- a) Iniciativas duras. Con alcance. Reforma constitucional y creación de leyes.

- b) Iniciativas blandas. Sin alcance. Condecoraciones, emisión de moneda y leyes derivadas.

## Resultados

Dado que la variable dependiente está determinada por dos categorías: dictamina (1) y no dictamina (0), para efectos de comprobación de las hipótesis llevaremos a cabo las regresiones logísticas binomiales<sup>8</sup> pertinentes con ayuda del software *Stata*.

### *Regresión logística de las comisiones en general: la influencia de las iniciativas del Ejecutivo*

En la primera regresión logística incluimos la variable “presentaejecutivo” ya que en este trabajo nos interesa predecir acerca del éxito de la dictaminación de las iniciativas del Ejecutivo cuando hay presencia de comisiones disciplinadas. Los predictores en la regresión son: tamaño de comisión, número de integrantes, disciplina, tipo de iniciativa, tipo de gobierno interior e iniciativas presentadas por el Ejecutivo (Tabla 1).

La regresión lineal compara el error generado por el modelo frente al error que se tendría prediciendo la media, y a mayor reducción de error, mayor valor de la  $R^2$ . En un modelo logístico hay dos errores, porque la variable dependiente es dicotómica (*dummy*). Por tanto, no podemos estimar la  $R^2$ . La pseudo  $R^2$  subestima el grado de asociación del modelo, que en este caso es de 0.42.

Con la regresión logística, la suma de los coeficientes multiplicado por las variables no son el valor esperado de la variable depen-

<sup>8</sup> Para mayor comprensión de las variables que se diseñaron para la realización de las regresiones logísticas, véase el Anexo Metodológico de la presente investigación.

Tabla 1. Regresión logística de dictaminación con coeficientes

Logistic regression				Number of obs. = 634		
Log likelihood = -227.28391				LR chi <sup>2</sup> (6) = 335.90		
				Prob > chi <sup>2</sup> = 0.0000		
				Pseudo R <sup>2</sup> = 0.4249		
<i>dítamen</i>	<i>Coef.</i>	<i>Std. Err.</i>	$\zeta$	<i>P&gt; z </i>	<i>[95% Conf. Interval]</i>	
num_com	-2.890351	0.2585088	-11.18	0.000	-3.397019	-2.383683
num_integ	0.0879244	0.013031	6.75	0.000	0.062384	0.1134648
gob_int	-1.138484	1.085867	-1.05	0.294	-3.266744	0.9897754
tipo_iniciat	0.1289353	0.2655717	0.49	0.627	-0.3915758	0.6494463
discip	1.753544	0.8782237	2.00	0.046	0.032257	3.474831
presentaejecutivo	2.116635	0.9254952	2.29	0.022	0.3026976	3.930572
_cons	6.066423	1.281897	4.73	0.000	3.553952	8.578895

La pseudo R<sup>2</sup> es una medida similar a la R<sup>2</sup> en la regresión lineal.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) y con el *software* Stata.

diente, lo que se obtiene es que dicha suma (*logit*) es el logaritmo natural de la probabilidad de éxito de la dictaminación sobre la probabilidad de fracaso de la dictaminación.

Podemos observar que, a partir de la significancia establecida por el P valor, las variables que son significativas en este modelo son la disciplina, el número de integrantes de la comisión, el número de comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas y las iniciativas presentadas por el Ejecutivo. Podemos saber esto porque su P valor es menor a 0.05, es decir, con un nivel de confianza de 95 por ciento.

En este modelo logístico binomial, las variables no significativas son *tipo de gobierno interior* y *tipo de iniciativas*. En lo que corresponde a los coeficientes positivos de las variables significativas, su probabilidad de éxito es mayor (dictaminación) que la probabilidad de fracaso (estancamiento), por lo que siempre el resultado será mayor a uno. Para los coeficientes negativos de las variables significativas, su probabilidad de éxito de dictaminación es menor que la probabilidad de fracaso de la dictaminación. Sin embargo, no podemos interpretar los coeficientes porque la suma de éstos es el logaritmo de la probabilidad del éxito sobre la probabilidad de fracaso; es



decir,  $P/1-P$ . Por tanto, recurrimos al comando *odds ratio* (razón de momios) como una transformación aceptada para otorgar una interpretación al modelo.

Lo que se realiza en la regresión con *odds ratio* para obtener el exponencial del coeficiente (que es la operación inversa del logaritmo natural) y tomar la probabilidad de éxito de que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo sean dictaminadas sobre la probabilidad de fracaso dado que las iniciativas son presentadas por el Ejecutivo (Tabla 2).

También se puede determinar —a partir del modelo logístico— que cuando hay disciplina parlamentaria, más probablemente se dictaminen las iniciativas, es decir, por cada 10 iniciativas turnadas en comisiones disciplinadas que no se dictaminan, hay 53 iniciativas dictaminadas que fueron turnadas a comisiones disciplinadas.

Tabla 2. Regresión logística de dictaminación con porcentajes

• Logic ditamen discip num_com num_integ presentaejecutivo gob_int tipo_iniciat, or						
Iteration 0: log likelihood = -395.23424						
Iteration 1: log likelihood = -238.25285						
Iteration 2: log likelihood = -227.74762						
Iteration 3: log likelihood = -227.28885						
Iteration 4: log likelihood = -227.28391						
Iteration 5: log likelihood = -227.28391						
Logistic regression				Number of obs. = 634		
Log likelihood = -227.28391				LR chi <sup>2</sup> (6) = 335.90		
				Prob > chi <sup>2</sup> = 0.0000		
				Pseudo R <sup>2</sup> = 0.4249		
<i>ditamen</i>	<i>Odds Ratio</i>	<i>Std. Err.</i>	$\zeta$	$P >  \zeta $	<i>[95% Conf. Interval]</i>	
discip	5.775032	5.07177	2.00	0.046	1.032783	32.29236
num_com	0.0555567	0.0143619	-11.18	0.000	0.0334729	0.0922103
num_integ	1.091906	0.0142287	6.75	0.000	1.064371	1.120152
presentaejecutivo	8.303149	7.684525	2.29	0.022	1.353505	50.93611
gob_int	0.3203042	0.3478076	-1.05	0.294	0.0381304	2.69063
tipo_iniciat	1.137616	0.3021188	0.49	0.627	0.6759908	1.91448
_cons	431.1359	552.6717	4.73	0.000	34.95117	5318.224

Esto nos arroja como resultado 8.30. Es decir, por cada 10 iniciativas presentadas por el Ejecutivo que no son dictaminadas, hay 83 iniciativas presentadas por el Ejecutivo que son dictaminadas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) y con el *software* Stata.

En lo que corresponde al número de integrantes de las comisiones, no puede interpretarse ni compararse con las variables anteriores, ya que esta variable está en otra escala, no es categórica sino que es una variable ordinal que va de 1 a 40. Por tanto, se tiene que indagar cuánto aumentan los momios de las iniciativas dictaminadas en comparación con el nivel anterior. En la escala del 1 al 40, cuando pasamos de 1 a 2, los momios aumentan en 1.09. Dicho en otras palabras, cuando se pasa de 1 a 2 integrantes, y así sucesivamente hasta el integrante 40, la probabilidad de que se dictaminen las iniciativas aumenta en 1.09% por cada nivel. Es un efecto acumulativo.

Ahora bien, en la variable de *número de comisiones a las que son turnadas las iniciativas*, su interpretación es similar a la variable de *número de integrantes de comisión*. No obstante, la variable de número de comisiones presenta un coeficiente negativo, por lo que sus valores van del cero al uno (nunca llega al cero y su valor más alto es uno) y es mayor la probabilidad de no dictaminación (estancamiento). Siendo una variable ordinal que va de 1 a 4, se puede interpretar que cuando pasamos de 1 a 2 comisiones, y así sucesivamente hasta llegar a la comisión 4, los momios disminuyen 0.05% en cada nivel, esto es, por cada comisión a la que sea turnada una iniciativa, disminuye 0.05% la probabilidad de que ésta sea dictaminada.

Ahora bien, para estimar la probabilidad de que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo sean dictaminadas y su efecto marginal, se realizó un ejercicio con el comando *clarify* para saber cómo impactan las iniciativas presentadas por el Ejecutivo en la dictaminación manteniendo las demás variables constantes y dejando las variables en el valor medio o *setx mean*; es decir, que todas las variables quedan en su valor medio. ¿Qué pasa con la probabilidad cuando hay iniciativas presentadas por el Ejecutivo? (Tabla 3).

Con disciplina, con número elevado de integrantes de comisión, y la disminución en el número de comisiones a las que se turnan las

Tabla 3. Porcentaje de dictaminación de las iniciativas en presencia de iniciativas presentadas por el Ejecutivo

• setx presentaejecutivo 0				
• simqi, pr				
<i>Quantity of Interest</i>	<i>Mean</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>[95% Conf. Interval]</i>	
Pr (ditamen = 0)	0.2148924	0.0262616	0.1630191	0.2703497
Pr (ditamen = 1)	0.7851076	0.0262616	0.7296503	0.8369809
• setx presentaejecutivo 1				
• simqi, pr				
<i>Quantity of Interest</i>	<i>Mean</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>[95% Conf. Interval]</i>	
Pr (ditamen = 0)	0.047112	0.0471772	0.0051882	0.1719458
Pr (ditamen = 1)	0.952888	0.0471772	0.8280542	0.9948118

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) y con el *software* Stata.

iniciativas, las iniciativas tienen 95% de probabilidad de aprobarse en presencia de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, mientras que manteniendo constantes las variables anteriormente mencionadas, sin presencia de iniciativas provenientes del Ejecutivo, las iniciativas tienen una probabilidad de dictaminación de 78% en las comisiones de ambas cámaras del Congreso.

El *efecto marginal* entendido como la diferencia de la probabilidad de que ocurra la categoría de dictaminación cuando únicamente la variable “presentaejecutivo” cambia su valor, es de 16 por ciento.

Por medio de *clarify* sabemos la estimación y el intervalo de confianza, que nos permite saber si la probabilidad estimada es significativa, y si el efecto marginal de una variable es significativo o no. Para ello, debemos observar los intervalos de confianza de las variables y asegurarnos de que no se traslapen; es decir, que un intervalo contenga total o parcialmente al otro comparado.

Los valores posibles de la probabilidad de dictamen cuando hay presencia de iniciativas presentadas por el Ejecutivo van de entre 0.82 y 0.99, concentrándose en 0.95, mientras que en ausencia de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, los valores posibles van desde 0.72 hasta 0.86, concentrándose en 0.78.

En este caso, observamos un traslape parcial entre los intervalos cuando la variable “presentaejecutivo” cambia su valor. Por tanto, no es posible afirmar que los valores de las variables en las pruebas con *clarify* sean diferentes, como tampoco podemos afirmar que haya un impacto a pesar de la diferencia en las estimaciones puntuales.

Cabe señalar que, para una mejor interpretación del modelo, se debe incluir la predicción correcta con modelo nulo y porcentaje de clasificación correcta. A continuación se muestra y se interpreta (Tabla 4).

Tabla 4. Porcentaje de clasificación correcta de la regresión logística

<i>Logistic model for ditamen</i>			
—— True ——			
<i>Classified</i>	<i>D</i>	<i>~D</i>	<i>Total</i>
+	391	33	424
-	43	167	210
Total	434	200	634
Classified + if predicted $\Pr(D) \geq 0.5$			
True D defined as ditamen != 0			
Sensitivity	Pr (+   D)		90.09%
Specificity	Pr (-   ~D)		83.50%
Positive predictive value	Pr (D   +)		92.22%
Negative predictive value	Pr (~D   -)		79.52%
False + rate for true ~D	Pr (+   ~D)		16.50%
False - rate for true D	Pr (-   D)		9.91%
False + rate for classified +	Pr (~D   +)		7.78%
False - rate for classified -	Pr (D   -)		20.48%
Correctly classified			88.01%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) y con el *software* Stata.

Según los valores que tiene cada iniciativa en cada una de las variables, se estima la probabilidad de cada iniciativa de ser dictaminada. Si la probabilidad es mayor a 0.5 se clasifica a la iniciativa como dictaminada, si es menor a 0.5, la iniciativa se clasifica como no dictaminada. Es la predicción del modelo de regresión logística.

Tenemos en las columnas el verdadero valor que es  $D=1$  y  $D\sim=0$ , y la clasificación de (+)1, (-)0. Ambas columnas y filas se contrastan, y para la D y (+), se predijo que serían iniciativas dictaminadas y efectivamente fueron dictaminadas. Para  $D\sim$  y (-) se predijo que serían iniciativas dictaminadas y no fueron dictaminadas.

La *sensitividad* constituye la probabilidad de que se prediga que se dictaminó dado que se dictaminó, que es de 90%. La *especificidad* entendida como la probabilidad de que se prediga que no se dictaminó dado que no se dictaminó, 83 por ciento.

*Positive predictive value* es el porcentaje de las iniciativas que se clasificaron bien (D y (+)) entre las iniciativas que se predijo que serían dictaminadas, es de 92%. *Negative predictive value* es el porcentaje de las iniciativas bien clasificadas entre el total de las iniciativas que se predijo que no se dictaminarían, es de 79%. Por otro lado, existe 88% de clasificación correcta. Para definir si esta clasificación correcta es alta o baja se tiene que contrastar con el modelo nulo, y por *modelo nulo* entendemos la frecuencia de la variable dependiente (Tabla 5).

Tabla 5. Modelo nulo

• tab ditamen			
<i>ditamen</i>	<i>Freq.</i>	<i>Percent</i>	<i>Cum.</i>
0	200	31.55	31.55
1	434	68.45	100.00
Total	634	100.00	

Se puede observar que el modelo mejoró la predicción, ya que sin modelo la predicción de que las iniciativas se dictaminen es de 68% y con modelo de regresión logística aumenta a 88 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) y con el *software* Stata.

Por tanto, la predicción frente a la medición con el modelo nulo crece 20%. Cabe señalar que la contrastación con el modelo nulo es una mejor medida que la pseudo  $R^2$ .

### *Regresión logística de las comisiones de Hacienda y de Gobernación*

Las comisiones de Hacienda y de Gobernación constituyen parte importante de nuestra unidad de observación, por ello realizamos una regresión logística para saber si la disciplina parlamentaria y el número de integrantes de comisión impactan en la dictaminación de las iniciativas que les son turnadas (Tabla 6).

En ese sentido, en lo que corresponde a los coeficientes de las comisiones de Hacienda y de Gobernación, indican que su probabilidad de éxito es menor (dictaminación) que la probabilidad de fracaso (estancamiento), por lo que siempre el resultado será menor a uno. La pseudo  $R^2$  subestima el grado de asociación del modelo que en este caso es de 0.15. Para poder interpretar los resultados del modelo logístico se realizó la regresión con la razón de momios (Tabla 7).

Por cada 100 iniciativas que se turnan a las comisiones de Hacienda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y no

Tabla 6. Regresión logística de comisiones de Hacienda y de Gobernación

Logistic regression				Number of obs. = 634		
Log likelihood = -332.2994				LR chi <sup>2</sup> (4) = 125.87		
				Prob > chi <sup>2</sup> = 0.0000		
				Pseudo R <sup>2</sup> = 0.1592		
<i>dítamen</i>	<i>Coef.</i>	<i>Std. Err.</i>	$\zeta$	$P >  \zeta $	<i>[95% Conf. Interval]</i>	
num_integ	0.1029293	0.0146826	7.01	0.000	0.0741519	0.1317067
discip	2.611451	0.5508366	4.74	0.000	1.531831	3.691071
Hacienda	-1.008744	0.4194896	-2.40	0.016	-1.830928	-0.1865591
Gobernacion	-0.7872004	0.3232761	-2.44	0.015	-1.42081	-0.1535909
_cons	-3.49689	0.5912916	-5.91	0.000	-4.6558	-2.33798

Se puede observar que el valor P de las variables es significativo y que los coeficientes de las variables "Hacienda" y "Gobernación" son negativos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) y con el *software* Stata.

Tabla 7. Regresión logística de las comisiones de Hacienda y de Gobernación con razón de momios

<i>ditamen</i>	Odds Ratio	Std. Err.	$z$	$P >  z $	[95% Conf. Interval]	
num_integ	1.108413	0.0162744	7.01	0.000	1.07697	1.140774
discip	13.6188	7.501731	4.74	0.000	4.626641	40.08775
Hacienda	0.3646768	0.1529782	-2.40	0.016	0.1602647	0.8298095
Gobernacion	0.4551172	0.1471285	-2.44	0.015	0.2415183	0.8576228
_cons	0.0302914	0.0179111	-5.91	0.000	0.0095063	0.0965224

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) y con el *software* Stata.

se dictaminan, hay 36 iniciativas que se turnan a dichas comisiones que sí se dictaminan.

Ahora bien, por cada 100 iniciativas que se turnan a las comisiones de Gobernación en ambas cámaras y no se dictaminan, existen 45 iniciativas que sí se dictaminan en dichas comisiones.

Dado que la variable de número de integrantes de las comisiones no puede interpretarse ni compararse con las variables anteriores, ya que esta variable está en otra escala —no es categórica sino que es una variable ordinal que va de 1 a 40— se tiene que estimar cuánto aumentan los momios de las iniciativas dictaminadas en comparación con el nivel anterior. En la escala del 1 al 40, cuando pasamos de 1 a 2 integrantes de las comisiones de Hacienda y de Gobernación en ambas cámaras y así sucesivamente, los momios aumentan en 1.10 en la probabilidad de que se dictaminen las iniciativas, es decir, es un efecto acumulativo (Tabla 8).

Por cada 100 iniciativas que se turnan a comisiones disciplinadas y que no se dictaminan, hay 136 iniciativas turnadas a comisiones disciplinadas que sí se dictaminan.

Tabla 8. Porcentaje de dictaminación de las iniciativas en las comisiones de Hacienda y de Gobernación en presencia de disciplina

• setx discipl 0				
• simqi, pr				
<i>Quantity of Interest</i>	<i>Mean</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>[95% Conf. Interval]</i>	
Pr (ditamen = 0)	0.8629776	0.0703816	0.682849	0.9589382
Pr (ditamen = 1)	0.1370224	0.0703816	0.0410618	0.317151
• setx discipl 1				
• simqi, pr				
<i>Quantity of Interest</i>	<i>Mean</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>[95% Conf. Interval]</i>	
Pr (ditamen = 0)	0.345644	0.0246277	0.2998005	0.3927436
Pr (ditamen = 1)	0.654356	0.0246277	0.6072564	0.7001995

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) y con el *software* Stata.

¿Qué sucede con la probabilidad cuando hay iniciativas en presencia de *disciplina parlamentaria*? Dejando las variables constantes de *número de integrantes de comisión*, de las comisiones de Hacienda y de Gobernación, tenemos que el porcentaje de dictaminación sin presencia de disciplina parlamentaria en las comisiones de interés es de 13%, y en presencia de disciplina parlamentaria en dichas comisiones, el porcentaje de dictaminación de iniciativas se eleva a 65%. El *efecto marginal* entendido como la diferencia de la probabilidad de que ocurra la categoría de dictaminación cuando sólo la variable *disciplina* cambia su valor, es de 51 por ciento.

En este caso, observamos que no existe traslape entre los intervalos cuando la variable *disciplina* cambia su valor. Por tanto, se puede afirmar que los valores de las variables en las pruebas con el comando *clarify* son diferentes, por lo que existe un impacto consi-



derable del efecto marginal tomando en cuenta la diferencia en las estimaciones puntuales, esto es, realmente sí existe un verdadero impacto de la presencia de disciplina partidista en la dictaminación de iniciativas de las comisiones de Hacienda y de Gobernación para aumentar la probabilidad de éxito de la dictaminación.

La probabilidad de que se prediga que se dictaminó dado que se dictaminó (*sensitividad*), es de 94 por ciento.

La especificidad o probabilidad de que se prediga que no se dictaminó dado que no se dictaminó, 26 por ciento.

*Positive predictive value*, que es el porcentaje de las iniciativas que se clasificaron bien (D y (+)) entre las iniciativas que se predijo que serían dictaminadas, es de 73% (Tabla 9).

De la misma manera que en la regresión anterior para definir si esta clasificación correcta es alta o baja, se tiene que contrastar con el modelo nulo, que recordemos es de 68%. Por tanto, la clasificación correcta no es muy alta en comparación con el modelo nulo; sin embargo, se ha mejorado la predicción con el modelo logístico.

## Conclusiones

Las comisiones legislativas constituyen cuerpos especializados que, en el caso del Congreso mexicano, tienen un lugar privilegiado en el proceso legislativo, ya que son las encargadas de deliberar las políticas públicas que les son turnadas y emitir dictamen de dichas políticas; es decir, las comisiones no sólo son un filtro parlamentario sino que su trabajo especializado permite emitir dictámenes de calidad acerca de las políticas públicas que les son encomendadas.

Por medio de las regresiones logísticas analizadas podemos saber acerca del trabajo legislativo en las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión. A partir de los resultados de dichas regresiones se determina que tanto las *reglas formales*, observadas a partir de las variables de *número de integrantes de comisión*, *número de comisiones*

Tabla 9. Porcentaje de clasificación correcta de la regresión logística de las comisiones de Hacienda y de Gobernación

• estat classification			
Logistic model for ditamen			
——True——			
<i>Classified</i>	<i>D</i>	<i>~D</i>	<i>Total</i>
+	408	147	555
-	26	53	79
Total	434	200	634
Classified + if predicted $\Pr(D) \geq 0.5$ True D defined as ditamen != 0			
Sensitivity	$\Pr(+   D)$		94.01%
Specificity	$\Pr(-   \sim D)$		26.50%
Positive predictive value	$\Pr(D   +)$		73.51%
Negative predictive value	$\Pr(\sim D   -)$		67.09%
False + rate for true ~D	$\Pr(+   \sim D)$		73.50%
False - rate for true D	$\Pr(-   D)$		5.99%
False + rate for classified +	$\Pr(\sim D   +)$		26.49%
False - rate for classified -	$\Pr(D   -)$		32.91%
Correctly classified			72.71%
• tab ditamen			
<i>ditamen</i>	<i>Freq.</i>	<i>Percent</i>	<i>Cum.</i>
0	200	31.55	31.55
1	434	68.45	100.00
Total	634	100.00	

Negative predictive value o el porcentaje de las iniciativas bien clasificadas entre el total de las iniciativas que se predijo que no se dictaminarían, es de 67 por ciento. Por otro lado, existe 72% de clasificación correcta.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014) y con el *software* Stata.

a las que son turnadas las iniciativas, y las reglas informales que en este modelo corresponde a los resultados de la variable *disciplina partidista*, inciden en la probabilidad de la dictaminación de las iniciativas, y por ende en la decisión de las políticas públicas en el Congreso.

En la primera regresión que corresponde a las comisiones en general de ambas cámaras, a primera instancia se observa un resultado interesante con respecto a la relación de las iniciativas provenientes del Ejecutivo y las comisiones ordinarias: la regresión nos dice que las iniciativas provenientes de distintos presentadores (los grupos parlamentarios, los congresos locales, etcétera) tienen 95% de probabilidad de ser dictaminadas cuando hay presencia de iniciativas del Ejecutivo, mientras que las mismas iniciativas sin presencia de proyectos de ley del Ejecutivo tienen 78% de probabilidad de ser dictaminadas; es decir, la probabilidad de que se dictaminen las políticas públicas en las comisiones ordinarias aumenta 17% cuando hay presencia de proyectos del Ejecutivo. Según los resultados, esto es posible si se mantienen constantes la disciplina partidista en las comisiones, el aumento del número de integrantes de comisión y la disminución de las comisiones a las que son turnadas las iniciativas.

Sin embargo, para aumentar la validez de los resultados de la regresión logística binomial, observamos los intervalos de confianza de las variables mediante el comando *clarify*. Se identificó un traslape parcial entre los intervalos cuando la variable “presentaejecutivo” cambia su valor. Debido al traslape de los intervalos, no se puede afirmar que los valores de las variables en esta regresión sean diferentes, como tampoco asegurar que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo impacten en el éxito de la dictaminación de las iniciativas de los demás actores, a pesar de la diferencia en las estimaciones puntuales.

En lo que corresponde a la segunda regresión que está enfocada en las comisiones de Hacienda y de Gobernación en ambas cámaras, los coeficientes que arroja son negativos, por lo cual se puede

interpretar que la probabilidad de éxito es menor (dictaminación) que la probabilidad de fracaso (estancamiento). Por cada 100 iniciativas que se turnan a las comisiones de Hacienda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y no se dictaminan, hay 36 iniciativas que se turnan a dichas comisiones que sí se dictaminan. Por cada 100 iniciativas que se turnan a las comisiones de Gobernación en ambas cámaras y no se dictaminan, existen 45 iniciativas que sí se dictaminan en dichas comisiones.

A diferencia del modelo de Sjöblom (1968) adaptado en Sartori, (1987: 226) que constituye la base teórica de nuestra hipótesis 2, mismo que sostiene que el aumento en las corrientes de interacción dificulta la toma de decisiones, en nuestro modelo logístico binomial el aumento del número de integrantes de las comisiones de Hacienda y de Gobernación es proporcional al aumento en la probabilidad de la dictaminación de las iniciativas en dichas comisiones. En la escala del 1 al 40, cuando se pasa de 1 a 2 integrantes, de 3 a 4 integrantes y así sucesivamente en estas comisiones en ambas cámaras y con la disciplina partidista constante, la probabilidad de éxito en la dictaminación de las iniciativas aumenta 1.10%; es decir, es un efecto acumulativo. Por ejemplo, si una de las comisiones de interés estuviera conformada por 40 integrantes y fuera disciplinada, la probabilidad de éxito en la dictaminación de las políticas públicas que le son turnadas aumentaría 44 por ciento.

Con respecto al impacto de la disciplina en el éxito de la dictaminación de iniciativas en las comisiones de Hacienda y de Gobernación en ambas cámaras, al mantener constante la variable del *número de integrantes de comisión*, el porcentaje de dictaminación sin presencia de disciplina parlamentaria en las comisiones de interés es de 13%, y en presencia de disciplina parlamentaria en dichas comisiones, el porcentaje de dictaminación de iniciativas se eleva a 65%. El efecto marginal entendido como la diferencia de la probabilidad de que ocurra la categoría de dictaminación cuando sólo la variable *disciplina* cambia su valor, es de 51 por ciento.

Para aumentar la validez de los resultados de la regresión logística se realizaron las pruebas pertinentes con el comando *clarify*. Observamos que no existe traslape entre los intervalos cuando la variable *disciplina* cambia su valor. Por tanto, se puede afirmar que los valores de las variables son diferentes, y que existe un impacto considerable del efecto marginal tomando en cuenta la diferencia en las estimaciones puntuales, esto es, realmente sí existe un aumento de 51% en la probabilidad del éxito en la dictaminación de iniciativas que les son turnadas a las comisiones de Hacienda y de Gobernación cuando éstas son disciplinadas. Con ello determinamos que nuestra hipótesis 1 se sostiene, la cual indica que en presencia de comisiones con disciplina partidista aumenta la probabilidad de dictaminación de las iniciativas. También comprobamos que las reglas informales que tienen lugar en la dinámica parlamentaria de las comisiones de Hacienda y de Gobernación, en ambas cámaras, inciden en la decisión y en el rumbo de las políticas públicas en el Congreso de la Unión.

En este caso, la disciplina partidista, como regla informal, es una práctica parlamentaria que promueve los acuerdos y cooperación inter o intrapartidistas, lo que conduce al aumento en la probabilidad del éxito en la dictaminación de políticas públicas relevantes para la agenda de gobierno, incluso en un escenario con múltiples corrientes de interacción. La *disciplina partidista* se convierte en el elemento central que permite tomar decisiones en un gobierno sin mayorías.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel, Mercedes García y Francisco Sánchez (coords.) (2005), *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, España, Ediciones Universidad de Salamanca.
- (coords.) (2005), *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, España, Ediciones Universidad de Salamanca.

- Aparicio, Javier y Joy Lanston (2009), *Committee leadership selection without seniority: The Mexican case*, México, CIDE.
- Báez, Adriana, “Comisiones y coaliciones legislativas”, en Luisa Béjar (coord.) (2009), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-FCPYS/H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.
- Bates, Robert, “From case studies to social science: a strategy for political research”, en Robert Goodin, Charles Box y Susan Stokes (2007), *The Oxford handbook of comparative politics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena.
- Béjar, Luisa (2009), “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en Luisa Béjar (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, FCPYS/H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.
- (2004), “La representación parlamentaria en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura”, en Luisa Béjar y Gilda Woldman (coords.), *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM/Gernika.
- (2000), *La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa*, México, El Colegio de México, *Foro Internacional*, vol. 40, núm. 40 (162) (octubre-diciembre), pp. 632-655.
- (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, Gernika/UNAM-FCPYS.
- Brady, David y Mark Morgan, “Reforming the structure of the House appropriations process”, en Mathew McCubbins y Terry Sullivan (1987), *Congress: Structure and policy*, Estados Unidos, Cambridge University Press.

- Camacho, José Luis (2006), *El Congreso mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Carbonell, Miguel y Francesco Pau (2006), *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Senado de la República.
- Casar, María (2001), “Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado”, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 83.
- e Ignacio Marván (2012), “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, México, CIDE, Documento de trabajo.
- (coords.) (2014), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus.
- Cox, Gary (2009), “On effects of legislative rules”, en Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander, *The American Congress Reader*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- y Mathew McCubbins, “Setting the agenda”, en Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander (2009), *The American Congress Reader*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Damgaard, Erik (1995), “How parties control committee members”, en Herbert Doring, *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press.
- Espinoza, Ricardo (2003), “La necesaria revalorización del Congreso”, en Rosa Mirón y Luisa Béjar (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- y Jeffrey Weldon (2010), *El Congreso de la democracia*, México, Senado de la República, AMEP.
- y Mónica Miguel (2007), “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/Cámara de Diputados/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa.

- García, Mercedes y Francisco Sánchez (2002), *Las comisiones legislativas en América Latina*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Gerring, John (2007), “The case study: what it is and what it does”, en Robert Goodin, Charles Box y Susan Stokes, *The Oxford handbook of comparative politics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Güell, Antoni (1985), “Hipótesis y variables”, en Raymond Boudon y Paul Lazarsfeld, *Metodología de las ciencias sociales* (I. Conceptos e índices), Barcelona, Laila.
- Hall, Richard y Frank Wayman (2009), “Buying time: Moneyed interest and the mobilization of bias in Congressional Committees”, en Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander, *The American Congress Reader*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Hawkins, Kirk y Scott Morgenstern (2000), *Cohesion of legislators in Latin America. Patterns and explanations*, Reino Unido, Duke University.
- Heller, William y Jeffrey Weldon (2003), “Reglas de votación y estabilidad en la Cámara de Diputados”, en Rosa Mirón y Luisa Béjar (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- Helme, Gretchen y Steven Levitsky (2006), *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*, Estados Unidos, The Johns Hopkins University Press.
- (2003), *Informal institutions and comparative politics. A research agenda*. Working Paper No. 307, The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Hernández, Mara, José del Tronco y Gabriela Sánchez (2009), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, México, Flacso México, Centro de Colaboración Cívica.
- Huber Olea y Contró, Jean Paul (2003), “El Congreso mexicano después de la alternancia. Apuesta de legitimidad por legiti-



- mación”, en Rosa Mirón y Luisa Béjar, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sydney Verba (1994), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, versión de Jesús Cuéllar Menezo, España, Alianza Editorial.
- Krehbiel, Keith (2009), “Pivotal politics. A theory of U. S. Lawmarking”, en Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander, *The American Congress Reader*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- (1987), “Sophisticated committees and structure-induced equilibria in Congress”, en Mathew McCubbins y Terry Sullivan, *Congress: Structure and policy*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Lanzaro, Jorge, Daniel Buquet, D. Chasquetti y J. A. Morales (2001), *Estudio de la producción legislativa (1985-2000)*, Uruguay: Programa de Estudios Parlamentarios, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Convenio con la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1999), “How political parties emerged from the primeval slime: party cohesion, party discipline, and the formation of governments”, en Bowler Shaun, David M. Farrell y Richard S. Katz (coords.), *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, Ohio University Press.
- Lijphart, Arend (1999), *Pattern of democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Lujambio, Alonso (2010), *Estudios congresionales*, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI Legislatura.
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Mascott, María de los Ángeles (2006), *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y*

- LIX legislaturas*, Documento de trabajo núm. 1, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.
- Mirón, Rosa y Luisa Béjar (2003), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- (2009), “El protagonismo del PRI en el Senado”, en Luisa Béjar (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-FCPYS/H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.
- Molina, José Luis (2001), *El análisis de redes sociales: una introducción*, España, Bellaterra.
- Mora-Donatto, Cecilia (2006), “La irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario”, en Cecilia Mora-Donatto, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.
- (2009), “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura”, en Luisa Béjar (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-FCPYS/H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.
- Nacif, Benito (2000), “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (coords.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Flacso/Miguel Ángel Porrúa.
- (2002): *Pivotal politics. A theory of U. S. Lawmaking* de Keith Krehbel, reseña, *Política y Gobierno* IX, núm. 001, enero-junio, CIDE.
- (2000), *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, CIDE.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

- Olson, David (1994), *Democratic legislative institutions. A comparative view*, Nueva York, M. E. Sharpe Inc.
- Packenhams, Robert (1970), “Legislatures and political development”, en A. Kornberg y L. D. Musolf (coords.), *Legislatures in developmental perspective*, Inglaterra, Duke University Press.
- Pasquino, Gianfranco (1997), “Oposición, gobierno sombra, alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición”, en vv. aa., *La oposición en las democracias contemporáneas*, Argentina, Eudeba.
- Patterson, Samuel y Anthony Mughan (coords.) (1999), *Senates, bicameralism in the contemporary world*, Ohio, Ohio State University Press.
- Peláez, Arturo (2013), *Metodología III. Métodos cualitativos*, Guía de estudio, México, Flasco México.
- Peters, Guy (2001), *Politica comparata*, Bologna, Italia, Società editrice il Mulino.
- Petri, Dennis P. y Jean-Paul Vargas (2008a), *Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica*, España, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- (2008b), *Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*, España, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Pitkin, Hanna (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Polsby, N. (1990), “Legislatures”, en Philip Norton, *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- Protsyk, Oleh (2010), *La representación de las minorías en el parlamento rumano*, México, PNUD, UIP.
- Puente, Khemvirg (2009), “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Luisa Béjar (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-FCPys/H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.

