



Premio Nacional
de Investigación Social
y de Opinión Pública
2015



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente
Dip. César Octavio Camacho Quiroz

Integrantes
Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Dip. Francisco Martínez Neri
Dip. Jesús Sesma Suárez
Dip. Norma Rocío Nahle García
Dip. José Clemente Castañeda Hoefflich
Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Dip. Alejandro González Murillo

Secretario General
Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

PREMIO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOCIAL
Y DE OPINIÓN PÚBLICA 2015

COMITÉ DEL CESOP
MESA DIRECTIVA

Presidente

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios

Dip. Angélica Moya Marín

Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández

Integrantes

Dip. Jorge Álvarez Máñez

Dip. Eveling Soraya Flores Carranza

Dip. Exaltación González Ceceña

Dip. Alejandro González Murillo

Dip. Carlos Gutiérrez García

Dip. Ariadna Montiel Reyes

Dip. Cecilia Guadalupe Soto González

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Director General

Lic. Marcelo de Jesús Torres Cofiño

Director de Estudios Sociales

Arq. Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ing. Ricardo Martínez Rojas

Subdirector de Estudios de Opinión Pública

Mtro. Ernesto Caveró Pérez

Asesor General

Mtro. Enrique Esquivel Fernández

Premio Nacional
de Investigación Social
y de Opinión Pública 2015

*Premio Nacional de Investigación Social
y de Opinión Pública 2015*

Primera edición: junio de 2016

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LXIII 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: 978-607-9423-80-3

José Olalde Montes de Oca

Formación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez

Corrección de estilo

Nora Iliana León Rebollo

Asistencia editorial

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 consenti-
miento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Introducción	9
La deuda subnacional en México y su vínculo con la transparencia presupuestaria <i>Alejandro Navarro Arredondo</i>	17
La fábrica de la (des)confianza ciudadana: las percepciones cambiantes de la integridad electoral en México <i>Willibald Sonnleitner</i>	49
¿Desastre después del desastre? Desarrollo social y gestión del riesgo en zonas de huracanes <i>Juan Enrique Huerta Wong y Rosa María Lechuga Morales</i>	89
¿Nacen o se hacen? Opinión pública y legislación pro-gay en México <i>Roberto Zedillo Ortega</i>	135
Acerca de los autores	181

Introducción

*Salvador Moreno Pérez**

Pero cuanto más leía, más trabajo me costaba llevar una vida tan vacía e inútil como la que a mi parecer llevaban las gentes.

Máximo Gorki

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión publica las investigaciones ganadoras del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública, quinta edición 2015.

La publicación responde al objetivo central del CESOP de proporcionar a las comisiones legislativas y a los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados información analítica y de apoyo técnico en materia social y de opinión pública. Además con el presente libro el CESOP cumple con una de sus funciones principales, la de ser el vínculo entre la producción académica científica y el trabajo parlamentario.

La convocatoria de la quinta edición del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública reunió un total de 66 investigaciones sometidas a un riguroso proceso de evaluación externa. En ese proceso nos acompañaron como jurados el doctor Ernesto H. Monroy Yurrieta, titular de la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Salud del gobierno federal; el doctor Juan Carlos Martínez-Ovando, profesor

* Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP, Cámara de Diputados.

de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Actuariales y Seguros en el ITAM, y el doctor Gabriel Rodríguez Yam, presidente de la Asociación Mexicana de Estadística.

El trabajo ganador del primer lugar se titula “La deuda subnacional en México y su vínculo con la transparencia presupuestaria”, de Alejandro Navarro Arredondo. La investigación indaga sobre las complejas relaciones en los sistemas federales, en particular las que tienen que ver con la responsabilidad hacendaria de los gobiernos subnacional y federal.

El autor menciona la necesidad de mantener equilibrios entre los niveles de gobierno y los sistemas de presupuesto basado en resultados. No obstante, señala que para el caso mexicano esas soluciones son insuficientes en virtud de la gravedad del problema de la deuda subnacional, por lo que plantea como solución el fortalecimiento de los sistemas de transparencia.

Para lograr ese objetivo, Alejandro Navarro divide su ensayo en tres partes: en la primera examina el problema de la deuda subnacional en México; en la segunda ofrece una revisión de las opciones para reducir el endeudamiento subnacional, entre ellas una que contempla elementos de transparencia presupuestaria; y en la tercera parte analiza la aplicación de esos elementos al ámbito fiscal en otros países, tanto en el contexto nacional como subnacional con la finalidad de discutir su posible implementación en gobiernos locales mexicanos.

El autor muestra cómo la deuda subnacional e incluso la municipal se han incrementado paulatinamente, con el consecuente riesgo para el equilibrio fiscal del país, ya que está la expectativa de que los gobiernos subnacionales sean rescatados por el gobierno federal en caso de una crisis de pago.

Esas situaciones hicieron que el problema fuera retomado por el Poder Legislativo; el autor hace una revisión de las iniciativas para frenar el endeudamiento subnacional, así como una reforma constitucional en materia de disciplina financiera de 2015. La reforma es

considerada limitada por el autor, ya que son mínimos los mecanismos de transparencia para mejorar el ejercicio del gasto público en estados y municipios.

Enseguida, el autor enumera algunas opciones para reducir la deuda, así como elementos de transparencia presupuestaria como: reglas numéricas, de procedimiento y presupuestarias de transparencia. Examina diferentes enfoques teóricos sobre elementos de transparencia presupuestaria y su posible aplicación en el caso mexicano.

Con base en estudios en países europeos, el autor afirma que a mayor transparencia de los gobiernos subnacionales la deuda pública es menor y mejor controlada. Asimismo, sostiene que los retos fundamentales de la transparencia en México radican menos en las leyes y más en su operación concreta. Por ello, concluye categórico, “para solucionar el problema de la deuda subnacional se debe favorecer un esquema de transparencia efectiva”. Por último, afirma que los elementos como las direcciones de la transparencia presupuestaria deben ser estudiados cuidadosamente para aplicarlos lo mejor posible a las restricciones contextuales del ámbito local mexicano.

La investigación que obtuvo el segundo lugar fue “La fábrica de la (des)confianza ciudadana: las percepciones cambiantes de la integridad electoral en México”, de Willibald Sonnleitner.

El trabajo de Sonnleitner detecta que después de cada elección en México se observa un patrón de desconfianza hacia la misma; por ello la investigación pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Por qué tantos mexicanos desconfían entonces de la limpieza de las elecciones, si éstas se han vuelto cada vez más plurales y competitivas, precisas y confiables? ¿Cómo ha evolucionado esta percepción paradójica en las últimas décadas, y qué implicaciones tiene para el proceso político mexicano? ¿Cuáles son los segmentos más escépticos de la ciudadanía, y qué variables psicosociales se asocian con la desconfianza electoral? ¿Qué pudiera hacerse para revertir esta tendencia y para recuperar la función legitimadora que las elecciones cumplen en las democracias consolidadas?

Para dar respuesta a las preguntas de investigación y explicar el desencanto de la opinión pública mexicana respecto de las elecciones, el autor sitúa el problema en una perspectiva histórica y comparativa.

La desconfianza electoral de los mexicanos, dice el autor, se inscribe en una larga historia de comicios orquestados y controlados por regímenes autoritarios que forjaron una cultura política carente de contenidos democráticos.

Por muchos años las elecciones corporativas contribuyeron a legitimar a los gobernantes, cuya elección formal se limitaba a ratificar legalmente las decisiones previas del partido en el poder. No obstante, para el autor esa situación cambió, pues desde 1991 las elecciones mexicanas son cada vez más libres, plurales y competitivas y producen un número creciente de alternancias en todos los niveles de gobierno.

El autor explica la paradoja mexicana, con existencia de elecciones plurales y competitivas pero cuestionadas e impugnadas. Una amplia mayoría de ciudadanos duda hoy de la integridad electoral. Dicha percepción es compartida por miembros de las élites culturales con influencia, como líderes de opinión, y es alimentada tanto por los medios masivos de comunicación como por líderes políticos.

De la literatura sobre el tema el autor resalta que en la cuestión de la legitimidad el reconocimiento explícito de los perdedores es más importante que la confiabilidad técnica de las elecciones.

Para explicar las dimensiones que pueden contribuir a entender las bases y las tendencias cambiantes de la percepción ciudadana de la integridad electoral en una perspectiva de mayor alcance, el autor utiliza los datos del Panel México 2000, 2006 y 2012, ya que dichas encuestas cubren tres coyunturas críticas para el desarrollo político del país. En cuanto a las dimensiones explicativas, la primera se relaciona con los sentimientos positivos que produce votar por fuerzas ganadoras, y con las frustraciones que conlleva hacerlo por grupos perdedores; el segundo factor es la identificación

partidista y, el tercero, la confianza en las elecciones, puede asociarse tanto con la percepción de las autoridades como con el desempeño del gobierno en turno.

La conclusión del investigador es que desde 1995 las encuestas ponen de manifiesto una impresionante volatilidad de la percepción ciudadana de la integridad electoral. Ésta se modifica constantemente entre los comicios y durante las propias campañas políticas: más de 70% de los encuestados cambió su opinión sobre la calidad de las elecciones durante las presidenciales de 2000 y 2012. Pero mientras que las evaluaciones mejoraron rotundamente tras la alternancia del 2000, éstas no han dejado de deteriorarse desde entonces.

Willibald Sonnleitner hace una explicación del comportamiento electoral mexicano. Para él, en las democracias consolidadas el apoyo ciudadano al sistema político se incrementa entre los sectores de mayores recursos, edad, educación y estatus; pero esto no ocurre en México, donde dichas relaciones son contextuales y volátiles. Las identidades partidistas destacadas en la literatura comparativa tampoco resultan robustas. En México éstas no tienen un papel central en la (des)construcción de la legitimidad electoral. A su vez, la autoubicación ideológica no resulta consistente. Ambas dimensiones pueden asociarse puntualmente con la confianza electoral, en ocasiones positiva y en otras negativamente, pero sus efectos tienden a desvanecerse cuando se controlan por otros factores explicativos, como las opiniones sobre los candidatos punteros y ganadores, la aprobación presidencial y las evaluaciones de la economía, que sí tienen una fuerte capacidad predictiva.

Por último, Sonnleitner evalúa la situación actual y la pasada y afirma que si bien las elecciones autoritarias lograban legitimar a los representantes, los comicios ahora, aunque permiten elegir entre candidatos que compiten en contiendas competitivas e indeterminadas, no son aceptados por todos los actores en cuanto a sus resultados, por lo que las elecciones sufren un déficit persistente de legitimidad. Ello se refleja en la multiplicación de los conflictos

poselectorales federales y locales, y en la erosión de la confianza ciudadana.

Para concluir, el autor señala algunas dificultades del sistema electoral mexicano que se convierten en importantes áreas de oportunidad: la fragmentación legislativa que dificulta la gobernabilidad; los rezagos en las entidades federativas en materia de pluralismo; y la profesionalización e independencia del organismo electoral, que en el caso mexicano amplió sus atribuciones y tiene el reto de homologar todas las elecciones locales.