- (2006), “La institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano”, en Mario Téllez (coord.), *El poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, UAM-Cuajimalpa.
- (2005), “A second chamber in México: Democracy and legislative institutionalization under divided government”, mimeo presentado en la Asociación de Estudios Políticos Británicos (PSA), Ciclo de Conferencias del 4 al 7 de abril de 2005, Reino Unido, University of Leeds.
- Rangel, Ernesto y Nelson Ceballos (2009), *Cuadernos de apoyo de terminología legislativa*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Rendón, Iliana (2014), *Las prácticas parlamentarias en el Congreso mexicano. Los casos de las comisiones de Hacienda y de Gobernación durante el primer año de la LXII Legislatura*, tesis para obtener el grado de maestría en ciencias sociales, Flacso, México, inédita.
- Reynoso, Diego (2010), “La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, México.
- Rohde, David y Kenneth Shepsle, “Democratic committee assignments in the House of Representatives: strategic aspect of social choice”, en Mathew McCubbins y Terry Sullivan (1987), *Congress: Structure and policy*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Salazar, Rodrigo, “Análisis empírico causal”, en Daniel Vázquez (2010), *Guía de Metodología, Maestría en Derechos Humanos*, México, Flacso México.
- Sartori, Giovanni (1976), *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, España, Alianza.
- Shaw, Malcom (1990), “Committees in legislatures”, en P. Norton (coord.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- (1979), “Conclusion”, en D. Lees, John y Malcom Shaw, *Committees in legislatures. A comparative analysis*, Durkham, Inglaterra, Duke University Press.
- Sirvent, Carlos (2003), “Una aproximación al trabajo interno de la Cámara de Diputados y el trabajo en comisiones”, en Rosa

- Mirón y Luisa Béjar, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- Sjöblom, Gunnar (1968), *Party strategies in the multiparty system*, Suecia, Studen-literatur, Lund.
- Terrón, Javier (2006), “Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo”, en Francesco Pau y Miguel Carbonell, *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, Senado de la República/IJ-UNAM.
- Ugalde, Luis (2003), “Desempeño legislativo en México”, en Rosa Mirón y Luisa Béjar, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República y Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- Valencia, Laura (2010), “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la democracia*, México, Senado de la República, ediciones de la Mesa Directiva.
- Weingast, Barry (1987), “A rational choice perspective on congressional norms”, en Mathew McCubbins y Terry Sullivan, *Congress: Structure and policy*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Wilson, Woodrow (1956 [1885]), *Congressional Government: A study in American politics*, Nueva York, Meridian Books.

## Hemerografía

- Béjar, Luisa (2012), “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 619-647.
- De la Garza, Enrique (2005), “Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la economía y la sociología”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, enero-marzo, pp. 163-203.

- Rivera, José (1998), “Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas”, *Política y Gobierno*, vol. v, núm. 2, segundo semestre, pp. 531-569.
- Tommasi y Stein (2006), “La política de las políticas públicas”, en *Política y Gobierno*, núm. 2, segundo semestre, pp. 393-416.
- Valencia, Laura (2012), “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”, revista *CONFINES*, núm. 8/16, agosto-diciembre, pp. 11-37.

## Referencias en línea

- Béjar, Luisa (2000), “Representación parlamentaria y disciplina partidista en México”, (mimeo) Congreso LASA, 16-18 de marzo de 2000, [<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/BejarLuisa.pdf>] (consulta: 22 de mayo de 2014).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2014), [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>] (consulta: 20 de mayo de 2014).
- Giannetti, Daniela y Michael Laver, “Party cohesion, party factions and legislative party discipline in Italy”, (mimeo) Presentado en la sesión 2005 del Consorcio Europeo para la Investigación Política, Granada, 16 al 19 de abril de 2005; [[www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Party\\_discipline\\_Italy.pdf](http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Party_discipline_Italy.pdf)] (consulta: 14 de mayo de 2014).
- Jütting, Johannes, Denis Drechsler, Sebastian Bartsche Indra de Soysa (2007), *Informal institution: How social norms help or hinder development*, OCDE, [[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/informal-institutions\\_9789264039070-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/informal-institutions_9789264039070-en)] (consulta: 14 de enero de 2014).
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (2014), [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>] (consulta: 20 de mayo de 2014).

- Micrositio de la Comisión de Gobernación, Cámara de Diputados, [[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/012\\_comisioneslxii/01\\_ordinarias/028\\_gobernacion](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/028_gobernacion)] (consulta: 3 de mayo de 2014).
- Micrositio de la Comisión de Gobernación, Senado de la República [<http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/>] (consulta: 3 de mayo de 2014).
- Micrositio de la Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados [[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/012\\_comisioneslxii/01\\_ordinarias/057\\_hacienda\\_y\\_credito\\_publico/](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/057_hacienda_y_credito_publico/)] (consulta: 3 de mayo de 2014).
- Micrositio de la Comisión de Hacienda, Senado de la República [<http://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/>] (consulta: 3 de mayo de 2014).
- Reglamento de la Cámara de Diputados* (2014); [[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf)] (consulta: 20 de mayo de 2014).
- Reglamento del Senado de la República* (2014), [[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Senado.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf)] (consulta: 20 de mayo de 2014).
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (2014), [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>] (consulta: 20 de mayo de 2014).
- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014), [<http://sil.gobernacion.gob.mx>] (consulta: 20 de mayo de 2014).

## Anexo metodológico

### *Base de datos y variables*

Para realizar esta investigación se elaboró la base de datos Decisión de las Políticas Públicas en el Congreso de la Unión, con las iniciativas del primer periodo ordinario del primer año de la LXII Legislatura<sup>9</sup> en ambas cámaras del Congreso, con información obtenida del sitio electrónico del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014). Esta base contiene un tamaño muestral de 634 observaciones (iniciativas). A continuación se detalla el significado de las abreviaturas de las variables, así como su tipo.

### *Variables*

“Ditamen” (dicotómica o *dummy*): *dictamen*. La variable está creada con los datos de las iniciativas aprobadas, rechazadas y estancadas tanto en la Cámara de origen como en la Cámara revisora. Se agruparon las iniciativas aprobadas y rechazadas en la categoría 1 y las estancadas en la categoría 0 para obtener los datos de la variable dependiente.

“tipo\_iniciat” (dicotómica o *dummy*): *tipo de iniciativa*. Para obtener los datos de la variable de control (*tipo de iniciativa*) se revisó cada una de las iniciativas por subclasificación<sup>10</sup> en el sitio de Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2014). Para conformar la base clasificamos como iniciativas “duras” las iniciativas con carácter de reforma constitucional y creación de nuevas leyes, y como iniciativas “blandas” las iniciativas con carácter administrativo y leyes derivadas.

<sup>9</sup> Se obtuvieron los datos del primer periodo ordinario de la LXII Legislatura que va del 3 de septiembre de 2012 al 14 de diciembre de 2012.

<sup>10</sup> La subclasificación de las iniciativas en el sitio electrónico de SIL. Gobernación es de 1) reformas constitucionales, 2) iniciativas de carácter administrativo y gobierno interior, y 3) leyes secundarias.



“Discip” (dicotómica o *dummy*): *disciplina partidista*. Para construir la variable *disciplina*, que en la operacionalización constituye la dimensión conceptual de las reglas informales, se diseñó una variable *proxi* debido a que son pocas las actas de votación de las comisiones ordinarias que están disponibles en los sitios electrónicos de las cámaras, así como en los micrositos de las comisiones ordinarias. Ante esta falta de información y de sistematización del trabajo legislativo en comisiones, se realizó la variable *proxi discip* teniendo como parámetro *al partido político más disciplinado por tradición* (Lujambio, 2010) que es el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se analizó cada una de las comisiones ordinarias, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, y se determinó que si la comisión tiene la mayoría absoluta (50% más uno de los integrantes) del PRI, o si la suma de integrantes del PRI, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Nueva Alianza (Panal)<sup>11</sup> resulta 50% más uno, es una comisión disciplinada, y la comisión que no cumpla con este parámetro es una comisión no disciplinada.

“num\_integ” (ordinal de 1 a 40): *número de integrantes de la comisión*. Para construir la variable independiente correspondiente al *número de integrantes de comisión*, se contabilizaron los integrantes que tiene cada una de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados y del Senado. Enseguida se identificó a qué comisión se turnó cada iniciativa y cuántos integrantes tiene cada una de ellas. Es importante señalar que las comisiones con mayor número de integrantes son las de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, ya que la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (LOCGEUM, 2014)

<sup>11</sup> La adición de los integrantes de los partidos PRI, PVEM y Panal para el diseño de la variable *discip* se originó a partir de la alianza Compromiso por México llevada a cabo entre dichos partidos durante las elecciones federales de 2012 para las diputaciones de mayoría relativa. Es decir, esta alianza electoral es un referente importante de la disciplina interpartidista que puede suscitarse entre los partidos mencionados.

determina que pueden integrarse hasta con máximo 30 miembros. Por su parte, las comisiones ordinarias del Senado de la República, sin excepción, pueden integrarse hasta con 15 miembros. Esta variable va de 1 a 40, ya que la LOCGEUM (2014) en sus artículos 45 y 89 determina que se puede turnar a dos o más comisiones, por lo que cuando una iniciativa fue turnada a más de una comisión, se realizó la adición del número de integrantes de dichas comisiones.

“num\_com” (ordinal de 1 a 4): *número de comisiones*. Esta variable que es similar en su diseño a *num\_integ*, lleva el conteo del número de comisiones a las que se turnó la iniciativa, siendo en el Senado donde se turna hasta a cuatro comisiones la misma iniciativa.

“gob\_int” (dicotómica o *dummy*): *tipo de gobierno interior*. La variable de *gobierno interior* se construyó a partir de analizar cada comisión y precisar el gobierno unificado, dividido o sin mayoría en su interior; es decir, si un partido tiene mayoría absoluta en una comisión y coincide con el grupo parlamentario al que pertenece el presidente de la comisión, se clasificó como gobierno unificado, con valor 1. Sin embargo, si en alguna comisión un partido tiene la mayoría absoluta pero el presidente de dicha comisión pertenece a otro grupo parlamentario, se dice que en esa comisión existe gobierno dividido, con valor 0. Por otra parte, si en una comisión ningún partido alcanza la mayoría absoluta, se dice que tiene gobierno sin mayoría en su interior, con valor 0.

“presentadas” (nominal de 1 a 11): en esta variable se clasificó a partir de la identificación de los actores que presentaron las iniciativas en el periodo ordinario referido. Se tomaron en cuenta las 11 subclasificaciones que realiza el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en su sitio electrónico: 1) PRI, 2) PAN, 3) PRD, 4) PVEM, 5) PT, 6) Panal, 7) Movimiento Ciudadano, 8) Ejecutivo, 9) congresos locales, 10) varios, 11) comisiones legislativas.

“cam\_orig” (nominal de 1 a 2): *Cámara de origen*. Esta variable constituye la diferenciación de las iniciativas propuestas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República.

“Hacienda” (dicotómica o *dummy*): constituye el número de las iniciativas turnadas a las comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. A las iniciativas que fueron turnadas a la Comisión de Hacienda en ambas cámaras se les asignó el valor 1 y las que no fueron turnadas a dicha comisión tienen valor 0.

“gobernación” (dicotómica o *dummy*): constituye el número de iniciativas turnadas a las comisiones de Gobernación en ambas cámaras. Las iniciativas que fueron turnadas a la Comisión de Gobernación en ambas cámaras se les asignó el valor 1 y a las que no fueron turnadas a dicha comisión tienen valor 0.

# Salud mental en estudiantes de secundarias públicas: recomendaciones para la prevención y detección temprana

*David Sikandar Ortega Aguilar\**

## **Resumen**

Dentro de los temas de salud mental que más afectan a nuestra sociedad encontramos el abuso de sustancias, la violencia y el suicidio. Estos temas tienen en común que su inicio se manifiesta en la etapa de la adolescencia, por lo que es necesario atender a esta población, sobre todo en zonas consideradas de riesgo. Dados los elevados índices de problemas de salud mental en nuestra sociedad y partiendo de la necesidad de atención y apoyo a los adolescentes en zonas marginadas, nos propusimos realizar una investigación que contribuyera al sano desarrollo de este grupo vulnerable. Específicamente, nos planteamos tres objetivos principales: conocer de manera confiable y actualizada los índices de problemas de salud mental en estudiantes de secundarias públicas en zonas de riesgo; analizar el impacto individual y colectivo de la presencia de apoyo psicológico dentro del plantel escolar; y, resal-

\* Coordinador de Investigación, Centro de Psicoterapia Cognitiva, Cancún, Quintana Roo.

tar las necesidades existentes en materia de políticas públicas, con sus respectivas recomendaciones.

Para cumplir con los objetivos trabajamos con tres secundarias públicas en zonas identificadas por seguridad pública como *zonas de riesgo y marginación*. Evaluamos mediante instrumentos cuantitativos a 1,507 estudiantes de primero, segundo y tercero de secundaria, de los cuales entrevistamos en por lo menos una ocasión a 215 de ellos. La investigación estuvo compuesta por tres etapas: la primera consistió en la recolección de datos, la segunda en el acompañamiento psicológico a estudiantes identificados, y la tercera radicó en el análisis de información.

La primera sección del presente artículo aborda información general sobre salud mental y adolescencia, incluyendo definiciones, datos en nuestro país, causas e impacto social. El segundo apartado reporta los hallazgos de la investigación en términos cuantitativos, para después rendir un relato cualitativo de la experiencia y las entrevistas con los adolescentes. Finalmente se reflexiona sobre la relación entre los hallazgos y su posible trascendencia legislativa.

## Introducción

La importancia de la salud destaca en el momento en que la perdemos, ya que la enfermedad genera malestar físico y emocional, una carga económica y la pérdida de días productivos, entre muchas otras consecuencias (Benjet, Borges, Medina-Mora, Zambrano y Aguilar-Gaxiola, 2009). A nivel social las consecuencias también son varias y es por esto que se realizan grandes esfuerzos en materia de política pública para procurar la salud de los miembros de una sociedad.

Al hablar de salud, la mayoría de las personas piensan en salud física, pero afortunadamente cada día hay mayor aceptación del bienestar psicológico como parte esencial del concepto de *salud inte-*

*gral.* El bienestar que promueven los psiquiatras y psicólogos abarca el funcionamiento mental o de pensamiento, el manejo emocional, conductual, intrapersonal (cómo nos relacionamos con nosotros mismos) e interpersonal (cómo nos relacionamos con los demás). Por tanto, damos por entendido que una persona con salud mental (o bien psicológicamente, o con inteligencia emocional) es alguien que tiene un buen concepto de sí mismo, sabe aceptar y manejar sus emociones, lleva a cabo actividades productivas y recreativas, y entiende y respeta los derechos de los demás, buscando que el procurar su bienestar no interfiera con el bienestar de los demás o con la sana convivencia dentro de una sociedad (OMS, 2001). Ciertamente aún existen prejuicios y nociones equivocadas sobre la atención psiquiátrica y psicológica (como la de que es para los locos o que los problemas emocionales son señal de debilidad), pero también estamos encontrando a una sociedad que reconoce y valora la labor que hacen los profesionales de la salud mental.

Desde esta perspectiva de salud mental, la enfermedad o los trastornos emocionales son un conjunto de síntomas, creencias, actitudes, emociones, pensamientos y conductas que afectan la sana adaptación del individuo a su entorno, causando un acusado malestar a la persona y a las personas a su alrededor (APA, 2013). Problemas en las emociones o con otras personas son normales y esperados, pero cuando estamos hablando de una patología, el funcionamiento del individuo se va afectado más allá de su capacidad para cambiar por decisión o fuerza de voluntad. Es en este momento en el que es necesario el apoyo profesional.

En cualquier tema de salud, los expertos coinciden que la mejor estrategia es la prevención. Esto se logra mediante un conocimiento suficiente sobre el tema para promover los factores protectores y eliminar o disminuir los factores de riesgo. Aunque aún hay mucho por saber sobre los trastornos mentales, lo cierto es que contamos con suficiente información para desarrollar y aplicar estrategias preventivas. Cuando la prevención no es posible, el mejor paso si-

guiente es la atención temprana, lo cual significa el identificar el malestar o problema en sus etapas iniciales. El brindar un tratamiento adecuado en temas de salud cuando aparecen los primeros signos o síntomas (incluyendo salud mental) reduce costos y tiempo, así como aumenta las probabilidades de éxito (OMS, 2001).

## **Salud mental y adolescencia**

La adolescencia es una etapa que se debería caracterizar por experiencias de autoconocimiento, socialización y autonomía. Hay un desprendimiento del núcleo familiar en búsqueda de una identidad propia, los pares se vuelven un factor de influencia de gran peso y se experimentan las primeras relaciones de pareja. Desde un desarrollo óptimo, el adolescente surge de esta etapa con experiencias que lo encaminen a ser un adulto feliz, saludable, responsable y productivo, pero sabemos que la realidad es otra. Para muchos adolescentes esta etapa se vuelve un verdadero martirio, ya que enfrentan muchos retos sin necesariamente contar con las herramientas para manejarse adecuadamente, dejando consecuencias que los afectan a lo largo de la vida, como el consumo de drogas, la sexualidad precoz y la conducta delictiva. La responsabilidad ya no recae del todo en la familia, y la orientación por parte de otras figuras se vuelve esencial.

Desde el punto de vista de la salud mental, la adolescencia es un periodo especialmente vulnerable de caer en conductas de riesgo y sufrir trastornos emocionales, ya que los cambios biológicos, la búsqueda de independencia y el mayor contacto con otros sectores sociales los hacen proclives a la presencia de problemas psicosociales. Algunos de los problemas de salud mental más comunes en la adolescencia incluyen episodios o trastornos del estado de ánimo como la depresión, diversos trastornos de ansiedad, preocupaciones respecto a su figura y peso, llevándolos a problemas alimenticios y de autoestima, ideación o intentos suicidas, autolesiones no

suicidas y abuso de sustancias (Medina-Mora, Borges, Benjet, Lara y Berglund, 2007).

### *Depresión*

La *depresión* es un trastorno que se caracteriza por tener un estado de ánimo decaído y ausencia de sensación de placer en las actividades que se realizan, aunque éstas fueron disfrutables en otro momento. Otros síntomas propios de este trastorno son cambios significativos en la calidad de sueño, cambios en el apetito, pérdida de interés por la escuela y retraimiento social. En adolescentes es común que uno de los síntomas predominantes sea la irritabilidad, por tanto, un adolescente deprimido no necesariamente va a estar triste y callado, en cambio puede ser enojón, rebelde y desafiante.

En nuestro país, se estima que 2% de los adolescentes y 7.6% de las adolescentes padecen de depresión mayor (Medina-Mora, Borges, Benjet, Lara y Berglund, 2007). Sin embargo, si tomamos en cuenta los niveles subclínicos, estos porcentajes se elevan considerablemente. Diversos estudios en nuestro país han encontrado que entre 15 y 30% de los adolescentes padecen de síntomas significativos de depresión, sin llegar a niveles clínicos (APA, 2013; González-Forteza, Ramos, Vignau y Ramírez, 2001), aunque estos niveles generan el suficiente malestar para interferir con su calidad de vida. Cuando un adolescente con depresión no es atendido se vuelve más vulnerable a caer en conductas de riesgo como consumo de alcohol y drogas, problemas académicos, agresividad y a tener pensamientos suicidas.

### *Ansiedad social*

La ansiedad social es un trastorno que se caracteriza por una preocupación excesiva ante las interacciones sociales, interfiriendo con



el funcionamiento diario. Es normal que ante ciertos eventos o personas nos pongamos ansiosos o nerviosos (APA, 2013). Esto es particularmente común en la adolescencia, ya que la opinión externa les es importante. Empero, cuando esta preocupación genera malestar constante e intenso y es causa de consecuencias como falta de socialización y baja en el rendimiento académico, ya podemos considerar la posibilidad de un trastorno de ansiedad social. Los adolescentes con este trastorno se vuelven retraídos, evitan platicar con otras personas, se ponen muy nerviosos al exponer o al hablar frente a otros y fácilmente se sienten juzgados o criticados. Las consecuencias que se han encontrado cuando este trastorno no es tratado son repercusiones en el autoconcepto, depresión, consumo de sustancias (como medio para lidiar con la ansiedad) y falta de oportunidades tanto escolares como sociales, en general.

En nuestro país se estima que 11.2% de los adolescentes padecen de este trastorno a nivel clínico (Medina-Mora *et al.*, 2007). No obstante, si tomamos en cuenta los niveles subclínicos, estos porcentajes se elevan significativamente. Estudios en secundarias, bachilleratos y universidades estiman que entre 15 y 34% de los estudiantes presentan síntomas de ansiedad social (Benjet *et al.*, 2009a).

### *Trastornos de alimentación*

Los trastornos de alimentación representan uno de los problemas en mayor aumento entre los adolescentes. Aunque sabemos que es un trastorno que afecta más a las mujeres, estudios recientes encuentran que cada vez son más los hombres con síntomas del trastorno. La diferencia radica en que las mujeres buscan un cuerpo delgado y los hombres se enfocan a un cuerpo musculoso, pero las conductas de riesgo están presentes en ambos sexos. Los trastornos de alimentación se caracterizan por una preocupación excesiva con

el peso, dietas restrictivas y conductas extremas (en muchas ocasiones no saludables) para bajar de peso.

La sociedad actual es incisiva en la imagen, y los medios de comunicación nos bombardean de imágenes de cuerpos ideales. Esto ha llevado a que muchas personas dediquen grandes esfuerzos al cuidado de su figura. Múltiples investigaciones han encontrado que los adolescentes son particularmente vulnerables a estos mensajes, lo cual se refleja en el elevado porcentaje de adolescentes que hacen dietas y que están insatisfechos con su cuerpo. Algunos datos en nuestro país estiman que 40% de las adolescentes mujeres han intentado restringir su alimentación, y que más de 60% de los adolescentes (hombres y mujeres) consideran que deberían tener un mejor cuerpo (Unikel y Caballero, 2010). En cuanto a trastornos de alimentación, en nuestro país se estima que entre 0.5 y 1.5% de los adolescentes padecen de este trastorno a nivel clínico (Benjet, Méndez, Borges y Medina-Mora, 2012). Aunque si tomamos en cuenta el trastorno de alimentación no especificado y los niveles subclínicos, alrededor de 10% de los hombres y 35% de las mujeres presentan indicadores que requieren de mayor atención (Unikel y Caballero, 2010). Los trastornos de alimentación se asocian con depresión, uso de sustancias, autolesiones e intentos suicidas, además de numerosos problemas de salud que el trastorno conlleva.

### *Riesgo suicida*

Uno de los temas de salud mental más preocupantes es el suicidio. Desafortunadamente, este problema en México ha ido en aumento en los últimos años, y la edad de señales de riesgo ha bajado gradualmente, al punto en donde ya existen suicidios consumados en niños de ocho años. Cuando hablamos del potencial de que una vida se encuentre en riesgo podemos identificar diferentes niveles en esta problemática. La clasificación actual es la siguiente: idea-

ción suicida, acto suicida, intento y suicidio (Beck, Brown y Wenzel, 2008).

En México se estima que entre 4 y 11% de los adolescentes en algún momento han intentado suicidarse y 29% de los adolescentes lo han pensado (OMS, 2001). Aunque no todos los intentos sean letales, y no todos los que lo piensan lo llegan a intentar, lo cierto es que estas conductas se deben tomar con toda seriedad, ya que aquel que lo intentó una vez —aunque no haya sido con mucha violencia— incrementa las probabilidades de un nuevo intento. El suicidio se asocia a una gran variedad de factores, pero entre los más específicos están la depresión con desesperanza, el consumo de alcohol y drogas, y antecedentes de autolesiones (Beck, Brown y Wenzel, 2008). También lo que estudios recientes están encontrando es que el perfil típico ya no es la persona sola, desempleada y sin relaciones sociales. Algunos estudios indican que más de la mitad de los intentos de suicidios son en personas casadas o en unión libre y con trabajo. En cuanto a educación, un menor grado de estudio sigue siendo factor de riesgo, pero esto no excluye que personas con licenciaturas y posgrados lo puedan intentar (OMS, 2001).

### *Autolesiones no suicidas*

Lamentablemente, una conducta de riesgo que aparentemente se ha puesto de moda es el *cutting* o la automutilación. Estas autolesiones no son con la intención de suicidarse, y los métodos más comunes son cortarse, golpearse, rasguñarse y quemarse. Este proceder se ha convertido en un problema serio entre los adolescentes, ya que en muchos casos se aprende socialmente, lo cual implica una especie de contagio entre las personas. Al ser un tema nuevo, casi no hay estudios en nuestro país al respecto, pero datos de otros países indican que entre 12 y 40% de los adolescentes lo han realizado en por lo menos una ocasión, y que aproximadamente 10% de los

adolescentes lo hace de manera frecuente (Nock, 2010). Aunque es difícil entender por qué alguien se lastimaría a propósito, las teorías actuales sugieren que el dolor físico tiene una función calmante para emociones intensas como tristeza, angustia y enojo. Problemas asociados a las autolesiones son la depresión, problemas familiares, autocrítica, trastornos de alimentación e ideación suicida (Nock, 2010).

### *Abuso de sustancias*

El abuso de sustancias —ya sean drogas ilegales, alcohol, tabaco, anabólicos o pastillas para adelgazar— es uno de los mayores problemas de salud pública en nuestro país, y ya se dispone de varios estudios nacionales documentando la magnitud del problema. También sabemos que la adolescencia es una edad particularmente vulnerable, ya que la mayoría de los usuarios adultos comenzaron en esta etapa. Las consecuencias físicas, familiares, económicas y sociales, igualmente han sido estudiadas desde hace décadas, por lo que no es necesario hacer un recuento en el presente trabajo. Lo que vale la pena resaltar es la importancia de la prevención e identificación de señales de riesgo en las escuelas, ya que cada vez son de menor edad los usuarios iniciales.

### *Violencia*

El juego rudo es parte normal de la infancia y la adolescencia, pero existe una diferencia enorme entre llevarse pesado con alguien y ejercer violencia. La violencia implica el ejercicio sistemático de poder sobre otra persona —generalmente que no se puede defender— y que causa daño físico y/o psicológico. Una de las maneras más comunes de vivir o ejercer violencia en la adolescencia es a tra-

vés del *bullying* o acoso escolar. Los adolescentes que son víctimas de *bullying* sufren consecuencias a corto y a largo plazos, afectándolo en diversas áreas de su funcionamiento psicosocial. Aquellos que ejercen *bullying* tienden a continuar con actitudes y conductas agresivas hasta la edad adulta, y son más propensos a caer en consumo de sustancias, problemas de control de impulsos y actividades delictivas (OMS, 2011). En nuestro país se estima que 15% de la población sufre de violencia física y 30% de violencia psicológica en su entorno escolar (García, Martínez, Saldívar, Sánchez, Martínez y Barrientos, 2012). Noticias recientes en nuestro país han alarmado a la sociedad al asociar casos severos de *bullying* con suicidios. También sabemos que la violencia es aprendida y cíclica, lo cual significa que aquellas personas que viven violencia son más propensos a ejercer violencia.

## Causas de los problemas de salud mental

Los expertos coinciden que no hay una causa única para el desarrollo de un trastorno emocional, sino que su aparición es multifactorial. Aunque existen diversas teorías que explican por qué alguien desarrolla una depresión o inicia el consumo de drogas, una de las perspectivas actuales de mayor aceptación es la de vulnerabilidad tripartita (triple). Desde esta visión, un trastorno emocional se desarrolla a partir de una predisposición biológica, factores de vulnerabilidad generales y factores de vulnerabilidad específicos.

Con los avances en la tecnología y métodos de estudios neurológicos y fisiológicos, hoy día comprendemos con mayor claridad el papel de los factores biológicos en los trastornos psicológicos. Por ejemplo, las personas que desarrollan un trastorno de ansiedad generalizada o trastorno de pánico, a nivel biológico tienen una respuesta de sobresalto (*startle response*) mayor que las personas que no desarrollan el trastorno, su sistema de inhibición conductual

(también a nivel biológico) es hiperreactivo y su amígdala (parte del sistema de control de las emociones a nivel biológico) se activa con mayor intensidad y mayor duración que en las personas sin el trastorno (Barlow, 2002). Argumentos similares se pueden hacer para prácticamente todos los trastornos mentales, aunque en la mayoría de los temas aún falta mucho por entender.

El siguiente componente para comprender los trastornos mentales es ambiental, lo cual significa que ciertas experiencias, así como características del entorno, influyen en el desarrollo de una psicopatología. Está bien fundamentado el hecho de que experiencias negativas en la infancia, como maltrato y abandono, se relacionan con la aparición de trastornos mentales en la adolescencia. Sin embargo, estas experiencias negativas se denominan *factores de vulnerabilidad general*, ya que no se pueden relacionar con trastornos específicos. En otras palabras, dos personas que viven experiencias adversas similares en la infancia pueden desarrollar problemas muy diferentes.

Hoy día la sociedad es otro de los principales factores para desarrollar un trastorno mental, lo cual incluye el estrés del día a día, la pérdida de valores y altruismo, y las expectativas sociales asociadas al valor de una persona.

Los factores económicos también intervienen, como la pobreza, la mala nutrición, la carencia de servicios básicos, el acceso limitado a servicios educativos y de salud (Sandoval y Richard, 2004). Aunque los problemas de salud mental no distinguen clases sociales, lo cierto es que las personas con bajos recursos económicos viven en un estado de estrés constante y tienen menos acceso a servicios de salud, lo cual incrementa la posibilidad de adquirir un trastorno como depresión o ansiedad. El *factor de vulnerabilidad específica* es aquel que define el trastorno específico que se desarrolla. Actualmente conocemos con mayor precisión cuáles son algunos de los factores que nos explican la aparición de un trastorno sobre otro. Por ejemplo, en los trastornos de ansiedad, un estilo cognitivo de *catastrofización* combinado con experiencias de incertidumbre y ausencia de control son

específicas para la ansiedad generalizada y el trastorno de pánico. En los trastornos de alimentación, el que la autovalía dependa exclusivamente de la apariencia física y haya un excesivo deseo de control sobre la comida son factores necesarios para estos trastornos. La ideación suicida se asocia con la depresión, pero el componente de la desesperanza nos explica el por qué alguien da el paso de depresión a ideación suicida. Este conocimiento específico nos da herramientas para poder prevenir y tratar estos temas.

## **Consecuencias interpersonales/sociales**

Las consecuencias de los problemas de salud mental se pueden entender mejor desde una perspectiva de interacción recíproca, en vez de establecer relaciones causa-efecto. Esto significa que los problemas de salud mental pueden ser causa y consecuencia a la vez de otros problemas. Por ejemplo, la presencia de depresión facilita la aparición de consumo de alcohol; el consumo de alcohol lleva a problemas interpersonales, y los problemas interpersonales llevan a la depresión. Se pueden formar múltiples círculos viciosos como este ejemplo, pero lo importante a tener en cuenta es que, al igual que en temas de salud física, cuando un problema de salud mental no es tratado, el curso generalmente es hacia una intensificación de los síntomas y aumento en los problemas asociados (APA, 2013). En otras palabras, el ignorar el problema no hace que desaparezca.

Los adolescentes con problemas emocionales difícilmente se pueden convertir en miembros productivos de la sociedad. En cambio, es común que los problemas de salud mental eviten su sano desarrollo, lo cual en varios casos lleva a conductas de riesgo que afectan el tejido social. Dentro de las conductas de adolescentes que más afectan a la sociedad y que se asocian con problemas de salud mental están el consumo de alcohol y drogas, el pandillerismo, vandalismo, y las conductas delictivas.

## Salud mental y costos

Ante la pregunta sobre la forma de contabilizar en términos económicos el impacto de los problemas de salud mental, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2008) ha realizado un análisis para contabilizar el número de años que una persona desaprovecha en su vida laboral por encontrarse bajo el efecto de estas enfermedades, lo cual le llaman *años de vida ajustados por discapacidad* (AVAD). Esto repercute directamente en la disminución de la capacidad productiva de una persona y también eleva el gasto de las instituciones de salud (la suma de los años potenciales de vida perdidos debido a la prematura mortalidad y los años de vida productiva perdidos por discapacidad). Atendiendo a la OMS, las enfermedades neuropsiquiátricas aportan 28.47% de días productivos perdidos, a comparación de la segunda gran causa de AVAD, las enfermedades cardiovasculares, con 13.94% y la tercera, la neoplasia maligna con 12.57%. Esto hace evidente un aspecto de la carga económica que representan los problemas psicológicos y psiquiátricos cuando no son tratados adecuadamente. ¿Por qué las enfermedades neuropsiquiátricas representan casi 30% del tiempo afectado? La primera razón radica en que son muy comunes, ya que se estima que una de cada cinco personas las padecerán en su vida. La segunda es que son incapacitantes, lo cual repercutirá severamente en su desempeño laboral. La tercera radica en la edad de inicio, ya que 50% de los que padecen una enfermedad mental la presentan antes de los 14 años y 75% de éstas tienen su inicio antes de los 24 años.

Siguiendo con la información brindada por la OMS, quizás uno de los más grandes problemas radica en la distribución del presupuesto de salud en nuestro país. Parece muy poco realista destinar tan sólo 0.65% (Mental Health Atlas, 2011) del presupuesto de salud a un problema que impacta en más de 30% de los gastos de salud de nuestro país. La OMS reporta que en 2011, del presupuesto total de salud en México, 2% fue destinado a la salud mental, y de



este 2%, 80% fue destinado a los hospitales psiquiátricos. Uno de los grandes problemas con esta distribución es que —como se supra mencionó— un porcentaje importante de la población padece de problemas que requieren atención psicológica. Únicamente existen 46 hospitales psiquiátricos, no todos los estados cuentan con ellos y en las entidades donde sí los hay, éstos atienden a menos de 20% de la población con problemas de salud mental.

## **Atención a la salud mental en México**

Sería injusto decir que en nuestro país no hay programas e instituciones para la atención de la salud mental. Además de las diversas clínicas y consultorios particulares, se cuenta con varios programas sociales e instituciones que dan acceso a la población a atención psicológica sin costo o con costos accesibles. También hay programas dirigidos a la prevención como son pláticas y talleres en escuelas. Las distintas entidades de gobierno en niveles federales y locales reconocen la importancia de apoyar el progreso de las mejoras en materia de salud mental en la población mexicana, por lo que desde hace más de una década encontramos esfuerzos en procuración de fondos, políticas públicas y legislación en temas de salud mental. En 2004, a nivel de investigación, la Cámara de Diputados, a través del Servicio de Investigación y Análisis y de la División de Política Social, realizó y publicó un estudio integral sobre la salud mental en México, con el explícito propósito de que los hallazgos dirijan acciones legislativas necesarias para mejorar las políticas de salud mental en el país. Algunos otros ejemplos del esfuerzo en este sentido son la Encuesta Nacional de Epidemiología Psiquiátrica (ENEP), 2013, la Encuesta de Salud y Nutrición que se realiza periódicamente, la Encuesta Nacional de Adicciones y el Informe sobre el Sistema de Salud Mental en México realizado por la OMS. En cuanto a acciones, en el periodo

2007-2012, la Secretaría de Salud de México elaboró el Programa de Acción Específico de Atención en Salud Mental; centros de atención ambulatorios se han abierto en todo el país; Sedesol e Indesol cada año contemplan un rubro de fondos para programas sociales, etcétera. Lamentablemente no contamos con una ley nacional para la salud mental, pero México ya incluye un capítulo de salud mental en su Ley General de Salud. Sin embargo, la mayoría de los involucrados coinciden en que esta atención es insuficiente, y que no todos los programas son efectivos (OMS, 2011). La realidad es que los problemas de salud mental están creciendo a un ritmo mayor del deseado, y los recursos y esfuerzos para frenarlos son insuficientes. Es por esto que se buscan constantemente intervenciones en prevención y atención que sean efectivas, con ganancias a mediano y largo plazos, y que representen una inversión inteligente en cuanto a los fondos empleados.

## Método

Estudio presente. Tomado en cuenta los elevados índices de problemas de salud mental en nuestra sociedad, y partiendo de la necesidad de atención y apoyo a los adolescentes en zonas marginadas, nos propusimos realizar una investigación que contribuyera al sano desarrollo de este grupo vulnerable. Específicamente, nos planteamos tres objetivos principales:

1. Conocer de manera confiable y actualizada los índices de problemas de salud mental en estudiantes de secundarias públicas en zonas de riesgo.
2. Analizar el impacto individual y colectivo de la presencia de apoyo psicológico dentro del plantel escolar.
3. Resaltar las necesidades existentes en materia de política pública, con sus respectivas recomendaciones.

Para cumplir con los objetivos trabajamos con tres secundarias públicas en zonas identificadas por seguridad pública como zonas de *riesgo* y *marginalización*. Evaluamos mediante instrumentos cuantitativos a 1,507 estudiantes de primero, segundo y tercero de secundaria, de los cuales entrevistamos a 215 de ellos en por lo menos una ocasión. En cuanto a las características de los participantes, en la aplicación cuantitativa, 49.5% fueron hombres y 50.5% fueron mujeres, y en las entrevistas 62% fueron mujeres y 38% hombres. La edad promedio de los evaluados fue de 13 años, con un rango entre 11 y 17 (95% de los estudiantes tenía entre 12 y 15 años de edad). Así, 71.6% reportó estar viviendo con ambos padres, 20.5% sólo uno de ellos, 4.4% en una familia compuesta, y 3% reportó vivir con algún familiar que no fueran sus papás.

La investigación estuvo compuesta por tres etapas: la primera consistió en la recolección de datos; la segunda en el acompañamiento psicológico a estudiantes identificados, y la tercera consistió en el análisis de información y elaboración de propuestas legislativas.

## Procedimiento

El primer objetivo planteado fue obtener datos descriptivos sobre la presencia de varios problemas de salud mental en adolescentes. Para cumplir con este objetivo tuvimos que conformar un equipo de trabajo, obtener los permisos relevantes, elegir los métodos de recolección de datos, recolectar los datos, capturarlos y analizarlos. Tomando en cuenta la ausencia de presupuesto, reclutamos voluntarios para participar en el proyecto. Invitamos a participar a estudiantes de psicología, tanto de licenciatura como de maestría, quedando conformado el equipo por un coordinador, tres estudiantes de maestría y ocho de licenciatura. Durante la etapa de reclutamiento nos acercamos a una asociación que trabaja con adolescentes en secundarias públicas, y ellos nos dirigieron con las autoridades

pertinentes para poder llevar a cabo el proyecto. Tres secundarias accedieron a que realizáramos una evaluación a sus alumnos y que les diéramos seguimiento a casos identificados. Los padres de familia fueron notificados por escrito, y no encontramos algún caso en el que declinaran el permiso a los alumnos.

Teniendo conformado el equipo y habiendo obtenido los permisos relevantes, el siguiente paso fue elegir el método para realizar el diagnóstico de salud mental en las escuelas. El método más común es el uso de encuestas y cuestionarios, lo que permite un amplio alcance, de fácil aplicación. Sin embargo, la desventaja es que los cuestionarios de autoinforme son fáciles de falsear y, por tanto, no hay seguridad en cuanto a la confiabilidad de la información. Otro método común para recolectar información es mediante entrevistas. Este método aumenta la confiabilidad de la información obtenida, pero el tiempo requerido es mucho mayor, además de que se necesitan entrevistadores capacitados. Para tener una muestra amplia y al mismo tiempo asegurarnos de la confiabilidad de los datos, nosotros elegimos utilizar ambos métodos.

Todos los alumnos respondieron un cuestionario con preguntas cerradas, el Cuestionario de Síntomas en la Adolescencia, del DSM 5, que evalúa la presencia de los síntomas principales de 10 problemas comunes en la adolescencia:

- depresión
- enojo (excesivo y recurrente)
- ansiedad
- ansiedad social
- impulsividad
- consumo de sustancias legales (alcohol y tabaco) e ilegales
- ideación suicida/Intentos de suicidio
- autolesiones no suicidas (lastimarse a propósito a uno mismo)
- conductas de alimentación de riesgo
- violencia en el hogar y en la escuela

Este cuestionario fue diseñado para ser utilizado como primer filtro, con puntuaciones de corte que indican la posible presencia del problema y la necesidad de evaluar con mayor profundidad. La aplicación se realizó en horarios de clases, de manera grupal en sus salones en presencia de dos evaluadores por grupos, quienes dieron las instrucciones y aclararon dudas. Una vez aplicados los cuestionarios, éstos fueron capturados a un programa estadístico (SPSS v20) donde fueron analizados los resultados. Aquellos alumnos que obtuvieron puntuaciones en el rango de riesgo en por lo menos un problema evaluado fueron seleccionados como candidatos para la segunda evaluación. Esto nos dio una lista de 979 alumnos con por lo menos un problema emocional (acorde al cuestionario), lo cual representa 65% de los alumnos. Con base en sus resultados, la lista se organizó en orden de prioridad según la severidad de los síntomas, dándole prioridad a la presencia de riesgo suicida, conductas autodestructivas y cantidad de indicadores presentes. En horarios de clases, y con el apoyo de las secundarias, estos alumnos fueron invitados uno por uno a un espacio sin distracciones, en donde los voluntarios (estudiantes de psicología) realizaron una entrevista clínica/diagnóstica. Esta entrevista tuvo tres objetivos: 1. Conocer con mayor profundidad al adolescente y su funcionamiento psicosocial; 2. Diagnosticar la presencia de algún trastorno psicológico, lo cual a su vez nos permitió confirmar la veracidad de los resultados obtenidos en su encuesta; 3. Invitarlos a acercarse al psicólogo en otras ocasiones para darle seguimiento a lo surgido en la entrevista o para recibir apoyo y orientación en cualquier tema importante para él.

Cabe mencionar que los voluntarios fueron adecuadamente capacitados para realizar estas entrevistas, y que el equipo tuvo reuniones semanales para supervisar el proceso.

La segunda etapa (acompañamiento psicológico) se sobrepuso al final de la primera etapa, ya que fueron varios los alumnos que buscaban seguir platicando con alguno de los psicólogos. En cada escuela hubo entre tres y cuatro psicólogos (los estudiantes volun-

tarios) cubriendo aproximadamente cuatro horas semanales cada uno. Los psicólogos se encontraban en un espacio designado, y se ocupaban ya sea haciendo entrevistas o retomando las pláticas con los alumnos que se acercaban. Debe destacarse que se le aclaró a la escuela, a los padres y a los alumnos que no estaban recibiendo sesiones de psicoterapia, ya que el contexto no era el adecuado. En cambio, trabajamos desde un modelo de consejería o acompañamiento, en donde se trabajan temas importantes, se les ofrece apoyo, se alienta la expresión de emociones y se buscan soluciones prácticas y factibles. Esto difiere del trabajo profundo que se realiza en una sesión de psicoterapia, la cual tiene otro tipo de metodología. En los casos en que la problemática era fuerte, se les hacía la invitación a los padres a acudir a alguna institución que ofreciera los servicios necesarios (p. ej. DIF, centros de integración juvenil).

La tercera etapa, análisis de datos y propuestas legislativas, se realizó en horarios fuera de las visitas a las secundarias, sobre todo en las reuniones semanales del equipo, así como con asesorías con otros profesionales.

## Resultados

El 65% de los adolescentes tuvo una puntuación de riesgo en por lo menos una de las áreas evaluadas por el cuestionario. De aquellos adolescentes que tuvieron indicadores, 40.6% presentó un problema, 22% presentó dos, 14.8% presentó tres, 8.6% presentó cuatro, y el restante 14% presentó cinco o más. La Tabla 1 muestra la distribución por sexo.

Una de las áreas que evalúa el cuestionario son los síntomas asociados a trastornos emocionales. Los resultados indicaron que el problema más común es la ansiedad social, con 15% de los adolescentes reportando síntomas significativos, seguido por problemas en el control de impulsos con 12.5%. El 11.2% de los adolescentes

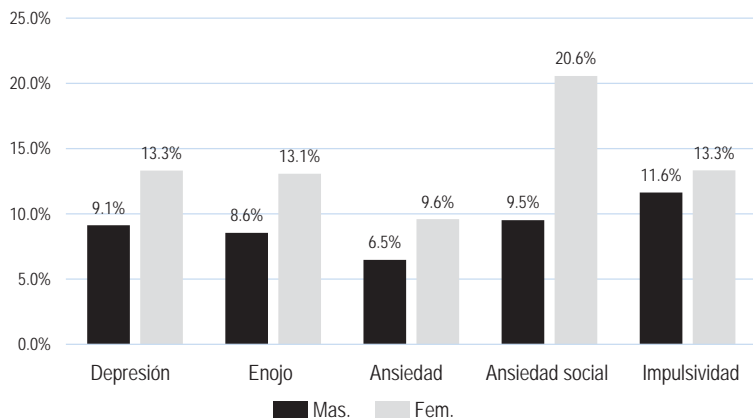
Tabla 1. Distribución del número de problemas encontrados

<i>Número de problemas</i>	<i>Masculino %</i>	<i>Femenino %</i>	<i>Total %</i>
1	41.2%	40.1%	40.6%
2	22.4%	21.7%	22.0%
3	18.8%	11.6%	14.8%
4	5.5%	11.1%	8.6%
5	5.5%	7.7%	6.7%
6	5.5%	3.9%	4.6%
7	1.2%	1.9%	1.6%
8	0%	1.9%	1.1%

reportó problemas de depresión significativos, 10.9% reportó niveles significativos de enojo y 8.1% presentó síntomas de ansiedad (véase Gráfica 1).

Entrevistamos a 96 alumnos (29 hombres y 57 mujeres) que presentaron síntomas significativos de depresión en el cuestionario. Encontramos que 30% de ellos cumplía con el diagnóstico de depresión mayor (44% hombres y 23.8% mujeres), 23.3% tenía depresión subclínica y el restante 46.7% presentaba síntomas transitorios o de menor gravedad. En cuanto a los problemas asociados, 47% de los adolescentes con depresión también tenía síntomas de ansiedad social, 60% antecedentes de haberse lesionado intencionalmente o haber tenido ideación suicida, y entre 25 y 30% había experimentado con alcohol y/o drogas. En las entrevistas surgió que entre las causas más frecuentes de la depresión fueron problemas familiares, abuso de alcohol por parte de uno de los padres, ausencia de lazos afectivos y acoso escolar.

Gráfica 1. Problemas emocionales



La *ansiedad social* se diferencia de la *timidez* en el nivel de los síntomas y el malestar que genera. El 15% de los adolescentes indicó timidez más allá de lo normal y esperado para la etapa, y entrevistamos a 22 de ellos. Entre los síntomas principales estaba el nervio excesivo a la hora de hablar frente al grupo, pánico escénico a la hora de exponer, y dificultades para expresar sus opiniones ante otros. Ellos reportaron inseguridad en cuanto a su capacidad para socializar, miedo al rechazo e hipersensibilidad a la crítica. El 10% de los entrevistados cumplió criterios para el diagnóstico, 30% presentó niveles subclínicos, y el restante 60%, aunque sí tenía algunos síntomas, éstos no eran suficientes para considerar su caso como patológico. El 50% de los adolescentes con ansiedad también reportó síntomas de depresión, 40% ideación suicida y 30% haber probado el alcohol o las drogas. En las entrevistas encontramos que las causas más frecuentes eran críticas y exigencias excesivas por parte de los padres, antecedentes de *bullying* y baja autoestima.

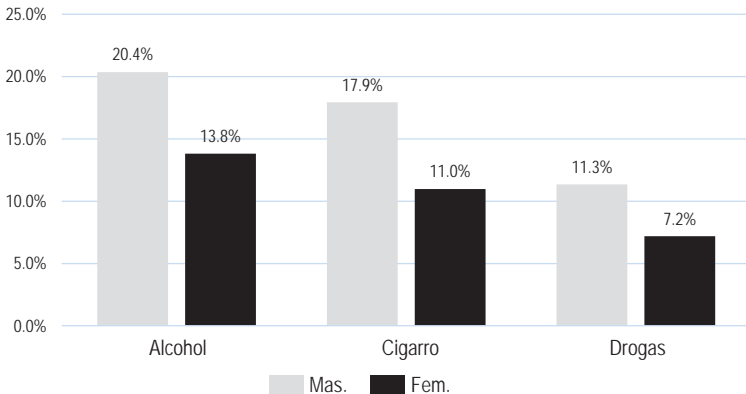
Otra área que el cuestionario evalúa es el consumo de sustancias, específicamente alcohol, drogas ilegales y cigarrillos. Los resultados de la encuesta nos indicaron que 17% de los estudiantes de secundaria



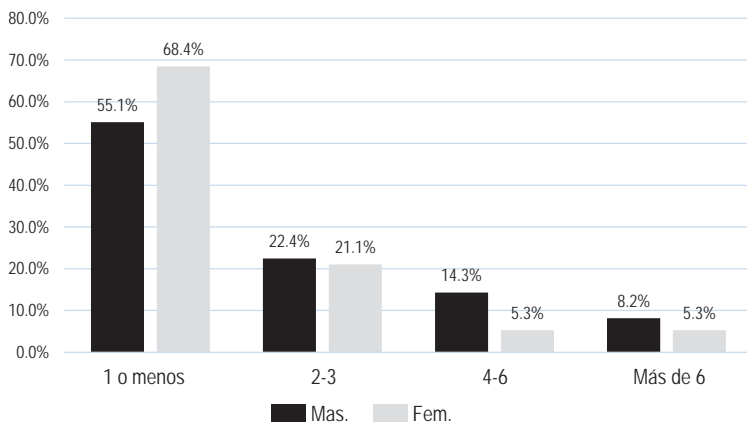
ha probado el alcohol, 15% ha fumado cigarros y 9.2% ha probado alguna droga ilegal (véase Gráfica 2). La misma encuesta nos reveló que, de aquellos que han consumido alcohol, 60% únicamente consume una bebida por ocasión, 20% toma entre dos y tres bebidas, y el restante 20% toma cuatro o más bebidas por ocasión (véase Gráfica 3). Entrevistamos a 60 adolescentes que admitieron consumir alcohol, y encontramos que 10% presentaba problemas serios (cabe mencionar que estos alumnos fueron canalizados al Centro de Integración Juvenil), 50% tomaba de manera social y 40% lo hacía de manera ocasional. También encontramos que 70% de ellos comenzó a consumir entre los 10 y los 13 años de edad, siendo los amigos la principal influencia para que lo probaran. En cuanto a problemas asociados, 50% de los consumidores de alcohol presentó síntomas de depresión, entre 30 y 40% problemas con enojo e impulsividad, 25% ansiedad social y 38% ideación suicida. También analizamos el uso de varias sustancias simultáneamente, y encontramos que la frecuencia más común es alcohol únicamente (42%), seguido por el uso de alcohol, drogas y cigarros (23%) (véase Gráfica 4).

Asimismo, entrevistamos a 20 adolescentes que admitieron haber consumido drogas (6 hombres y 14 mujeres), y encontramos

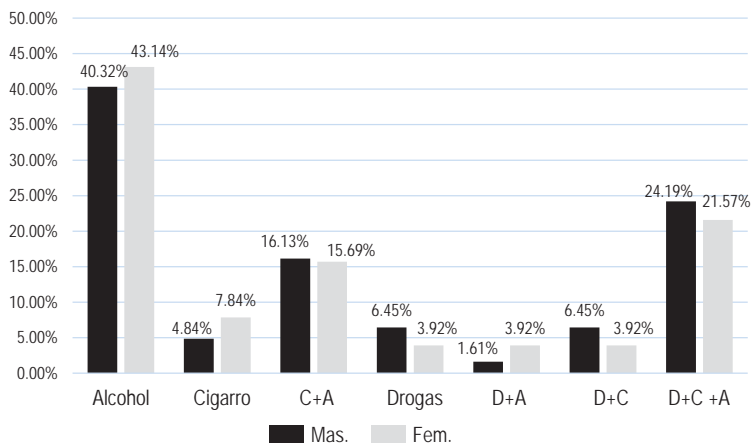
Gráfica 2. Consumo de sustancias



Gráfica 3. Cantidad de consumo de alcohol (por ocasión)



Gráfica 4. Consumidores



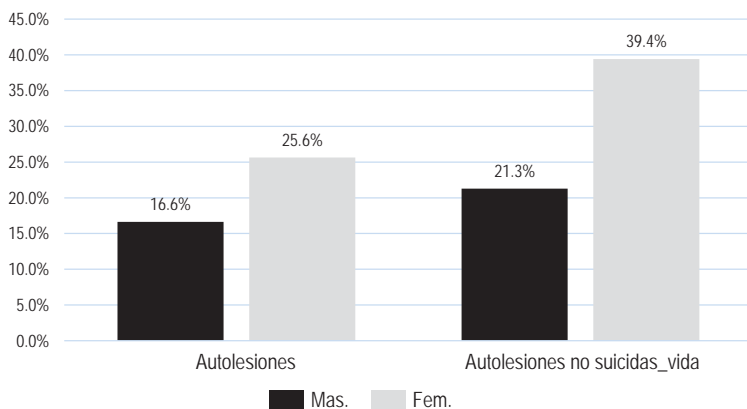
que 63% consumió marihuana, 16% inhalantes, 10% cocaína y 5% éxtasis. El 62% consumía aproximadamente una vez al mes, 24% más de una vez al mes y 14% una vez a la semana o más (al igual que el grupo de consumidores de alcohol, fueron invitados a acudir a un centro especializado). Con base en los datos estimamos que 62.5%

de los usuarios entra en la categoría de uso experimental, 20.8% en abuso y 16.7% de los adolescentes consumidores son farmacodependientes. La edad de inicio más frecuente fue a los 11 años, y encontramos a dos adolescentes que reportaron haber comenzado a los ocho años de edad. En más de la mitad de los hogares había por lo menos un familiar consumidor.

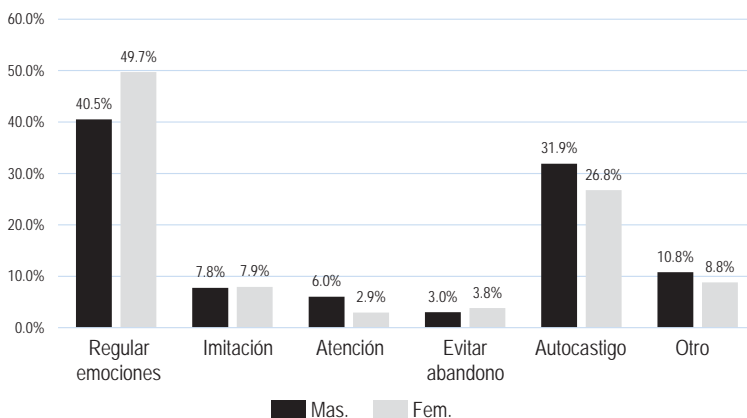
Evaluamos la presencia de *cutting* o autolesiones no suicidas, y encontramos números muy elevados. Acorde al cuestionario, 16.6% de los hombres y 25.6% de las mujeres se lastimaron a propósito en el último mes, y 21.3% de los hombres y 39.4% de las mujeres se han autolesionado en alguna ocasión de sus vidas (véase Gráfica 5). Entrevistamos a 131 de ellos, y encontramos que el método más común es cortarse (72.5%), seguido por rasguñarse (35%). La edad de inicio oscila entre los 10 y los 14 años, y encontramos algunos casos con edad de inicio a los 6 y los 8. El 40% reportó que mientras se cortaba tenía el deseo de morir, y 60% reportó que no sienten dolor cuando lo hacen. En cuanto a los problemas asociados encontramos que 63% tenía síntomas de depresión (40% cumplía criterios para depresión mayor), 66% tenía ideación suicida, y 33% es consumidor de alcohol. La mayoría de los adolescentes entrevistados reportaron que el deseo de cortarse aparecía ante situaciones de mucho malestar emocional, y que al lastimarse sentían un alivio inmediato pero de corta duración. Otros motivos comunes eran el castigarse a sí mismos, y el tratar de sentir adrenalina (“otro” en la Gráfica 6). También encontramos un fenómeno de imitación importante, en donde grupos de amigos se juntaban para cortarse como señal de apoyo mutuo. Con base en los datos estimamos que 64% de los adolescentes que se corta lo hace de manera ocasional, 18% de manera frecuente pero con cierta conciencia de que debe de parar, y 18% que igual lo hace frecuentemente pero se siente incapaz de dejar de hacerlo.

El suicidio es uno de los problemas más preocupantes a nivel mundial, y México no es la excepción. En la presente encuesta eva-

Gráfica 5. Autolesiones no suicidas

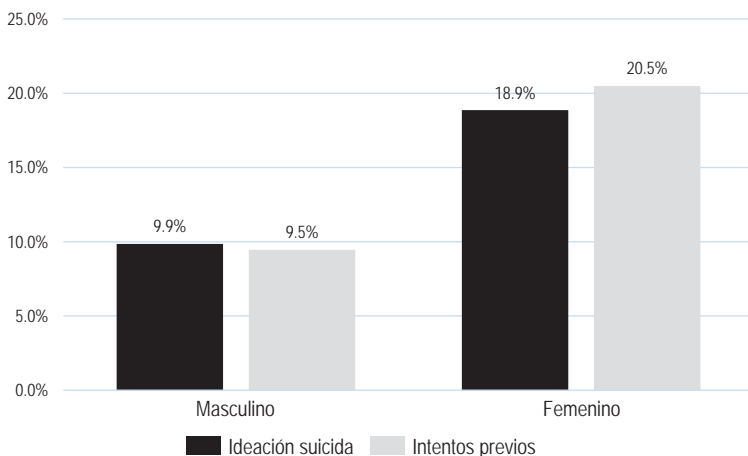


Gráfica 6. Función de autolesión



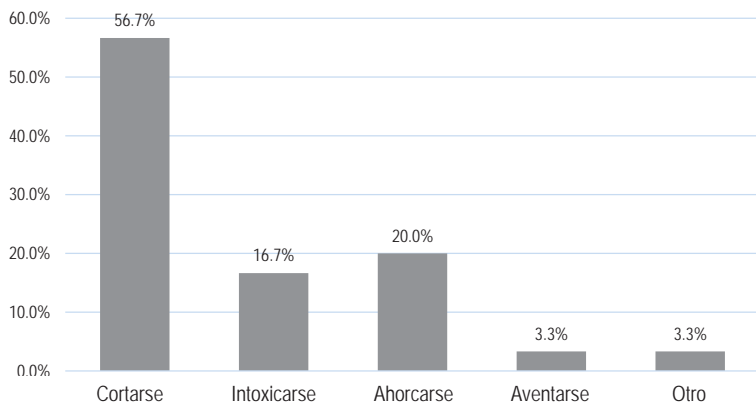
luamos la presencia de ideación suicida y el historial de intentos previos, y encontramos que en el último mes, 19% de las mujeres y 10% de los hombres han tenido pensamientos sobre morir, con números casi idénticos para intentos de suicidio previos (véase Gráfica 7). También encontramos que, de los adolescentes con ideación suicida e intentos de suicidio, 66% son mujeres. Entrevistamos a

Gráfica 7. Riesgo suicida



66 adolescentes con indicadores de riesgo suicida (71.2% mujeres), y al analizar los problemas asociados más comunes encontramos que 66% tenía depresión, 25% presentó ansiedad, 70% también se autolesionaba, y 25% reportó consumo de alcohol o drogas. En cuanto a los intentos de suicidio, 56.7% lo intentó cortándose, 20% ahorcándose y 16.7% por medio de pastillas (véase Gráfica 8). El 40% de los hombres y 70% de las mujeres con intento previo llevan más de un intento, y entre 10 y 20% de estos intentos requirieron atención médica, lo cual nos dice que no fueron con gran letalidad. Sin embargo —en congruencia con lo que ya sabemos—, encontramos que cada intento subsecuente se hace con mayor deseo de morir y con mayor violencia. En las entrevistas encontramos que la depresión es un factor clave para entender el suicidio, que la mayoría de ellos llevaba varios meses o incluso años sintiéndose mal pero sin encontrar apoyo o maneras de sentirse mejor. Como lo indican los datos, muchos de ellos también se autolesionan, lo cual representa un factor de riesgo. Mediante análisis estadísticos de los datos, encontramos que los principales predictores de un intento de

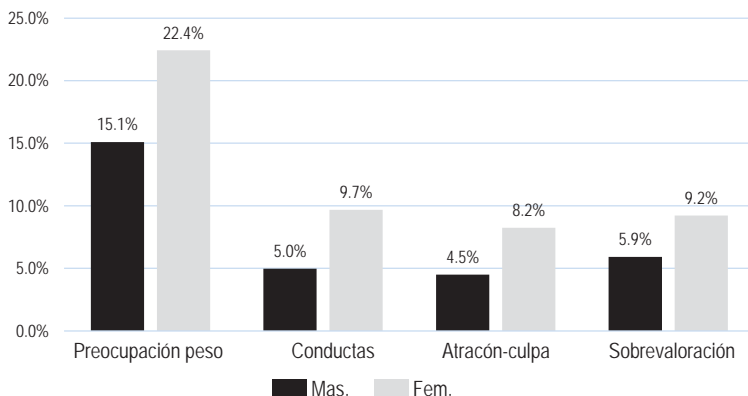
Gráfica 8. Método suicida



suicidio son: intentos previos (entre más intentos, mayor el riesgo, antecedentes de autolesiones y presencia de depresión).

Al evaluar las conductas de alimentación de riesgo (síntomas de un trastorno de alimentación) —como era de esperarse—, encontramos porcentajes más elevados en las mujeres. La encuesta nos indicó que 17% de los adolescentes tienen una preocupación excesiva por su peso, 7% ya realiza conductas que atentan contra su salud como dejar de comer o tomar pastillas (sin prescripción), 6% siente culpa después de comer, y 7% cree que la única manera de ser feliz es siendo delgado (véase Gráfica 9). Entrevistamos a 13 adolescentes mujeres con indicadores de un trastorno de alimentación, y ellas nos comentaron que desde su casa les han controlado la comida, y que eran víctimas de críticas de sus padres por su apariencia. Nueve de ellas también reportaron haber tenido sobrepeso en la infancia y haber sido molestadas por eso. Siete de estas chicas cumplen criterios para bulimia y las otras seis cumplen criterios para el trastorno de alimentación no especificado. En cuanto a problemas asociados, 61% presentó síntomas de depresión, 38% ansiedad, 14% consumo de alcohol y drogas, y 46% ideación suicida.

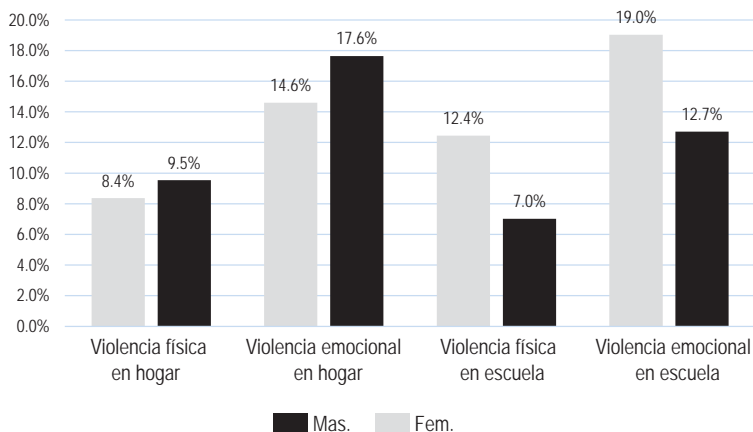
Gráfica 9. Conductas de alimentación de riesgo



La violencia es tanto causa como consecuencia de problemas de salud mental. Nosotros evaluamos dos tipos de violencia (física y emocional) en dos contextos (el hogar y la escuela). Los resultados nos indican que 20% sufre algún tipo de violencia en el hogar y/o en la escuela (véase Gráfica 10). Entrevistamos a 37 adolescentes que reportaron vivir violencia en el hogar, y 40% reportó vivir violencia física y emocional, y 60% reportó vivir violencia emocional. El 10% de los que viven violencia en el hogar mencionó que la vivía de manera frecuente, siendo el padre el agresor más común, y la presencia de alcohol una constante. Entrevistamos a 43 alumnos que han sufrido de violencia en la escuela, y 35% reportó sufrir de maltrato físico y emocional. Ellos también mencionaron que prefieren no reportar a los agresores por temor a mayores represalias. Entre los problemas asociados a vivir violencia, encontramos depresión en 50% de los casos, 80% con enojo, 50% con consumo de alcohol y drogas, y 40% con ideación suicida. Al analizar la reciprocidad entre vivir y ejercer violencia, encontramos que 80% de los que han vivido violencia en el hogar la han ejercido en la escuela.

Para tener una mejor comprensión de la interacción entre los distintos problemas, realizamos un análisis de correlación, el cual

Gráfica 10. Violencia recibida



nos permite obtener valores asociados al grado de influencia mutua. En la tabla de correlación, las mujeres se encuentran arriba de la diagonal y los hombres por debajo (véase Tabla 2). Los datos nos permiten observar que prácticamente todos los trastornos se relacionan entre sí, a excepción del uso de sustancias y la ansiedad social. En general, los datos son bastante similares entre hombres y mujeres, a excepción de los trastornos de alimentación, donde las mujeres tienen correlaciones más elevadas con todos los demás problemas. En general, las correlaciones más elevadas son entre la depresión y otros problemas, como el riesgo suicida, el enojo y la ansiedad. El uso de sustancias tuvo correlaciones elevadas con depresión e impulsividad, y el riesgo suicida con enojo, ansiedad y problemas alimenticios en mujeres. A manera de resumen podemos afirmar que la presencia de un problema fomenta la aparición de síntomas de otro problema.

El segundo objetivo de ejercicio indagatorio fue conocer el impacto o beneficio de la presencia de apoyo psicológico dentro del plantel escolar. Siendo este un proyecto piloto, y tomando en cuenta la metodología utilizada, la evidencia para este objetivo es anecdótica y cualitativa. En otras palabras, dado que la participación





en el proyecto después de la aplicación del cuestionario fue voluntario, y variaba con cada alumno, no diseñamos una evaluación final cuantitativa, ya que ésta hubiera tenido muchos sesgos en la confiabilidad. Sin embargo, el impacto de la presencia de los psicólogos se puede respaldar mediante los comentarios de los mismos alumnos, los psicólogos que los trataron, y los directores y maestros. Codificamos la actitud y la respuesta de los alumnos cuando fueron invitados a platicar con un psicólogo, y como podemos observar en la Tabla 3, 24.6% declinó la invitación por falta de interés o por no verle utilidad, 27.9% no estaba convencido pero decidió intentarlo, y 47.5% lo vio como una buena oportunidad. Contrario a lo que esperábamos, la mayoría de los adolescentes hablaron con libertad y confianza, y sólo un grupo menor (aproximadamente 20%) respondía de manera monosilábica o apáticamente. Los comentarios al finalizar cada entrevista y sobre todo al finalizar el ciclo escolar (y por tanto, el proyecto) fueron de gratitud por el apoyo. La realidad es que unas cuantas pláticas individuales no les resolvieron los problemas, pero (según sus comentarios) les ayudaba el sentir que alguien los escuchaba y les ayudaba a pensar en soluciones.

Los comentarios de los directores y maestros de igual manera fueron positivos. Ellos reconocen la urgencia de atender las necesidades emocionales de los alumnos, pero saben que esa labor está

Tabla 3. Respuesta al ser invitados a hablar con un psicólogo

	<i>masculino</i>	<i>femenino</i>	<i>Total</i>
No me interesa	38.0%	15.3%	24.6%
Indiferente pero estoy dispuesto a intentar	34.0%	23.6%	27.9%
Me parece muy buena idea	28.0%	61.1%	47.5%
	100.0%	100.0%	100.0%

fuera de su función o de su formación, por lo que vieron con agrado el que los alumnos recibieran algún tipo de orientación.

La investigación tiene como fin último aportar conocimiento que permita avances sociales y/o contribuir para el bienestar de los integrantes de una sociedad. La prevención y detección temprana de temas de salud mental se deben abordar desde distintos sectores, buscando que los resultados de investigaciones promuevan acciones concretas y específicas. Uno de los mayores logros de una investigación es que aporte para la creación de nuevas leyes o adecuación de leyes existentes que favorezcan el desarrollo social. Es por esto que nos planteamos como tercer objetivo relacionar los hallazgos de la presente investigación con materia legislativa o jurídica. Para este propósito revisamos la información disponible sobre el tema, y encontramos dos acciones recientes que consideramos relevantes con la presente investigación: la *Ley Antibullying*, de 2013, y la *Ley de psicólogos en las escuelas del estado de Sonora*, también de 2013.

El acoso escolar es un tema de larga data, pero que únicamente en la última década se reconoció su gravedad y se documentó. Debido a muchos reportes en medios de comunicación, internet y estudios sobre el tema, la sociedad en general le puso más atención al fenómeno, el cual a pesar de los distintos esfuerzos no se ha podido frenar. La Cámara de Diputados federal tomó acción en este problema y en abril de 2013, de manera unánime, se aprobó la *Ley Antibullying*, que a grandes rasgos promueve la difusión de información preventiva, sanciona a aquellas personas que no actúen ante casos de *bullying*, además de promover la atención psicológica tanto para víctimas como para victimarios. Otra ley que une la salud mental con los estudiantes es la ley que se aprobó en Sonora y que requiere que los planteles de educación básica cuenten con un psicólogo por cada 300 alumnos, y que éste realice funciones como detectar y actuar ante casos de *bullying*, brindar pláticas informativas a alumnos, padres y maestros; orientar al

alumno, vocacional y psicológicamente, así como orientar sobre prácticas preventivas.