El tercer lugar del premio fue para Juan Enrique Huerta Wong y Rosa María Lechuga Morales por “¿Desastre después del desastre? Desarrollo social y gestión del riesgo en zonas de huracanes”. El objetivo principal de esta investigación es apoyar el trabajo legislativo abordando aspectos de política pública relativas al desarrollo en materia de gestión del riesgo ante huracanes. Para lograr este objetivo el autor elaboró una investigación de campo inédita basada en métodos mixtos: el primer método utilizado fue una encuesta de 2,200 casos llevada a cabo en 11 estados costeros de México (Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz). La “Encuesta de Movilidad Social y Capital Social en Zonas de Desastres Naturales (EMOVI 2015)” se realizó por muestreo representativo a hombres y mujeres jefes de hogar no institucionalizados de entre 30 y 64 años, habitantes de las zonas afectadas por ciclones tropicales en las 11 entidades seleccionadas. Esta encuesta fue diseñada para identificar tanto el nivel de movilidad social como el nivel de capital social en zonas de desastres naturales, y si la reproducción de la herencia se mantiene o fomenta ante choques ambientales.

El segundo método utilizado fueron entrevistas a profundidad; en total se realizaron 52 entrevistas en Guerrero. Los objetivos de las entrevistas fueron explorar cómo son recibidos los procesos de comunicación del riesgo ante huracanes y ciclones por los sujetos de la política pública; cómo y en qué momentos se activan

las redes de solidaridad y cooperación ante huracanes y ciclones; y cómo se interiorizan barreras socioeconómicas en el comportamiento ex-post-exposición a los huracanes y ciclones.

Entre los resultados obtenidos se reporta que los habitantes de zonas de huracanes cuentan con daños materiales y psicológicos que tienen relación con el hecho de que muestran menor movilidad socioeconómica y educativa que la población general. Asimismo, se muestra que los procesos de comunicación del riesgo observados por las leyes federales dependen fuertemente de los medios de comunicación, y que la gente en general parece no estar recibiendo esos mensajes. Se encontró que el riesgo no fue suficientemente anunciado, y que las personas no fueron capacitadas para enfrentar desastres naturales, aun si los huracanes y tormentas son comunes en Guerrero.

El autor habla de la necesidad de operar la política pública dispuesta en la normatividad vigente para apoyar a los habitantes de zonas de huracanes en las tres fases dispuestas en la normativa (prevención, auxilio y recuperación). Además, ofrece recomendaciones para acciones de política pública en las siguientes áreas: *a)* establecer una política que dirija a las personas a evaluar sus riesgos; *b)* las personas en zonas de huracanes no cuentan con información acerca del riesgo en sus vecindarios. No hay conocimiento mínimo de rutas de evacuación, inundación, desbordamientos. Si existen, los atlas de riesgo no son conocidos ni siquiera por los funcionarios responsables de la gestión del riesgo; *c)* no parece haber programas de capacitación para funcionarios y por tanto éstos no capacitan a las personas; *d)* la falta de capital económico se agrava ante la falta de capital social en las comunidades; y *e)* la normativa dispone ayuda psicológica para incrementar la resiliencia, pero los programas que lleven a cabo estas medidas son inexistentes.

En esta edición del premio el jurado otorgó una mención honorífica a Roberto Zedillo Ortega por el documento “¿Nacen o se hacen? Opinión pública y legislación pro-gay en México”. La investigación se basa en la pregunta: ¿Qué influencia tiene la creencia de

que la homosexualidad es un atributo biológico —esto es, fuera del control individual— en las actitudes de los mexicanos hacia la legalización del matrimonio y la adopción por parte de personas homosexuales? Para responder el autor revisó la teoría en torno al origen de la homosexualidad y los factores que influyen en las actitudes de las personas hacia la legalización del matrimonio y la adopción por parejas de personas del mismo sexo.

Con esta investigación el autor se propuso encontrar si los mexicanos exhiben mayor propensión a apoyar el matrimonio y la adopción entre personas homosexuales, si creen que éstas no son responsables de su propia orientación; es decir, si consideran que la homosexualidad no está bajo el control de los individuos.

Para la comprobación de sus hipótesis Zedillo Ortega elaboró un análisis estadístico basado en los datos de la Encuesta Nacional en Vivienda llevada a cabo por Parametría en todo el territorio mexicano entre el 13 y 16 de julio de 2013.

Entre sus hallazgos está que en México el apoyo al reconocimiento de los derechos de los homosexuales responde a si las personas creen que los homosexuales “nacen” o “se hacen”. De igual manera, la edad y el ingreso son dos factores relevantes, ya que las personas más jóvenes y con mayores ingresos tienden a apoyar la inclusión de las minorías sexuales. En contraste, las personas más religiosas tienen una mayor propensión a rechazar la legislación en torno al matrimonio entre homosexuales.

Para el autor los resultados de su evaluación muestran que variables como la ideología política, el catolicismo, el sexo y la escolaridad carecen de un efecto significativo, ya que las actitudes de los mexicanos parecen trascender cualquier distinción que pueda existir.

Hay fechas y momentos importantes en todo proyecto, en este caso llegar a la quinta edición de un premio de investigación que pretende ser un referente en la comunidad científica nos permite hacer una autoevaluación y considerar que la experiencia hasta ahora resulta positiva, razón suficiente para ser replicada en 2016.

La deuda subnacional en México y su vínculo con la transparencia presupuestaria

*Alejandro Navarro Arredondo**

Resumen

Para resolver el problema de la deuda subnacional se han adoptado diversas soluciones: normas de responsabilidad hacendaria, órganos de fiscalización (federal y locales); reglas de disciplina financiera, así como sistemas de presupuesto basado en resultados. Sin embargo, en México todas estas soluciones parecen ser insuficientes, pues este problema es cada vez más grave. En virtud de lo anterior, este ensayo tiene como objetivo analizar otra alternativa de solución: el fortalecimiento de los sistemas de transparencia. Para lograr este objetivo, el documento se divide en tres partes. La primera examina el problema de la deuda subnacional en México. La segunda ofrece una revisión de las opciones para reducir el endeudamiento subnacional, entre ellas una que contempla elementos de transparencia presupuestaria. La tercera analiza la aplicación de esos elementos al ámbito fiscal en otros países, tanto en el contexto nacional como subnacional. Lo anterior con la finalidad de discutir su posible implementación en gobiernos locales mexicanos.

* Investigador del Instituto Belisario Domínguez, Cámara de Senadores.

Introducción

Los países federales se constituyen por varias unidades políticas, todas ellas con facultades establecidas en una Constitución nacional. Estas unidades se unen y forman un gobierno común para determinados fines, como la defensa, las relaciones internacionales, la unión monetaria, la política económica y el transporte interregional, entre otros. Es así como surge una característica específica de los sistemas federales: la existencia de al menos dos ámbitos de gobierno: uno subnacional y el otro nacional.

Un sistema federal busca preservar las diferentes identidades de cada una de las unidades constituyentes, pero éstas tienen que mantener la unidad dentro de una configuración política más amplia que comparta elementos comunes (Watts, 1998). ¿De qué elementos comunes estamos hablando? Por ejemplo, los gobiernos subnacionales comparten una misma moneda, el mismo mercado de crédito interno y, hasta cierto punto, la misma reputación crediticia a nivel internacional. Por lo anterior, también comparten el interés de mantener un equilibrio fiscal para el país en su conjunto, pues ello contribuye a mantener los precios estables, tener un sistema financiero sano, así como conservar el acceso al crédito y a la inversión extranjera.

De igual forma, los sistemas federales permiten que los gobiernos locales tengan cierta autonomía y que cada uno de ellos se haga directamente responsable de varias tareas ante sus ciudadanos. Pero estos gobiernos locales, como contrapartida, tienen que respetar compromisos comunes a toda la federación. Hablando del tema fiscal, tienen que comprometerse a evitar los efectos negativos de una posible crisis: procesos inflacionarios, aumento de impuestos, fallas en la entrega de servicios públicos y el aumento en los costos de los créditos solicitados.

Sin embargo, los gobiernos subnacionales, en muchos momentos, pueden verse tentados a no seguir las directrices de una política

fiscal sostenible; es el caso de las presiones electorales que fomentan el aumento del gasto público (en obras, despensas, subsidios) a fin de convencer a los ciudadanos de que voten por determinado partido político. La cuestión electoral motiva a los gobiernos locales a seguir una conducta insostenible, o al menos arriesgada, en términos fiscales (Alesina y Perotti, 1996). De esta forma, los intereses de los gobiernos subnacionales se “separan” del interés común provocando un probable desequilibrio fiscal que afecte a toda la federación. Además, en un sistema federal sin mecanismos de rendición de cuentas, el gobierno subnacional irresponsable sólo asumirá una parte del costo y recibirá, de cualquier modo, todo el beneficio esperado. Esta situación ocurre porque los otros gobiernos locales continúan teniendo una buena conducta presupuestaria o porque la federación resuelve el déficit fiscal local. Así, no se presenta una crisis fiscal que impacte al país en su conjunto.

Por tanto, ocurre una situación en la que la maximización de las decisiones individuales, tomadas de forma oportunista, conduce a un resultado subóptimo, pues la federación aporta recursos para evitar la crisis fiscal, pero dichos recursos podrían haber sido empleados en otros rubros. Por todo lo anterior, en un sistema federal, el gobierno central tiene el propósito (entre otros) de proteger los intereses comunes a toda la federación. De hecho, posee facultades fiscales y organizacionales diferentes a los gobiernos locales, como establecer las directrices en materia de distribución de egresos e ingresos y la regulación del sistema financiero-presupuestario, entre otras. Dependiendo de los países, el gobierno federal también distribuye los recursos a través de transferencias a los gobiernos subnacionales, mismas que suelen ser la principal fuente de ingresos de algunos de ellos, y esto le da al gobierno federal cierto control sobre los mismos, pero a veces esto no es suficiente para mantener el equilibrio fiscal.

Para evitar las conductas oportunistas de los gobiernos subnacionales, se han adoptado diversas soluciones: normas de responsa-

bilidad hacendaria, órganos de fiscalización (federal y locales), así como sistemas de presupuesto basado en resultados. Sin embargo, en México todas estas soluciones parecen ser insuficientes, pues cada vez es más grave el problema de la deuda subnacional. En virtud de lo anterior, este ensayo tiene como objetivo analizar otra alternativa de solución: el fortalecimiento de los sistemas de transparencia. Para lograr este objetivo, el ensayo se divide en tres partes: la primera examina el problema de la deuda subnacional en México; la segunda ofrece una revisión de las opciones para reducir el endeudamiento subnacional, entre ellas, una que contempla elementos de transparencia presupuestaria; la tercera analiza la aplicación de esos elementos al ámbito fiscal en otros países, tanto en el contexto nacional como subnacional. Lo anterior, con la finalidad de discutir su posible implementación en gobiernos locales mexicanos.

El problema de la deuda subnacional en México

Dentro de los argumentos a favor de una mayor descentralización fiscal, Oates (2008) propone uno que considera a los gobiernos subnacionales como más eficientes que el gobierno nacional en la provisión de bienes públicos, ya que los primeros cuentan con más información que el segundo para lograr un mayor ajuste entre las preferencias de los ciudadanos y el conjunto de servicios disponibles. Las comunidades territoriales tienen un patrón de preferencias diferenciado y los gobiernos subnacionales pueden generar mayor bienestar a esas comunidades ajustando la asignación de recursos públicos a esas preferencias.

Sin embargo, el proceso de descentralización fiscal también puede presentar algunos efectos negativos. Por ejemplo, la pérdida de control sobre una parte importante de los gastos locales podría poner en peligro la estabilidad de la federación. Si el gasto local es parcialmente financiado por un fondo de recursos comunes, los

gobiernos locales no internalizarán los costos de los programas públicos y la descentralización podría elevar el gasto total y dar lugar a resultados fiscales no sostenibles. Además, en caso de que los gobernadores o presidentes municipales tengan libre acceso al mercado de crédito y a operaciones de rescate fiscal provenientes del gobierno federal, hay un incentivo extra para que la entidad subnacional incurra en un problema de endeudamiento y para que las instituciones de crédito otorguen préstamos sin descontar apropiadamente los riesgos asociados (Shah, 2004).

La situación anterior deriva de tres variantes del “problema de agente principal”. Primera variante: los prestatarios subnacionales en su calidad de “agentes” tienen un incentivo para no pagar a sus prestamistas (que fungen como principales), porque perciben que serán rescatados por el gobierno central en caso de incumplimiento, lo que resulta en una situación de riesgo moral.¹ Segunda variante: los gobiernos subnacionales (agentes) tienen un incentivo para no revelar ciertas características de sí mismos a los prestamistas (principales), lo que resulta en un problema de selección adversa.² Tercera variante: los bancos son agentes implícitos de la federación (principal), pues ésta tiene la responsabilidad de mantener el equilibrio fiscal de todo el país. Los bancos a menudo abusan de esta

¹ El *riesgo moral* es un concepto que describe aquellas situaciones en las que un individuo tiene información exclusiva acerca de las consecuencias de sus propias acciones, sin embargo, son otras personas las que soportan las consecuencias de los riesgos asumidos. El riesgo moral nos informa cómo los individuos asumen en sus decisiones mayores riesgos cuando las posibles consecuencias negativas de sus actos no son asumidas por ellos, sino por un tercero.

² Se refiere a una transacción de mercado donde ocurren resultados subóptimos debido a una asimetría de información entre vendedores y compradores. En el caso que nos ocupa, los gobiernos subnacionales contratan créditos con los bancos, pero los segundos no saben si los primeros son pagadores o no. Si los bancos supieran quiénes pagan y quiénes no, podrían cobrar una tasa de interés distinta a cada grupo (los buenos pagadores y los malos pagadores), por lo que no habría selección adversa.

situación y hacen préstamos a gobiernos subnacionales que de antemano saben que no son solventes, pero tienen la expectativa de un rescate del gobierno federal (Shah, 2004).

La incidencia de estas tres variantes del problema de agente-principal varía dependiendo de la estructura de la deuda subnacional en cada país. En el caso de México, la deuda de los estados y los municipios ha crecido considerablemente durante los últimos años. El endeudamiento se ha llevado a cabo a través de la emisión de bonos, así como préstamos de bancos comerciales o del propio gobierno federal. Por ejemplo, la deuda subnacional de 1994 a junio de 2015 ha tenido una tasa de crecimiento promedio anual de 19%. Este incremento se aceleró a partir de 2008, un año después que se formalizó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEEF) como un recurso utilizado por los estados para pagar el costo financiero de su deuda. Asimismo, la recesión económica de 2009 incrementó considerablemente la deuda subnacional, pues los estados y municipios mexicanos recurrieron al crédito para compensar la caída en sus ingresos disponibles (Gráfica 1).

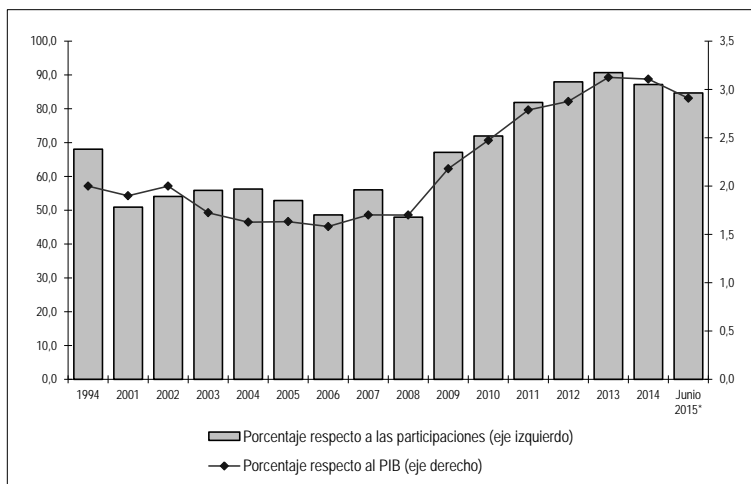
De acuerdo con la Gráfica 1, el saldo de la deuda subnacional es proporcional a 84.7% de las participaciones federales transferidas a los gobiernos locales³ y a 2.9% del producto interno bruto (PIB).⁴ Así, al cierre del primer semestre de 2015, aunque 18 estados

³ Son los recursos que tienen derecho a percibir los estados y los municipios por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales.

⁴ Este problema no es exclusivo de México: el endeudamiento de los gobiernos subnacionales es importante en toda América Latina. Por ejemplo, aunque en Argentina y Brasil los niveles de deuda pública subnacional se han reducido como porcentaje del PIB, éstos aún permanecen altos. La deuda subnacional en ambos países continúa representando una significativa porción sobre el total de deuda del sector público no financiero (16% en Argentina y 30% en Brasil). En el caso de México se produjo un incremento de la deuda de las entidades federativas y municipios, que pasó de 2.0% del PIB en 2008 a 2.9% en 2015.

Gráfica 1. Endeudamiento estatal en México, 1994-junio de 2015

(Porcentaje respecto a las participaciones y al PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, 2015.

habían disminuido el saldo de sus pasivos respecto de 2014, otros como Coahuila, Sonora e Hidalgo los aumentaron de manera considerable. En el caso de Coahuila, la deuda registró un incremento de 5.9% con relación a 2014. Sonora aumentó su deuda en 7.7% e Hidalgo en 25%, sin embargo, la deuda en esta entidad aún no rebasa 2% de su PIB estatal. Otros estados que también tuvieron alzas significativas en sus deudas en el lapso señalado fueron Chiapas, Nuevo León, Chihuahua y Veracruz (SHCP, 2015).

El problema de la deuda subnacional en México no sólo se presenta a nivel estatal sino también en los municipios, ya que la mayor parte de sus ingresos no etiquetados los usan para financiar su gasto administrativo. Así, la deuda de los municipios fue de 62,180 millones de pesos al cierre del primer semestre de 2015;

los tres municipios con el mayor saldo de deuda fueron Tijuana, Guadalajara y Monterrey con 2.5, 2.4 y 2 mil millones de pesos, respectivamente (SHCP, 2015). Dado el contexto actual de caída de los precios del petróleo y la consecuente reducción de las transferencias federales para estados y municipios, es razonable suponer que dicha tendencia de crecimiento se mantendrá en los próximos años. En síntesis, la evolución del endeudamiento subnacional a nivel agregado resulta un riesgo latente para el equilibrio fiscal del país.

Como primera respuesta para reducir la deuda subnacional en México, se decidió ejercer un control directo sobre municipios y estados imponiendo restricciones legales sobre sus posibilidades de endeudamiento. Se intentó regular su acceso al mercado de capitales a fin de financiar sus gastos de infraestructura. Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció lo siguiente: *a)* el final del régimen de excepción, en donde la deuda con gobiernos locales no exigía requerimientos de capital preventivo ni límites sobre la exposición al riesgo tomados por los bancos; *b)* la terminación del esquema de mandato mediante el cual los estados hacían colaterales sus adeudos con ingresos federales; *c)* cargos tributarios sobre préstamos hechos a estados y municipios en caso de que éstos no fueran registrados en la SHCP, y *d)* el amarre de los préstamos a la calificación crediticia de los gobiernos locales (Salazar *et al.*, 2009).

A partir de ese momento, el acceso a financiamiento requirió de una o dos calificaciones de crédito, pues ello distingue el riesgo de cada gobierno local. Una mayor calificación permite tener acceso a financiamiento en mejores condiciones, mientras que menores calificaciones se asocian a mayores tasas de interés. Asimismo, estas calificaciones sirven como medida de calidad crediticia y también como referencia para que los propios bancos destinen reservas de capital preventivas al respaldo de potenciales incumplimientos financieros por parte de estados y municipios. La posibilidad de rescate bajo estas condiciones debiera ser baja, pues para que un estado

o un municipio tengan acceso al sistema financiero es necesario que cuenten con al menos dos calificaciones crediticias.

Esto asegura que los créditos otorgados puedan evaluarse adecuadamente y evita que los gobiernos locales presenten sólo la calificación mejor posicionada. Tales mecanismos fueron diseñados a fin de que los gobiernos subnacionales tengan un incentivo para controlar los costos y con el objetivo de que ni ellos ni sus prestamistas cobijen expectativas sobre un rescate federal. Recordemos que si existe la posibilidad de que los gobiernos locales sean rescatados de una quiebra financiera, entonces la exposición al riesgo de estas entidades se transmite directa y automáticamente al gobierno federal.

De hecho, hasta antes de estas reformas la exposición al riesgo de estados y municipios en México era alimentada de manera persistente por la posibilidad de que éstos fueran rescatados tarde o temprano. En esas circunstancias los agentes financieros no tenían incentivo alguno para evaluar formalmente la calidad crediticia individual de sus acreditados, ya que sus recursos estaban totalmente garantizados (Salazar *et al.*, 2009). Pero a pesar de las medidas de responsabilidad hacendaria que se instrumentaron en nuestro país, debido a la débil captación de recursos propios y la continua dependencia de transferencias federales, los gobiernos locales siguieron recurriendo a la deuda como una alternativa natural para el financiamiento de su gasto. Por ello, el saldo total del endeudamiento subnacional en los últimos años pasó de los 90 mil millones de pesos en el año 2000 a los 511,719 millones de pesos a junio de 2015 (SHCP, 2015).

A esta situación hay que añadir la falta de transparencia en el manejo de estos recursos y que el ejercicio inadecuado de los mismos no tiene sanción (Pardinas y Granados, 2010). Por lo anterior, recientemente se han incrementado los esfuerzos para regular el endeudamiento subnacional. Las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión han presentado iniciativas para atender esta

problemática (durante la LXI Legislatura se turnaron 31 iniciativas y durante la LXII Legislatura se generaron otras 22). Los diversos proyectos legislativos se encaminaron a generar la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales. En dichas iniciativas se puede observar la existencia de reglas tanto para la demanda de los servicios financieros como para la oferta de operaciones crediticias entre gobiernos subnacionales y el sistema bancario o bursátil.

Del conjunto de iniciativas presentadas, varias centraron su propósito en modificar la Constitución; específicamente los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117. Otras tenían entre sus objetivos modificar leyes existentes, como la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria o la Ley de Coordinación Fiscal; o apuntaban a la necesidad de crear leyes de disciplina financiera. En un intento por amalgamar todas estas iniciativas, el Senado diseñó una reforma constitucional que fue aprobada por esta Cámara el 16 de abril de 2013. Sin embargo, en vez de dar trámite a la minuta del Senado, los diputados prepararon su iniciativa de reformas constitucionales (que incluyó gran parte de lo propuesto por los senadores). Finalmente, el 26 de mayo de 2015 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional en materia de disciplina financiera y el 17 de agosto de 2015 el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa que reglamenta dicha reforma constitucional y cuyos aspectos más sobresalientes son los siguientes:

1. Se faculta al Congreso para establecer las bases generales para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan.
2. Los estados y los municipios tendrán la obligación de realizar un proyecto de presupuesto de egresos, en el que el gasto deberá limitarse a lo presupuestado y la contratación

de pasivos se limitará al techo de financiamiento que determine un sistema de alertas, el cual permitirá una detección oportuna de riesgo de endeudamiento.