Aunque la presente investigación no se realizó con la intención de apoyar a la Ley de Psicólogos en Escuelas, la realidad es que es un complemento perfecto, y nos unimos a la propuesta de que ésta sea una ley que se aplique en todo el país. Como ya vimos, la salud mental de los adolescentes (y de la población en general) requiere de atención, ya que los índices y costos asociados son muy elevados, además de que los problemas están en aumento. También revisamos que sólo un porcentaje reducido del presupuesto de salud está dedicado a la salud mental, y que éste no es proporcional a la magnitud del problema. Por tanto, es necesario que aquellos recursos que se destinen a atender a la salud mental sean bien invertidos, con programas que sean eficaces y de amplio beneficio. Sin embargo, las acciones que se han estado realizando han sido insuficientes, lo cual es evidenciado por el aumento en el número de casos cada año. Desde nuestra visión y experiencia, la prevención y atención temprana son esenciales, pero para temas de salud mental, intervenciones que tienen contacto limitado con la población objetivo, como pláticas y repartir trípticos, son deficientes. Otro problema es que menos de la mitad de los adolescentes que padecen de algún problema emocional acude con un profesional, por lo que también es importante el acercarse a ellos.

Nosotros consideramos que la presencia de un psicólogo en las escuelas es un adecuado balance entre el uso eficiente de presupuesto, la atención preventiva y de atención temprana, contacto con la población objetivo y adecuación de las estrategias. Una de las primeras dudas ante este planteamiento podría ser la aceptación de los alumnos ante la atención psicológica, pero nuestros resultados indicaron una respuesta favorable por parte de los alumnos. Otra gran ventaja de este método es que al tener a un psicólogo dentro del plantel es más fácil llevar a cabo las acciones necesarias para las necesidades particulares de la escuela.

Como nuestros resultados indicaron, un porcentaje importante de alumnos dentro de las escuelas padecen de algún trastorno emocional, pero no todos los casos son severos, lo cual da la oportunidad de actuar de manera temprana, reduciendo costos y aumentando la efectividad. Además, al tener al psicólogo dentro de la escuela es más fácil dar seguimiento a las acciones e intervenciones, asegurándose que los beneficios se mantengan a mediano y largo plazos. En nuestra experiencia, éste fue justamente el caso. Los alumnos que mayor beneficio obtuvieron con la presencia de los psicólogos fueron aquellos que tenían problemas en niveles subclínicos. Aquellos adolescentes con un trastorno diagnosticable requerían de una atención mayor que la que se puede ofrecer dentro de una escuela, pero aquellos que presentaban problemas, sin que éstos fueran demasiado grandes, se beneficiaron de sesiones de orientación, lluvia de ideas en cuanto a formas de solucionar problemas y apoyo emocional.

En los casos con psicopatologías, la labor del psicólogo en la escuela también es muy importante, ya que puede servir de enlace entre la escuela, la familia y la institución adecuada para su atención. En nuestra investigación, aquellos alumnos que reportaron ideación suicida fueron canalizados a un programa de atención específico para este tema, y los alumnos con consumo de alcohol y/o drogas fueron canalizados a un Centro de Integración Juvenil.

En cuanto al enlace con las familias, los psicólogos orientaron a los directores en formas de abordar a la familia para que reconocieran la importancia de atender estos temas. No es descabellado decir que, sin el contacto inicial con el psicólogo en la escuela, la mayoría de estos adolescentes no hubiera tenido la motivación o la oportunidad de acercarse a instituciones especializadas. Desde una perspectiva económica, también se puede argumentar a favor de tener psicólogos en las escuelas, ya que el dinero invertido es compensado con menores costos de atención, prevención de embarazos y de deserción escolar, entre otros.

## Conclusiones

Los hallazgos y reflexiones más relevantes de la investigación son los siguientes:

1. Aproximadamente uno de cuatro estudiantes de secundarias públicas presenta problemas psicológicos significativos, y uno de 10 padece de una psicopatología.
2. En estudiantes encontramos una variedad de problemas que frecuentemente se dan en conjunto, entre las que podemos destacar: depresión, ansiedad, ideación suicida, *cutting*, *bullying* y consumo de sustancias.
3. Las acciones a nivel nacional para atender los problemas de salud mental —aunque han ido en aumento— aún son insuficientes.
4. La distribución de los recursos para atender la salud mental no es proporcional al costo social (ya sea en términos de bienestar subjetivo o económico).
5. La presencia de psicólogos en las escuelas públicas fue bien recibida por alumnos, maestros, directores y padres de familia.
6. La presencia de un psicólogo en las escuelas públicas favorece la prevención, detección temprana y canalización a atención especializada, lo cual lo convierte en una inversión inteligente, y brinda beneficios mayores al traer programas elaborados externamente y aplicados dentro de las escuelas (es más útil tener a alguien que conoce y está en contacto con los adolescentes, que conoce sus necesidades y propone acciones específicas).
7. La Ley de Psicólogos en las Escuelas es una propuesta que puede tener un impacto favorable en la salud mental de los adolescentes, especialmente en zonas marginadas que tienen poco acceso a programas de salud.

## Fortalezas y debilidades

Consideramos que una de las fortalezas de la presente investigación es la metodología. La confiabilidad de los datos siempre es un tema a cuidar cuando se levantan encuestas y se aplican cuestionarios, sobre todo cuando abarcan temas delicados o potencialmente problemáticos como el suicidio, *bullying* y uso de sustancias. En nuestro caso, el trabajar en dos fases, aplicación de un cuestionario y entrevista, nos permitió constatar la confiabilidad de los datos, al mismo tiempo que logramos mayor profundidad en la información.

Al comparar los datos obtenidos de los cuestionarios y de las entrevistas, encontramos entre 75 y 90% de congruencia en los datos, dependiendo del tema. La entrevista también nos permitió una clasificación más específica de los casos con indicadores para poder realizar estimaciones de porcentajes con el trastorno y en niveles subclínicos.

Dentro de las limitaciones del presente estudio está el hecho de que no es una muestra representativa, ya que los resultados de tres escuelas secundarias públicas de una zona particular del país no nos permite generalizar los datos. Aunque consideramos que los resultados respaldan la propuesta de la inserción de psicólogos en escuelas públicas, también reconocemos que hacen falta estudios representativos a nivel nacional que constaten el impacto positivo en otras zonas del país.

El trabajo con adolescentes puede ser arduo, complicado y a veces hasta frustrante, pero al mismo tiempo es extremadamente gratificante. Se trata de una edad en la que tanto son vulnerables a decaer, como también tienen el potencial de crecer como individuos y aportar su vitalidad y energía a la sociedad. En ellos aún encontramos el idealismo y la potencialidad de lograr cualquier objetivo, la energía para perseguir sus sueños y la creatividad para transformar su entorno.

## Bibliografía

- American Psychiatric Association (2013), *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, 5a. ed., EUA, American Psychiatric Association, APA.
- Barlow, D. (2002), *Anxiety and its disorders: the nature and treatment of anxiety and panic*, 2a. ed., Nueva York, The Guilford Press.
- Beck, A., G. Brown y A. Wenzel, (2008), *Cognitive therapy of suicide*, EUA, American Psychological Association.
- Benjet, C., G. Borges, M. Medina-Mora, E. Méndez, C. Fleiz, E. Rojas y C. Cruz (2009), “Diferencias de sexo en la prevalencia y severidad de trastornos psiquiátricos en adolescentes de la Ciudad de México”, *Salud Mental*, vol. 32, núm. 2.
- G. Borges, M. Medina-Mora, J. Zambrano y S. Aguilar-Gaxiola (2009), “Youth mental health in a populous city of the developing world: Results from the Mexican Adolescent Mental Health Survey”, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, vol. 50, núm. 4, pp. 386-395.
- , E. Méndez, G. Borges y M. Medina Mora (2012), “Epidemiología de los trastornos de la conducta alimentaria en una muestra representativa de adolescentes”, *Salud Mental*, vol. 35, núm. 6.
- García, G., G. Martínez, A. Saldívar, R. Sánchez, G. M. Martínez y M. Barrientos (2012), “Factores de riesgo y consecuencias del *cyberbullying* en un grupo de adolescentes”, Asociación con *Bullying* Tradicional, *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, vol. 69, núm. 6, pp. 463-474.
- González-Forteza, C., L. Ramos, L. Vignau y C. Ramírez (2001), “El abuso sexual y el intento suicida asociados con el malestar depresivo y la ideación suicida en adolescentes”, *Salud Mental*, vol. 24, núm. 6.
- Medina-Mora, M., G. Borges, C. Benjet, P. Lara y P. Berglund (2007), “Psychiatric disorders in Mexico: Lifetime prevalence in a nationally representative sample”, *BJPsych*, vol. 190, pp. 521-528.



- Nock, M. (2010), "Self-injury", *Annual review of Clinical Psychology*, vol. 6, pp. 339-363.
- Organización Mundial de la Salud (2001), Informe sobre la Salud en el Mundo, *Salud Mental* (Nuevos conocimientos, nuevas esperanzas).
- (2011), "Informe de la evaluación del sistema de salud mental en México utilizando el Instrumento de Evaluación para Sistemas de Salud Mental de la Organización Mundial de la Salud".
- Sandoval, J. y M. Richard (2004), "La salud mental en México", Cámara de Diputados, División de Política Social.
- Unikel, C. y A. Caballero (2010), "Guía clínica para trastornos de la conducta alimentaria", Serie Guías Clínicas para la Atención de Trastornos Mentales, México, Instituto Nacional de Psiquiatría.

## **Anexo. Precisiones metodológicas**

### *1. ¿Cómo contactaron a las autoridades de las escuelas y a los estudiantes?*

Las escuelas participantes fueron elegidas con base en dos criterios: ya habían participado en el proyecto de Talleres de Atención a Adolescentes en Riesgo impartido por la Asociación Civil “Toma el Control”. Ellos identificaron la necesidad de brindar atención más cercana a sus alumnos. El primer contacto fue mediante un oficio dirigido a los directores con copia a las autoridades de la Secretaría de Educación y Cultura de Quintana Roo. El segundo contacto fue una entrevista con los directores para explicarles, *vis a vis*, la metodología, aclarar cualquier duda y establecer la calendarización (para el contacto con los alumnos, ver la siguiente pregunta). Los padres de familia fueron informados durante la juntas para padres y, en casos de seguimiento, mediante circulares.

### *2. Sobre el carácter voluntario de la participación.*

La participación en todas las fases fue voluntaria. La aplicación del primer instrumento se realizó en el salón de clases, donde se les dio la siguiente explicación: “Un grupo de psicólogos estamos realizando un estudio para conocer los problemas comunes que ustedes como adolescentes enfrentan. Para nosotros será de gran ayuda si responden un cuestionario que les vamos a entregar, en el cual encontrarán preguntas sobre sus emociones, conductas, situación familiar y temas por el estilo. En algún momento, dentro de los próximos dos meses, algunos de ustedes serán llamados para entrevistarlos y conocer información sobre estos temas a mayor detalle. La información obtenida será utilizada con ética y confidencialidad; no se meterán en problemas por sus respuestas, por lo que les pe-

dimos respondan con toda honestidad. La participación es voluntaria, y si alguien no quiere participar ya sea con los cuestionarios o con las entrevistas, tiene la libertad de declinar. Gracias.” En el momento de entregarles el cuestionario, ellos podían decir que no lo querían contestar (no se presentó el caso). Para las entrevistas de seguimiento se les invitó a platicar con uno de los psicólogos, dejando abierta la opción de decir que no (“¿Te parece bien si pasas con uno de los psicólogos para platicar con él/ella?”). Nadie declinó, pero sí hubo un porcentaje que, al invitarlos a una segunda entrevista, dijeron que no.

*3. Acerca de la interpretación de las respuestas de los cuestionarios, la preparación de los evaluadores, así como quiénes eran las personas que entrevistaban a los estudiantes a profundidad una vez que se identificaba que presentaban un cuadro psiquiátrico relevante.*

El instrumento que se utilizó fue el autorreporte, el cual establece los puntos de corte para indicar la presencia significativa de un síntoma evaluado. La aplicación fue realizada por alumnos de segundo año de la carrera de psicología de la Universidad Anáhuac, Cancún. La capacitación necesaria para la aplicación de este cuestionario es mínima, ya que la labor de los estudiantes universitarios era entregar las encuestas, monitorear que cada quien respondiera la suya y aclarar cualquier duda. En una capacitación previa se revisó el instrumento, pregunta por pregunta, para que todos tuvieran claro el significado de cada pregunta, y practicaron cómo explicarlas a adolescentes, a nivel secundaria, acorde a su nivel educativo, lenguaje e idiosincrasia cultural (verbigracia, la pregunta 47 dice: “¿En las últimas dos semanas, ¿te has lastimado a propósito SIN la intención de suicidarte (práctica de *cutting*)? Por ejemplo, cortarte, pegarte, quemarte o rasguñarte, etcétera”. De hecho, en la capacitación discutimos la diferencia entre *intento no letal suicida* y autolesión no suicida).

Una vez aplicados los instrumentos, éstos se analizaron de dos maneras: 1) se capturaron los datos para crear la base de datos con estadísticas generales, y 2) se calificaron los cuestionarios identificando la presencia de problemas significativos acorde a las puntuaciones de corte. Sirva como ejemplo el siguiente: Sujeto 1, femenino, 14 años, depresión con ideación suicida, ansiedad social y violencia intrafamiliar. Con base en este análisis se seleccionaron los alumnos candidatos a una entrevista diagnóstica.

Para la entrevista diagnóstica participaron alumnos del último año de la carrera de psicología de la Universidad Anáhuac Cancún, la Universidad del Sur y de la maestría en terapia cognitiva impartida por el Centro de Psicoterapia Cognitiva. El prerrequisito para entrevistar fue: *a)* tener conocimiento en psicopatología y en psicología del desarrollo, y *b)* cumplir con 15 horas de capacitación en entrevista diagnóstica con base en los criterios del DSM 5. Esta capacitación fue impartida por personal con amplia experiencia en psicopatología (docentes de la maestría).

Los casos fueron clasificados según su gravedad (considerando el número y gravedad de los síntomas reportados en el instrumento). Los casos “graves” fueron entrevistados por alumnos de nivel maestría y los casos “moderados” fueron entrevistados por estudiantes de licenciatura (ej. de un caso grave: Ideación suicida con intento previo, depresión, consumo de alcohol y violencia intrafamiliar; caso moderado: Depresión con ansiedad social). Cabe mencionar que cada 15 días todos los participantes contaban con supervisión para asegurar la fidelidad de los diagnósticos.

#### *4. Sobre el apoyo a los estudiantes que presentaban un cuadro psiquiátrico relevante.*

Para los casos con síntomas significativos utilizamos dos estrategias: canalización y seguimiento. En casos donde era necesario con-

tar con el apoyo familiar se obtuvo el consentimiento de los adolescentes, los directores del plantel citaron a los familiares y se les ofrecieron opciones de instituciones para recibir el apoyo necesario (ej. Las UNEME cercanas a su hogar, DIF). Algunos alumnos fueron referidos a instancias públicas de atención (sin costo, por supuesto), como Centros de Integración Juvenil, y otros alumnos recibieron seguimiento por los mismos alumnos de maestría que los evaluaron (voluntaria la decisión de los alumnos de maestría). En estos casos, los adolescentes recibieron entre 4 y 12 sesiones de terapia cognitivo-conductual, donde se constató algún beneficio. De hecho, esta última fue la opción más elegida, al grado en el que estudiantes de licenciatura también se dedicaron a dar seguimiento. En estos casos, la supervisión se realizó de manera semanal para asegurar la adecuada implementación del modelo de consejería (el código de ética del psicólogo establece que aquellos alumnos no titulados pueden dar consejería siempre y cuando estén bajo supervisión de un profesional con cédula, quien se convierte en el responsable). Entrevistamos a 215 alumnos de los cuales 20% refirió o no tener problemas o no querer regresar a una segunda entrevista; 20% fue canalizado a otra institución y el restante 60% tuvo como mínimo cuatro sesiones de consejería o acompañamiento psicológico dentro del plantel por uno de los participantes del proyecto. El impacto positivo de este acompañamiento se constató mediante la evaluación clínica de los síntomas y la experiencia subjetiva de los adolescentes (que ellos refirieran cómo se iban sintiendo).

*5. Sobre el consentimiento para evaluar y, en su caso, tratar a los estudiantes. Por ejemplo, las autoridades escolares, responsables legales de los estudiantes, etcétera.*

En toda etapa del proceso tuvimos el consentimiento de las autoridades escolares (director), padres de familia o responsable legal,

alumnos y comité de ética del Centro de Psicoterapia Cognitiva (equipo que aprueba los proyectos en los que se participa).

*6. Sobre las medidas que se tomaron para salvaguardar el bienestar de los estudiantes y minimizar cualquier riesgo que podrían correr al participar en el estudio.*

Los posibles riesgos que consideramos y las estrategias implementadas fueron:

- a) La posibilidad de que los alumnos sean sujetos de rechazo social al hablar con un psicólogo. Aunque debemos destacar que la participación de los alumnos fue voluntaria. Con grata sorpresa encontramos que la respuesta de los alumnos fue la opuesta de lo esperado, en el sentido de que ellos mismos buscaban participar o ser entrevistados, e incluso esperaban con ilusión el día que les tocaba ver a su psicólogo.
- b) El riesgo de que al abordar temas sensibles (como el suicidio), en vez de ayudar, les afectara. Un mito común pero desacreditado es que hablar del suicidio puede “darle” la idea a alguien. La realidad es que las personas con ideación suicida encuentran alivio al poder expresar sus problemas, ya que los pensamientos han estado ahí (véase la siguiente respuesta).
- c) Para aumentar las probabilidades de éxito del seguimiento se siguieron protocolos con evidencia para el tema y se supervisó el proceso para su correcta implementación.
- d) El proceso de selección a seguimiento o canalización tuvo el fin de que cada alumno recibiera un apoyo que le brindara un beneficio.
- e) En la medida de lo posible se hizo partícipe a algún familiar.



# Un siglo de reformas sociales en México: balance histórico, rezagos sociales y desafíos pendientes

*Gerardo Ordóñez Barba\**

## **Resumen**

Este trabajo ofrece un análisis del proceso de formación del Estado social mexicano que se originó hace casi un siglo con la promulgación de la Constitución de 1917. Tomando como punto de partida el texto original de este ordenamiento jurídico, particularmente en lo que se refiere a las atribuciones que otorgó el Estado para intervenir en el desarrollo económico y social del país, a continuación se presenta una reconstrucción de las principales reformas instrumentadas por el gobierno federal, poniendo el acento en las políticas y programas que han marcado el devenir de la política social en cuatro grandes periodos de la historia, que inician con el primer gobierno constitucionalista, el de Carranza, y culminan con las dos últimas administraciones surgidas de la alternancia política. Finalmente, en el apartado de conclusiones se realiza una reflexión sobre los alcances del actual sistema de protección social, haciendo hincapié en las condiciones de exclusión y pobreza que imperan en

\* Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública en El Colegio de la Frontera Norte.



nuestro país, así como en las propuestas del nuevo gobierno y los desafíos que deberá enfrentar para avanzar hacia la construcción de una política social incluyente y solidaria.

## Introducción

En poco más de dos años habrá de cumplirse un siglo desde que el Estado mexicano se constituyó formalmente como uno de los primeros en el mundo en adoptar los principios básicos que definieron al Estado social de derecho. Fue precisamente el 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando quedó institucionalizado un modelo de nación que, contrariando los fundamentos del *laissez faire, laissez passer* dominantes en aquella época, otorgó a los poderes públicos facultades para intervenir en prácticamente todos los aspectos de la vida económica y social del país, con el propósito central de reducir las inequidades y favorecer la justicia social.

Como una manera de reflexionar en torno a su importancia histórica y al proceso de construcción del sistema de bienestar que originó hace casi 100 años, en este trabajo nos proponemos realizar este recorrido poniendo el acento en las políticas y programas que han marcado el devenir de la política social en diferentes periodos de la historia, así como en los principales retos que aún persisten para culminar la construcción de un Estado de bienestar que garantice el pleno ejercicio de los derechos sociales a gran parte de la sociedad mexicana que permanece al margen de los beneficios del desarrollo social.

Para llevar a cabo esta indagación hemos acudido al uso de la mayor cantidad de fuentes documentales disponibles (jurídicas, académicas y estadísticas) con el fin de incorporar al análisis los factores de mayor peso para explicar la lógica de la intervención pública, particularmente en la construcción de las políticas de bienestar. Las

políticas que fueron incluidas en el estudio aluden a todas las áreas de intervención social consideradas como responsabilidad de Estado en las naciones que cuentan con sistemas de bienestar avanzados; es decir, los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda), la seguridad social (pensiones y seguros contra riesgos en el trabajo) y la asistencia a grupos marginados.

Para cumplir con los objetivos trazados hemos dividido el trabajo en tres grandes apartados: en el primero precisamente se explican las bases constitucionales que dieron origen al Estado social de derecho en 1917, estableciendo los fundamentos y los alcances de la intervención estatal considerados en el texto original, tanto en la regulación de las actividades económicas como en la promoción y provisión de servicios de bienestar; en la segunda sección se exponen, en una primera parte, los argumentos que sustentan nuestra propia periodización de la historia del desarrollo social en México, y enseguida se hace un recuento de las principales reformas sociales implementadas por la federación en cuatro grandes periodos, que inician con el primer gobierno constitucionalista, el de Carranza, y culminan con las dos últimas administraciones surgidas de la alternancia política; finalmente, en el apartado de conclusiones se ofrece una reflexión general sobre los alcances del actual sistema de protección social, haciendo hincapié en las condiciones de exclusión y pobreza que imperan en nuestro país, así como en las propuestas del nuevo gobierno y los desafíos que deberá enfrentar para avanzar hacia la construcción de una política social incluyente y solidaria.

## **El origen del Estado social mexicano: la Constitución de 1917**

La Revolución Mexicana y su posterior formalización constitucional sentaron las bases para la conformación de un orden normativo cualitativamente distinto al que prevaleció hasta el inicio de la lucha

armada en 1910. La Constitución de 1917,<sup>1</sup> sin negar los principios liberales impulsados durante la Reforma en 1857, introdujo nuevos elementos para generar un sistema económico socialmente más justo. A la par que se garantizaba el respeto a los derechos individuales, se abría un amplio campo de intervención estatal en la dinámica de los procesos económicos y sociales (Ruiz y Valadés, 1983; Sayeg, 1991; y González, 1983: 112-122). La intervención fue considerada como un instrumento del Estado para promover la defensa del “interés público”, la “distribución equitativa de la riqueza” o para evitar que “se ofendan los derechos de la sociedad”. Con estos principios no se ponía en duda la existencia y desarrollo de formas capitalistas de producción; no obstante, y contrario a la ideología del *laissez-faire*, se atribuyó a la función reguladora del Estado cualidades para reducir las desigualdades sociales inherentes a las relaciones de mercado.

Las principales modalidades de intervención económica consideradas en el texto original de la Constitución otorgaron a los poderes públicos capacidad para:

—APLICAR POLÍTICAS AFINES AL MANEJO DE LA ECONOMÍA (arts. 4, 28, 73 y 131). Además de las tradicionales facultades en materia impositiva y de seguridad nacional se atribuyó al Estado potestad para limitar la libertad de empresa (art. 4), administrar monopolios públicos, evitar la existencia de privados y castigar prácticas especulativas (art. 28), imponer aranceles al comercio exterior y vigilar la libre circulación en el mercado interior (art. 131); legislar sobre minería, comercio e instituciones de crédito; y controlar la política monetaria por medio de la creación de un banco central (art. 73).

—DECIDIR SOBRE LA DISTRIBUCIÓN SOCIAL DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES, EXPROPIAR Y DEFINIR LAS MODA-

<sup>1</sup> El texto original de la Constitución de 1917 puede consultarse en [[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)].

LIDADES DE LA PROPIEDAD PRIVADA (art. 27). A partir de estas capacidades, el Estado —como depositario de los derechos de la nación— estaría facultado para regular el mercado del suelo, proteger la propiedad comunal, llevar a cabo la restitución y la repartición de tierras y aguas en el medio rural, desarrollar políticas de poblamiento y de su ordenación en el territorio nacional, y realizar expropiaciones de empresas explotadoras de recursos naturales (de manera sobresaliente, de petróleo, minería y electricidad).

—REGULAR MERCADOS DE TRABAJO (art. 123). En el terreno laboral, el propósito de la intervención consistió en establecer las condiciones mínimas (en términos de obligaciones y derechos) por las que debían regirse los contratos de trabajo de los “obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos”. Esta función otorgó al Estado un papel de primer orden en la mediación de los conflictos laborales y en la tutela de los derechos del trabajador.

Este conjunto de atribuciones constitucionales permitieron erigir a los poderes públicos como ejes rectores de la economía nacional. Sobre esta base los sucesivos gobiernos federales emprendieron ajustes legislativos con el fin de adecuar las normas a sus estrategias de gobierno. La formación de un sistema de economía mixta, regulado por políticas y empresas públicas, fue una de las principales resultantes de la intervención económica del Estado (Ayala, 1988; Carrillo y García, 1983; Villarreal, 1988).

Los compromisos con la sociedad se extendieron en la Constitución a la promoción de un conjunto de servicios de bienestar. En el diseño original, la provisión de cada uno de estos servicios (para ese entonces: educación, salud, vivienda y seguridad social) aludía a una mezcla de responsabilidades compartidas entre los principales agentes del cambio social; es decir, las instituciones de gobierno, los patronos y las clases trabajadoras. Con ello, la aplica-

ción de las políticas de bienestar se hizo depender de estructuras mixtas de instrumentación con posibilidades de cobertura social diferenciadas.

En cuanto a los SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD se responsabilizó a los empresarios de buena parte de su oferta social (art. 123). En el caso de la educación, el Estado garantizó únicamente la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los establecimientos oficiales y la regulación de las escuelas particulares (art.3). En materia de salud, se dotó a las autoridades responsables (al Consejo de Salubridad General y al Departamento de Salubridad, ambos dependientes de la Presidencia de la República) sólo de facultades para establecer medidas preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción (art. 73, fracc. XVI). Si consideramos su probable alcance social, estas políticas presentan serias limitaciones de arranque; en sentido estricto no se establece el principio de la universalidad en su cobertura. Desde este punto de vista, los compromisos constitucionales en educación y salud no pueden ser considerados, en este momento, como derechos sociales. Mientras que la garantía social de recibir educación básica gratuita se sujeta a la capacidad de los planteles públicos, el acceso a la salud se limita a las acciones preventivas que pueda desarrollar el gobierno y a la asistencia sanitaria que los empleadores oferten para beneficio de sus comunidades.

Los avances en materia laboral extendieron la participación estatal a otros dos importantes campos del bienestar público: se consideró de *utilidad social* la creación de un incipiente sistema de SEGURIDAD SOCIAL y el fomento de cooperativas para la construcción de VIVIENDAS POPULARES (art. 123). En estos servicios, el sector público sólo se comprometía a promover la creación de *cajas de seguros populares* y *cooperativas de vivienda*, mientras que la clase trabajadora debía absorber los costos de su puesta en marcha y operación. Los empresarios, por su parte, apoyarían desde el mercado

inmobiliario subsidiando viviendas en renta para sus trabajadores y sólo tendrían la obligación de pagar indemnizaciones en los casos de accidentes en el trabajo o de enfermedades profesionales (art. 123). Tampoco en estos dos casos se estipuló el derecho de todos los trabajadores a acceder a sistemas de protección contra riesgos (por enfermedad, invalidez, muerte o desempleo) y a una vivienda familiar digna.

Como puede desprenderse, a diferencia de las amplias potestades que se le atribuyen al Estado en materia de intervención económica, los compromisos de las políticas sociales ocuparon un lugar secundario en el texto constitucional. Con excepción de las funciones sanitarias preventivas, que resultan la única facultad de bienestar exclusiva de la federación, las posibilidades de impacto general de las otras políticas se condicionaron al crecimiento del aparato público (en educación primaria), a las aportaciones de la clase trabajadora (en seguridad social y construcción de viviendas) y a la responsabilidad que se le asignó a los patrones de proporcionar, a sus trabajadores y comunidades de influencia, educación, servicios personales de salud y viviendas en renta. La mayor parte de los beneficios de estas políticas, incluyendo los que se derivan de las reformas laborales, se orientarían a los sectores sociales emergentes de los procesos de industrialización y urbanización. Para el medio rural, las alternativas más sólidas y con posibilidades reales de aplicación tendían a solucionar problemas derivados de la tenencia de la tierra, los despojos y el repartimiento, así como de algunas condiciones de trabajo que mediaran bajo contrato. En este último caso, la declaración de inconstitucionalidad de las formas de pago de salarios basadas en el sistema de “la tienda de raya” ayudaba a solucionar uno de los principales problemas de los trabajadores agrícolas (art. 123, fracc. x). No obstante, estas limitaciones de arranque, el modelo que se origina con la Constitución de 1917 permitió iniciar la construcción de una organización estatal comprometida en tutelar el bienestar general de la sociedad.

## Los periodos del desarrollo social

Como se ha dicho, los derechos sociales asociados a los bienes y servicios típicos del Estado de bienestar no ocuparon un lugar en el texto original de la Constitución. Los compromisos gubernamentales que se desprenden de su articulado se encuentran sujetos a limitaciones de cobertura (en educación primaria), a objetivos elementales (en el caso de la salud preventiva), a las aportaciones de los trabajadores (en seguros y viviendas) y a una cierta confianza en el papel de los empresarios como proveedores de algunos de estos servicios. Estas características del modelo constitucional permiten entrever, por un lado, la debilidad financiera y administrativa que de inicio padecía el aparato de gobierno. Por otra parte, considerando sus avances más significativos, se puede concluir que las demandas y problemas sociales de mayor peso se encontraban en otros espacios de la acción pública: la regulación de los mercados de trabajo, la formalización y aplicación de derechos laborales y la distribución de la riqueza nacional. Además, en las percepciones de la época las políticas de bienestar apenas comenzaban a ocupar un lugar relevante en las agendas de los gobiernos occidentales (Rubio, 1991: 90). Entre otras cosas, éstas fueron algunas de las principales causas que redujeron el potencial reformista de este evento legislativo en materia de desarrollo social.

En los años subsecuentes se introdujeron modificaciones constitucionales con el propósito de ampliar las responsabilidades públicas con el bienestar hasta la incorporación definitiva de los derechos sociales: a la educación primaria en 1934, a la seguridad social en 1974, al trabajo en 1978, a la salud y a la vivienda digna en 1983 y a la instrucción secundaria en 1993. Estos avances legislativos nos permiten establecer que la integración de la mayoría de los derechos universales aceptados en las sociedades desarrolladas es un hecho reciente en nuestro país. A lo largo de la historia la inexistencia de compromisos contractuales que obligaran al Estado a desplegar *políticas nacionales de bienestar* otorgó a los gobiernos la posibilidad de

graduar el alcance de su intervención, definir nuevas prioridades o, incluso, cancelar avances previos. Con estos márgenes de maniobra inició a partir de 1917 la institucionalización de un modelo de Estado cuyo mandato central fue, por lo menos formalmente, proteger el *interés general*.

Para analizar el proceso de construcción del Estado social en nuestro país hemos acudido a una periodización que, con algunos matices, recoge las propuestas que han elaborado diversos autores en el campo del desarrollo económico. También hemos procurado someter a discusión nuestra propia periodización con algunas otras que se han publicado en el ámbito específico del desarrollo social (Tabla 1).

Para facilitar la exposición dividimos los casi 100 años de historia comprendidos en este estudio en sólo cuatro grandes periodos que, a nuestro entender, dan cuenta de los principales cambios de énfasis o de orientación en el manejo de la política social. El primero, que va de 1917 a 1940, se inicia con el primer gobierno constitucionalista, el de Carranza, y se concluye con uno de los más emblemáticos en la historia moderna del país: el cardenista. Si bien en estos 23 años, como veremos, se presentan escasas reformas sociales de envergadura (entre las que destacan la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1921, y de la Secretaría de Asistencia Pública —el primer antecedente de la Secretaría de Salud—, en 1937, y el establecimiento del derecho social a la educación primaria en 1934), su importancia estriba en las medidas y acuerdos que posibilitaron la paulatina estabilización económica y política del país tras la conclusión del movimiento revolucionario iniciado en 1910. Un dato que revela las prioridades de la época es que fue hasta 1938 cuando, por primera vez desde 1917, el gasto social superó al militar, colocándose como la segunda partida en los presupuestos, sólo por debajo de los gastos de tipo económico.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A lo largo de este trabajo se hará referencia a datos relacionados con los gastos federales y el PIB, que están referidos a dos series construidas a partir de diversas fuentes documentales y las cuales se agregan al final de este documento



Tabla 1. Crecimiento anual promedio real de los principales indicadores económicos por periodos y subperiodos del desarrollo económico y social de México (1921-2012)

<i>Periodos del desarrollo económico</i>	<i>Años</i>	<i>PIB</i>	<i>PIB per cápita</i>	<i>PI del PIB/1</i>	<i>Periodos del desarrollo social</i>	<i>Años</i>
<i>Formación institucional</i>	1921-1934	0.68	0.95	2.23	<i>La reconstrucción</i>	1921-1934
<i>Sexenio cardenista</i>	1935-1940	4.52	2.74	7.54	<i>El cardenismo</i>	1935-1940
<i>Industrialización por sustitución de importaciones</i>	1941-1977	6.38	3.18	9.35	<i>La política social de la industrialización</i>	1941-1972
• Sustitución fácil	1941-1955	6.02	3.07	11.03		
• Sustitución difícil	1956-1977	6.63	3.25	8.20	➤ la industrialización	1941-1952
• Desarrollo estabilizador	1958-1970	7.00	3.65	3.82	➤ la urbanización	1953-1972
• Desarrollo compartido	1971-1977	5.78	2.30	16.72	<i>La política social del desarrollo rural</i>	1973-1982
<i>Auge petrolero</i>	1978-1981	9.17	5.83	22.98		
<i>Apertura y liberalización económicas</i>	1982-2014	2.29	0.61	27.46	<i>La política social de la liberalización económica</i>	1983-2014
• Recesión	1982-1986	0.47	2.87	69.52	➤ el ajuste	1983-1988
• Crecimiento moderado	1987-1994	3.32	1.06	44.10	➤ el liberalismo social	1989-1994
• Crisis del 95 y recuperación	1995-2000	3.52	2.14	21.49	➤ la consolidación	1995-2000
• Estancamiento	2001-2012	2.19	0.93	5.81	➤ continuidad en la alternancia	2001-2012

1/Índice de precios implícitos del PIB.

Fuentes: Elaboración propia a partir de: Solís, 1990; Ayala, 1988; Wilkie, 1978; y anexos 1 y 2.