3. Los gobiernos locales estarán obligados a contratar deuda bajo las mejores condiciones de mercado y se establece la obligación de que inscriban y transparenten la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público que estará a cargo de la SHCP, tanto de obligaciones derivadas de contratos de Asociaciones Público Privadas (APP) como de créditos a corto plazo, que hasta ahora no se registran.
4. La federación podrá dar una garantía a la deuda de estados y municipios para que éstos consigan mejores condiciones financieras. Los gobiernos locales tendrán que suscribir un convenio que contemple reglas específicas para obtener esta garantía.
5. Los servidores públicos y personas físicas o morales que cometan omisiones o incumplimiento de la ley o que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la hacienda de estados y municipios serán sancionados con lo previsto en términos del título cuarto de la Constitución mexicana.
6. Se le da la atribución a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar la deuda y las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto de empréstitos de los estados y municipios.
7. Se señala que las entidades estatales de fiscalización deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda, y se estipula que los gobiernos locales nunca podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Como se puede observar, de los siete puntos anteriores que contempla la reforma constitucional en materia de disciplina financiera,

sólo uno de ellos (el punto 3) se relaciona con mecanismos de transparencia para mejorar el ejercicio del gasto público en estados y municipios. Sin embargo, la hipótesis de este ensayo sugiere que, precisamente, son los mecanismos de transparencia en el ámbito fiscal uno de los elementos más importantes en la solución del problema de la deuda subnacional en México. Las siguientes secciones intentarán ofrecer evidencia al respecto.

Opciones para reducir la deuda y elementos de transparencia presupuestaria

Una de las principales metas de los estudiosos de las finanzas públicas ha sido definir cuáles son los mecanismos que permiten otorgar mayor efectividad y eficiencia al gasto público subnacional, pero evitando, al mismo tiempo, los desequilibrios fiscales, entre ellos el sobreendeudamiento. La opción más recurrente ha sido establecer reglas que limiten cierto tipo de acciones de los gobiernos locales sobre el presupuesto, con el fin de lograr el equilibrio fiscal. Estas medidas se han materializado en reglas que afectan distintos aspectos del proceso presupuestario y usualmente son clasificadas en tres categorías.

En la primera categoría se encuentran las denominadas “reglas numéricas”, que son aquellas que implican restricciones cuantitativas al gasto público, ya sea mediante limitaciones al nivel de endeudamiento en el que puede incurrir un gobierno local o mediante restricciones a los niveles de déficit permitidos. Este tipo de reglas se implementa, en general, a través de normas que establecen valores porcentuales de reducción del déficit o del gasto público, ya sea sobre el PIB o sobre presupuestos anteriores. El sistema de alertas que forma parte de la reciente reforma constitucional en materia de disciplina financiera es una medida de este tipo. Sin embargo, la implementación de reglas numéricas ha generado debate en el

ámbito académico, debido en gran medida a las limitaciones que representan en la capacidad de acción de los gobiernos locales (Fernández, 2003).⁵

La segunda categoría está integrada por las reglas de procedimiento, que determinan mecanismos mediante los cuales se deberá elaborar, debatir, aprobar, ejecutar y controlar el presupuesto. Se incluye en esta categoría todo tipo de normas que establecen procedimientos o que regulan las etapas antes mencionadas. Algunos ejemplos son las normas que establecen la amplitud de las potestades del Ejecutivo o el Legislativo para modificar partidas durante el año fiscal, así como para reasignar partidas entre gobiernos locales o para establecer mecanismos de control de los resultados obtenidos. La reforma constitucional también contempla propuestas de esta naturaleza. Algunos argumentan que si se emplean reglas de procedimientos presupuestarios en forma adecuada, es posible lograr una disciplina fiscal sin necesidad de recurrir a reglas numéricas, evitando de esta manera la pérdida de flexibilidad en las acciones de gobierno que estas últimas llevan asociadas.⁶

La tercera categoría de reglas es complementaria tanto de las reglas numéricas como procedimentales y se constituye por las reglas presupuestarias de transparencia. Éstas se asocian a las reglas de control que deben garantizar que la información fiscal refleje de la mejor manera posible la asignación de los recursos públicos, la composición y situación patrimonial real de la administración pública, los resultados obtenidos en cada periodo y, por sobre todas las cosas, la difusión de esta información. Si bien en algunos trabajos

⁵ Los principales cuestionamientos se relacionan con el hecho de que este tipo de reglas resultan muy estrictas y pueden fomentar el empleo de prácticas de “contabilidad creativa” por parte de los gobiernos locales para evadir su compromiso de mantener el equilibrio fiscal. A pesar de esto, su puesta en práctica, así como su control, resulta más simple y en principio requiere menos tiempo que otras categorías de reglas fiscales.

⁶ Cabe señalar que esta argumentación hace referencia explícita a lo estricta que puede ser la aplicación de reglas numéricas a gobiernos subnacionales.

sobre instituciones fiscales este grupo de reglas se incluye dentro de las reglas procedimentales, en los últimos tiempos una mayor percepción de la importancia de las mismas en el desarrollo de los sistemas presupuestarios ha llevado a que cada vez en mayor medida se las considere en una categoría individual (Almeida, 2014).

Al respecto, en la sección anterior observamos que la mayoría de las reglas establecidas en nuestro país para atender el problema de la deuda subnacional han sido del tipo numérico o procedimental. Sin embargo, ambos tipos de reglas han tenido serias dificultades para instaurar mecanismos efectivos de control sobre el endeudamiento local. De esta forma, el logro de niveles aceptables de transparencia presupuestaria en los gobiernos locales puede considerarse como una alternativa de solución a dicho problema. No obstante, lograr el establecimiento de reglas de transparencia del gasto público presenta desafíos que requieren estrategias *ad hoc* a los gobiernos subnacionales. Estos desafíos derivan de la complejidad técnica y del proceso político necesarios para hacer que éstos sean más transparentes. Por ejemplo, los gobiernos locales que realmente quieran mejorar la transparencia de su gasto público deben enfrentar barreras intrínsecas (*e.g.* la escasa comprensión de las cifras presupuestarias por parte de la población). Así, no es sólo la cantidad de transparencia lo que importa, ya que diferentes tipos o calidades de transparencia tendrán efectos diferenciales en el logro de los objetivos deseados (Pires y Pineda, 2013).

En países en vías de consolidación democrática, además de la falta de calidad en las políticas de transparencia sobre el financiamiento y el presupuesto en gobiernos locales, hay también muchas malas decisiones que afectan la eficiencia del gasto y que no reciben ningún tipo de castigo o sanción. En todo caso los gobiernos locales con problemas de deuda, poco preocupados por una posible sanción, emprenden esfuerzos para obtener recursos alternativos (más transferencias del gobierno federal o más endeudamiento), en lugar de hacer más eficiente el manejo del gasto (Afonso, Furceri y Gomes,

2012). Como se mencionó, son diversos los factores que constituyen una barrera a la transparencia presupuestaria; por ejemplo,

[...] el lenguaje técnico o la dificultad para comprender los estados financieros y contables disponibles para el ciudadano común. Esto representa un problema serio para la rendición de cuentas, pues no puede darse si el ciudadano no es capaz de entender, analizar y juzgar las acciones gubernamentales con base en información completa, confiable y sujeta a corroboración (Merino, 2010: 270).

Así, los ciudadanos, al contar con información limitada, sobrestiman los resultados positivos de que los gobiernos locales aumenten el gasto público presente y subestiman el costo que ello acarreará en el futuro.

Más aún, hay sospechas de que estos obstáculos a la transparencia fiscal se generen intencionalmente. En la actualidad, la diversidad de funciones encargadas a los gobiernos locales conduce a que sus presupuestos públicos se caractericen por un creciente nivel de complejidad. En ese sentido, es posible cuestionar en qué medida el nivel de complejidad del presupuesto es realmente inevitable y en qué medida constituye un medio por el cual los gobiernos locales pueden obtener beneficios ocultando estratégicamente la información para ajustarla a sus necesidades. A mayor complejidad del proceso presupuestario, mayor será la dificultad para establecer mecanismos de transparencia sobre el mismo. Por ello, los gobiernos locales explotan el hecho de que la capacidad de procesamiento de información es limitada y no brindan una transparencia presupuestaria *efectiva* y en un plazo de tiempo conveniente (*en tiempo real*) (Heald, 2003).

De esta forma, es válido preguntarse ¿cómo se deben estructurar los elementos de transparencia en las finanzas públicas locales? ¿Y con qué objetivo? ¿La expectativa de una mayor transparencia es sólo eliminar la corrupción o se tiene como objetivo generar más

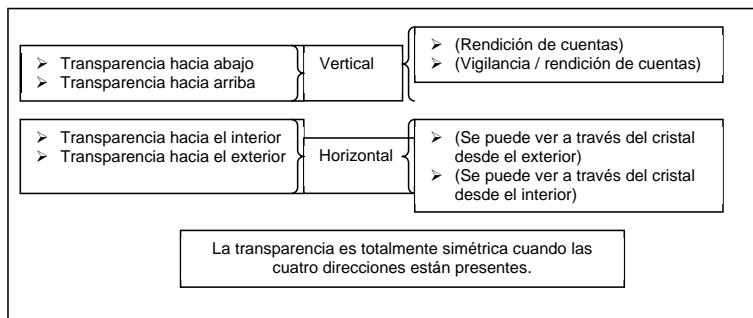
eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos? ¿O tal vez lo que se busca es una mayor rendición de cuentas de los gobiernos locales? ¿O todo a la vez? En el fondo, los objetivos que persigan los gobiernos locales se relacionan con la configuración óptima de la transparencia. Por eso, es necesario dar un breve repaso del concepto de *transparencia presupuestaria*, de sus diferentes elementos y de la forma como se pueden aplicar al ámbito local. La transparencia fiscal o presupuestaria ocurre cuando

[...] toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. Las ventajas más evidentes de la transparencia presupuestaria son: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de la autoridad pública (Hofbauer y Cepeda, 2005: 39).

Los elementos que definen la transparencia presupuestaria son: 1) la identificación de los responsables de la decisión del gasto; 2) la publicación de los documentos presupuestarios comprensivos y claros; y 3) la existencia de canales formales para la participación ciudadana y para la exigencia de rendición de cuentas. Según Heald (2003), estos elementos de la transparencia presupuestaria pueden apuntar en cuatro direcciones: hacia arriba o abajo (dimensión vertical) y hacia el interior o el exterior (dimensión horizontal) (Figura 1).

La dimensión vertical se puede pensar en términos del esquema agente-principal, pues la transparencia es un mecanismo a través del cual el principal ejerce vigilancia sobre las acciones del agente. Sin embargo, la posición del agente es bidireccional. Por ejemplo, en una dirección hacia arriba, los municipios y los estados son agentes del gobierno federal. Así, la transparencia hacia arriba tiene como propósito proporcionar un vehículo para que los gobiernos locales

Figura 1. Dimensiones y elementos de la transparencia presupuestaria



Fuente: Elaboración propia con base en Heald (2003) y Hood (2006).

rindan cuentas a la federación por las decisiones crediticias, fiscales o bursátiles que toman. Un punto de vista alternativo apela a la teoría constitucional y democrática, que considera a los ciudadanos como los principales y a los funcionarios electos como los agentes. De esta forma, la transparencia hacia abajo permite a los ciudadanos monitorear lo que los funcionarios de los estados y municipios (como sus agentes) deciden en temas de gasto público y poder exigir cuentas sobre las decisiones que toman. Es necesario señalar que la adopción de cualquiera de las dos direcciones en la dimensión vertical no afecta la sustancia de la relación agente-principal.

La dimensión horizontal de la transparencia se corresponde con la idea del panóptico de Jeremy Bentham;⁷ es decir, con la posibilidad

⁷ Jeremy Bentham analizó, entre otros temas, la cuestión penitenciaria, elaborando por encargo de Jorge III un modelo de cárcel (el panóptico). Bentham ideó una cárcel en la cual se vigilara todo desde un punto, sin ser visto. Bastaría una mirada que vigile, y cada uno, sintiéndola pesar sobre sí, terminaría por interiorizarla hasta el punto de vigilarse a sí mismo. Bentham se dio cuenta de que el panóptico era una gran invención no sólo útil para una cárcel, sino también para las fábricas. Por ello, las cárceles, escuelas y fábricas de aquella época se construyeron con el modelo panóptico de vigilancia (MacGregor, 1992).

de observar, desde el exterior, las acciones que ocurren dentro de una estructura social, con la ayuda de una ventana de cristal camuflada u otro dispositivo que mantenga oculto al observador. Aunque también puede ser posible que el agente sea consciente de que es observado y desee ver la forma en que aprecian su conducta en el exterior (Hood, 2006). En el núcleo de la dimensión horizontal se encuentra la noción de que las decisiones subyacentes al ejercicio del poder o del gasto público deben hacerse visibles (transparentes) a los ciudadanos. Los portales de transparencia en internet son la forma más común de observar al interior de las organizaciones gubernamentales manteniendo cierto nivel de anonimato. Sin embargo, la fuerza de este tipo de transparencia depende de la cantidad y calidad de la información que se provea a través de los portales. La producción y distribución de la información en sí misma no es suficiente, se requiere un auditorio con capacidad para comprender y actuar.

Por su parte, ver hacia fuera (transparencia hacia el exterior) es de vital importancia para una organización pública, ya que debe diseñar su estrategia de difusión de información tomando en consideración su entorno. En contextos democráticos, las agencias gubernamentales dependen de la legitimidad que tengan sus decisiones en la opinión pública, y ahí radica su interés en diseñar formas eficaces de comunicación con la ciudadanía o con otros actores no gubernamentales. Por ello, en la dimensión horizontal de la transparencia —tanto en la perspectiva hacia el interior como hacia el exterior— la información presupuestaria debe ser comunicada de forma inteligible para las personas ajenas a las organizaciones gubernamentales, de lo contrario dicha información será poco útil para los ciudadanos a la hora de exigir cuentas a las autoridades. Atender este reclamo es fundamental para las pretensiones de legitimidad de los gobiernos democráticos, que se diferencian de aquellos que no justifican sus decisiones en tales términos. En el diseño de un sistema de transparencia presupuestaria, además de tomar en cuenta estas cuatro direcciones, es necesario considerar

tres factores que pueden alterar la configuración de dicho sistema (Heald, 2003):

1. La decisión de transparentar los resultados, los procesos o ambos. En políticas públicas, la primera opción se refiere a publicar datos sobre la transformación de insumos en productos o resultados, bajo el supuesto de que éstos son mensurables o pueden ser cuantificables. En tanto, la transparencia de procesos incorpora una distinción entre aspectos procedimentales y aspectos operativos; es mucho menos intrusivo en el espacio interno de una organización tener sus procedimientos documentados y accesibles al público, que tener su dinámica operativa constantemente sujeta a la vigilancia ciudadana.
2. Otro factor que influye en la configuración de un sistema de transparencia presupuestaria es la distinción fundamental entre transparencia *nominal* y transparencia *efectiva*; como se discutió con anterioridad, la publicación de la información en sí misma no es suficiente, ya que para que la transparencia sea efectiva, dicha información debe ser comprensible a todo tipo de audiencia.
3. También hay una gran diferencia entre la transparencia *en retrospectiva* (es decir, la publicación de información en periodos delimitados, con plazos bien definidos) y la transparencia en *tiempo real* (es decir, la publicación de la información en el momento en que se está generando). Transparentar la información en tiempo real o en retrospectiva tiene implicaciones importantes, pues en el primer caso la ventana de rendición de cuentas está siempre abierta. En el segundo caso la ventana de la rendición de cuentas está abierta sólo durante determinados periodos, y siempre después de un lapso con huecos de información, un arreglo menos intrusivo para la organización informante.

Puede haber diferentes puntos de vista acerca de la importancia relativa que tienen estos factores y las direcciones en que apunte la transparencia presupuestaria; sin embargo, el arreglo final que se haga de todos estos elementos dependerá de los objetivos que tengan las organizaciones respecto de si una mayor transparencia es su meta final o si ésta sólo servirá de vehículo para perseguir otros fines, como eliminar la corrupción, aumentar la rendición de cuentas o mejorar la eficacia de sus actuaciones. Revisemos a continuación si los elementos de la transparencia presupuestaria han sido útiles para alcanzar el objetivo de reducir el endeudamiento subnacional en otros países y discutamos su posible aplicación al caso mexicano.

La transparencia presupuestaria y su relación con la deuda subnacional

Un primer paso antes de establecer los elementos de la transparencia presupuestaria es definir qué podría lograrse con esta decisión, es decir, cuáles son los objetivos a alcanzar. El dilema no es menor pues la transparencia presupuestaria al tener diversos objetivos tiene también diferentes estrategias de implementación. Si el objetivo es sólo cumplir con los requerimientos mínimos de los marcos normativos de transparencia, esta obligación quedaría satisfecha con la colocación de información en internet publicando datos sobre la estructura orgánica de la institución, sus facultades, el directorio de servidores públicos y su remuneración, las metas, objetivos y servicios que ofrecen, así como su presupuesto, entre otros tantos elementos. Sin embargo, esta forma de transparencia no promovería necesariamente una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, o que se involucren de forma más proactiva en las cuestiones presupuestales. De la misma manera, esta información sería poco clara y precisa para que los bancos puedan calcular a qué gobiernos locales financiar con menor ries-

go. Finalmente, la información disponible tampoco sería suficiente para que la federación obligue a los gobiernos locales a conducirse con mayor responsabilidad o establecer controles a la corrupción y al endeudamiento. Para lograr lo anterior se requiere una estrategia diferente, aquella que intente la promoción del equilibrio fiscal, la rendición de cuentas y la legitimidad. Por ello, se considera conveniente analizar algunos casos específicos de transparencia presupuestaria para reducir el endeudamiento público.

Al respecto, Caamaño *et al.* (2013), en un análisis sobre las prácticas de transparencia presupuestaria en diversos municipios españoles, confirman que un mayor grado de transparencia fiscal está asociado con deudas y déficits públicos más bajos. Estos sistemas de control están inspirados en la dimensión vertical de la transparencia, particularmente en la dirección *hacia arriba*, pues los municipios rinden cuentas hacia un ámbito de gobierno superior (las comunidades autónomas a las que pertenecen). En este análisis los autores advierten que sus resultados pueden sugerir que los gobiernos locales que han heredado un déficit público muy alto, tienden a establecer políticas más eficaces de transparencia presupuestaria. Esta dinámica de la transparencia *hacia arriba* trata de hacer pública la información para reducir el problema del endeudamiento (en este caso las comunidades autónomas funcionan como principales de los países).

Alt, Lassen y Skilling (2002) exploran también el efecto de la transparencia fiscal en gobiernos subnacionales pero en la dirección *hacia abajo*. Mediante un modelo formal de rendición de cuentas, estos autores construyeron un índice de transparencia fiscal de las entidades de la Unión Americana y encontraron que, en promedio, la transparencia del gasto público aumenta tanto la duración como la aprobación de los gobiernos locales. Sus resultados muestran que las acciones fiscales más transparentes inducen a un mejor desempeño de los políticos, por lo que los votantes otorgan una mayor aprobación a su trabajo y les confían más recursos, lo que lleva a su

reelección y a un gobierno más duradero. Como se puede observar, además de tener la meta de hacer más transparentes sus decisiones de gasto público, los titulares de los gobiernos locales en la Unión Americana lograron, en paralelo, cumplir sus objetivos de tener una mayor legitimidad entre los ciudadanos e incluso aspirar a su reelección. Al respecto, este estudio tiene la fortaleza de analizar gobiernos subnacionales que operan dentro de un marco institucional relativamente homogéneo y que contemplan la posibilidad de la reelección como un mecanismo de rendición de cuentas de los políticos hacia los ciudadanos.

Pero es muy difícil encontrar dichas características institucionales en otros contextos y, por tanto, también lo es establecer medidas de transparencia presupuestaria de esta naturaleza. La comprensión del contexto institucional en el cual se implementan las políticas de transparencia presupuestaria es fundamental para detectar aspectos que puedan obstaculizar su marcha. Ciertos autores tienen dudas acerca de lograr que los políticos de países donde no está muy arraigada la cultura de rendición de cuentas modifiquen su conducta y renuncien a la posibilidad del endeudamiento con la simple transparencia de las decisiones de gasto. Por ejemplo, en el caso de los países de América Latina, los políticos tienen una tendencia natural a la formulación de presupuestos públicos poco transparentes y con base en proyecciones ficticias de crecimiento económico y de estabilidad (Alesina y Perroti, 1996). A pesar de estos temores, Alesina *et al.* (1999) y Stein *et al.* (1998) hallaron beneficios, en forma de menores déficits y de bajos índices de deuda pública, derivados de un fuerte control de los procedimientos presupuestarios y de la información fiscal transparente en varios países de América Latina.

De hecho, se han detectado ciertas condiciones para que la transparencia tenga un efecto positivo en los resultados de la política fiscal. Por ejemplo, el proceso presupuestario debe ser transparente en todos los niveles de gobierno y en todas sus fases. Ante

todo, es necesario explicarle al público las metas cuantitativas y las prioridades del proyecto. Asimismo, el debate y la autorización del presupuesto deben ser abiertos. Su ejecución y control también deben ser transparentes. Esto incluye el concurso abierto para la adquisición de bienes y servicios y la contratación de empleados públicos. La transparencia no solamente concierne a los gastos presupuestarios, sino también a las operaciones extrapresupuestarias. Finalmente, la divulgación pública de los resultados de auditorías de la ejecución presupuestaria es naturalmente imprescindible para fomentar la rendición de cuentas (Benito y Bastida, 2009).