Es en el segundo periodo, que abarca de 1941 a 1972, cuando se definen los rasgos y las instituciones centrales de nuestro actual régimen de bienestar. Precisamente en los primeros años de la década de 1940 comienza una marcada reorientación de las políticas públicas y sus recursos hacia los requerimientos del crecimiento industrial, que se mantendría hasta el inicio de la década de 1970. Desde el punto de vista de la política social, la adopción del sesgo para favorecer la industrialización se concretó principalmente a través de la creación del IMSS en 1943, que tuvo entre sus beneficiarios iniciales sólo a los obreros de empresas privadas o paraestatales que laboraban bajo contrato. A este primer paso le siguió, en años subsecuentes, la creación del ISSSTE para la protección de los servidores públicos de la federación y la ampliación de la cobertura del IMSS a otras categorías de trabajadores, principalmente del ámbito urbano, entre los que sobresalen los empleados bancarios y de seguros.

Si bien resulta aparentemente arbitrario concluir e iniciar un periodo casi a la mitad de una administración, considerando las características del presidencialismo mexicano, en este caso se justifica en la medida de que es en 1972 cuando finaliza, con la creación de los fondos de vivienda vinculados a la seguridad social (Infonavit y Fovissste), el diseño del andamiaje institucional vinculado a la industrialización e inicia en 1973 un intento por ampliar la cobertura de la política social en el campo mexicano. Como parte de esta orientación se promovieron reformas legislativas en el ámbito de la seguridad social y se instrumentaron varios programas nacionales de combate a la pobreza rural —el Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), entre los más destacados—.

Este tercer periodo finaliza trágicamente en 1982, cuando se desata una crisis económica que se extendió por varios años, y con

---

como anexos 1 y 2. Todos los datos de estas tablas se presentan deflactados, por lo que las alusiones a tasas de crecimiento son en términos reales.

él también concluye una larga etapa de construcción del régimen de bienestar mexicano. Si bien la política social impuesta desde la década de 1940 había estado supeditada a la estrategia de la industrialización, tanto en los postulados y enmiendas constitucionales como en el discurso político y en el propio devenir de la política social se podía entrever algún tipo de aspiración universalista.<sup>3</sup> En la lógica subyacente, se suponía que la generalización de la protección social se daría a través del cumplimiento de metas intermedias de inclusión, al modo de una locomotora a la que se le van adicionando vagones o compartimentos institucionales: en el primero, tendrían acomodo los trabajadores formales de la industria, la banca y los servicios; en el segundo, los empleados públicos, y finalmente, los no asalariados y campesinos.

A raíz de la crisis de 1982 y sus inmediatas repercusiones presupuestales (con una caída de 16 y 30% del gasto federal programable y en desarrollo social, respectivamente, en 1983), la lógica de la gradualidad se rompe e inicia un cambio de ruta en la orientación de la política social que, en principio, significó el desmantelamiento o liquidación de la mayor parte de los programas de apoyo a los pobres rurales y la eliminación paulatina de los subsidios a la producción agrícola y a la alimentación popular. En este último periodo, que se extiende hasta nuestros días e incluye a los dos gobiernos surgidos de la alternancia política, se puede decir en forma muy sintética que el régimen de bienestar pasó de ser un proyecto universalista inacabado a otro en el que la política social asume una posición deliberadamente limitada, residual y compensatoria (Barba, 2004).

<sup>3</sup> Estas peculiaridades, que de acuerdo con Duhau (1997: 4) predominaron en Latinoamérica hasta la década de 1970, han llevado a ubicar a este modelo de bienestar como una forma de universalismo fragmentado (Duhau, 1995) o estratificado (Gordon, 1999), o como un Estado de bienestar rezagado u ocupacional (Ordóñez, 2002) o de seguridad social limitada (Malloy, 1986).

*De la Constitución de 1917 al Cardenismo*

Las escasas medidas de política social adoptadas durante este periodo se fueron instrumentando de manera gradual, ampliándose a medida que la economía se recuperaba de los estragos de la guerra y la depresión internacional, se estabilizaba el sistema político y se reconstituía la organización del gobierno federal. Además de la debilidad financiera del Estado (con un presupuesto de 4.6% respecto del PIB en 1921) y de la incapacidad de la economía para crecer (en promedio 0.7% anual entre 1921 y 1934) y aportar nuevos recursos, la federación enfrentaba dos grandes problemas: la deuda pública y la inestabilidad política y militar. El reconocimiento de las deudas contraídas durante la lucha revolucionaria (entre 1910 y 1919) y la necesidad de las fuerzas vencedoras de mantener un gasto militar relativamente elevado para enfrentar los constantes levantamientos armados (siete en total, el último en 1938), impedían introducir nuevas funciones al ámbito público. En términos de empleo, los militares representaban 84% de los trabajadores federales en 1920 (Blanco, 1995: 115). Todavía en 1925 el costo de ambos componentes (deuda y gasto militar) en el presupuesto resultaba superior a 57% del total.

En estas condiciones, los primeros gobiernos posrevolucionarios concedieron poca importancia a la política social, ajustando sus acciones a las responsabilidades impuestas por la Constitución. Entre 1917 y 1933 se crean sólo las dependencias centrales que se encargarían de aplicar las medidas sanitarias preventivas —el Consejo de Salubridad General (CSG) y el Departamento de Salubridad Pública (DSP), ambas en 1917— y proveer educación primaria gratuita en todo el territorio nacional —la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921—. Un hecho importante de este periodo, que se aproxima al ambiente de preocupación internacional, fue el inicio de las discusiones en torno a la seguridad social que propiciaron la modificación al artículo 123 constitucional en 1929, en la cual se de-

cretó de “utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social” (LSS), la cual debía regular los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria del trabajo, accidentes y de enfermedades (DOF, 6 de septiembre de 1929).<sup>4</sup> Sin embargo, la expedición de dicha ley, que sería el preámbulo para la creación de una institución pública, fue aplazada 14 años (es decir, hasta 1943) debido a la falta de acuerdo entre los trabajadores, empresarios y gobierno sobre la distribución de los costos contemplada en diversos proyectos (Brachet, 1996: 98-102). Lo único que pudo concretarse en estos años fueron los sistemas de pensiones civiles y militares en 1925.

Hacia principios de la década de 1930, aunque ya habían crecido en importancia todos los indicadores de la política social, sus dimensiones seguían siendo limitadas. Sus objetivos se reducían a extender la educación primaria; promover la creación de unidades sanitarias no especializadas y la instrumentación de medidas preventivas; y garantizar una pensión a los empleados civiles y militares de la federación. En sus aspectos cuantitativos, la expansión de estos compromisos estatales requirió de un crecimiento constante del gasto social, que se mantuvo (con excepción de 1932 y 1934) aun durante los años más difíciles de la depresión internacional de 1929. No obstante estos avances, el presupuesto dedicado al bienestar en ningún momento fue superior a 1% del PIB y los efectivos militares seguían representando en 1934 casi la mitad (48.9%) de los empleados federales (Blanco, 1995: 115).

En 1934, Lázaro Cárdenas asume el poder y promueve durante su mandato, ya con una situación económica y política relativamente más estable, dos importantes cambios en materia de política so-

<sup>4</sup> A lo largo del documento se hará referencia a la fecha en la que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) las reformas constitucionales, así como diversas leyes reglamentarias. Las publicaciones originales pueden consultarse en la página de la Cámara de Diputados [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/dof.htm>], así como en la de la Secretaría de Gobernación [<http://www.dof.gob.mx/>].

cial: en primer término, formaliza en el artículo 3º constitucional el derecho social a la educación primaria, adicionando al principio de la gratuidad el de la obligatoriedad (DOF, 13 de diciembre de 1934); en segundo lugar, funda la Secretaría de Asistencia Pública (SAP, en 1937) con el objetivo de procurar atención médica y alimentos a niños y a sectores marginados de la sociedad (González, 1985: 281). Otras actividades que formaron parte de la política social cardenista fueron las relacionadas con el aliento a la producción de básicos en el campo y el abasto suficiente y accesible a los consumidores, sobre todo del Distrito Federal. Según diversos estudios, el hecho de que en este gobierno —que finalizó en 1940— tampoco pudiera aprobarse la LSS se debió en última instancia a los problemas económicos que surgieron con la nacionalización de la industria petrolera, en 1938 (Coplamar, 1983: 118; y Brachet, 1996: 108). Los únicos segmentos de población que pudieron acogerse a la protección de la seguridad social en este sexenio fueron los ferrocarrileros, petroleros y electricistas; es decir, los trabajadores que habían sido incorporados al sector paraestatal a través de las políticas de *nacionalización* o *mexicanización* de sus empresas.

En conjunto, la política social del cardenismo exhibe un comportamiento ascendente en todas sus variables. Sus avances más importantes radican en el reconocimiento de la educación primaria como un derecho social y en la aceptación de la asistencia pública como un compromiso de gobierno. Ambos propósitos se tradujeron en medidas de política muy concretas que se expresan en la creación de instituciones y dependencias, en la obra pública y en el aumento de sus presupuestos y trabajadores. En 1938, por primera vez el gasto social superó al militar, colocándose como la segunda prioridad en los presupuestos, sólo por debajo de los gastos de tipo económico. No obstante, en la perspectiva de indicadores más amplios y de los problemas sociales resueltos por la política social durante este gobierno, se observa que aún existe una capacidad de intervención limitada.

Aunque los gastos sociales fueron casi 95% superiores en 1940 respecto de los ejercidos en 1934, su volumen siguió representando un bajo porcentaje (1.4%) como proporción del PIB. Por otro lado, no obstante que existen logros imputables a las actividades del Estado en pro del bienestar, como el aumento de la esperanza de vida de mujeres y hombres, la caída de la mortalidad y la disminución del analfabetismo —por los valores que siguen tomando estos indicadores al final del sexenio— se puede establecer que las dimensiones de los problemas nacionales superaban por mucho la oferta de los servicios públicos. En educación primaria, el único derecho social reconocido, la matrícula escolar apenas alcanzó a cubrir a 45% de la población entre 6 y 14 años de edad y sólo 11% de mayores de 15 años había completado este nivel educativo en 1940 (Coplamar, 1985: 24 y 50).

### *La política social de la industrialización: 1940-1972*

Desde muchos puntos de vista, a partir de la década de 1940 comienza en México una marcada reorientación de las políticas públicas y sus recursos hacia los requerimientos del crecimiento industrial, que se mantendría hasta el inicio de la década de 1970. Este sesgo, además de definir el modelo de política social adoptado, contribuyó a acentuar las desigualdades generadas por el proyecto económico. En materia de política económica, a lo largo de seis administraciones federales (incluida la de Luis Echeverría, 1970-1976) se desarrollaron medidas para favorecer el crecimiento industrial en medio de un esquema de economía mixta en creciente protección (Garza, 1985; Cordera, 1981; Perzabal, 1988; Ángeles, 1978; Martínez del Campo, 1985; y Villarreal, 1988). Para impulsar la industria, los gobiernos realizaron fuertes inversiones en petróleo, electricidad y comunicaciones (telégrafos, teléfonos, ferrocarriles y carreteras), reformaron las leyes, y usaron los aranceles y el tipo de

cambio para desalentar la competencia de productos extranjeros. El impulso a la industria buscó generar condiciones favorables para las inversiones de origen nacional, privadas y estatales (Wionczek, 1986: 231-253). El complejo entramado de empresas paraestatales que fueron surgiendo al amparo de la economía mixta ayudó al desarrollo industrial con nuevos financiamientos, con el otorgamiento de subsidios públicos al consumo de energía, servicios (entre los que se incluyen los de bienestar) e insumos o, como más tarde sucedió, con el rescate de algunos fracasos privados. Finalmente, con las inversiones en obra pública e infraestructura (en carreteras y comunicaciones, cuencas fluviales, servicios urbanos, entre otros), la federación contribuyó a mejorar los flujos de mercancías, información y mano de obra y a ampliar el equipamiento de los grandes centros industriales, para ese entonces ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Desde el punto de vista de la política social, la adopción del sesgo para favorecer la industrialización se concretó en 1943, a través de la aprobación de la LSS, es decir, del estatuto fundacional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuya finalidad fue ofrecer seguros contractuales-contributivos contra los riesgos de la vida y la vejez a amplios sectores de la población, particularmente a los obreros de la joven industria manufacturera nacional (DOF, 19 de enero de 1943). En forma paralela, en ese mismo año se fusionan en una sola dependencia, que llevaría el nombre de Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), las agencias que estaban encargadas de la salud preventiva (DSP) y de la asistencia social (SAP). De acuerdo con la estrategia gubernamental, estas instituciones jugarían un papel complementario al proveer sus servicios a dos poblaciones distintas: la SSA dedicada a atender la salud de los indigentes y menesterosos, y el IMSS obligado a proteger a los trabajadores que tuvieran alguna relación formal de trabajo en aspectos de sanidad y previsión social.

Por lo menos formalmente, con estos dos sistemas, el Estado mexicano se acercaba a las reformas sociales emprendidas en los



países avanzados durante el periodo entre guerras, incluso, si tomamos en cuenta el compromiso de universalizar la educación primaria, se puede afirmar que había superado a algunos de ellos (a Estados Unidos, por ejemplo). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en Europa una vez finalizada la guerra, la política social quedó varada durante más de una década en las fronteras que de origen le fueron impuestas. Las limitaciones de mayor peso radicaban en las restricciones que contenía la legislación de la seguridad social. Dado su estricto carácter contractual-contributivo, el aseguramiento obligatorio al IMSS se redujo al subconjunto de trabajadores que laboraba bajo contrato en empresas paraestatales, privadas o de administración social; para el resto de la sociedad, que eran la mayoría, sólo aceptaba la posibilidad de contratar seguros voluntarios. Resulta sobresaliente que dentro de los excluidos de la obligatoriedad se encontraran los empleados públicos de la federación, quienes apenas contaban con las prestaciones que les otorgaba la Dirección General de Pensiones Civiles (DGPC) establecida en 1925.<sup>5</sup> En suma, en esta primera etapa el IMSS fue concebido siguiendo los pasos de la política económica para proteger a los trabajadores de la industria. Como consecuencia, las crecientes aportaciones estatales al IMSS, que provenían de la tributación general, se convirtieron en un subsidio a la industrialización, las cuales, además, tendieron a desplazar de las prioridades a los servicios asistenciales, que pasaron por una etapa de estancamiento.

Esta orientación sería modificada parcialmente durante la década de 1950 con la adopción de nuevas políticas y la creación de

<sup>5</sup> Cabe precisar que esta dirección “exclusivamente otorgaba pensiones por vejez, invalidez, muerte o retiro. Posteriormente, para invertir los excedentes del fondo de pensiones, se puso en práctica un sistema que facilitó el préstamo a los trabajadores del Estado para el financiamiento de casa habitación o de préstamos menores. La prestación médica no estaba incluida en los servicios que proporcionaba esta dirección, por lo que las diferentes dependencias del Estado crearon sus propios servicios o los subrogaron, siendo éstos de la más diversa calidad y extensión y prácticamente concentrados en la ciudad de México” (Narro, 1993: 64).

instituciones que ampliarían las responsabilidades del Estado hacia un proceso más incluyente: la urbanización. Este cambio de énfasis, que ya era dominante en las áreas educativa y asistencial, se extendió a la seguridad social y a otras dimensiones del bienestar que habían permanecido dentro de espacios institucionales muy reducidos, como lo eran la vivienda y la alimentación. Dentro del IMSS se abrió en 1955 la obligatoriedad al aseguramiento de los empleados “de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y de fianzas en la república mexicana” (Carrillo, 1991: 1623). En 1959, por fin se transforma la vieja DGPC en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). La asistencia pública, por su parte, recobró parte del rezago y con una mayor participación en el presupuesto pudo acrecentar la capacidad hospitalaria en diversas partes del país y crear dos nuevos organismos especializadas en el cuidado de los infantes: el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI, en 1961) y el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN, en 1968), los cuales serían sustituidos en 1977 por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

En los aspectos educativos sobresale la puesta en marcha en 1959 del Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (mejor conocido como Plan de Once Años), cuyo fin era “garantizar a todos los niños de México la educación primaria gratuita y obligatoria” (Latapí, 1975: 1325). En consonancia con este propósito, en ese mismo año se funda la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, de primaria, que para 1970 ya distribuía 53 millones de libros y cuadernos de trabajo (Zorrilla, 1988: 180). En el terreno alimentario inicia operaciones en 1961 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) con capacidad para regular la producción y distribución de alimentos básicos en todo el país.

En materia inmobiliaria se instituyen tres programas: el Fondo de las Habitaciones Populares (1954) con el propósito de ofertar vi-

vienda de bajo costo en las principales ciudades del país; el Instituto Nacional de la Vivienda, también en 1954, con el fin de atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de grupos desfavorecidos; y, el Programa Financiero de Vivienda, en 1963, con la misión de otorgar créditos hipotecarios a los sectores sociales de mediano ingreso. Estos avances serían ampliamente superados en 1972 con la instauración de los organismos de vivienda asociados a las instituciones de seguridad social: el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit, perteneciente al IMSS) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste).

Hacia principios de la década de 1970 la política social contaba ya con un complejo organizativo que actuaba en prácticamente todas las direcciones reconocidas en el mundo desarrollado. Al finalizar este periodo, el gasto social llegó a ubicarse en alrededor de 34% del presupuesto programable de la federación y de 6.2% en términos del PIB. Sin embargo, dado su particular modo de integración a la política económica, y también debido a sus propias incapacidades, amplias capas de la población se encontraban al margen de cualquier posibilidad de acceso a la mayoría de los servicios. Los principales perdedores eran aquellas comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo, los beneficiarios centrales se ubicaban en los estratos de población que residían en las ciudades y que contaban con capacidad de financiamiento y con mejores niveles de organización y representación política (Reyna, 1977; Mesa Lago, 1978).

Algunos datos son reveladores del grado de desprotección y desigualdad imperantes. Si tomamos dos de las políticas más desarrolladas encontramos que, por ejemplo, los derechohabientes de la seguridad social en 1972 representaron sólo un cuarto de la población nacional, de los cuales apenas 12.5% provenía del campo; en 1970, 25.8% de la población mayor de 15 años era analfabeta, pero en las zonas rurales esta proporción aumentaba a 40%; de los

alfabetizados sólo 29.5% había concluido la primaria, siendo los estados de mayor proporción rural e indígena (Oaxaca, Chiapas y Guerrero) los que poseían los valores más altos de su población sin este mínimo (Coplamar, 1985: 54).

### *La política social del desarrollo rural: 1973-1982*

Considerando este contexto de desigualdad y haciendo uso de un presupuesto crecientemente deficitario, el gobierno federal inicia en la década de 1970 una estrategia conducente a rectificar el rumbo y ampliar los cauces de la política social, en parte para atender a la población menos favorecida que, en su mayoría, radicaba en el medio rural. Con este objetivo se ponen en marcha a partir de 1973 diversas acciones específicas en favor de los habitantes más pobres del campo, entre las que destacan el Programa de Solidaridad Social del IMSS para proveer servicios de salud asistencial a población abierta o no derechohabiente; el Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider) con proyectos productivos y sociales; y, después de 1976, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) con iniciativas de desarrollo comunitario. Adicionalmente, en 1980 se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con influencia en la producción y distribución de alimentos. Todo ello sin detrimento de los avances, sustanciales en la mayoría de los casos, que continuaron registrando las políticas e instituciones ya existentes.

La estrategia de reorientación hacia la población desprotegida se extendió a todas las esferas de la intervención social, pero dentro de ella fueron particularmente importantes las reconsideraciones al estatuto jurídico del IMSS que, además de posibilitar el acceso de los marginados del medio rural a sus servicios médicos, condujeron al reconocimiento del derecho universal a su protección. En 1973 se promueve una reforma integral a la LSS que proponía extender

“los beneficios del régimen obligatorio, que en la ley de 1943 comprendió básicamente a los trabajadores asalariados, a otros grupos no protegidos [...] con el objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos *económicamente activos*” (Carrillo, 1991: 1621). Esta nueva ley incluyó como población asegurable en su modalidad obligatoria a “las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón; los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola; los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados y los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio” (Carrillo, 1991: 1622-1623).

En concordancia con estos cambios, al año siguiente se aprueba una modificación al artículo 123 constitucional para precisar:

xxix. Es de utilidad pública la Ley de Seguridad Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares” (DOF, 31 de diciembre de 1974).

Con todo ello, finalmente la legislación mexicana acepta de forma tácita el derecho de todos los individuos y sus familias a recibir los beneficios de la previsión pública, independientemente de su posición económica o situación laboral. Y cuatro años más tarde, en el mismo artículo constitucional se asienta que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil” (DOF, 19 de di-

ciembre de 1978). Ambas enmiendas pueden entenderse como una nueva aproximación formal a los compromisos de los sistemas de bienestar avanzados al asumir el acceso universal a la seguridad social y el pleno empleo como políticas de Estado.

No obstante lo anterior, en la práctica estos propósitos se cumplieron de manera limitada por dos razones: en primer término, se mantuvo intacto el principio contributivo-contractual como criterio discriminatorio de la seguridad social y, en segundo lugar, los escasos programas públicos de empleo no evitaron que una parte importante de la población quedara fuera del mercado formal de trabajo o se mantuviera desempleada. Aunado a esto, gran parte de las acciones emprendidas fueron y han sido insuficientes para concretar el aseguramiento obligatorio de muchas categorías de trabajadores, incluso de aquellas que ya habían sido identificadas como potencialmente asegurables, como en el caso de las empleadas domésticas. Estas dificultades parecen haberse convertido en barreras infranqueables para los habitantes del medio rural, quienes a pesar de haber sido sujetos privilegiados de las reformas, sufrieron una caída paulatina en el total de derechohabientes del IMSS, al grado que en la actualidad sólo 3.4% de sus asegurados labora en actividades agropecuarias. Aun con estas restricciones, la década de 1970 representó para los institutos de la seguridad social (IMSS e ISSSTE) el periodo de expansión más importante en toda su historia, que pasaron de una cobertura cercana a una cuarta parte de la población nacional en 1970 a casi la mitad (46.5%) en 1982.

En general, estos años fueron para el sector público federal en su conjunto tiempos de crecimiento acelerado que lo llevaron a ocupar una posición sin precedentes en el entorno social y económico. Particularmente las instituciones y los programas sociales pudieron duplicar y, en algunos casos, hasta triplicar la oferta y cobertura de sus servicios. No obstante, para gran parte de los mexicanos en situación de pobreza el acceso a los canales redistributivos del Estado

seguía siendo simplemente una promesa incumplida. Por otra parte, también en estos años debido a la incapacidad del Estado para controlar el deterioro económico que condujo a la crisis de 1976, empiezan a cobrar fuerza entre los grupos empresariales posiciones a favor de medidas liberalizadoras y restrictivas de la intervención pública (Cordera y Tello, 1997: 4-68). La ilusión del auge petrolero anunciado en 1978 llegó a su fin en 1982 cuando se desató una nueva crisis que, junto con la nacionalización de la banca decretada ese mismo año, agudizó el conflicto con los empresarios, proporcionó justificaciones para la intervención internacional y abrió de lleno las puertas para iniciar el retroceso.

### *La política social de la liberalización económica: 1983 a la fecha*

Debido al recrudecimiento de los problemas económicos (caída de la producción, hiperinflación, fuga de capitales, cancelación de créditos internacionales, entre otros) el gobierno mexicano se vio forzado en 1982 a negociar con el FMI un programa de estabilización que, entre otras cosas, incluía el compromiso de reducir el déficit fiscal (que en 1982 rondó alrededor de 14% del PIB). Cumpliendo con este objetivo, en 1983 se aplicó un severo ajuste a las finanzas públicas que afectó con especial énfasis al gasto social, el cual descendió 14% por encima de la caída general del presupuesto programable, es decir, 30%. En general, ninguna de las políticas sociales se salvó de los recortes presupuestales, pero fueron los programas orientados a combatir la pobreza rural los que sufrieron las peores consecuencias al grado de la extinción. De éstos sólo se conservaron los programas de salud asistencial del IMSS y de distribución de alimentos de la Conasupo, aunque ya con el ímpetu sensiblemente disminuido. Resulta paradójico que con toda esta pérdida de recursos se aprobaran en 1983 dos iniciativas de reforma al artículo 4º constitucional en las que se estableció que “toda persona tiene dere-

cho a la protección de la salud” (DOF, 3 de febrero de 1983) y “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa” (DOF, 7 de febrero de 1983). Con estas enmiendas constitucionales, sumadas a las anteriores, el Estado mexicano asumía formalmente el conjunto de derechos sociales que son reconocidos en la mayoría de los sistemas de bienestar avanzados, pero que en nuestro país continúan siendo un propósito a cumplir para muchos mexicanos, incluso, dado el deterioro económico de estos años cabe suponer que sus condiciones de vida se agravaron de manera generalizada.

En la perspectiva de los cambios observados en los países que emprendieron estrategias de desmantelamiento de su estado de bienestar en esta misma década, la experiencia de México resultó mucho más devastadora sobre una política social todavía inacabada. Las razones no son pocas para suponer tal cuestión: la caída del gasto social fue espectacular, fueron atacados especialmente los programas orientados a las poblaciones más débiles y se adoptaron medidas para liberalizar (eliminación de subsidios, privatizaciones, etcétera) buena parte de los bienes y servicios públicos de consumo general (teléfonos, carreteras, alimentos, entre otros). Entre 1981 y 1988 los presupuestos programables total y social habían descendido, respectivamente, de 29.2 a 17.8% y de 9 a 5.7% con relación al PIB, caídas por demás sorprendentes en el contexto de las naciones industrializadas.

El daño social causado en estos años se tradujo en manifestaciones de descontento popular que confluyeron en la elección presidencial de 1988 con una votación de casi 50% en contra del partido en el gobierno, el PRI. En estas condiciones no fue casualidad que el jefe del Ejecutivo surgido de estos comicios haya propuesto un acuerdo nacional para ampliar la democracia, recuperar estabilidad y crecimiento y mejorar el nivel del bienestar popular (Salinas, 1988). Los compromisos sociales de la nueva administración federal se sustentaban en un principio básico que, por lo menos formalmente, modificaba uno de los criterios centrales de la política económica del gobierno anterior. Contra la premisa de que era necesario cre-



cer primero para después distribuir, se antepuso la idea de crecer y distribuir como opciones paralelas no contradictorias. La promesa de ampliar los espacios de la democracia completaba la oferta de un gobierno débil que pretendía, por un lado, profundizar en el programa económico y, por otro, recuperar legitimidad.

En el transcurso de este sexenio la economía registró un crecimiento moderado pero sostenido y las políticas sociales recibieron, efectivamente, un financiamiento importante que les permitió alcanzar en 1994 un máximo histórico (9.2% del PIB), ocupando un poco más de la mitad del gasto programable de la federación. Adicionalmente a la expansión de las políticas tradicionales se puso en marcha un ambicioso programa de combate a la pobreza extrema rural y urbana, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). También tuvo lugar otra reforma constitucional que extendió el derecho social a la educación secundaria (DOF, 5 de marzo de 1993). Sin duda, durante este gobierno la situación mejoró en muchos aspectos con relación a la etapa crítica del sexenio anterior; no obstante, la mejoría no fue suficiente para restablecer las condiciones de vida previas a la crisis de 1982. Resulta sobresaliente que aun con el flujo de recursos reportado, los servicios sociales no lograran —salvo algunas excepciones (educación básica y programas de vacunación, principalmente)— ampliar sustancialmente su cobertura, sobre todo entre la población de menores ingresos. Una nueva crisis en 1995, además de dañar la economía familiar, abrió de nueva cuenta un periodo de contracción que tuvo como primera víctima al Pronasol.

El ajuste a las finanzas públicas que tuvo lugar durante el primer año del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se tradujo en una disminución del gasto social en alrededor de 15%, caída similar a la observada en el presupuesto programable. Si bien en los siguientes años hubo una recuperación del financiamiento para el desarrollo social, al grado que en 2000 superó en casi 25% al registrado en 1994, la mayor parte de ese crecimiento se orientó a restituir los fondos que perdió el IMSS con la puesta en marcha de las reformas libe-

rales al sistema de pensiones en 1997, las cuales obligaron al Estado a incrementar su participación de aproximadamente 5% en 1995 a más de 42% de los ingresos que se esperaba captaría directamente este instituto en 1998, con lo cual se cubriría el total de las pensiones en curso y parte de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez, vida, guarderías, entre otras prestaciones sociales (SHCP, 1998: 3 y 6). Al finalizar el sexenio las aportaciones federales a la seguridad social habían aumentado en casi 130% respecto de lo asignado en 1994. Derivado de ello, el resto de los gastos sociales registró un crecimiento promedio anual moderado (entre 2 y 2.3%) o, incluso negativo (de -2.9% en el caso de los programas asistenciales).

Las iniciativas de este gobierno para las otras áreas del bienestar se limitaron a consolidar procesos que habían iniciado durante las dos administraciones anteriores, como la descentralización de la educación básica y la salud asistencial, la eliminación de subsidios a la alimentación y a la adquisición de viviendas populares, así como a instrumentar programas compensatorios focalizados. En este último aspecto destaca la tardía intervención de este gobierno en la implementación de dos programas, publicados a mediados de la gestión, que cubrían parcialmente el hueco dejado por el Pronasol. Estos, además de presentar una oferta limitada, establecieron condiciones de elegibilidad extremadamente restrictivas: el Programa para Superar la Pobreza, con el que se rescatan algunas acciones productivas y de infraestructura; y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), diseñado para atender a población rural en situación de indigencia.

En este contexto, el primer gobierno surgido de la oposición, después de más de 70 años con un sistema de partido dominante, generó amplias expectativas ante la evidente insatisfacción de la mayoría nacional con la situación de deterioro prevaleciente. No obstante, en las áreas del bienestar social se advierte la permanencia de las estrategias de los tres gobiernos anteriores. En general, las modificaciones introducidas por este gobierno en el manejo

de la política social fueron marginales: la puesta en marcha de un seguro popular como vía para acceder a los servicios de salud asistenciales, la extensión de la cobertura de Progresía (ahora Oportunidades) al ámbito urbano y la instrumentación de una serie de programas altamente focalizados incluidos en la estrategia Contigo (Hábitat, Microrregiones, Desarrollo de Comunidades Indígenas, entre otros).

En contraste, durante este sexenio se promovieron cambios importantes en la legislación nacional relativa al desarrollo social, destacando la reforma constitucional de 2001 mediante la cual se prohibió toda forma de discriminación (artículo 1º) y la promulgación en 2003 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que además de regular el derecho a la no discriminación introdujo la obligación del Estado al establecimiento de medidas compensatorias para la atención de grupos vulnerables a fin de favorecer la igualdad de oportunidades (Ordóñez, 2012a: 18-21). En esta línea también sobresale la publicación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social, que tiene como uno de sus propósitos centrales “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución [...] asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” (DOF, 20 de enero de 2004); en el artículo 6º de esta ley se reafirmaron como derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación. Ambas leyes dieron origen a la creación de dos entidades públicas, Conapred y Coneval, que sin duda han hecho importantes esfuerzos para orientar la política social hacia una mayor inclusión, aunque como veremos en la siguiente sección los rezagos siguen siendo aún de magnitudes considerables.

Por su parte, el segundo gobierno de la alternancia en gran parte optó por mantener la estructura programática de su antecesor; no obstante, también puso en marcha una serie de programas para la superación de la pobreza, que igualmente resultaron altamente focalizados y, en algunos casos, hasta discriminatorios. Todos los programas de este tipo fueron integrados a una nueva estrategia denominada

Vivir Mejor, la cual al menos introdujo algunas nuevas iniciativas para reducir las desigualdades regionales y los rezagos acumulados en materia educativa en los niveles medio superior y superior.

Los principales cambios incorporados por este gobierno a las políticas sociales heredadas fueron: el incremento de la cobertura del programa Oportunidades (de 5 a cerca de 6 millones de hogares); la puesta en marcha del programa “70 y más” que incluyó una transferencia monetaria mensual para los mayores de 70 años de localidades menores de 30,000 habitantes; y, el aumento de la cobertura en salud a través del Seguro Popular, que en 2012 llegó a 47.8 millones de afiliados (Coneval, 2014: 5), y de los nuevos esquemas como Embarazo Saludable y Seguro Médico para una Nueva Generación. Cabe destacar que, a nuestro juicio, este último resultaba profundamente injusto en la medida que se propuso atender únicamente a bebés nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006, lo cual implicaba una discriminación abierta para millones de niños y niñas que nacieron con anterioridad.

Desde el punto de vista del desempeño económico debemos mencionar que estos dos últimos gobiernos estuvieron inmersos en un entorno internacional poco favorable que impidió a la economía crecer a las tasas requeridas para potenciar el desarrollo. Entre 2001 y 2012, el PIB apenas creció en términos reales a una tasa promedio anual de 2.2%. Además de la crisis hipotecaria y la desaceleración de la economía estadounidense iniciada en 2007, en 2008 se presentaron condiciones adversas adicionales (elevados precios del petróleo y escasez de alimentos), que afectaron negativamente las proyecciones de crecimiento, al grado de provocar el estallido en 2009 de una crisis financiera internacional cuyos efectos aún no han sido superados. Aunado al desempleo, en estos años se observó una escalada de precios en los productos básicos que impactó la economía de las familias, principalmente a las de menores ingresos, lo que forzó al gobierno federal a instrumentar medidas para incentivar la producción de alimentos, paliar los efectos de la inflación alimentaria entre los más pobres, y estimular la producción y el empleo.

## **A guisa de conclusión: reflexiones en torno al actual sistema de protección social, sus rezagos y principales desafíos**

Como se desprende de lo ya expuesto, el sistema de protección social conformado en los últimos casi 100 años en México se encuentra en una encrucijada. Desde el punto de vista formal, la Constitución reconoce hoy día los derechos sociales que son comúnmente aceptados en las sociedades modernas como componentes del mínimo indispensable para disponer de una vida digna y de oportunidades de integración y ascenso sociales. En los hechos, con excepción de la educación primaria y la salud preventiva, el acceso a los servicios que se derivan de estos derechos no está garantizado para amplios sectores de la población que permanecen marginados, absoluta o parcialmente, de los circuitos redistributivos del Estado. Esto ha sido así, sobre todo, por el particular modo de integración de la política social a las necesidades del crecimiento económico, concretamente de aquellas actividades que fueron y continúan siendo consideradas prioritarias en el proyecto de desarrollo nacional. Esta particularidad fue determinante en la evolución de la seguridad social, pero ha influido en el devenir de todo el sistema de bienestar.

Si consideramos al conjunto de beneficios que puede brindar el Estado en nuestro país, encontramos que en 2012 apenas alrededor de 25% de la población pudo disfrutar de todos los bienes y servicios sociales formalmente universales: educación, seguridad social, salud, vivienda y alimentación; en otras palabras, como puede apreciarse en el Tabla 2, casi tres cuartas partes de la sociedad presenta al menos una carencia asociada a esos derechos. En orden descendente, el mayor rezago está en el acceso a la seguridad social, del cual están marginados 61.2% de la población; aunque en menor proporción, todavía hay casi una cuarta parte sin acceso a una alimentación adecuada, una quinta parte se encuentra en situación de rezago educativo, sin acceso a servicios de salud y sin agua, drenaje

Tabla 2. Porcentaje y número de personas con carencias sociales y niveles inferiores a las líneas de bienestar en México, 2012

<i>Indicadores</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Millones de personas</i>
<i>Privación social</i>		
Población con al menos una carencia social	74.1	86.9
Población con al menos tres carencias sociales	23.9	28.1
<i>Indicadores de carencia social</i>		
Rezago educativo	19.2	22.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	21.5	25.3
Carencia por acceso a la seguridad social	61.2	71.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	13.6	15.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.2	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	23.3	27.4
<i>Bienestar</i>		
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	20.0	23.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	51.6	60.6

Fuente: Coneval, 2013a.

y electricidad, y alrededor de 14% reside en viviendas de mala calidad. Además de estas carencias, los indicadores de ingresos revelan que 20% de la población no cuenta con los recursos suficientes para adquirir lo indispensable y tener una nutrición adecuada (línea de bienestar mínimo), y un poco más de la mitad tampoco puede satisfacer sus necesidades no alimentarias (línea de bienestar).

Por otra parte, la mediciones históricas de pobreza por ingresos indican que ésta es una condición de larga data y que aún hoy día afecta a más de la mitad de los mexicanos (52%), lo cual representa una proporción similar a la que existía 30 años atrás (53% en 1984, véase Tabla 3). Además de mostrar la persistencia de la pobreza en

Tabla 3. Porcentajes y volúmenes de la población nacional en pobreza por ingresos (1950-2012)

<i>Año</i>	<i>Porcentajes</i>	<i>Número de personas</i>
1950	88.4	23,902,145
1956	83.5	26,840,834
1958	81.3	27,873,633
1963	75.2	30,449,341
1968	69.4	33,095,980
1977	63.8	39,962,886
1984	53.0	39,755,673
1989	53.5	44,765,279
1992	53.1	46,138,837
1994	52.4	47,018,805
1996	69.0	63,967,416
1998	63.7	60,671,333
2000	53.6	52,700,549
2002	50.0	50,406,024
2004	47.2	48,625,044
2005	47.0	48,895,535
2006	42.7	46,549,346
2008	47.7	53,381,457
2010	51.3	58,519,936
2012	52.3	61,350,435

Fuentes: de 1950 a 1989, Székely, 2005; y de 1992 a 2012, Coneval, 2013b.

nuestro país, las series históricas también revelan la vulnerabilidad de la población de menores recursos ante los efectos negativos de la inestabilidad económica y exhiben la ineficacia de las políticas y programas públicos para generar condiciones que permitan a las personas salir de manera permanente de una situación de pobreza. Como consecuencia de las dos crisis registradas en el periodo 1992-

2012 se presentó un repunte de enorme magnitud en el volumen de personas pobres: entre 1994 y 1996 su número se elevó en casi 17 millones, y entre 2006 y 2012 en poco más de 14.8 millones, con lo cual alcanzó una cifra superior a los 61.3 millones de personas en 2012.

Desde otros ángulos, la distribución social y territorial de la pobreza muestra un patrón que tiende a reforzar las condiciones de desigualdad prevalecientes entre regiones y entre grupos sociales. En la escala territorial se siguen observando profundas brechas entre las entidades más urbanizadas e industrializadas del país y las que cuentan con una población mayoritariamente rural y dedicada a las actividades primarias. Entre este último subconjunto destacan los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas por ser los más pobres y con la mayor proporción de habitantes rurales e indígenas. En el caso de los indígenas la intensidad con la que se presenta la pobreza no se limita a estos lugares, el fenómeno aqueja a todas estas comunidades distribuidas en el territorio nacional. Entre este subconjunto poblacional la pobreza alcanza una proporción cercana a 80% (Coneval, 2012: 45).

Como puede desprenderse, el sistema de bienestar que logró desarrollarse a lo largo de casi un siglo ha generado una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas. Por sus nexos estructurales con las actividades productivas predominantes, este sistema ha contribuido a acentuar las desigualdades que se generan en el ámbito económico, lo que lo hace claramente regresivo respecto de la norma redistributiva que se supone debe orientar su función. Todo ello ha configurado una política social que favorece a los individuos con mejor ubicación en la estructura económica, con ingresos más altos y con capacidad de organización e influencia en las decisiones gubernamentales.

Ante este escenario, el gobierno actual, desde el inicio de sus gestiones en diciembre de 2012, propuso una serie de reformas estructurales que se supone habrán de generar una nueva etapa en el



desarrollo del país. En este marco se logró en diciembre de 2013 la aprobación de un paquete de reformas en materia fiscal y de política social que, según sus propios promotores, habrán de “crear un México más próspero y más equitativo”. En lo que respecta a los ingresos, con la reforma hacendaria que entró en vigor en enero de 2014 se propone ampliar la recaudación tributaria, principalmente a través de aumentos al Impuesto sobre la Renta, tanto de personas físicas como morales, y la homologación del IVA en la frontera norte, que pasó de 11 a 16%. En lo referente a las reformas sociales se plantean dos medidas centrales: pensión universal para adultos mayores de 65 años por un monto de 1,092 pesos mensuales y un seguro de desempleo para trabajadores que hayan cotizado al menos durante 24 meses, el cual deberá cubrir un máximo de seis meses a partir del momento del despido. También entre 2013 y 2014 se aprobó una serie de cambios al artículo 3º constitucional y a la Ley General de Educación que tiene como objetivo “mejorar la calidad y equidad para contrarrestar las diferencias que hay en nuestro país en la educación de los alumnos mexicanos”.

De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica 2014 (SHCP, 2013), el gobierno federal espera que la maduración de la reforma hacendaria y la instrumentación de otras ya aprobadas (la energética y de telecomunicaciones, principalmente) traerán un repunte de la economía y el fortalecimiento de las finanzas públicas. En este documento se prevé que para 2017 la economía alcance tasas de crecimiento elevadas, así como el regreso a un presupuesto balanceado. De concretarse estos escenarios cabría la posibilidad de cambios importantes que permitan a la federación acceder a mayores recursos para financiar el desarrollo económico y social del país.

No hay duda que el futuro de la nación depende de la capacidad de la economía para superar sus debilidades estructurales y crecer a altas tasas en periodos prolongados; sin embargo, aun en el mejor escenario económico existen pocas posibilidades de dar viabilidad a un proyecto de desarrollo social incluyente si en el proceso no

se corrigen las desigualdades distributivas y territoriales, y se logra transformar el crecimiento en empleos dignos y mejor remunerados. De mantener a la política económica desvinculada de estos objetivos elementales, cualquier otra iniciativa gubernamental que intente incidir sobre las causas de la marginación y la pobreza será insuficiente y al final tendrá resultados desalentadores. Pero además, sin el debido resguardo de los mínimos de seguridad económica (empleo e ingresos) el Estado enfrentará serias dificultades para desplegar una política fiscal sana y expansiva que le permita fortalecer su intervención en el desarrollo, especialmente para financiar la provisión de los servicios de bienestar a los niveles requeridos.

Adicionalmente, para garantizar la protección del bienestar social se requiere del impulso de un conjunto de transformaciones de diversa índole, adaptadas a las particularidades por las que atraviesa cada componente de la política social, pero con el propósito común de ajustar, como lo propone la CEPAL (2000: 32-33), el diseño, financiamiento, provisión y regulación de las políticas a los principios de *universalidad*, *solidaridad* (distribución progresiva de los costos y acceso a los servicios sin importar las posibilidades contributivas) y *eficiencia* (capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos). Como lo afirma este organismo, una reforma de esta naturaleza no contradice la aplicación de criterios de selectividad en la distribución de recursos públicos entre los pobres, pero éstos deben ser entendidos no como una política social en sí misma, sino como “una condición para hacer más eficaz la universalización” (CEPAL: 33); tampoco se opone a la participación de agentes privados o la introducción de mecanismos de competencia y mercado, pero en cualquier caso éstos deben estar sometidos a una regulación que garantice la eficiencia y favorezca la equidad (CEPAL: 89).

Si tomamos en cuenta las limitaciones de nuestro actual sistema de protección social evidentemente la universalización de un nivel mínimo de bienestar, en los términos reconocidos en el mandato constitucional, resulta un asunto que por su envergadura

y complejidad requiere plantearse en un horizonte de largo plazo y en concordancia con los avances en materia de empleo y política fiscal. En nuestra opinión, el mayor desafío de la política social radica en la formulación de una estrategia que sea capaz de impulsar cambios institucionales fincados sobre una base financiera sustentable y equitativa, y en la perspectiva de ofrecer oportunidades de inclusión que permitan reducir las desigualdad regionales, económicas, étnicas, intergeneracionales y de género predominantes en la sociedad mexicana, y atender a los grupos más vulnerables (mujeres, niños, personas con discapacidad, indígenas y adultos mayores, entre otros). Dadas las dimensiones de este proyecto, debemos esperar que la transformación de las instituciones y de la propia sociedad en el tránsito hacia un Estado de bienestar avanzado se presente de manera gradual y con apego a una adecuada selección de prioridades. No obstante, la gradualidad como una característica insoslayable del proceso no debe traducirse en la pérdida de la orientación en torno al objetivo último (universalidad) ni exime de la responsabilidad de poner en marcha medidas que impriman velocidad a los cambios y mejoren la rentabilidad, eficacia, productividad y distribución de las inversiones, organizaciones y programas públicos.

## **Bibliografía y documentos consultados**

- Ángeles, Luis (1978), *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, México, Ediciones El Caballito.
- Ayala Espino, José (1988), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, FCE.
- Banco de México (2014), Producto interno bruto a precios corrientes, en [<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CR74&sector=2&locale=es>] (consulta: 21 de febrero de 2014).

- (2013), Informe sobre la Inflación, julio-septiembre 2013, en [<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B267954D6-CD39-39BE-AD88-3AD0ECCC47BC%7D.pdf>] (consulta: 21 de febrero de 2014).
- Banco Mundial (2014), Crecimiento del PIB (% anual), en [<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=default>] (consulta: 21 de febrero de 2014).
- Barba, Carlos (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, México, CEPAL (Serie Políticas Sociales).
- Blanco, Mercedes (1995), *Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias (1920-1988)*, México, CIESAS.
- Brachet-Márquez, Viviane (1996), *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, Colmex.
- Calderón, Felipe (2009), *Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno*, México.
- Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García (1983), *Las empresas públicas en México*, México, Porrúa.
- Carrillo Prieto (1991), “Derecho de la seguridad social”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, t. III, México, UNAM.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003), *Encadenamiento de series históricas del producto interno bruto de México, 1970-2001*, Cámara de Diputados, en [<http://www.cefp.gob.mx/intr/documentos/pdf/cefp/cefp0122003.pdf>] (consulta: 28 de febrero de 2014).
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Documento LC/G.2071(SES.28/3).
- Coneval (2014), Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular, México, en [<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Acceso%20y%20Uso%20Efectivo.pdf>] (consulta: 5 de agosto de 2014).
- (2013a), *Anexo estadístico de pobreza 2010-2012*, México, en [<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/>

- Pobreza%202012/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx] (consulta: 5 de agosto de 2014).
- (2013b), *Evolución de pobreza por la dimensión de ingreso en México, 1992-2012*, México, en [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx] (consulta: 5 de agosto de 2014).
- (2012), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México.
- Coplamar (1985), *Necesidades esenciales en México*, t. 2 (Educación), México, Siglo XXI.
- (1983), *Necesidades esenciales en México*, t. 4 (Salud), México, Siglo XXI.
- Cordera, Rolando (coord.) (1981), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE.
- y Carlos Tello (1997), *México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI (1a. ed. en 1981).
- Duhau, Emilio (1997), “Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina”, *Ciudades*, vol. 36, México.
- (1995), “Estado benefactor, política social y pobreza”, *Revista de Sociología*, vol. 29, México.
- Gamas, José (1983), “La reforma económica de la Constitución”, en Ruiz Massieu y Diego Valadés (coords.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- Garza, Gustavo (1985), *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1940-1970*, México, El Colegio de México.
- González, Gloria (1983), *Aspectos recientes del desarrollo social de México*, México, UNAM.
- González Navarro, M. (1985), *La pobreza en México*, México, El Colegio de México.
- Gordon R., Sara (1999): “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, en Martha Scheuingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/GURI, pp. 49-79.

- INEGI (2014), *PIB y cuentas nacionales de México. PIB-trimestral, variación anual, 2013*, en [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>] (consulta: 21 de febrero de 2014).
- (2010), *XIII Censo general de población y vivienda. Tabulados básicos*, México.
- (1994), *Estadísticas históricas de México*, México.
- Latapí, Pablo (1975), “Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)”, *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 12.
- Malloy, James (1986), “Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos”, en Carmelo Mesa-Lago (coord.), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*, México, FCE.
- Martínez del Campo, Manuel (1985), *Industrialización en México*, México, COLMEX.
- Mesa Lago, Carmelo (1978), *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*, EUA, Pittsburgh University Press.
- Narro Robles, José (1993), *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, México, FCE.
- Ordóñez, Gerardo (2012a), *Diversidad vulnerada. Discriminación y política de protección del derecho a la igualdad en Baja California Sur*, México, COLEF
- (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM/Sedesol.
- Peña, Enrique (2013), *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*, México.
- Perzabal, Carlos (1988), *Acumulación de capital e industrialización compleja en México*, México, Siglo XXI-CIDE.
- Reyna, José Luis (1977), “Redefining the authoritarian regime”, en Reyna, J. y Richard Weinert (comps.), *Authoritarianism in México*, EUA, Institute for the Study of Human Issues.
- Rubio Lara, Ma. Josefa (1991), *La formación del Estado social*, España, MTYSS.

- Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés (coords.) (1983), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- Salinas, Carlos (1994), *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, México.
- (1988), *Discurso de toma de posesión*, 1 de diciembre de 1988.
- Sayeg Helú, Jorge (1991), *El constitucionalismo social mexicano*, México, FCE.
- SHCP (2014), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*, México.
- (2013a), *Criterios Generales de Política Económica 2014*, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/index.html> (consulta: 20 de febrero de 2014).
- (2013b), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*, México.
- (2012), *Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2012*, México.
- (1998), *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998. IV. Impulso al bienestar social*, México.
- Solís, Leopoldo (1990), *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI.
- Székely, Miguel (2005), *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, México, Sedesol, (Serie Documentos de Investigación, 24).
- Villarreal, René (1988), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (1929-1988)*, México, FCE.
- Wilkie, James W. (1978), *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE.
- Wionczek, Miguel S. (1986), “La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas”, en L. Solís, *La economía mexicana. II. Política y desarrollo*, México, FCE.
- Zorrilla Arena, Santiago (1988), *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, México, Limusa.

Anexo 1. PIB y Gasto federal programable en clasificación funcional, 1921-1970 (millones de pesos de 1980) /1

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Gobierno</i>		<i>Desarrollo Económico</i>	<i>Desarrollo Social</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud y Seguridad Social/ 2</i>	<i>Des. Urbano, Agua Potable y Ecología</i>	<i>PIB</i>
		<i>Total</i>	<i>Militar</i>						
<i>1921</i>	11.9								257.3
<i>1922</i>	22.0								263.3
<i>1923</i>	18.9								272.4
<i>1924</i>	16.0								268.0
<i>1925</i>	11.3	7.8	4.6	2.2	1.3	1.1	0.2		284.6
<i>1926</i>	13.3	8.3	4.4	3.3	1.7	1.4	0.3		301.7
<i>1927</i>	14.6	9.0	5.0	3.8	1.8	1.4	0.4		288.4
<i>1928</i>	14.6	8.7	4.9	4.0	1.9	1.5	0.4		290.2
<i>1929</i>	14.3	8.9	5.2	3.4	2.0	1.5	0.5		279.0
<i>1930</i>	14.6	8.0	4.1	4.3	2.3	1.8	0.5		261.5
<i>1931</i>	13.6	7.5	3.8	3.7	2.4	2.0	0.4		270.1
<i>1932</i>	13.7	7.8	3.9	3.6	2.3	1.9	0.4		229.9
<i>1933</i>	14.2	8.3	3.7	3.4	2.5	2.1	0.4		255.8
<i>1934</i>	14.5	8.1	3.6	3.9	2.5	2.0	0.5		273.1
<i>1935</i>	17.5	8.2	4.1	6.1	3.2	2.5	0.7		293.4
<i>1936</i>	21.9	7.8	4.1	10.1	4.0	3.1	0.9		316.8
<i>1937</i>	20.6	7.2	4.0	9.5	3.9	3.1	0.8		327.3
<i>1938</i>	20.2	7.6	3.8	8.2	4.4	3.0	1.4		332.6
<i>1939</i>	22.1	9.9	4.1	7.6	4.6	3.0	1.6		350.5
<i>1940</i>	23.3	10.9	4.4	7.6	4.8	3.2	1.6		355.3
<i>1941</i>	25.0	12.5	4.6	7.3	5.2	3.3	1.9		389.9
<i>1942</i>	24.7	12.1	4.8	7.2	5.4	3.3	2.1		411.8
<i>1943</i>	29.1	14.6	5.0	9.3	5.2	3.1	2.1		427.0
<i>1944</i>	28.7	12.6	4.1	11.2	4.9	3.2	1.7		461.9
<i>1945</i>	29.7	13.3	4.3	10.7	5.7	3.9	1.8		476.4
<i>1946</i>	26.8	12.6	3.7	9.5	4.7	3.6	1.1		507.7



1947	24.6	7.5	4.7	11.6	5.5	3.7	1.8		525.2
1948	30.7	8.7	5.1	16.2	5.8	3.9	1.9		546.8
1949	42.2	9.1	5.2	26.6	6.5	4.5	2.0		576.8
1950	34.8	8.9	5.2	19.2	6.7	4.7	2.0		633.9
1951	41.0	8.5	4.8	26.1	6.4	4.6	1.8		682.9
1952	53.5	9.2	5.4	37.1	7.2	5.3	1.9		710.1
1953	45.7	9.8	6.0	27.8	8.1	6.0	2.1		712.0
1954	56.9	11.2	6.8	36.1	9.6	7.3	2.3		783.2
1955	53.2	11.0	6.7	33.0	9.2	6.9	2.3		849.7
1956	57.2	11.3	6.8	35.3	10.6	7.9	2.7		907.8
1957	59.6	12.2	7.5	35.8	11.6	8.6	3.0		976.6
1958	67.4	12.5	7.6	41.4	13.5	10.0	3.5		1028.5
1959	64.6	12.3	7.1	30.5	21.8	11.3	3.6	6.9	1059.3
1960	86.5	14.6	7.8	44.5	27.4	14.0	5.1	8.3	1145.3
1961	67.4	14.1	7.9	25.6	27.7	15.2	5.4	7.1	1201.7
1962	71.3	15.7	8.4	26.9	28.7	16.9	5.5	6.3	1257.9
1963	79.3	16.9	8.7	33.3	29.1	18.8	4.4	5.9	1358.4
1964	96.2	17.9	9.4	41.5	36.8	23.0	5.6	8.2	1517.2
1965	300.5	17.5	9.7	216.6	66.4	24.8	34.4	7.2	1729.3
1966	300.2	19.2	9.9	210.1	70.9	27.3	34.9	8.7	1834.7
1967	336.6	19.8	10.2	236.1	80.7	29.9	40.6	10.2	1942.2
1968	351.9	25.9	11.6	232.3	93.7	32.0	51.8	9.9	2125.2
1969	403.0	30.4	13.3	270.1	102.5	37.7	53.1	11.7	2197.8
1970	367.1	65.5	12.2	193.5	108.1	39.6	56.3	12.2	2340.8

1/ Todos los datos fueron deflactados con el Índice de Precios Implícitos del PIB, 1980=100.

2/ De 1925 a 1936 se refiere al gasto del Departamento de Salubridad General, en 1937 y hasta 1943 se incorpora el Departamento de Asistencia Social Infantil. A partir de 1944, con la fusión de ambos departamentos, se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual lleva actualmente el nombre de Secretaría de Salud. A partir de 1965 se incluyen los gastos del IMSS e ISSSTE, ya que el sector paraestatal fue incluido en los presupuestos hasta ese año.

Fuentes: Elaboración propia con base en series de datos contenidas de 1921 a 1964; INEGI, 1994; y de 1965 a 1970, Salinas, 1994.

Anexo 2. PIB y Gasto federal programable  
en clasificación funcional, 1970-2014 (millones de pesos de 1993) /1

Año	Total	Gobierno	Desarrollo Económico	Desarrollo Social	Educación	Salud y Seguridad social			Asistencia Social, Vivienda y Desarrollo Regional				PIB
						Total	Salud	Seguridad Social	Total	Asistencia Social	Vivienda y Desarrollo Regional	Desarrollo Regional	
1970	80301.4	14327.6	42316.5	23657.2	8663.2	12328.4			2665.6			2665.6	493470.2
1971	86058.7	10966.2	47938.0	27154.4	9817.4	14726.1			2611.0			2611.0	514054.5
1972	103373.2	12236.4	56385.4	34751.4	11551.2	17424.6			5775.6			5775.6	557686.6
1973	125217.2	14335.2	73230.5	37651.5	13039.9	18998.5			5613.2			5613.2	604583.2
1974	137089.9	14430.5	80698.8	41960.6	14570.6	22766.6			4623.4			4623.4	641527.6
1975	174757.6	16626.4	109818.4	48312.9	18734.8	24578.1			5000.0			5000.0	677524.5
1976	168296.3	16102.3	96964.8	55229.3	21319.2	27790.2			6119.9			6119.9	706242.7
1977	164724.8	16162.3	93181.9	55380.6	23668.9	25583.9			6127.9			6127.9	730556.8
1978	185842.2	16105.9	109191.3	60545.0	25473.6	27741.6			7329.8			7329.8	795992.4
1979	209940.7	14415.5	125608.8	69916.4	28147.1	29925.1			11844.2			11844.2	873189.1
1980	247473.7	18115.6	152798.7	76559.4	29851.3	33201.3			13506.7			13506.7	953812.8
1981	302917.4	18474.7	190927.3	93515.4	37033.3	36781.4			19700.7			19700.7	1037487.0
1982	273733.8	16536.9	165275.8	91921.1	38168.4	36615.2			17137.5			17137.5	1030972.6

1983	229004.7	13887.4	151208.2	63909.0	26534.4	28928.9				8445.7	8445.7	8445.7	987710.0
1984	240143.7	16070.8	157983.9	66088.9	28287.8	27463.9				10337.2	10337.2	10337.2	1023368.1
1985	225021.8	16273.4	139034.4	69714.1	28885.9	27998.4				12829.7	12829.7	12829.7	1049907.9
1986	209132.8	14716.2	130574.2	63842.4	25413.1	28780.6				9648.7	9648.7	9648.7	1010495.2
1987	197439.9	13452.8	123852.7	60134.3	25733.3	26307.7				8093.4	8093.4	8093.4	1029247.5
1988	185786.6	14158.7	112500.2	59127.7	25750.0	27159.5				6218.3	6218.3	6218.3	1042066.1
1989	174632.6	15399.6	97498.8	61734.2	26488.7	29956.1				5289.4	5289.4	5289.4	1085815.1
1990	180834.9	17061.4	94970.9	68802.6	28146.6	32558.0		1100.2	31457.8	8098.1	8098.1	8098.1	1140847.5
1991	186504.0	20137.2	84050.2	82316.5	32346.8	38154.6		1099.5	37055.1	11815.2	11815.2	11815.2	1189017.0
1992	195189.0	18721.2	81381.9	95085.9	39295.6	41294.2		1508.3	39785.9	14496.1	14496.1	14496.1	1232162.3
1993	206987.2	21566.5	79093.4	106327.3	47221.5	44092.3		383.7	43708.6	15013.5	15013.5	15013.5	1256196.0
1994	230420.5	25697.4	83879.4	120843.7	53672.4	47511.4		15658.6	31852.8	19659.9	19659.9	19659.9	1311661.1
1995	194578.8	21286.1	70049.4	103243.3	46600.5	42285.1		15112.4	27172.7	14357.7	14357.7	14357.7	1230771.1
1996	206742.2	21519.9	76901.3	108321.1	48370.7	43586.4		16667.4	26919.0	16364.0	16364.0	16364.0	1294196.6
1997	229905.2	27876.0	83170.1	118859.1	49666.5	53840.7		22931.1	30909.6	15351.8	15351.8	15351.8	1381839.2
1998	226619.2	24337.3	71872.9	130409.0	56036.4	57110.6		23898.7	33211.9	17262.0	17262.0	17262.0	1451350.9
1999	233098.1	27859.3	63950.7	141288.1	57573.7	67231.2		31140.1	36091.0	16483.3	16483.3	16483.3	1505876.0
2000	249984.8	33781.2	65226.0	150977.6	60504.3	71737.6		36067.0	35670.6	18735.8	18735.8	18735.8	1605127.9

2001	258852.9	31512.6	67741.0	159599.3	64940.7	73024.9	37419.7	35605.2	21633.6	3525.9	18107.7	1604601.0
2002	278535.2	30853.0	82412.9	165269.3	67019.5	75609.1	34306.0	41303.1	22640.7	3764.9	18875.8	1616987.7
2003	295412.2	39808.1	90135.8	165468.3	63959.1	76119.2	41501.1	34618.1	25390.0	4099.0	21291.0	1639468.0
2004	293941.4	30910.3	90369.1	172661.9	64421.4	78562.8	41098.2	37464.6	29677.7	4467.2	25210.4	1707689.1
2005	313039.0	31708.3	97259.4	184071.4	67989.6	84744.5	47365.0	37379.5	31337.3	5382.3	25954.9	1762427.9
2006	331898.7	35133.9	100472.7	196292.1	70892.1	89322.5	49087.7	40234.8	36077.5	7343.5	28734.0	1853195.6
2007	359361.2	38577.5	107266.0	213517.8	73863.1	97959.8	52015.0	45944.8	41694.9	7016.5	34678.5	1913614.4
2008	394152.6	37530.4	122067.3	234554.9	76463.9	111798.3	51948.6	59849.7	46292.8	10745.9	35546.9	1936398.0
2009	417367.7	36825.0	154183.0	226359.7	79021.4	106554.8	56646.6	49908.2	40783.6	10490.9	30292.6	1821106.0
2010	430809.9	38085.0	151779.4	240945.5	81048.6	113197.3	58116.8	55080.5	46699.7	11892.6	34807.1	1917281.2
2011	443984.7	40539.5	151573.7	251871.5	82978.7	121164.7	61616.4	59548.3	47728.1	12178.0	35550.1	1991819.2
2012	463663.3	43040.6	161478.5	259144.1	86906.6	128479.7	65199.8	63279.9	43757.8	12809.5	30948.3	2069987.3
2013	439190.4	40142.2	147413.5	251634.7	80733.8	126613.2	63670.7	62942.6	44287.7	14300.0	29987.7	2092757.2
2014	484354.3	44346.7	161494.8	278512.8	85961.4	139443.1	67270.9	72172.2	53108.3	17380.2	35728.2	2155539.9

1/ Entre 1970 y 2005 los datos fueron deflactados con el Índice de Precios Implícitos del PIB 1993=100. A partir de 2005 la actualización del PIB real se realizó aplicando las tasas de crecimiento reportadas en: de 2005 a 2012: Banco Mundial, 2014; para 2013: INEGI, 2014; y para 2014: Banco de México, 2013.

Fuentes: Elaboración propia con base en series de datos contenidas en: Para el Gasto Federal Programable: de 1970 a 1989: Carlos Salinas, 1994; de 1990 a 2008: Calderón, 2009; de 2009 a 2011: Peña, 2013; para 2012: SHCP, 2012; para 2013: SHCP, 2013b; y para 2014: SHCP, 2014. Para el PIB: de 1970 a 1987: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2003; de 1988 a 2004: Banco de México, 2014.



# Acusaciones de fraude y su efecto en la legitimidad. Experimento en encuestas sobre la opinión ciudadana acerca del IFE

*Salvador Vázquez del Mercado Almada\**

## Resumen

Este trabajo explora el efecto de las acusaciones de fraude electoral sobre la legitimidad del IFE. Haciendo uso de un experimento en encuestas, se evaluó el cambio en la opinión ciudadana acerca del IFE después de escuchar una viñeta que describe una elección hipotética en la que el candidato perdedor hace una o varias acusaciones de fraude y el IFE defiende sus acciones. Los hallazgos indican que el impacto de las acusaciones depende tanto del énfasis que haga la acusación en los procedimientos, como en las predisposiciones en la confianza en el IFE o la identidad partidista.

En particular, las acusaciones que describen las fallas en los procedimientos tienen un efecto negativo de magnitud mayor que la demanda del recuento de los votos. Además, los ciudadanos con altos niveles de confianza en el IFE tienden a sentirse decepcionados al escuchar una acusación, aunque en leve medida, escuchar que el IFE siguió los procedimientos al pie de la letra mejora su opinión.

\* Director general adjunto de Información Estratégica, Coordinación de Opinión Pública, Presidencia de la República.

Finalmente, los ciudadanos que se identifican con los partidos perdedores castigan al IFE al escuchar las acusaciones. Estos resultados apuntan a la importancia de considerar los procesos de formación de opiniones toda vez que los legisladores consideren a la opinión pública como un factor en el diseño o reforma a las instituciones; el desencanto que pueden sentir los ciudadanos con ellas puede estar políticamente motivado. Más importante, ilustra el incentivo que tienen al diseñar instituciones transparentes y capaces de rendir cuentas porque a la ciudadanía le interesa que éstas sigan correctamente los procedimientos y, en consecuencia, las evalúan.

## Introducción

Las acusaciones de fraude electoral tienen el efecto de llevar la atención de la ciudadanía a las fallas en el comportamiento de los agentes electorales, como el IFE. Tienen, por tanto, la intención de afectar su legitimidad de forma negativa. Pero, ¿todos los ciudadanos las creen por igual o algunos se ven más afectados que otros? Y, ¿qué puede hacer un agente electoral para defenderse y resarcir su legitimidad a los ojos de los ciudadanos? Responder estas preguntas arrojará luz sobre las formas en las que las predisposiciones de los ciudadanos y la información que reciben interactúan para dictar el nivel de legitimidad de las instituciones públicas.

Los ciudadanos mexicanos tienen opiniones complejas sobre sus instituciones públicas y muestran actitudes y comportamientos consistentes con lo que se espera de ellos en una democracia. Evalúan a los candidatos y votan por ellos usando identidades partidistas definidas, aunque volátiles (Moreno, 2003, y Flores-Macías, 2009), responden a mensajes de campaña (Greene, 2009) y evalúan a los gobernantes de acuerdo con su desempeño en áreas sociales y económicas (Buendía, 1996; Beltrán, 2003; Moreno, 2009). Las opiniones de los ciudadanos mexicanos responden también a las características

democráticas del régimen, aunque de formas sutiles. Por ejemplo, las preferencias por el cambio de partido en el poder durante los últimos años del régimen del PRI (Domínguez y McCann, 1998) estaban relacionadas más con sus expectativas sobre la capacidad del gobierno entrante para mantener una economía estable que con sus credenciales democráticas (Buendía, 2004; Magaloni y Poiré, 2004), aunque la democratización del régimen es algo que importa mucho a grupos pequeños (Bruhn, 1997, 2009; Eisenstadt, 2007).

La legitimidad de las instituciones mexicanas ha sido intensamente estudiada en el contexto comparado (Booth y Seligson, 2009; Norris, 2011), en especial la de los agentes electorales (Birch, 2008; Rosas, 2010). Estos últimos estudios están enfocados a los antecedentes macropolíticos e institucionales de la legitimidad de los agentes electorales, dejando de lado los mecanismos psicológicos y comunicacionales que subyacen a la formación de las opiniones. La presente investigación propone estudiar la legitimidad de los agentes electorales haciendo uso de un diseño experimental en encuestas que explorarán el papel que tienen las predisposiciones, como la confianza en el IFE, para moderar el efecto de las acusaciones de fraude electoral.

Bajo el fuego cruzado de acusaciones de fraude quedan los agentes electorales —en este caso, el IFE— que son el foco de las acusaciones tanto porque deben organizar materialmente la elección como regular el comportamiento de los demás involucrados. Están encargados de producir una elección creíble (o, en casos menos afortunados, sólo de pretenderlo) y las acusaciones de fraude electoral van directamente al corazón de su mandato legal. Las acusaciones de fraude pueden estar dirigidas a cuestionar los procedimientos o los resultados de la elección. Cada una de estas estrategias tiene consecuencias distintas para públicos diferentes. Antes de proceder es necesario primero recordar que el efecto de las acusaciones de fraude no es homogéneo para todos los ciudadanos. Existen diferencias *sustantivas* e *instrumentales* en la forma en la que



las acusaciones de fraude son aceptadas por los ciudadanos. Son *sustantivas* porque representan patrones de opinión que permiten concluir que la legitimidad de un agente electoral es una construcción teóricamente explicable, empíricamente observable y políticamente relevante. Y son *instrumentales* porque los actores políticos interesados en organizar elecciones creíbles, en participar en ellas y en resolver querellas e inconformidades por los resultados, pueden estructurar sus discursos de forma tal que cuenten la historia que más les convenga. De esta forma, les permiten afinar la forma en la que hablan sobre su involucramiento en un escándalo electoral, minimizar sus daños o convencer a audiencias específicas de un punto de vista en particular.

Así es como cobra relevancia política el proceso de la formación de las opiniones ciudadanas sobre los agentes electorales: toda vez que los agentes legislativos deseen resarcir los agravios que detecten en la opinión pública relacionados con fallas en el desempeño de los agentes electorales, lo harán modificando su entramado legal e institucional. La dinámica de la opinión pública es tal que procesos comunicacionales o psicológicos afectan la formación de opiniones. Por tanto, moderan la asignación de la responsabilidad, si ésta es medida en términos de indignación colectiva, que se pueden imputar a los agentes electorales. Con ello, influyen en la percepción de necesidad o en las directrices de las modificaciones que el Legislativo determine en las leyes a que son sujetos. Los resultados de esta investigación dejan claro que los ciudadanos tienen memoria y, aun quienes profesan tener confianza en las instituciones recuerdan los momentos en los que fallaron y están listos para usar estas memorias para reevaluarlas. La buena noticia es que la confianza efectivamente es un capital que tienen en reserva, pero sólo aquellas instituciones que la han cultivado. Éste es un incentivo para las instituciones públicas de mejorar su desempeño, no necesariamente repartiendo beneficios públicos sino haciéndolo de forma clara y transparente. A los ciudadanos les importa que lo hagan y lo recuer-

dan —en algunas circunstancias— hasta cuando dejan de hacerlo. Las estrategias de comunicación institucional que basen su mensaje en las bondades del trabajo de una organización política sólo funcionarán en los ciudadanos que ya tengan razones para creer.