En el mismo orden de ideas, se sugiere que las operaciones financieras de los gobiernos subnacionales también sean transparentes en cuanto a la divulgación de la estrategia y la manera de financiamiento del déficit público, y en general de los riesgos y costos de su deuda. Además, se requiere informar sobre la especificación de criterios, claros y transparentes, de los préstamos recibidos por los gobiernos locales por parte de los bancos, así como los razonamientos que se aplican a las garantías del gobierno federal, explícitos o implícitos, con respecto de los préstamos otorgados y las transferencias dirigidas a los estados y municipios. A su vez, la disciplina fiscal subnacional puede ser reforzada mediante mecanismos de supervisión y fiscalización instrumentados por los mercados financieros o una instancia de decisión pública superior (Liu, 2010).⁸

En la medida en que los gobiernos locales reciben recursos procedentes de los ciudadanos, es comprensible que los segundos demanden mayor cantidad de información con el fin de controlar las actividades que realizan los primeros. A la vista de estas necesidades sociales, en algunos países (entre los que se incluye México) se han llevado a cabo diversas reformas legales en materia de transparencia. A partir de dichas reformas, los gobiernos locales quedaron

⁸ Cabe señalar que varias de estas medidas ya son contempladas tanto en la reforma constitucional como en las leyes secundarias en materia de disciplina financiera en México.

obligados a informar acerca de su gestión, atender las solicitudes de ciudadanos y a difundir aspectos sobre el resguardo de documentos. De alguna manera, estas reformas han permitido la instrumentación de políticas de transparencia presupuestaria con una perspectiva horizontal, particularmente *hacia el interior* de las administraciones públicas locales. Al tiempo que en cada país los gobiernos locales han tratado de resolver por su propia cuenta las presiones relacionadas con una mayor apertura, en paralelo, se ha generado un notable desarrollo de la visión *hacia el exterior* de la transparencia presupuestaria.

El factor causal detrás de este desarrollo es un espíritu de colaboración competitiva que depende, en parte, de formas institucionalizadas de revisión externa que han surgido del escrutinio a los gobiernos locales por organizaciones no gubernamentales. La pionera de estos ejercicios de escrutinio ha sido Transparencia Internacional, que ha construido índices de gobiernos locales abiertos para medir la transparencia de sus procesos y sus políticas⁹ (en México hay ejemplos de estos esfuerzos, como el Índice Estatal de Transparencia Presupuestal del Instituto Mexicano de la Competitividad [IMCO] y el *ranking* nacional de Ciudadanos por Municipios Transparentes [CIMTRA]). Al respecto, desde 2007 la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública encargó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizar un estudio sobre el estado de la transparencia y el acceso a la información pública en todas las entidades federativas de la república.

Esta investigación, denominada “Métrica de la Transparencia”, en su edición 2014 ofrece datos desagregados en cinco dimensiones: normatividad, portales de internet, usuario simulado, capacidades institucionales de los órganos garantes y una selección de sujetos obligados. El análisis muestra que hay una mala calidad en la información que es proporcionada a los ciudadanos y que el ejer-

⁹ Mayor información está disponible en: <http://gateway.transparency.org/tools/detail/249> (consulta: 13 de agosto de 2015).

cicio del derecho de acceso a la información tiene diferencias importantes en función de la entidad federativa y del sujeto a quien se le requiere la información. En particular, el estudio identifica que

[...] aunque hubo algunos avances en materia de calidad normativa y portales, existen retrocesos significativos en materia de usuario simulado y capacidades institucionales de los órganos garantes. Esto confirma que más leyes no garantizan mejor desempeño, y que resulta crucial dar mayor importancia a las capacidades institucionales de los actores institucionales de la transparencia (órganos garantes y sujetos obligados) y a sus procesos. En otras palabras, los retos fundamentales de la transparencia en México radican menos en las leyes y más en su operación concreta (CIDE, 2014).

El análisis presentado en la Métrica de la Transparencia 2014 pone de manifiesto que dichos *rankings* e índices no sólo son una herramienta útil para evaluar la cantidad de información que ofrecen los gobiernos locales a la sociedad, sino que además su publicación sirve de estímulo a estados y municipios para mejorar sus niveles de transparencia. Es decir, estos índices de transparencia fomentan la competitividad entre los gobiernos locales para posicionarse en un mejor lugar en el *ranking*, lo que a su vez favorece la imagen que los ciudadanos tienen de ellos. Aunque no se han realizado investigaciones sobre los efectos de estos índices en el comportamiento de la deuda subnacional, para algunos es claro que éstos son un exponente de la calidad democrática del gobierno local y, por tanto, su publicación resulta útil para que los ciudadanos puedan evaluar las políticas públicas locales.

Además, repercuten benéficamente en la ciudadanía, ya que fomentan una mayor cultura de la rendición de cuentas (Piotrowski y Van Ryzin, 2007). Así, en esta breve revisión de la aplicación de los elementos de la transparencia presupuestaria a la reducción de la deuda pública subnacional, queda claro que es posible llevar a cabo políticas públicas de este tipo, tanto en la vertiente vertical (es

Cuadro 1. Métrica de la transparencia 2014

<i>Entidad</i>	<i>Subíndice normatividad</i>	<i>Subíndice portales</i>	<i>Subíndice usuario</i>	<i>Subíndice órganos garantes</i>	<i>Subíndice sujeto obligado</i>	<i>Índice Métrica 2014</i>
Distrito Federal	0.953	0.982	0.660	0.743	0.710	0.810
Coahuila	0.933	0.867	0.740	0.877	0.588	0.800
San Luis Potosí	0.855	0.871	0.720	0.688	0.859	0.799
Chihuahua	0.831	0.882	0.680	0.826	0.720	0.787
Veracruz	0.942	0.823	0.660	0.705	0.752	0.776
Nuevo León	0.842	0.941	0.600	0.690	0.753	0.765
Tabasco	0.773	0.919	0.680	0.686	0.705	0.754
Durango	0.886	0.838	0.610	0.677	0.742	0.751
Campeche	0.797	0.854	0.610	0.685	0.803	0.749
Sonora	0.948	0.877	0.730	0.591	0.604	0.749
Morelos	0.829	0.851	0.660	0.725	0.672	0.748
Estado de México	0.787	0.773	0.660	0.692	0.821	0.746
Zacatecas	0.784	0.959	0.720	0.499	0.680	0.728
Sinaloa	0.683	0.804	0.690	0.701	0.750	0.726
Aguascalientes	0.791	0.864	0.560	0.774	0.633	0.725
Puebla	0.762	0.928	0.660	0.573	0.700	0.725
Jalisco	0.788	0.939	0.540	0.595	0.751	0.723
Colima	0.878	0.823	0.590	0.702	0.617	0.722

Cuadro 1. Métrica de la transparencia 2014

<i>Entidad</i>	<i>Subíndice normatividad</i>	<i>Subíndice portales</i>	<i>Subíndice usuario</i>	<i>Subíndice órganos garantes</i>	<i>Subíndice sujeto obligado</i>	<i>Índice Métrica 2014</i>
Tlaxcala	0.782	0.867	0.680	0.539	0.704	0.715
Chiapas	0.731	0.807	0.680	0.596	0.742	0.711
Nayarit	0.792	0.883	0.570	0.562	0.727	0.707
Guanajuato	0.754	0.700	0.600	0.767	0.688	0.701
Yucatán	0.839	0.891	0.500	0.566	0.708	0.700
Baja California	0.732	0.873	0.660	0.527	0.697	0.699
Tamaulipas	0.718	0.956	0.630	0.667	0.496	0.692
Oaxaca	0.831	0.722	0.690	0.517	0.690	0.690
Hidalgo	0.736	0.772	0.560	0.583	0.790	0.689
Quintana Roo	0.732	0.741	0.600	0.653	0.663	0.678
Querétaro	0.650	0.759	0.550	0.699	0.679	0.668
Guerrero	0.883	0.727	0.430	0.617	0.607	0.652
Michoacán	0.688	0.827	0.380	0.416	0.578	0.577
Baja California Sur	0.608	0.632	0.420	0.522	0.630	0.562

Fuente: CIDE, 2014.

el caso de los municipios españoles y los estados de la Unión Americana), como en la vertiente horizontal (en los ejemplos de América Latina y los índices de transparencia de organismos no gubernamentales).

Comentarios finales

La conclusión más clara de este ensayo es que la transparencia presupuestaria es fundamental, pero difícil de alcanzar. Sin embargo, los reclamos de una mayor transparencia en países como México deben ser tomados en serio, y no deben ser considerados como imposibles de establecer. La cuestión es definir bien los objetivos por los cuales se desea tener políticas de transparencia presupuestaria y tomar en cuenta el contexto institucional al que se enfrenta el establecimiento de dichas políticas. Al respecto, es necesario reiterar que para solucionar el problema de la deuda subnacional, se debe favorecer un esquema de transparencia efectiva en lugar de una nominal y tenerlo de preferencia en tiempo real para mantener la ventana de rendición de cuentas siempre abierta.

El carácter esquivo de la transparencia presupuestaria se puede atribuir en parte a la complejidad técnica de la información fiscal y a la comprensión limitada de las estructuras institucionales de los gobiernos locales. Hay que recordar que la actuación de los políticos locales se encuentra enmarcada en un complejo patrón de incentivos institucionalmente estructurados. Aquellos que deseen atender el problema de la deuda subnacional necesitan tener una visión realista del comportamiento de los gobiernos locales que toman sus decisiones con una asimetría de información a su favor (misma que provoca los problemas de agente-principal en sus modalidades de riesgo moral y selección adversa). Dicha asimetría puede ser la causa del fracaso de las reglas numéricas y procedimentales para regular

la deuda subnacional, pues éstas no toman en cuenta el contexto o el hábitat que desean modificar.

Por ello, el ingrediente fundamental de la transparencia presupuestaria debe ser la amplia publicación de información de todo lo relacionado con los ingresos y gastos de los gobiernos locales, de modo que los ciudadanos puedan profundizar en el sector de política pública de su interés. Esta difusión de información tiene que ser sensible a las nuevas disposiciones constitucionales en materia de transparencia. Además, es imperativo diseñar piezas de información fáciles de entender y elaborar documentos técnicos accesibles para aquellos que no están familiarizados con los temas fiscales o financieros. Estos exigentes requisitos han sido alcanzados por los países con mejores prácticas en materia de transparencia presupuestaria. Y éstas deberían ser las metas aspiracionales en el mediano plazo de los países en vías de consolidación democrática, entre los que se incluye México.

Finalmente, es conveniente considerar que la transparencia presupuestaria aplicada a la deuda subnacional puede crear inconvenientes. Algunos gobiernos locales probablemente se sientan incómodos con la idea de exhibir sus posibles desaciertos en el manejo de las finanzas públicas y ser llamados a rendir cuentas por esos errores. Otros querrán continuar con políticas fiscales opacas y argumentar que es necesario dar prioridad absoluta a la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, ello con el fin de continuar actuando de manera oportunista y sacar provecho de los desequilibrios fiscales. Por lo anterior, el mensaje central de este ensayo es que tanto los elementos como las direcciones de la transparencia presupuestaria deben ser estudiados cuidadosamente para aplicarlos lo mejor posible a las restricciones contextuales del ámbito local mexicano.

Bibliografía

- Afonso, António, Davide Furceri y Pedro Gomes (2012), “Sovereign credit ratings and financial markets linkages: application to European data”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 31, núm. 3, pp. 606-638.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1996), “Fiscal discipline and the budget process”, *The American Economic Review*, vol. 86, núm. 2, pp. 401-407.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1999), “Budget institutions and fiscal performance in Latin America”, *Journal of Development Economics*, vol. 59, núm. 2, pp. 253-273.
- Almeida, María (2014), “Experiencias internacionales en transparencia fiscal”, documento de trabajo núm. LC/L.3765 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Alt, James y David Lassen (2006), “Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries”, *European Economic Review*, vol. 50, núm. 6, pp. 1403-1439.
- Alt, James, David Lassen y David Skilling (2002), “Fiscal transparency, gubernatorial approval, and the scale of government: Evidence from the states”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 2, núm. 3, pp. 230-250.
- Benito, Bernardino y Francisco Bastida (2009), “Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: an international approach”, *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 3, pp. 403-417.
- Caamaño, José, Santiago Lago y Francisco Reyes (2013), “Budget transparency in local governments: an empirical analysis”, *Local Government Studies*, vol. 39, núm. 2, pp. 182-207.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2014), “Métrica de la transparencia 2014”. Documento disponible en <http://www.>

- metricadetransparencia.cide.edu/?section=MaterialesDePrensa (consulta: 13 de agosto de 2015).
- Fernández, Roberto (2003), “¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno”, documento de trabajo núm. 9 del Instituto de Estudios Fiscales de la Universidad de Oviedo.
- Hofbauer, Helena y Juan Antonio Cepeda (2005), “Transparencia y rendición de cuentas”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-CIDE, pp. 36-46.
- Heald, David (2003), “Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice”, *Public Administration*, vol. 81, núm. 4, pp. 723-759.
- Hood, Christopher (2006), “Transparency in historical perspective”, en Christopher Hood y David Heald (coords.), *Transparency: The key to better governance?*, Inglaterra, Oxford University Press, pp. 3-23.
- Liu, Lili (2010), “Strengthening subnational debt financing and managing risks”, *Review of Economic Research*, núm. 46, pp. 171-190.
- MacGregor, Javier (1992), “Historiografía sobre la criminalidad y el sistema penitenciario”, *Secuencia*, núm. 22, pp. 221-257.
- Merino, Mauricio (2010), “Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México”, en Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CIDE, pp. 235-274.
- Oates, Wallace (2008), “On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions”, *National Tax Journal*, vol. 61, núm. 2, pp. 313-334.
- Pardinas, Juan y Emilio Granados (2010), “El municipio: ¿la institución de la opacidad?”, *Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos*, núm. 5, México, CIDE.

- Piotrowski, Suzanne y Gregg Van Ryzin (2007), “Citizen attitudes toward transparency in local government”, *The American Review of Public Administration*, vol. 37, núm. 3, pp. 306-323.
- Pires, Valdemir y Carmen Pineda (2013), “Transparencia presupuestaria en los gobiernos municipales de Brasil por medio de internet: el caso de Piracicaba, São Paulo”, *Más poder local*, núm. 19, pp. 46-54.
- Salazar, Jorge, Gabriela Romo y Lida Sotres (2009), “Determinantes de la calificación crediticia de los gobiernos estatales mexicanos”, documento de trabajo núm. 45 del Departamento de Economía del ITESM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2015), “Deuda pública de entidades federativas y municipios”, disponible en http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2015/Paginas/2do-Trimestre.aspx (consulta: 19 de agosto de 2015).
- Shah, Anwar (2004), “Fiscal decentralization in developing and transition economies: Progress, problems, and the promise”, documento de trabajo núm. 3282 del Banco Mundial.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti (1998), “Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience”, documento de trabajo núm. w6358 del National Bureau of Economic Research.
- Watts, Ronald (1998), “Federalism, federal political systems, and federations”, *Annual Review of Political Science*, vol. 1, núm. 1, pp. 117-137.

La fábrica de la (des)confianza ciudadana: las percepciones cambiantes de la integridad electoral en México*

*Willibald Sonnleitner***

Resumen

Las elecciones mexicanas atraviesan una profunda crisis de legitimidad. En julio de 2000, 86% de la ciudadanía consideraba que los comicios de la alternancia habían sido limpios y confiables; en mayo de 2015, tan sólo 34% seguía confiando en la integridad de los procesos electorales. Esta última cifra se sitúa entre las más bajas de América Latina. Es preocupante porque, para funcionar bien, la democracia requiere de una aceptación amplia de las reglas y de los resultados electorales. Si las elecciones sirven para fabricar legitimidad democrática, algo fundamental está fallando en la gobernanza electoral mexicana.

Los bajos niveles de confianza ciudadana resultan paradójicos. Desde la década de 1990, la calidad procedimental de los comicios no ha dejado de mejorar gracias a la consolidación de un organismo

* Este ensayo es el resultado de una investigación más amplia realizada durante una estancia sabática en las universidades de Harvard y de Chicago, que contó con el apoyo del Conacyt.

** Profesor-investigador de El Colegio de México.

electoral autónomo y eficiente, con amplio reconocimiento internacional. ¿Por qué tantos mexicanos desconfían entonces de la limpieza de las elecciones, si éstas se han vuelto cada vez más competitivas y precisas? ¿Cómo ha evolucionado esta percepción, y qué implicaciones tiene para el proceso político? ¿Cuáles son los sectores más escépticos de la ciudadanía, y qué pudiera hacerse para recuperar la función legitimadora que las elecciones cumplen en las democracias consolidadas?

Este ensayo exploratorio sitúa el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada. Revela una situación contradictoria, con elecciones cada vez más plurales e imparciales pero, a la vez, cada vez más cuestionadas e impugnadas. Como lo indican numerosas encuestas desde 1995, así como los estudios del Panel México 2000, 2006 y 2012, la desconfianza ciudadana se caracteriza por una impresionante volatilidad. Lejos de ser una actitud estable o de arraigarse en un sector determinado, la percepción social de la integridad electoral es un proceso dinámico que cambia drásticamente entre los comicios, y en cada campaña. ¿Cómo evaluar sus dimensiones y mecánicas, y qué estrategias pueden contribuir a revertir esta tendencia perversa que inhibe la fabricación de legitimidad democrática?

¿Una fábrica de desconfianza electoral?

Los pasados comicios han puesto de manifiesto un profundo malestar con el funcionamiento de la democracia electoral en México. En lugar de oxigenar la legitimidad de los gobernantes, las campañas ventilaron sus deficiencias y alimentaron un sentimiento difuso de insatisfacción ciudadana. Contrario a lo que se observa en las democracias consolidadas, donde las elecciones son momentos festivos de renovación del apoyo popular al sistema político, al parecer los comicios mexicanos se están transformando en fábricas de desconfianza ciudadana.

Este desencanto no se limita a la evaluación del desempeño de los gobiernos federales y locales. Se extiende a la percepción de los representantes y de otras instituciones fundamentales para la democracia. Según una encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), sólo uno de cada cuatro mexicanos se sentía representado por sus legisladores en mayo de 2015, mientras que 66% desconfiaba de la calidad del mismo proceso electoral (CESOP, 2015). Esta última cifra resulta todavía más alarmante cuando se sitúa en perspectiva histórica y comparada. Tras la alternancia presidencial de 2000, apenas 14% de los mexicanos consideró que las elecciones no habían sido limpias (Panel México, 2000). Para 2013, 57% de los encuestados por Latinobarómetro (2013) en México declaró que las pasadas elecciones se habían realizado en condiciones injustas, un porcentaje muy superior al registrado en Guatemala (43%) y Venezuela (47%), que solamente fue superado en Honduras (63%).

A la luz de estos datos, los niveles actuales de desconfianza electoral en México resultan tan preocupantes como paradójicos. En fuerte contraste con los comicios hondureños, cuya integridad se deterioró efectivamente tras el golpe de Estado de 2009, la calidad procedimental de las elecciones mexicanas no ha dejado de mejorar desde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, alcanzando estándares reconocidos internacionalmente. ¿Por qué tantos mexicanos desconfían entonces de la limpieza de las elecciones, si éstas se han vuelto cada vez más plurales y competitivas, precisas y confiables? ¿Cómo ha evolucionado esta percepción paradójica en las últimas décadas, y qué implicaciones tiene para el proceso político mexicano? ¿Cuáles son los segmentos más escépticos de la ciudadanía, y qué variables psicosociales se asocian con la (des)confianza electoral? ¿Qué pudiera hacerse para revertir esta tendencia, y para recuperar la función legitimadora que las elecciones cumplen en las democracias consolidadas?

Para indagar en estas preguntas, la presente investigación sitúa el caso de México en perspectiva comparada e histórica, en vistas de

captar la especificidad de un proceso contradictorio que se refleja en elecciones cada vez más plurales con un déficit persistente de legitimidad. Se revisa la literatura disponible y se esboza una teoría mínima de las elecciones como mecanismo clave para fabricar legitimidad democrática. Asimismo, se analizan varias encuestas para evaluar la evolución, la magnitud y las características del desencanto ciudadano. En particular, la exploración de los datos de Panel México 2000, 2006 y 2012 arroja luces sobre las raíces, los alcances y la volatilidad de la (des)confianza electoral de los mexicanos. También contribuye a identificar algunas de las dinámicas que producen la insatisfacción ciudadana, e invita a reflexionar sobre las formas en las que pudiera restablecerse el potencial legitimador de las elecciones mexicanas.

La paradoja mexicana: las elecciones en perspectiva comparada e histórica

Desde una perspectiva comparada e histórica, la situación actual de la democracia electoral en México resulta paradójica. Nunca antes el país había tenido comicios más libres y competitivos, plurales y confiables, con tantas alternancias pacíficas en todos los niveles del poder. Y sin embargo, tras una breve primavera democrática, las elecciones enfrentan ahora una profunda crisis de legitimidad.

La desconfianza de los mexicanos hacia las elecciones no es nueva y tampoco resulta de consideraciones exclusivamente racionales. Forma parte de una cultura política que se forjó a lo largo de décadas y sigue presente en amplios sectores que se socializaron en el periodo posrevolucionario. Por ello, no debe sorprender que un profundo escepticismo persista y se mantenga durante el periodo de la democratización. Lejos de limitarse a los sectores menos favorecidos, integrados e informados de la sociedad, la desconfianza electoral permea las élites políticas, económicas y culturales del país.

No solamente incluye conocidos miembros de las cúpulas partidistas —que impugnan cada vez más comicios cuando sus resultados les son adversos—, sino que moviliza también a connotados intelectuales independientes —que promueven y debaten la anulación del voto como acto de protesta cívica.

En este contexto, los avances procedimentales en la administración de las elecciones mexicanas son ampliamente reconocidos por los expertos internacionales, pero se desvanecen ante los ojos de una opinión pública cada vez más desencantada. Si la función central de las elecciones consiste en fabricar legitimidad para los gobernantes, algo fundamental está fallando en la gobernanza electoral en México. Para identificar las raíces del problema, situémoslo en una perspectiva histórica y comparativa.

Un déficit histórico y persistente de legitimidad electoral

La desconfianza electoral de los mexicanos se inscribe en una larga historia de comicios orquestados y controlados estrechamente por regímenes autoritarios, que forjaron una cultura política carente de contenidos democráticos. Las raíces de dicha cultura autoritaria se remontan a la fundación del Estado mexicano durante el periodo de la Independencia y a su centralización paulatina durante el Porfiriato, pero se cristalizaron posteriormente durante la consolidación del régimen posrevolucionario. Desde 1932, ningún otro país de Latinoamérica logró organizar procesos electorales de una forma tan periódica y previsible. Asimismo, pocos regímenes políticos lograron subvertir sus elecciones de una forma más eficiente y profunda, contribuyendo a la estabilidad de uno de los autoritarismos de mayor longevidad del mundo contemporáneo.