Para explorar los efectos de las acusaciones de fraude y de las defensas de los agentes electorales, a continuación se discutirán los mecanismos de formación de opiniones y cómo son mediados tanto por las predisposiciones de los ciudadanos como por los discursos de los políticos. Después serán reseñadas diversas investigaciones sobre la legitimidad de un sistema político y, en particular, de sus instituciones electorales. Más adelante se presentará el diseño del experimento en encuestas cuyos resultados serán discutidos. El artículo culmina con las conclusiones y consideraciones finales.

## **La formación de opiniones sobre los agentes electorales**

Los individuos no son receptores pasivos de información que creen todo lo que escuchan y ajustan sus opiniones en consecuencia. Más bien, la información que reciben pasa por varios filtros, como la credibilidad del medio de comunicación o la identidad partidista del político que la emite, antes de ser agregada al resto de las consideraciones que son usadas para formar y actualizar opiniones. La formulación más básica de este proceso fue propuesta por Zaller (1992), quien postuló que las opiniones de los individuos son producto de la agregación casi aritmética de las predisposiciones que puede recordar en ese momento con la información que fue aceptada. Por ejemplo, al escuchar en la radio una entrevista con un diputado quien argumenta que el precio de la gasolina debe subir porque está subsidiada a costa de los impuestos, un ciudadano puede aceptar este mensaje, agregarlo a las cosas que sabe sobre el precio de la gasolina y opinar ahora que el precio debe bajar. Este efecto es

contingente a que el ciudadano escuche el mensaje (lo que no es trivial: es casi imposible afectar las opiniones de quien no recibe información nueva), que considere que el noticiero es creíble y que el político sea de un partido al que el ciudadano sea afín.

Sin embargo, el proceso de agregación de información no es tan simple como suena a primera instancia: los individuos no reciben nueva información y la agregan a lo que ya saben haciendo los cálculos lógicos y aritméticos que postulaba Zaller; más bien, solamente hacen un análisis acucioso cuando la situación lo amerita. Generalmente, las personas hacen uso de atajos cognitivos que operan de forma paralela al procesamiento consciente de información (lo que significa que sus mecanismos son usualmente opacos a la introspección), haciendo uso de emociones, estereotipos y de otros heurísticos para tomar decisiones rápidamente (Lodge y Taber, 2013). Ambos “sistemas” de procesamiento de información y generación de opiniones (Kahneman, 2013) funcionan de forma simultánea y las opiniones que se forman los ciudadanos dependen de ambos en función del interés y los recursos disponibles para poner atención en lo que sucede (Lau y Redlawsk, 2006). Pueden entrar en conflicto, por ejemplo, al escuchar a un candidato —al que uno prefiere porque se identifica con su partido político— tomar una postura que contradice la lógica, la evidencia empírica o las propuestas de campaña.

Las opiniones de la gente dependen tanto de la información que reciben sobre eventos políticos y lo que los actores involucrados dicen de ellos, como de sus predisposiciones que les permiten decidir qué hacer con la información que reciben, esto es, si lo que escuchan debe ser aceptado o ignorado. Los ciudadanos no creen todo lo que escuchan, y también tienen una preferencia marcada por buscar fuentes que les informen cosas que les resulten creíbles (Zaller, 1992). Este proceso se vuelve políticamente instrumental porque las opiniones que se forman los ciudadanos siguen patrones definidos, coordinados por identidades colectivas y medios de información que atienden a públicos particulares. Pero ciertos gru-

pos literalmente toman partido y encuentran más creíbles las explicaciones (McGraw y Hubbard, 1996) que sus políticos preferidos, quienes “encuadran” los eventos (Chong, 1996, y Druckman, 2004) al describirlos en los términos que les son más favorables a ellos o más agravantes a sus adversarios.

El impacto de estos “encuadres” (o *frames*) depende de su capacidad para persuadir a las audiencias de interés con la fuerza de sus argumentos o usando fuentes creíbles. Dado que los políticos están interesados en contar su historia en los términos que les son más favorables, e influir con ello en las opiniones de los ciudadanos, éstos son testigos de una “competencia de encuadres” (Chong y Druckman, 2007) venida de las distintas versiones que escuchan. Éste es el esquema bajo el cual serán analizados los efectos de las acusaciones de fraude electoral en la legitimidad del IFE: una competencia de encuadres en la que un candidato argumenta que su derrota en las urnas es producto del fraude y el IFE que contraargumenta que todas sus actividades son completamente legales. ¿Cuál encuadre es más fuerte? ¿Cuál ganará la *competencia*?

El efecto de los encuadres —así como de cualquier nueva información— depende de las predisposiciones de los ciudadanos. En particular, las opiniones sobre los agentes y las instituciones gubernamentales dependen principalmente de dos factores: de su legitimidad —expresada en términos de la confianza que sienten los ciudadanos— y de la identidad partidista.

En general, es posible decir que las opiniones sobre el gobierno, sus actores y sus reglas dependen de dos factores: de su *desempeño*, entendido como su capacidad para producir bienes y servicios que sean apreciados por los ciudadanos (Huntington, 1993) y por su capacidad para engendrar en ellos la creencia de que su autoridad es legítima. La *legitimidad*, por su parte, es un concepto amplio porque son muchos los motivos por los que los ciudadanos pueden creer que un actor político tiene derecho a imponer su voluntad sobre otros. Ya Weber (en Gerth y Mills, 1990) había

descrito a la racionalidad, la tradición y al carisma como las fuentes de la legitimidad de un gobernante, lo que da una probada de la mezcla de factores racionales y afectivos que sustentan las opiniones sobre los políticos. Easton (1975) estableció también una distinción entre la legitimidad que viene del desempeño, dependiente de los beneficios materiales que pueda proveer el régimen y cuyos efectos son pasajeros, de aquella “difusa” que depende del apego a las reglas del régimen, cuyos efectos son duraderos y trascienden las fallas en el desempeño; Easton la describió como una “reserva” de apoyo que el régimen tiene disponible cuando las cosas no van tan bien.

El manto conceptual de legitimidad abarca muchas ideas más (Weatherford, 1992). Dos que son particularmente importantes para un estudio de los efectos de las acusaciones de fraude electoral en la legitimidad de los agentes electorales —como el IFE— son: la confianza en las instituciones (Cleary y Stokes, 2006; Birch, 2008, y Rosas, 2010) y la evaluación sobre la corrección de los procedimientos con los que operan (Tyler, 2006). Ambos conceptos están relacionados con la expectativa de que la autoridad cumpla sus promesas y haga su trabajo de forma justa; juicio que a su vez depende de su comportamiento pasado (Levy y Stoker, 2000). La construcción del apoyo “difuso” a las instituciones toma muchos años y experiencias positivas. De hecho Gibson, Caldeira y Braid (1998), en sus estudios sobre la legitimidad de las cortes supremas de Estados Unidos y Europa, encontraron que más que el número de años que lleva instituida la Corte, es el número de casos adjudicados públicamente de forma justa lo que construye su legitimidad. Gibson y Caldeira (2003: 8) más tarde hicieron experimentos en opinión pública en Sudáfrica para explorar la legitimidad de su corte suprema a los ojos de sus ciudadanos y encontraron que en un sistema tan joven es habitual que las opiniones sobre ella dependan de factores fácilmente explotables de forma política, lo que tiene el efecto de hacer muy difícil “confinar los conflictos políticos a temas

de política pública y prevenir que desborden en una lucha sobre la naturaleza misma del régimen”. Es el objetivo de este proyecto investigar si las instituciones electorales están, y de qué forma, afectadas por estos procesos.

En los términos de la construcción de las opiniones discutidas más arriba, el nivel de confianza en las instituciones electorales es una predisposición disponible en la mente de los ciudadanos al momento de escuchar una acusación de fraude y determinar la evaluación que hacen de ellas. Si el argumento de Easton sobre la “reserva” de apoyo es cierto (y la confianza expresada por los ciudadanos en el IFE es una expresión de tal reserva), entonces los ciudadanos que digan confiar en el IFE deberán recibir con más indulgencia las acusaciones de fraude. Por el contrario, es posible que la democracia mexicana es aún lo suficientemente joven como para que no existan suficientes memorias de elecciones sin escándalos o rumores de fraude. En este caso, las expresiones de confianza pueden ser expresiones de una reserva de apoyo no tan profunda y llevar a una decepción aún mayor a los ciudadanos que ya creían que las elecciones sucederían sin contratiempos.

La identidad partidista provee un sentido de identificación grupal que tiene efectos tanto afectivos como cognitivos en el ciudadano y ha sido estudiada desde los inicios de las investigaciones en opinión pública (Campbell *et al.*, 1980 [1960]) como uno de los heurísticos más poderosos en la psicología y el comportamiento de los ciudadanos en una democracia (Popkin, 1994). En primer lugar, provee un sentido de pertenencia a la colectividad de quienes “le van” al partido y, por tanto, todo lo asociado al partido le gustará más. En segundo lugar, todo lo que digan sus candidatos o representantes electos les parecerá más familiar y creíble, por lo que, en una campaña y durante tiempos más normales de gobierno, su atención favorece los mensajes de los políticos de su partido (Green, Palmquist y Schickler, 2006). Estos efectos se refuerzan

mutuamente para producir una audiencia cautiva que, muy importante, aprende a esperar cierto tipo de mensajes, con cierta línea ideológica o retórica, de los políticos de su partido. Este “bono a la reputación” opera de forma independiente al apego afectivo que ya provee la identidad partidista (Sniderman y Stiglitz, 2012). Todas estas asociaciones, afectivas, cognitivas y reputacionales, generan un incentivo fuerte para los políticos a no desviarse de la línea partidista que ya trazaron (Downs, 1957). Volvamos al ejemplo del ciudadano que escucha a un diputado (por el que votó porque se identifica con su partido) proponer un alza al precio de la gasolina. Si como candidato los había denunciado como un agravio al bienestar de los más pobres, la combinación del apego partidista y la reputación ideológica del partido harán que este argumento domine al más reciente, restándole credibilidad y también agravando la reputación del diputado y, posiblemente, la del partido.

El papel que juega la identificación partidista en formar y polarizar las opiniones de los ciudadanos (Bartels, 2002) tiene dos consecuencias importantes. La primera es que estos efectos también operan para los encuadres en la comunicación (Druckman, 2004), funcionando como un filtro para la información que usan los políticos para describir a su conveniencia los eventos de los que son partícipes. Esto significa que las explicaciones e historias de los políticos no funcionarán con todos por igual, algunos las aceptarán y otros las encontrarán increíbles. Esto implica la existencia de incentivos para la comunicación estratégica, en la que los políticos hablan de temas cercanos a sus electorados, a veces haciendo uso de encuadres o mensajes que son efectivos por funcionar para audiencias específicas más que en el público en general (Vavreck, 2009). En los términos más concretos de los efectos de las acusaciones de fraude electoral, significa que describir una derrota electoral como efecto de un fraude será una estrategia productiva si un número significativo de ciudadanos está dispuesto a creer la acusación; de igual forma, una declaración de la institucionalidad de la elección,

como táctica defensiva del agente electoral, será efectiva en cuanto suficientes ciudadanos la encuentren creíble.

La segunda consecuencia es que estos procesos operan también para el gobierno, las elecciones y la democracia en México y, por tanto, las opiniones que se forman los ciudadanos de ellas serán influidas por su identidad política. Las opiniones sobre los diversos niveles del gobierno, desde los políticos que gobiernan hasta las reglas del régimen que observan, han sido estudiadas a detalle, tanto en su origen como en sus consecuencias (Norris, 1999 y 2001; Booth y Seligson, 2009). Un mecanismo con el cual la identidad partidista afecta la opinión del gobierno, instituciones y actores, es el sesgo que induce la posición de los ciudadanos respecto al partido que ganó las elecciones: quienes votaron por él tienen opiniones mucho más positivas sobre el gobierno y la democracia que quienes votaron por alguien que perdió las elecciones. Esto es más grave para los partidarios cuyos candidatos no han ganado una elección en mucho tiempo (Anderson *et al.*, 2005) y aún más para los ciudadanos que vivan en democracias cuyos agentes electorales son más dependientes del Poder Ejecutivo (Maldonado y Seligson, 2014). Estrada y Poiré (2007) encontraron que los ciudadanos mexicanos más agraviados por la controversia tras la elección de 2006 fueron los perredistas, quienes en menor frecuencia calificaron al país como *democracia* tras su derrota. Este efecto, sin embargo, no fue observado por los priistas, lo que indica que no todos los perdedores son iguales: unos tienen más cuentas por saldar con el régimen que otros.

## Diseño experimental

En resumen, la interacción entre las predisposiciones y la información recibida determinan la formación de opiniones. En este caso, predisposiciones como la confianza en el IFE o la identidad partidista interactúan con los discursos sobre una elección hipotética,



como acusaciones de fraude para determinar la opinión del IFE. La medición de estos efectos, sin embargo, es complicada por varios factores. En primer lugar, las predisposiciones influyen en la credibilidad de los mensajes y en la exposición a ellos, mientras que los encuestados no son buenos para recordar con precisión cuáles mensajes han escuchado, ni para describir cuál es el efecto que tuvo en ellos (Ansolabehere e Iyengar, 1997). La manera más sencilla de resolver estas complicaciones es usando un diseño experimental que exponga aleatoriamente a los encuestados a diversos tipos de discurso que varían de forma sistemática.

El análisis del efecto de acusaciones de fraude electoral en las opiniones sobre los agentes electorales como el IFE debe tomar en cuenta el rol moderador (Baron y Kenny, 1986) de la identidad partidista y la confianza en el IFE. Este diseño experimental permite medir con precisión el efecto de un tipo específico de discurso al comparar la evaluación de los entrevistados que lo escucharon con la evaluación que hacen quienes no lo escucharon. Este diseño permite, por tanto, medir los efectos individuales de diversos tipos de discurso sobre las elecciones, esto es, las formas en las que los actores involucrados en una controversia electoral encuadran la derrota de uno de los candidatos alternativamente como un fraude o como una elección legal. La asignación sistemática de información sobre una elección, provista en la forma de una viñeta que se lee al entrevistado durante el levantamiento de la encuesta, permite comparar los efectos de cada tipo de discurso porque éstas son idénticas salvo los detalles cruciales. La asignación aleatoria de dichas viñetas evita que lo que escuchan los entrevistados esté relacionado de forma alguna con sus predisposiciones políticas. Facilita también la comparación entre los grupos que escucharon a una u otra variación de las viñetas porque, en términos agregados, estos grupos son casi idénticos entre sí. Este método permite hacer una atribución causal precisa a las acusaciones de fraude en la opinión del IFE que, además, permite comparar la magnitud de sus efectos (Shadish, Cook y Campbell, 2001).

La variable dependiente del estudio es la calificación que dan los entrevistados al IFE después de escuchar la viñeta, que es medida con la pregunta “Ahora, usando una escala de calificación de 0 a 100, donde 0 es muy mal, 50 es ni bien ni mal, y 100 es muy bien, ¿Cómo calificaría al IFE?”. Esta pregunta evalúa la opinión sin hacer referencia alguna a los eventos descritos. De esta forma, los entrevistados darán su opinión del IFE haciendo uso de sus predisposiciones y de la información que recibieron. La identidad partidista y la confianza en el IFE habían sido medidas en preguntas anteriores, separadas por otras sobre temas no relacionados con las elecciones. La pregunta es escueta, omitiendo cualquier detalle del desempeño del instituto, pero las viñetas que la preceden dan un recuento de los sucesos cuyos efectos se ven reflejados en la opinión que se forman del IFE. Las viñetas contienen variaciones sobre una acusación de fraude electoral, una afrenta al desempeño y cumplimiento de las funciones del instituto. En la medida en que la opinión expresada por los entrevistados responda a estas acusaciones, entonces la evaluación puede considerarse efectivamente como una medición de su legitimidad.

A detalle, el experimento tiene una configuración  $2 \times 2 \times 2$  en la que los entrevistados escucharon una viñeta seleccionada aleatoriamente que contenía la descripción de una elección. La introducción a la viñeta pedía al entrevistado que imaginara una elección hipotética en la que competían solamente dos candidatos:

A continuación le voy a pedir que hablemos del proceso electoral. Imagine que en una elección para presidente de la república sólo compitieron dos candidatos: uno del partido que gobierna y otro del partido de la oposición. El IFE anunció que el candidato del partido en el gobierno ganó la elección.

Después escucharon uno —o una combinación— de los siguientes discursos (los “tratamientos” en el lenguaje experimental):

- Acusación *institucional*. Una semana antes de la elección, el candidato de la oposición dijo a los votantes que el gobierno haría un fraude para favorecer a su candidato y mostró nombres repetidos en el padrón electoral.
- *Petición de recuento*. El candidato de la oposición denunció que el IFE cometió un fraude y pidió un recuento voto por voto.
- *Defensa*. El IFE dijo que se apegó a la ley y que cualquier revisión de los resultados sería justa y legal.

Estos discursos fueron extraídos de pasadas experiencias de escándalos electorales identificados, usados por agentes y por los partidos, haciendo análisis de contenido de los discursos sobre las elecciones. La acusación *institucional* es un ejemplo de la preocupación de la oposición (especialmente del PRD) durante la conformación del Registro Federal Electoral, durante el primer tercio de la década de 1990. Se considera *institucional* porque hace referencia explícita al desempeño del instituto, por lo que se espera que tenga un efecto mayor en la calificación que le dan los entrevistados. En comparación con el efecto de la petición de un recuento “voto por voto”, ésta es una referencia clara al escándalo poselectoral de 2006 que omite cualquier mención al desempeño del IFE, según fue usada en el experimento.

En términos de Chong y Druckman (2007), se espera que la acusación *institucional* resulte un encuadre más “fuerte” porque tendrá un efecto más pronunciado; la petición de un recuento será un encuadre de menor fuerza. Aún más débil, la defensa del IFE es el encuadre de menor fuerza porque, presentada por sí misma no dice nada que los ciudadanos no esperen. Después de todo, organizar una elección de forma legal es su función de cualquier manera; no se espera que tenga un efecto por sí mismo en la opinión del instituto. Sin embargo, se espera que cobre más relevancia al escucharlo junto con una acusación de fraude y que tenga un efecto *sano* en la opinión del IFE, especialmente si se escucha junto con la acusación *institucional*.

Las viñetas hacen uso de descripciones de lo sucedido en elecciones pasadas para maximizar su credibilidad como encuadres. Sin embargo, esta verosimilitud tiene un costo. Las acusaciones suceden en momentos diferentes relativas a la elección hipotética. La declaración de que hay irregularidades en el padrón electoral sucede antes de la elección, mientras que la petición de un recuento sucede después. Estos encuadres se apegan de la forma más cercana posible a los eventos históricos, pero ello tiene la consecuencia desafortunada de confundir las características del discurso relativo a la elección, con el momento en el que sucedió, lo que puede afectar su credibilidad de forma que el diseño experimental no está diseñado para controlar. Después de todo, una acusación que sucede antes de la elección tiene menos probabilidades de ser interpretada como el producto de una derrota que no es aceptada públicamente. Para minimizar esta confusión en los efectos será creada una tercera variable, *negatividad generalizada*, para medir el efecto de las acusaciones de fraude, obviando los detalles que contienen. Esta variable tomará un valor positivo si los entrevistados escucharon alguna de las acusaciones o si escucharon ambas.

A continuación se presentarán los resultados del experimento en encuesta diseñado para explorar los efectos de las acusaciones de fraude en las opiniones del IFE. La encuesta fue operada y levantada por el área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en septiembre de 2009. En total fueron entrevistadas 2,500 personas, seleccionadas de una muestra de alcance nacional, con un esquema de muestreo probabilístico y polietápico. La encuesta fue levantada un par de meses después de las elecciones legislativas de 2009, en las que no hubo conflictos pre o poselectorales significativos.

## Resultados

Los resultados del experimento son analizados utilizando los coeficientes de un modelo de regresión de mínimos cuadrados, y como

variable explicada la medición de legitimidad del IFE descrita anteriormente. Dada la escala de 101 puntos usada en esta pregunta, estos coeficientes tienen una interpretación sencilla: cada punto del coeficiente corresponde al número de puntos en la escala que gana o pierde la legitimidad del IFE con cada tratamiento. Por otro lado, las combinaciones de estos tratamientos fueron modelados con una interacción entre estos coeficientes, lo que facilita una interpretación sencilla: un coeficiente de interacción significativo indica que la combinación tiene un efecto independiente de los llamados *efectos principales* que los tratamientos tienen por sí mismos. Los modelos expuestos contienen también controles para la identidad partidista, el nivel de confianza en el IFE y variables sociodemográficas. A continuación se presentan los tabulados con los coeficientes relevantes de las regresiones; los resultados completos se presentarán en el anexo.

La Tabla 1 contiene los resultados de los modelos que evalúan el efecto de las acusaciones de fraude en la calificación del IFE. El

Tabla 1. Legitimidad del IFE

	<i>Modelo 1</i>			<i>Modelo 2</i>		
Negatividad generalizada	-9.44	***	(2.13)			
Defensa IFE	-0.16		(2.46)	-0.16		(2.46)
Acusación institucional				-13.19	***	(2.68)
Petición de recuento				-6.9	**	(2.49)
Neg. gen. + defensa IFE	2.43		(2.87)			
Institucional + petición				12.12	**	(3.6)
Institucional + defensa				7.27	*	(3.6)
Petición + defensa				-0.7		(3.49)
Institucional + petición + defensa				-6.1		(5.05)

La primera columna muestra los coeficientes de regresión; la segunda contiene los indicadores de significancia estadística y, la tercera, entre paréntesis, los errores estándar robustos de los coeficientes.

\*\*\*- sig. al 0.001, \*\* - sig. al 0.01, \* - sig. al 0.1.

primer modelo evalúa solamente el efecto de la negatividad generalizada, la defensa del IFE y la interacción entre ambas. El efecto generalizado de las acusaciones de fraude es significativo: al escucharlas, los entrevistados reducen casi 10 puntos su calificación del instituto (-9.44), mientras que la defensa puede hacer poco para mejorar la situación. Es interesante notar que según lo esperado, no tiene ningún efecto por sí misma (-0.16) y que escucharla junto con alguna acusación de fraude le provee el contexto necesario para tener un efecto que resulta pequeño (2.43) y no significativo.

Es posible hacer un análisis más detallado de los efectos de las acusaciones al analizarlas por separado. El modelo 2 contiene los resultados de la regresión que incluye las dos acusaciones por separado y sus interacciones. Lo primero que salta a la vista es el efecto de la acusación *institucional* que describe las fallas en el desempeño del IFE. Y que produce una caída de 13.2 puntos en la evaluación del instituto. Este efecto es menor en magnitud a la petición de un recuento (-6.9), cuyo poder para influir en la opinión pública probablemente deriva de la alta visibilidad del conflicto postelectoral de 2006. Al evaluar el efecto de la defensa del IFE en contra de las acusaciones encontramos que hablar de leyes al defender al instituto tiene un efecto salubre en su opinión al defenderse de acusaciones sobre su desempeño (la interacción entre la acusación *institucional* con la defensa tiene un coeficiente de 7.27), pero es completamente inefectiva contra la petición de recuento (-0.7). Este resultado ilustra la crisis de legitimidad del IFE que siguió al conflicto de 2006: tras el escándalo y la demanda de un recuento “voto por voto” había muy poco que el IFE podía decir o hacer para apuntalar su legitimidad reiterando la legalidad de sus acciones, ilustrando con claridad el mecanismo que opera detrás de la legitimidad procedimental (Tyler, 2006) del IFE; una defensa que reitere la legalidad en los procedimientos sólo es útil contra una acusación que hable de sus fallas. El efecto total de la acusación *institucional* y la defensa es de -6.1 (significativo al 0.05), lo que indica que aún esta defensa no es capaz de deshacer com-

pletamente el daño provocado por la acusación. La consecuencia de esto es doblemente importante: en primer lugar, indica que los ciudadanos se mantienen en guardia al escuchar una aseveración de la legalidad de las acciones del instituto, manteniendo un sano escepticismo respecto a sus discursos; en segundo lugar, es una señal de alerta a cualquier otra institución pública preocupada por la opinión que tengan los ciudadanos de ella, puesto que aseveraciones de legalidad de sus acciones pueden hacer relativamente poco para minimizar el daño que les causa verse involucradas en un escándalo.

Es necesario considerar un resultado inesperado. La combinación de acusaciones de fraude, expresada en la interacción de ambos tratamientos, tiene un coeficiente positivo y estadísticamente significativo (12.12). Este resultado es inesperado porque viola la expectativa implícita de que el efecto de la interacción entre las acusaciones mostraría la forma en la que ambas se refuerzan mutuamente (resultando en un coeficiente de signo negativo e, idealmente, estadísticamente significativo).

En cambio, este llamado *efecto de contraste* (Chong y Druckman, 2007), acorde con el cual la combinación de acusaciones tiene un efecto *positivo*, es probablemente el resultado de la aparición de ambas acusaciones en una misma viñeta, llamando demasiada atención a la artificialidad de la historia que contiene. Estos efectos son inesperados y difíciles de predecir (Tourangeau y Rasinski, 1988), pero han sido documentados en contextos en los que la secuencia de la información provista en un cuestionario de opinión sugiere un intento de influir en las respuestas de los entrevistados (Strack, Schwartz *et al.*, 1993). Para algunos practicantes y analistas de la opinión pública estos efectos de contraste pueden parecer inconsistencias que deben ser tratadas como errores a ignorar, pero que en realidad proveen información valiosa sobre los procesos de formación de las opiniones (Tourangeau y Rasinski, 1988). En este caso, tal resultado indica que los entrevistados que escuchan ambas acusaciones parecen decidir que son falsas o exageradas y compensan al IFE incrementando su ca-

lificación. En la medida en la que los entrevistados perciban que una acusación está de más, el efecto buscado por el candidato acusador puede ser contraproducente. Esto no significa que los ciudadanos dejen de creer las acusaciones cuando un escándalo se torna particularmente complicado, sino que existe un límite al efecto de las acusaciones que se apilan una sobre otra, más allá del cual tienen un efecto contraproducente a la intención de deslegitimar al agente electoral.<sup>1</sup>

En resumen, las acusaciones de fraude afectan la legitimidad del IFE, en particular cuando hablan sobre su desempeño al organizar la elección, más que cuando uno de los perdedores solicita un recuento. Además, el IFE puede hacer poco para defenderse en la opinión pública, que en todo caso parece tener una tolerancia limitada a las acusaciones de fraude. Los mecanismos que subyacen a estos efectos pueden ser estudiados por medio de interacción entre las predisposiciones de los entrevistados con la información provista en las viñetas. Esta interacción mostrará las formas en las que las predisposiciones moderan el efecto de las acusaciones de fraude.

La primera de las predisposiciones relevantes es la confianza en que el IFE hará bien su trabajo. Para explorar los efectos de moderación de la confianza en la recepción de las acusaciones de fraude se dividirá la muestra en entrevistados que expresen niveles altos y bajos de confianza<sup>2</sup> y se compararán los coeficientes de las regresiones resultantes. Las relaciones verdaderamente robustas serán modela-

<sup>1</sup> Otra interpretación de estos resultados es que la artificialidad de la viñeta genera un artefacto del experimento, esto es, un efecto indeseado, resultado primordialmente de la configuración del cuestionario. Una consecuencia de esta interpretación es que los efectos interactivos de diversas acusaciones de fraude, en el caso de un escándalo lo suficientemente complejo y creíble, serán mucho más poderosos en la formación de las opiniones de lo que un experimento con la configuración actual es capaz de medir.

<sup>2</sup> La muestra fue dividida en el valor mediano de la escala resultante de hacer la siguiente pregunta: “El Instituto Federal Electoral (IFE) organiza las elecciones para presidente, senadores y diputados federales. Podría decirme: ¿qué tanto confía en el IFE para organizar las elecciones?”.



das como una interacción de tercer nivel entre la interacción de los tratamientos con la confianza. Las diferencias entre los coeficientes o una interacción de tercer nivel estadísticamente significativa indican que el efecto de un tratamiento o combinación de tratamientos varía con cada nivel de confianza, lo que puede interpretarse como evidencia de que la confianza modera la recepción de las acusaciones de fraude (Tabla 2).

Según Easton (1975), la legitimidad que los gobiernos y las instituciones construyen con años de trabajo —su llamado *apoyo difuso*— funciona como una reserva de apoyo que tienen disponible en caso de una falla en su desempeño. En el caso particular del IFE, esta hipótesis puede traducirse en la expectativa de que la opinión de él será más resistente a las acusaciones de fraude para los ciudadanos que hayan expresado un nivel alto de confianza. La hipótesis de la *reserva de apoyo* también lleva a esperar que la defensa del IFE será más efectiva porque recordará a los entrevistados por qué confían en el instituto. La Tabla 2 contiene los resultados de los modelos para los entrevistados que hayan expresado, respectivamente, niveles altos y niveles bajos de confianza en el IFE. En el modelo 3 el primer resultado que salta a la vista es el efecto de la negatividad generalizada de magnitud mucho mayor para los entrevistados con altos niveles de confianza (-12.13) que para los entrevistados cuyos niveles de confianza son bajos (-5.57, no es estadísticamente significativo, en el modelo 4), lo que contradice la expectativa de la *reserva* de apoyo de Easton. Al contrario, los entrevistados que más confían en el IFE resultan ser quienes más lo castigan al escuchar la combinación de acusaciones de fraude.

La confianza parece ser una fuente de razones por las cuales es más fácil decepcionarse en mayor medida del IFE. Este efecto de “decepción” no es difícil de explicar; sin embargo, al tomar en cuenta que las instituciones electorales en México son jóvenes aún y quienes profesen tenerle confianza probablemente todavía recuerdan eventos de fraude electoral que son recordados por las acusaciones y, en consecuencia, son usadas para calificar al IFE. Quienes

Tabla 2. Legitimidad del IFE por nivel de confianza

	<i>Modelo 3</i> <i>Confianza alta</i>		<i>Modelo 4</i> <i>Confianza baja</i>		<i>Modelo 5</i> <i>Modelo completo</i>	
Negatividad generalizada	-12.13	*** (2.49)	-5.57	(3.78)	-6.76	(5.91)
Defensa IFE	-3.35		5	(4.33)	-0.13	(2.45)
Neg. gen. + defensa IFE	7.45	* (3.38)	-5.37	(5.1)	-5.83	(5.65)
Neg. gen * confianza en el IFE					-0.74	(1.45)
Neg. gen. + defensa IFE * confianza en el IFE					2.31	(1.31)

La primera columna muestra los coeficientes de regresión; la segunda contiene los indicadores de significancia estadística y, la tercera, entre paréntesis, los errores estándar robustos de los coeficientes.

\*\*\*- sig. al 0.001, \*\* - sig. al 0.01, \* - sig. al 0.1.

no confiaban en el instituto antes de escuchar las acusaciones no recibieron nada nuevo de ellas y lo calificaron casi como lo hubieran calificado si no las hubieran escuchado. Este efecto de “decepción” es una instancia más de los efectos de contraste documentados por Tourangeau y Rasinski (1988). Indica que la confianza en las instituciones, aun para quienes la profesan intensamente, está fincada también en memorias negativas que pueden ser traídas de vuelta con nuevos escándalos.

Pero no todo está perdido para el IFE. Aunque su defensa no tiene ningún efecto por sí misma para quienes tienen altos niveles de confianza, ejerce un efecto positivo (7.45) porque las consideraciones positivas que sustentan la confianza son traídas de vuelta a la memoria de los entrevistados al escuchar la defensa. El coeficiente de la interacción de tercer nivel, disponible en el tercer modelo mostrado en el modelo 5 (Tabla 2) también es significativo (aunque a un nivel bajo).<sup>3</sup> Este resultado permite refinar la hipótesis de la “reserva” de apoyo de Easton, para el caso de una institución joven como el IFE. Aunque la confianza parece tener detrás de sí memorias de errores pasados que fácilmente vuelven a la atención de los ciudadanos, lo apuntalan memorias de elecciones bien organizadas y otras instancias de correcto desempeño institucional. El IFE puede recordarlas a los ciudadanos que ya las creen. Sin embargo, el efecto de esta interacción es menor al daño que causa el escándalo. La comunicación a favor del IFE es aún menos efectiva para contrarrestar el efecto de las acusaciones electorales.

<sup>3</sup> Estos efectos tienen niveles de significancia baja, lo que significa que, dada su magnitud, resaltan relativamente poco del ruido estadístico asociado a sus errores estándar; por ejemplo, la interacción entre la negatividad general y la defensa del IFE es significativa al 0.03, mientras que la interacción de tercer nivel es significativa al 0.07 —lo que no supera el estándar mínimo de significancia al 0.05—. Estos resultados se muestran, sin embargo, por su valor sustantivo y, es posible argüir, por qué es posible ser un poco más laxo con los estándares de significancia estadística, dado que la naturaleza controlada del experimento minimiza fuentes de errores aleatorios.

El análisis de la negatividad generalizada omite las particularidades en los efectos de las acusaciones de fraude que, al ser analizadas por separado, muestran a más detalle los mecanismos que operan en la formación de opiniones sobre el IFE. En particular muestran cómo la confianza en el IFE modera el efecto de la acusación institucional, pero no el de la petición de recuento. Este efecto es observable en el modelo 6 (Tabla 3) que contiene las combinaciones entre todos los tratamientos y las interacciones de una de las acusaciones (y de su combinación con la defensa) con el nivel de confianza en

Tabla 3. Legitimidad del IFE con interacciones con ambos tipos de acusaciones

	<i>Modelo 6</i> <i>Interacciones con acusación</i> <i>institucional</i>			<i>Modelo 7</i> <i>Interacciones con petición</i> <i>de recuento</i>		
Acusación institucional	0.23		(5.94)	-13.11	***	(2.68)
Petición de recuento	-6.92	**	(2.49)	-9.29	*	(5.48)
Defensa IFE	-0.24		(2.46)	-0.1		(2.46)
Institucional + petición	11.92	**	(3.58)	12.03	**	(3.6)
Institucional + defensa	-10.76		(7.41)	7.14	*	(3.59)
Petición + defensa	-0.6		(3.48)	-4.49		(6.44)
Institucional + demanda + defensa	-5.99		(5.03)	-6.06		(5.05)
Institucional * confianza en IFE	-3.70	**	(1.41)			
Institucional + defensa * confianza en IFE	5.00	**	(1.72)			
Petición * confianza en IFE				0.68		(1.33)
Petición + defensa * confianza en IFE				1.07		(1.5)

La primera columna muestra los coeficientes de regresión; la segunda contiene los indicadores de significancia estadística y, la tercera, entre paréntesis, los errores estándar robustos de los coeficientes.

\*\*\*- sig. al 0.001, \*\* - sig. al 0.01, \* - sig. al 0.1.

el IFE —de igual forma que los contenidos de la Tabla 2—. Estos modelos exploran la moderación de las acusaciones usando interacciones de tercer nivel, sólo que omiten el primer paso de dividir el análisis en niveles de medias. En el modelo 6, el efecto directo de la acusación institucional es ahora inexistente, mientras que permanece en el modelo 7, al mismo tiempo que el efecto directo de la combinación entre la acusación institucional y la defensa pierde significancia estadística en el modelo 6, para mantenerla en el modelo 7. Ambos efectos directos desaparecen porque la acusación institucional ejerce su efecto en la opinión del IFE dependiendo del nivel previo de confianza.

En la sección inferior de la Tabla 3 pueden encontrarse las interacciones de tercer nivel entre estos coeficientes y la confianza en el IFE. Para el modelo 6, los efectos de la acusación *institucional* y de su combinación con la defensa tienen los signos esperados y son estadísticamente significativos. El efecto de “decepción” descrito arriba aparece de nuevo: quienes confían en el IFE y escuchan que hay problemas con el padrón electoral bajan su calificación. También, quienes además escuchan que el IFE hizo todo de forma legal recuperan razones para confiar en él y suben la calificación. La primera lección que podemos extraer de estos resultados es que la legitimidad del IFE tiene —como se esperaba— un componente significativo de evaluación sobre su desempeño en el cumplimiento de sus funciones. Tal es la naturaleza de la arena discursiva en la que juegan los agentes electorales y, en general, todas las grandes instituciones políticas, que las nociones sobre su desempeño son importantes para su legitimidad y cualquier ataque a ésta que hable sobre cómo hacen su trabajo, si siguen los procedimientos y cumplen las leyes, tendrá un efecto pernicioso en la opinión que se formen los ciudadanos de ellas. Esto puede parecer trivial, pero no lo es: a los ciudadanos les importa cómo trabajen las instituciones y qué tanto sigan las reglas en su operación (Hibbing y Theiss-Morse, 1995) (Tabla 4).

Tabla 4. Legitimidad del IFE con identificación partidista

	<i>Modelo 8</i> <i>Alta identificación</i> <i>con el PAN</i>		<i>Modelo 9</i> <i>Alta identificación</i> <i>con el PRI</i>		<i>Modelo 10</i> <i>Alta identificación</i> <i>con el PRD</i>	
Defensa IFE	-4.22	(6.88)	0.83	(4.22)	-10.54	(7.99)
Acusación institucional	-11.8	(8.07)	-5.9	(4.82)	-17.4	(7.41)
Petición de recuento	6.16	(7.04)	-9.61	(5.18)	-14.96	(7.6)
Institucional + petición	3.65	(10.66)	8.1	(7.34)	17.66	(10.13)
Institucional + defensa IFE	16.44	(10.7)	1.67	(6.95)	-1.66	(9.92)
Petición + defensa IFE	-0.66	(9.13)	-0.41	(7.2)	6.42	(11.01)
Institucional + petición + defensa IFE	-12.14	(14.42)	5.4	(10.56)	1.07	(14.13)

La primera columna muestra los coeficientes de regresión; la segunda contiene los indicadores de significancia estadística y, la tercera, entre paréntesis, los errores estándar robustos de los coeficientes.

\*\*\*- sig. al 0.001, \*\* - sig. al 0.01, \* - sig. al 0.1.

En la Tabla 3 es evidente que la petición de un recuento no es moderada por la confianza en el IFE. En cambio, en la Tabla 4 se muestran los efectos de moderación de la identidad partidista; se muestran las regresiones para los entrevistados con niveles altos de identificación con los tres partidos más grandes.<sup>4</sup> Lo primero que es necesario notar es que el efecto de la petición de recuento varía con la identidad partidista de los entrevistados: mientras que no tiene ningún efecto para los panistas, ya es observable para los priistas (-9.61) y, particularmente, para los perredistas (-14.96). Estos resultados no son sorprendentes. En primer lugar, los perdedores de una elección son más propensos a dar calificaciones más negativas a las instituciones electorales (Anderson, 2005), por lo que los entrevistados que se identifiquen con el PRI y con el PRD tienen motivos para considerar creíble la petición de recuento. En segundo lugar, no todos los perdedores son iguales: los perredistas escucharon de su candidato la petición del recuento “voto por voto” y fueron testigos (y probablemente también participantes) de las protestas poselectorales en 2006. Esto los convierte en perdedores que estaban particularmente predispuestos a creer una acusación de fraude acompañada de la petición de un recuento. Es interesante notar que las acusaciones de fraude tienen efectos complejos entre los perredistas, porque también son los más sensibles a la acusación institucional (-17.4), al tiempo que son quienes muestran los niveles más altos de “fatiga” al escuchar ambas acusaciones al mismo tiempo (17.66).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Los entrevistados fueron divididos en niveles altos y bajos de identificación al hacer los cortes en la mediana de la distribución de la respuesta a la pregunta: “En una escala de 1 a 5, donde 1 es “nada”, 3 es “más o menos” y 5 es “totalmente”, dígame, ¿qué tan... se considera usted?”, donde las opciones fueron “panista”, “priista” y “perredista”.

<sup>5</sup> Para hacer más breve la presentación de resultados fueron omitidas las regresiones con negatividad generalizada como variable explicativa. Los resultados son muy similares: el efecto de la negatividad generalizada es casi nulo para los panistas, significativo para los priistas y de mayor magnitud para los perredistas.

## Conclusiones

La legitimidad de los agentes electorales como el IFE es vital para una democracia, especialmente una tan joven como la mexicana en la que aún están frescas las memorias de escándalos electorales. No obstante, no todos los ciudadanos tienen los mismos recuerdos ni reciben de forma similar las acusaciones de fraude. La legitimidad electoral —en cuanto a que se trata de la opinión que tienen los ciudadanos de las elecciones y de los agentes encargados de organizarlas— depende tanto de lo que escuchan como de lo que tengan en la cabeza. Tras un escándalo electoral, la legitimidad del IFE es el resultado agregado del caleidoscopio de efectos recién descrito: las acusaciones que atacan los procedimientos agravan la legitimidad procedimental del IFE y son más efectivas, pues sólo piden una rectificación de los resultados; los ataques a la legitimidad procedimental tienen un efecto mayor en quienes confían más en el IFE porque aparentemente los decepcionan las fallas de la joven democracia mexicana; y las rectificaciones de resultados afectan más al IFE a los ojos de los votantes cuyos partidos han perdido más elecciones y tienen menos motivos para creer que hace bien su trabajo.

Estos resultados son importantes para los analistas interesados en la legitimidad institucional porque muestran las formas en las que la opinión pública esconde, al ser estudiada como un agregado, los mecanismos que subyacen a la evaluación de las instituciones. Muchos de éstos son políticamente relevantes porque revelan la estructura de incentivos que tienen los distintos actores políticos para hablar de su involucramiento en un escándalo electoral contextualizado en una democratización reciente. Por ejemplo, en su lucha por impulsar el desarrollo del entramado institucional de las elecciones en México, los partidos políticos que busquen usar las acusaciones de fraude para demandar elecciones más limpias deben enfocar sus esfuerzos en argumentar por qué las instituciones fallaron, más que en rechazar directamente los resultados de la elección.



Las acusaciones de fraude que pueden ser usadas como armas discursivas para fomentar la democratización (Mozaffar y Schedler, 2002; Schedler, 2009) funcionan mejor cuando argumentan claramente dónde falló el sistema. En general, toda oposición democrática que busca jugar su papel de ser el cuerpo político encargado de ventilar los trapos sucios de quienes están en el poder (Przeworski, 1991) será mucho más eficiente cuando hable de las fallas en términos directamente relacionados con las violaciones a los procedimientos. Desde luego, la legitimidad de las instituciones depende también de quién gane y quién pierda en la asignación de los recursos que invariablemente producen; las acusaciones de fraude afectan más a quienes recientemente perdieron una elección y aún más a quienes han perdido muchas. De la misma manera, los actores políticos pueden argumentar que un cambio en las instituciones es necesario porque actualmente producen más perdedores que ganadores —y los perdedores serán los más persuadidos por este argumento—. Pero su capacidad de persuadir a más ciudadanos será mayor al enfocarse en explicar claramente por qué hay más perdedores y qué hacer para remediarlo. El cambio institucional resultante tiene mayor potencial para ser legítimo.

Esta estrategia se enfrenta, desde luego, a la complejidad de la gran mayoría de los procedimientos y regulaciones de las instituciones públicas. Estos son “temas difíciles” (Carmines y Stimson, 1980), técnicamente complejos, pues requieren para su comprensión conocimientos y habilidades que relativamente pocos tienen. El reto para los actores interesados en promover una reforma está en encontrar y promover argumentos lo suficientemente sencillos como para ser fácilmente aceptados por la mayoría de los ciudadanos. Esto no siempre es posible. Hablar de nombres repetidos en el padrón electoral es sencillo, comparado, por ejemplo, con un argumento que toque la sobrerrepresentación producto de la fórmula de conversión de votos a escaños de representación proporcional. En términos de la discusión actual sobre las consultas que propondrán los distintos partidos políticos, es reco-

mendable que enfatizen argumentos procedimentales (“menos diputados tomarán decisiones más rápidamente” o “incrementar el salario mínimo lentamente evitará un aumento repentino en los precios”) que maximicen la legitimidad procedimental de las políticas resultantes.

Finalmente, queda por discutir la capacidad que tienen las instituciones públicas para legitimarse frente a la opinión pública. El efecto de la defensa del IFE —por sí mismo inútil— muestra que la comunicación diseñada para decir que las instituciones hacen lo que se supone deben hacer carece de cualquier efecto legitimador. Los ciudadanos no aprenden nada nuevo de las instituciones si éstas no hacen más que repetir que hacen todo bien. Estas aseveraciones, sin embargo, cobran fuerza al enfrentarse a un escándalo en el que sus procedimientos sean cuestionados y defendidos exitosamente. Es relevante que este efecto sea más poderoso para los ciudadanos que confían en las instituciones, mostrando que los actores a cargo de ellas tienen incentivos al legitimarlas con una historia de comportamientos correctos y procedimientos respetados porque estas memorias, junto con la gradual desaparición de memorias negativas, efectivamente construyen una reserva de apoyo en la mente de los ciudadanos. Esta reserva está disponible en tiempos difíciles, siempre y cuando los actores sean capaces de comunicar de forma eficiente los mensajes que traigan recuerdos positivos a los ciudadanos y, si el historial de éxitos es lo suficientemente largo, podrá endulzarles el mal trago. Las aseveraciones de probidad y legalidad sólo funcionan para recordarles los motivos por los cuales las instituciones merecen su confianza. Aunque la confianza se gana con hechos.

## Bibliografía

Anderson, Christopher J., André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan y Ola Listhaug (2005), *Losers' consent: elections and democratic legitimacy*, Reino Unido, Oxford University Press.

- Baron, Reuben M. y David A. Kenny (1986), "The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 51, núm. 6, EUA, The University of Texas at Austin.
- Bartels, Larry (2002), "Beyond the Running Tally: Partisan Bias in Political Perceptions", *Political Behavior*, vol. 24, núm. 2, en [www.jstor.org/stable/155835].
- Beltrán, Ulises (2003), "Venciendo la incertidumbre: el voto retrospectivo en la elección presidencial de julio de 2000", *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 2, México, CIDE.
- Birch, Sarah (2008), "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis", *Electoral Studies*, vol. 27, núm. 2, Reino Unido, University of Essex.
- Booth, John A. y Mitchell A. Seligson (2009), *The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Bruhn, Kathleen (2009), "López Obrador, Calderón, and the 2006 presidential campaign", en Jorge I. Domínguez, Lawson Chappell y Alejandro Moreno, *Consolidating Mexico's democracy: The 2006 presidential campaign in comparative perspective*, EUA, Johns Hopkins University Press.
- (1997), *Taking on Goliath: The emergence of a new left party and the struggle for democracy in Mexico*, EUA, Pennsylvania State University Press.
- Buendía, Jorge (2004), "The changing Mexican voter, 1991-2000", en Kevin J. Middlebrook, *Dilemmas of political change in Mexico*, Institute of Latin-American Studies of London-Center for US-Mexican Studies-UCSD.
- (1996), "Economic reform, public opinion, and presidential approval in Mexico, 1988-1993", *Comparative Political Studies*, vol. 29, núm. 5.

- Cambell, Angus, Phillip E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes (1980 [1960]), *The American Voter*, EUA, The University of Chicago Press.
- Carmines, Edward G. y James A. Stimson, “The two faces of issue voting”, *American Political Science Review*, vol. 74, núm. 1.
- Chong, Dennis (1996), “Creating common frames of reference on political issues”, en Diana. C. Mutz, Paul. M. Sniderman y Richard. A. Brody (coords.), *Political persuasion and attitude change*, EUA, Michigan University Press.
- y Jamie N. Druckman (2007), “Framing public opinion in competitive democracies”, *The American Political Science Review*, vol. 101, núm. 4, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Cleary, Mark R. y Susan C. Stokes (2006), *Democracy and the culture of skepticism: political trust in Argentina and Mexico*, EUA, Russell Sage Foundation.
- Domínguez, Jorge I. y James A. McCann (1998), *Democratizing Mexico: Public opinion and electoral choices*, EUA, Johns Hopkins University Press.
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, EUA, Harper and Row.
- Druckman, Jamie N. (2004), “Political preference formation: Competition, deliberation, and the (ir) relevance of framing effects”, *The American Political Science Review*, vol. 98:4.
- Easton, David (1975), “A Re-Assessment of the concept of political support”, *British Journal of Political Science*, vol. 5, núm. 4, Reino Unido.
- Eisenstadt, Todd A. (2007), “The origins and rationality of the ‘legal versus legitimate’ dichotomy invoked in Mexico’s 2006 post-electoral conflict”, *PS: Political Science and Politics*, vol. 40, núm. 1.
- Estrada, Luis y Alejandro Poiré (2007), “Taught to protest, learning to lose”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1.
- Flores-Macías, Francisco (2009), “Electoral volatility in 2006”, en Jorge I. Domínguez, Lawson Chapell y Alejandro Moreno

- (coords.), *Consolidating Mexico's democracy: The 2006 presidential campaign in comparative perspective*, EUA, Johns Hopkins University Press.
- Gerth, H. H. y C. Wright Mills (coords.) (1990), "Politics as a vocation", en *From Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, Routledge.
- Gibson, James L., Gregory A. Caldeira y Lester Kenyatta Spence (2003), "The Supreme Court and the US presidential election of 2000: Wounds, self-inflicted or otherwise?", Reino Unido, *British Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 4.
- y Vanessa A. Baird (1998), "On the legitimacy of National High Courts", *The American Political Science Review*, vol. 92, núm. 2.
- Green, Donald, Bradley Palmquist y Eric Schickler (2006), *Partisan hearts and minds; political parties and the social identity of voters*, EUA, Yale University Press.
- Greene, Kenneth F. (2009), "Images and issues in Mexico's 2006 presidential election", en Jorge I. Domínguez, Chapell Lawson y Alejandro Moreno (coords.), *Consolidating Mexico's democracy; the 2006 presidential campaign in comparative perspective*, EUA, Johns Hopkins University Press.
- Hibbing, John R. y Elizabeth Theiss-Morse (1995), *Congress as public enemy: Public attitudes toward American political institutions*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel (1993), *The third wave; Democratization in the late 20<sup>th</sup> Century*, EUA, University of Oklahoma Press.
- Kahneman, Daniel (2013), *Thinking fast and slow*, EUA, Farrar, Straus and Giroux.
- Lau, Richard y David P. Redlawsk (2006), *How voters decide: Information processing during election campaigns*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Levy, Margaret y Laura Stoker (2000), "Political trust and trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, vol. 3.

- Lodge, Milton y Charles Taber (2013), *The rationalizing voter*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz y Alejandro Poiré (2004), “The issues, the vote, and the mandate for change”, en Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson (coords.), *Mexico’s pivotal democratic election; candidates, voters, and the presidential campaign of 2000*, EUA, Stanford University Press-Center for US Mexican Studies, UCSD.
- Maldonado, Arturo y Mitchell Seligson (2014), “Electoral trust in Latin America”, en Pippa Norris, Richard W. Frank y Ferrán Martínez i Coma, *Advancing electoral Integrity*, Reino Unido, Oxford University Press.
- McGraw, Kathleen M. y Clark Hubbard (1996), “Some of the people some of the time: Individual differences in acceptance of political accounts”, en Diana. C. Mutz, Paul M. Sniderman y Richard. A. Brody (coords.), *Political persuasion and attitude change*, EUA, Michigan University Press.
- Moreno, Alejandro (2009), “The activation of economic voting in the 2006 Campaign”, en Jorge I. Domínguez, Chapell Lawson y Alejandro Moreno (coords.), *Consolidating Mexico’s democracy; the 2006 presidential campaign in comparative perspective*, EUA, The Johns Hopkins University Press.
- (2003), *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler (2002), “The comparative study of electoral governance”, *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1.
- Norris, Pippa (2011), *Democratic deficit; Critical citizens revisited*, Reino Unido, University of Cambridge Press.
- (1999), *Critical citizens: Global support for democratic government*, Reino Unido, Oxford University Press.
- Popkin, Samuel I. (1994), *The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns*, EUA, University of Chicago Press.

- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the market: Political and economic reforms in eastern Europe and Latin America*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Rosas, Guillermo (2010), “Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America”, *Electoral Studies*, vol. 29, núm. 1.
- Schedler, Andreas (2009), “Sources of competition under electoral authoritarianism”, en Staffan I. Lindberg (coord.) (2009), *Democratization by elections: A new mode of transition*, EUA, Johns Hopkins University Press.
- Shadish, William, Thomas D. Cook y Donald T. Campbell (2001), *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, EUA, Cengage Learning.
- Sniderman, Paul y Edward S. Stiglitz (2012), *The reputational premium: A theory of party identification and policy reasoning*, EUA, Princeton University Press.
- Strack, Fritz, Nortbert Schwartz, Herbert Bless, Almut Kübler y Michaela Wänke (1993), “Awareness of the influence as a determinant of assimilation versus contrast”, *European Journal of Social Psychology*, vol. 23.
- Tourangeau, Roger y Kenneth A. Rasinski (1988), “Cognitive processes underlying context effects in attitude measurement”, *Psychological Bulletin*, vol. 103, núm. 3.
- Tyler, Tom R. (2006), *Why people obey the law*, EUA, Princeton University Press.
- Vavreck, Lynn (2009), *The message matters: The economy and presidential campaigns*, EUA, Princeton University Press.
- Weatherford, M. Stephen (1992), “Measuring political legitimacy”, *The American Political Science Review*, vol. 86, núm. 1.
- Zaller, John R. (1992), *The nature and origins of mass opinion*, Reino Unido, Cambridge University Press.

# ANEXO

## Resultados completos de regresiones

Tabla 1. Legitimidad del IFE

	Modelo 1			Modelo 2		
	Coefficiente	Errores estándar robustos	valor P	Coefficiente	Errores estándar robustos	valor P
Negatividad generalizada	-9.4	2.13	0.000	-0.2	2.46	0.948
Defensa IFE	-0.2	2.46	0.950	-13.2	2.68	0.000
Acusación institucional				-6.9	2.49	0.006
Peticion de recuento	2.4	2.87	0.398			
Neg. gen. + defensa IFE				12.1	3.60	0.001
Institucional + petición				7.3	3.80	0.043
Institucional + defensa				-0.7	3.49	0.841
Peticion + defensa				-6.1	5.05	0.227
Institucional + petición + defensa	7.0	0.58	0.000	7.0	0.58	0.000
Confianza en IFE	1.6	0.40	0.000	1.7	0.40	0.000
Identificación con PRI	1.7	0.50	0.001	1.7	0.50	0.001
Identificación con PAN	-1.0	0.84	0.112	-1.0	0.64	0.133
Identificación con PRD	-1.5	1.28	0.236	-1.5	1.28	0.256
Género	-0.1	0.22	0.515	-0.2	0.22	0.446
Edad	0.2	0.31	0.569	0.2	0.31	0.545
Educación	41.5	4.57	0.000	41.2	4.57	0.000
Constante						
N	1788			1786		
F	25.08			18.1		
Probo > F	0.000			0.000		
R <sup>2</sup>	0.128			0.132		



Tabla 2. Legitimidad del IFE por nivel de confianza

	Modelo 3. Confianza alta			Modelo 4 Confianza baja			Modelo 5. Modelo completo		
	Coefficiente	Errores estándar robustos	valor P	Coefficiente	Errores estándar robustos	valor P	Coefficiente	Errores estándar robustos	valor P
Negatividad generalizada	-12.1	2.49	0.000	-5.6	3.78	0.41	-6.8	5.91	0.253
Defensa IFE	-3.4	-2.87	0.244	5.0	4.33	0.249	-0.1	2.45	0.958
Neg. gen. + defensa IFE	7.5	3.38	0.028	-5.4	5.10	0.292	-5.8	5.65	0.302
Neg. gen. + defensa IFE + Confianza en el IFE							-0.7	1.45	0.609
Confianza en el IFE	8.6	1.59	0.000	5.4	1.47	0.000	2.3	1.31	0.078
Identificación con PRI	1.5	0.47	0.001	1.8	0.72	0.012	1.6	0.40	0.000
Identificación con PAN	1.3	0.58	0.028	2.7	0.99	0.007	1.7	0.50	0.001
Identificación con PRD	-0.3	0.79	0.725	-2.0	1.06	0.56	-1.0	0.64	0.137
Género	-2.3	1.53	0.135	0.0	2.25	0.984	-1.5	1.28	0.243
Edad	-0.1	0.26	0.751	-0.3	0.38	0.444	-0.2	0.22	0.487
Educación	0.1	0.38	0.808	0.2	0.54	0.763	0.2	0.31	0.593
Constante	37.3	8.81	0.000	40.4	7.69	0.000	42.4	0.88	0.000
N	1099			1786			1786		
F	8.11			18.1			21.41		
Probo > F	0.000			0.000			0.000		
R <sup>2</sup>	0.067			0.132			0.13		

Tabla 3. Legitimidad del IFE con iteraciones con ambos tipos de acusaciones

	Modelo 6. Interacciones con acusación institucional			Modelo 7. Interacciones con petición de recuento		
	Coefficiente	Errores estándar robustos	valor P	Coefficiente	Errores estándar robustos	valor P
Acusación institucional	0.2	5.94	0.969	-13.1	2.68	0.000
Petición de recuento	-6.9	2.49	0.005	-9.3	5.48	0.090
Defensa IFE	-0.2	2.46	0.922	-0.1	2.46	0.968
Institucional + petición	11.9	3.58	0.001	12.0	3.60	0.001
Institucional + defensa	-10.8	7.41	0.147	7.1	3.59	0.047
Petición + defensa	-0.6	3.48	0.864	-4.5	6.44	0.486
Institucional + demanda + defensa	-6.0	5.03	0.234	-6.1	5.05	0.231
Institucional + confianza en IFE	-3.7	1.41	0.009			
Institucional + defensa + confianza en IFE	5.0	1.72	0.004			
Petición + confianza en IFE				0.7	1.33	0.609
Petición + defensa + confianza en IFE				1.1	1.50	0.476
Confianza en IFE	7.6	0.76	0.000	6.4	0.87	0.000
Identificación con PRI	1.6	0.40	0.000	1.7	0.40	0.000
Identificación con PAN	1.7	0.50	0.001	1.7	0.50	0.001
Identificación con PRD	-0.9	0.64	0.180	-0.9	0.64	0.145
Género	-1.4	1.27	0.268	-1.5	1.28	0.255
Edad	-0.2	0.22	0.425	-0.2	0.22	0.437
Educación	0.2	0.31	0.543	0.2	0.32	0.540
Constante	38.9	4.93	0.000	43.2	5.13	0.000
N	1786			1786		
F	17.23			16.16		
Probo > F	0.000			0.000		
R <sup>2</sup>	0.138			0.133		

Tabla 4. Legitimidad del IFE con identificación partidista

	Modelo 8. Alta identificación con el PAN			Baja identificación con el PAN			Modelo 9. Alta identificación con el PRI		
	Coefficiente	Errores estándar robustos	P-value	Coefficiente	Errores estándar robustos	P-value	Coefficiente	Errores estándar robustos	P-value
Defensa IFE	-4.2	6.88	0.540	0.0	2.62	0.993	0.8	4.22	0.844
Acusación institucional	-11.8	8.07	0.144	-13.3	2.86	0.000	-5.9	4.82	0.223
Petición de recuento	6.2	7.04	0.383	-8.6	2.58	0.001	-9.6	5.18	0.064
Institucional + petición	3.6	10.66	0.733	13.0	3.84	0.001	8.1	7.34	0.270
Institucional + defensa IFE	16.4	10.70	0.126	6.0	3.80	0.113	1.7	6.95	0.810
Petición + defensa IFE	-0.7	9.13	0.942	-0.6	3.78	0.868	-0.4	7.20	0.955
Institucional + petición + defensa IFE	-12.1	14.42	0.401	-4.9	5.40	0.369	5.4	10.56	0.609
Confianza en IFE	5.7	1.83	0.002	7.2	0.61	0.000	6.6	1.34	0.000
Identificación con PRI	1.0	1.67	0.563	1.7	0.42	0.000	0.0	0.00	0.000
Identificación con PAN	-2.9	3.54	0.434	2.8	0.90	0.002	-1.1	1.49	0.476
Identificación con PRD	0.4	1.77	0.823	-1.2	0.69	0.084	4.8	2.60	0.068
Género	-4.5	3.70	0.224	-1.2	1.36	0.361	-2.2	2.64	0.402
Edad	0.4	0.73	0.602	-0.2	0.23	0.315	-0.2	0.42	0.654
Educación	-1.4	0.95	0.134	0.3	0.33	0.310	0.2	0.62	0.744
Constante	71.5	22.16	0.001	39.6	4.86	0.000	49.0	9.21	0.000
N	217			1569			369		
F	176			17.98			3.65		
Probo > F	0.047			0.000			0.000		
R <sup>2</sup>	0.116			0.141			0.129		

	<i>Baja identificación con el PRI</i>			<i>Modelo 10. Alta identificación con el PRD</i>			<i>Baja identificación con el PRD</i>		
	<i>Coficiente</i>	<i>Errores estándar robustos</i>	<i>P-value</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Errores estándar robustos</i>	<i>P-value</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Errores estándar robustos</i>	<i>P-value</i>
Defensa IFE	-04	2.97	0.893	-10.5	7.99	0.189	0.8	2.59	0.752
Acusación institucional	-15.1	3.18	0.000	-17.4	7.41	0.020	-13.5	2.90	0.000
Petición de recuento	-6.2	2.87	0.030	-15.0	7.60	0.050	-6.3	2.65	0.018
Institucional + petición	13.4	4.13	0.001	17.7	10.13	0.083	12.2	3.88	0.002
Institucional + defensa IFE	9.0	4.20	0.033	-1.7	9.92	0.867	9.5	3.88	0.015
Petición + defensa IFE	-0.7	4.04	0.870	6.4	11.01	0.560	-1.1	3.68	0.775
Institucional + petición + defensa IFE	-8.6	5.76	0.134	1.1	14.13	0.940	-8.1	5.43	0.135
Confianza en IFE	7.0	0.65	0.000	8.2	1.50	0.000	6.7	0.62	0.000
Identificación con PRI	0.6	0.67	0.396	3.1	1.54	0.042	1.6	0.42	0.000
Identificación con PAN	2.0	0.54	0.000	1.3	1.54	0.392	1.7	0.54	0.002
Identificación con PRD	-1.0	0.56	0.123	3.2	2.02	0.110	3.3	2.80	0.245
Género	-1.2	1.46	0.418	1.2	3.55	0.729	-1.8	1.37	0.193
Edad	-0.2	0.26	0.384	-1.3	0.70	0.072	-0.1	0.23	0.812
Educación	0.2	0.36	0.581	1.0	0.85	0.235	0.1	0.33	0.754
Constante	42.3	5.29	0.000	25.1	15.53	0.107	37.9	5.51	0.000
N	1417			240			1546		
F	14.27			6.16			14.26		
Probo > F	0.000			0.000			0.000		
R <sup>2</sup>	0.13			0.226			0.125		



# Acerca de los autores

## **Ana Harumi Hayashida Carrillo**

Es licenciada en relaciones internacionales por la Universidad Iberoamericana. Estudió el posgrado en políticas comparadas de Asia en la Universidad de Kyushu, Japón, y la maestría en gobierno y asuntos públicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, México).

Tiene amplia experiencia en planeación, monitoreo y evaluación de proyectos de cooperación técnica y programas sociales en varios países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua, en sectores tales como medio ambiente, desarrollo social, agricultura y prevención de desastres.

Ha trabajado para la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y como consultora independiente para el gobierno de México, la FAO y el BID.

Actualmente es experta asociada de Causa Natura, organización civil dedicada al análisis y formulación de propuestas de política pública, altamente comprometida en generar cambios que reviertan los problemas de aprovechamiento de los recursos naturales.

## José Eduardo Rolón Sánchez

Doctor en estudios de medio ambiente y desarrollo por la Universidad de Anglia del Este, Inglaterra. Ha trabajado como director de Políticas Públicas de Comunidad y Biodiversidad AC, y como director de Investigación en Política Pública del Instituto Nacional de Ecología. Fue asesor en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En los últimos años ha centrado su investigación y trabajo dentro de organizaciones civiles y gubernamentales en el diseño, análisis y evaluación de la factibilidad política e institucional de políticas públicas, así como en estrategias de incidencia para implementar cambios encaminados al manejo sustentable de recursos naturales.

Actualmente es coordinador general de Causa Natura AC, centro dedicado a la investigación aplicada, la capacitación y difusión de información para el mantenimiento de los recursos naturales con eficiencia, equidad y sustentabilidad.

## Iliana Rendón Arias

Maestra en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, sede académica México); licenciada en ciencia política y administración urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Como coautora, en 2012 ganó el primer lugar en el concurso de ensayo *Elecciones y democracia: el papel del Canal del Congreso* con el trabajo “El Canal del Congreso en la transmisión pública y la transparencia del quehacer legislativo: fortalecimiento de la evaluación social en el desempeño legislativo y la calidad de las campañas electorales en la democracia mexicana” (publicación electrónica <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/LunaWolf.pdf>).

Actualmente es estudiante de doctorado en ciencias sociales con mención en ciencia política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, México).

## **David Sikandar Ortega Aguilar**

Licenciado en psicología por la Universidad Anáhuac, Cancún. Diplomado en terapia familiar con enfoque sistémico, avalado por la UNAM. Cuenta con maestría en psicoterapia cognitiva con entrenamiento y certificación por el Beck Institute for Cognitive Therapy and Research. Miembro de la Academy of Cognitive Therapy. Especializado en el tratamiento de depresión, trastornos de ansiedad, de alimentación y personalidad. También es especialista en psicología del deporte por la Universidad del Sur de California.

Actualmente cursa un doctorado (Psy. D.) por la Universidad del Sur de California (Distance Learning Program). Sus talleres y cursos de actualización incluyen: terapia cognitiva para casos complicados con A. T. Beck y J. S. Beck; modelo transdiagnóstico de los trastornos de alimentación con C. Fairburn; conceptualización de casos con J. Persons; terapia cognitiva para el trastorno obsesivo compulsivo con A. Radomsky y R. Shafran; terapia de esquemas para pacientes evitativos con A. Arntz y J. Young.

Ha participado como ponente en diversos congresos nacionales e internacionales sobre terapias psicológicas.

Actualmente sus actividades profesionales incluyen la atención clínica privada, docencia en universidad, coordinación del área de investigación del Centro de Psicoterapia Cognitiva y voluntariado en distintas asociaciones sin fines de lucro.

## **Gerardo Ordóñez Barba**

Es doctor en ciencia política por la Universidad Complutense de Madrid, España. Tiene maestría en desarrollo regional por El Colegio de la Frontera Norte. Estudió la licenciatura en ciencias políticas y administración pública en la UNAM. Fue director de la revista *Frontera Norte*. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.



Cuenta con más de 50 publicaciones, entre las que destacan la coordinación de cinco libros y la autoría de cinco más, especializados en política social, combate a la pobreza y gobiernos locales.

Ha participado en alrededor de 40 congresos y seminarios nacionales e internacionales relacionados con el desarrollo social y regional en México, en ocho ha colaborado en el diseño y la organización.

Ha sido profesor visitante en diversas universidades del país y ha dirigido ocho tesis de maestría (una de ellas ganó el Premio Nacional de Administración Pública en 1996) y dos de doctorado.

En 2002 obtuvo la distinción “Doctor José Gómez León” por haber logrado el primer lugar en el concurso de tesis doctorales por el Programa de Educación, Salud y Alimentación organizado por la UNAM y la Sedesol. Su desempeño como profesor-investigador en el Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte data de 1990. Asimismo, desde 2013 es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias.

Actualmente participa como representante del Comité de Acreditación de Evaluadores en el Área de Ciencias Sociales y Económicas del Conacyt.

## **Salvador Vázquez del Mercado Almada**

Es doctor en ciencia política por la Universidad de Northwestern, en Evanston, Illinois, Estados Unidos. Su tesis doctoral es una investigación de los patrones y efectos de las acusaciones de fraude electoral en México.

Fue coordinador de proyectos en Buendía & Laredo SC; investigador por honorarios en el Área de Investigación Aplicada y de Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. También se desempeñó como consultor independiente de diseño y análisis de encuestas.

Actualmente funge como director general adjunto de Información Estratégica en la Coordinación de Opinión Pública de la Presidencia de la República.

*Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2014*, coordinado por J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y Salvador Moreno Pérez, terminó de imprimirse en marzo de 2015. La edición consta de 1,000 ejemplares.







El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados publica las investigaciones ganadoras del “Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública, 2014”. Con este libro se cumple nuevamente el objetivo fundamental del concurso: promover la generación y difusión de investigaciones y estudios de calidad en materia social, económica y de opinión pública pertinentes para la labor legislativa.

Los temas abordados en esta publicación son muy diversos y de gran relevancia para el diseño de política pública: el cumplimiento de la normatividad pesquera por parte de las cooperativas dedicadas a esa actividad; la dictaminación de iniciativas por las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados; la salud mental en estudiantes de secundaria; el análisis histórico de las reformas y programas sociales en México, y un estudio de opinión pública sobre el organismo electoral nacional.

El CESOP se congratula con esta cuarta publicación, que sin duda es una ventana para la difusión de investigaciones de corte académico que contribuyen al conocimiento de la realidad nacional. Al final, este libro representa un aliciente al premiar y reconocer desde el Poder Legislativo la contribución de los científicos sociales.