Contrario a lo que suele asumirse en nuestros días, las elecciones no solamente sirven para seleccionar a los gobernantes, ni para evaluarlos ni para sancionarlos. Existen diversos tipos de elecciones,

que distan mucho de ser sinónimos de democracia o de soberanía popular. La razón central por la que éstas son organizadas por tantos regímenes políticos del más diverso cuño, con tanta frecuencia y periodicidad, es porque cumplen con la función fundamental de dotar a los gobernantes de legitimidad.

En esta lógica, la experiencia histórica de México resulta paradigmática. En este país se realizan comicios constitucionales desde principios del siglo XIX y se decreta el sufragio universal masculino desde 1857. Pero habrá que esperar a la Revolución y a la Constitución de 1917 para que el voto se vuelva directo y se extienda a todos los hombres en edad de votar. En cuanto al sufragio femenino, es introducido en 1953 y tiene como antecedente la reforma constitucional de 1947, que otorgó este derecho a nivel municipal (Singer, 2010: 152-153).

Sin embargo, aunque las elecciones federales se organizan desde 1929 con una escrupulosa periodicidad trianual, pocos especialistas las calificarían como democráticas. Hasta 1988 los mexicanos conocían el resultado de las votaciones mucho antes de la jornada electoral, en cuanto el partido oficial había designado a sus candidatos. Esta situación llegó en ocasiones a extremos, como en 1976 cuando sólo compitió un candidato único a la presidencia de la república. Ello cancelaba, por definición, cualquier posibilidad de elección ciudadana, ejemplificando el carácter restringido de los comicios del periodo de partido dominante.

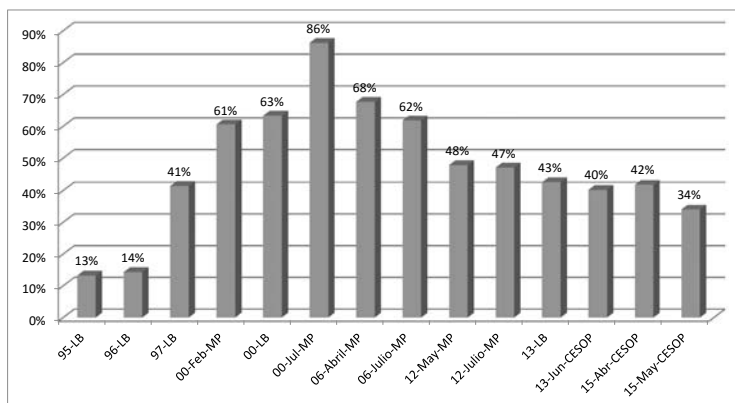
Por si fuera poco, la “caída del sistema” en las presidenciales de 1988, que se produjo justo cuando los resultados preliminares le daban una ventaja al candidato opositor, terminaron convenciendo a muchos ciudadanos de que las elecciones estaban y seguirían estando al servicio del partido hegemónico. De ahí la creencia popular en las capacidades cuasi ilimitadas de manipulación electoral del régimen posrevolucionario, que adquirió una dimensión mítica cuando el escritor peruano Mario Vargas Llosa lo consagró como una “dictadura perfecta” a finales de la década de 1980.

Sin embargo, dichas elecciones —autoritarias y “sin opciones”— también cumplían funciones cruciales para el sistema político posrevolucionario, al movilizar masivamente los cuadros y las bases del partido, al dar a conocer públicamente a los futuros gobernantes mediante amplios recorridos de campaña, así como al generar acuerdos y “consensos” con una compleja estructura de corporaciones e intermediarios político-electorales a lo largo y ancho del país. Así, las elecciones corporativas contribuían a legitimar a los gobernantes, cuya elección formal se limitaba a ratificar legalmente las decisiones previas del partido en el poder (Cosío Villegas, 1972; Adler-Lomnitz, Salazar e Ilya Adler, 2004).

Ahora, la situación es radicalmente distinta. Desde 1991 las elecciones mexicanas son cada vez más libres, plurales y competitivas, y producen un número creciente de alternancias en todos los niveles de gobierno. De meros mecanismos de publicidad y comunicación de decisiones tomadas por la cúpula del partido dominante, éstas se transformaron en contiendas indeterminadas entre candidatos expuestos al veredicto popular. Sin embargo, con todo y los avances realizados en materia de organización, registro y escrutinio electoral, estos nuevos comicios “con opciones” e incertidumbre democrática están perdiendo su capacidad de legitimar a los gobernantes.

Esta crisis se expresa en el cuestionamiento de los dirigentes y partidos políticos, de los organismos de seguridad pública y del Congreso de la Unión. Pero la desconfianza ciudadana también se extiende hacia las propias elecciones, cuya percepción se está deteriorando. La Gráfica 1 ilustra la magnitud y la evolución de esta variable crítica desde mediados de la década de 1990. Como lo indican distintas encuestas, solamente 13% de los mexicanos consideraba que las elecciones eran limpias en 1995, porcentaje que subió a 41% en 1997 y alcanzó puntualmente 86% en julio de 2000. Sin embargo, esta percepción positiva de los comicios no dejó de disminuir desde entonces para situarse en 62% tras el conflicto poselectoral de 2006, antes de tocar fondo con 34% en mayo de 2015 (Gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de mexicanos que consideran las elecciones limpias (1995-2015)



Para el cálculo de los porcentajes solamente se consideran las respuestas válidas.

Fuentes: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro (1995, 1996, 1997, 2000 y 2013) “LB”; de los Estudios Panel México (2000, 2006 y 2012) “MP”; y del CESOP (2013 y 2015).

Tras una breve primavera democrática, la desconfianza electoral resurgió rápidamente y se sitúa ahora en niveles inferiores a los de 1997. A pesar de contar con un organismo electoral autónomo y eficiente, los mexicanos no confían en la limpieza y certeza de las elecciones. Asistimos así al cuestionamiento público y repetido de la integridad electoral, manifiesto en el incremento de los conflictos e impugnaciones que les restan legitimidad (Sonnleitner, Alvarado y Sánchez, 2013).

Elecciones plurales y competitivas, pero cuestionadas e impugnadas

El incremento reciente de la desconfianza electoral parece contradictorio. Actualmente, pocos países del mundo cuentan con sistemas

tan sofisticados y seguros de administración electoral. Desde décadas, la organización de los comicios asocia a cientos de miles de ciudadanos en la recepción y el conteo de los sufragios, así como en la elaboración de las actas que dan constancia imparcial de los resultados. Estas tareas son hechas por personas seleccionadas al azar, en un proceso coordinado por organismos autónomos bajo la vigilancia de los partidos y el escrutinio de la opinión pública. Sin embargo, pocas sociedades son más escépticas al momento de evaluar los comicios y de reconocer la legitimidad de sus resultados.

Una amplia mayoría de ciudadanos duda hoy día de la integridad electoral. Dicha percepción es compartida por miembros de las élites culturales con influencia como líderes de opinión, y es alimentada por los medios masivos de comunicación. Pero los ataques más frontales no provienen de la sociedad civil sino de los propios líderes políticos, que cuestionan las elecciones cuando sus resultados les son adversos. Ello no sólo sucedió en 1994, en un periodo de transición y de patente inequidad reconocida incluso por el ganador, Ernesto Zedillo. También se produjo en las polémicas presidenciales de 2006, cuyo carácter reñido abrió una gran incertidumbre sobre la confiabilidad de las elecciones. Y lo mismo ocurrió de nuevo en 2012, con independencia del margen de victoria.

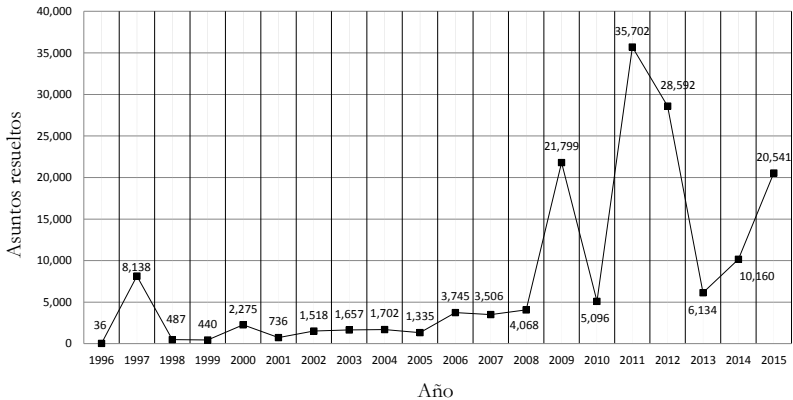
El deterioro de la situación se refleja en el incremento de los conflictos poselectorales. En 2006, 20,377 casillas fueron atacadas formalmente ante los tribunales; seis años después se impugnaron 82,493 casillas en la sola elección presidencial.¹ Más preocupante aún: lo que se impugna, ahora, ya no se limita a irregularidades precisas acaecidas durante la jornada electoral: se extiende hacia el conjunto del proceso. En 2006, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) exigió un recuento “voto por voto, casilla por casilla”, con el argumento de garantizar la certeza de los resultados. En 2012, el

¹ Cifras citadas del Boletín de Prensa del TEPJF, publicado el 24 de agosto de 2012. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/prensa/boletin-prensa/resuelve-tepjf-la-totalidad-los-juicios-inconformidad-el-computo-distrital-la-eleccio>

Movimiento Progresista impugnó la inequidad de todo el proceso y las restricciones a la libertad misma del voto. A estos dos sonados conflictos poselectorales cabe agregar las impugnaciones del resto de elecciones, federales y locales, que se han incrementado de manera importante desde 2006. En aquel año, el Tribunal Electoral resolvió 3,745 asuntos, número que incrementó a 21,799 y a 35,702 en 2011, para alcanzar de nuevo 20,541 asuntos en 2015 (Gráfica 2).

De ahí un cuestionamiento generalizado de la calidad de las elecciones mexicanas, que se refleja en la polarización del debate sobre su legitimidad y en una corriente ciudadana que promueve la anulación del voto. ¿Cómo interpretar este desencanto a la luz de la teoría democrática y de las experiencias de otras naciones?

Gráfica 2. Asuntos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



Total de asuntos recibidos: 157,667

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en <http://www.trife.gob.mx/turnos-sentencias/estadisticas>.

Las elecciones, mecanismo clave en la fabricación de legitimidad

La revisión de la literatura disponible proporciona pistas útiles para pensar los mecanismos de legitimación electoral. A diferencia de los comicios autoritarios, las elecciones democráticas, cuando funcionan eficientemente, son verdaderas fábricas de legitimidad: permiten seleccionar a los gobernantes entre una pluralidad de aspirantes con proyectos diferenciados; pero permiten despejar, sobre todo, a los candidatos perdedores. En efecto, el reconocimiento explícito de los ganadores por los derrotados resulta crucial para ratificar a los gobernantes, dotándolos del beneplácito de todas las fuerzas políticas y, por ende, de una amplia aprobación popular.

Sin ser una varita mágica, las elecciones son un mecanismo clave en la producción de legitimidad democrática porque promueven la posibilidad de participar activa y masivamente en el proceso político (Easton, 1975). Además de organizar las ofertas contendientes de forma comprensible, éstas movilizan ampliamente a los ciudadanos y contribuyen a agregar sus principales preferencias colectivas. Por ello, los comicios competitivos son mecanismos potentes de inclusión política que propician la representación e identificación de los gobernados con los gobernantes (Dahl, 1971; Dalton, 2004).

Sin embargo, la función distintiva de las elecciones democráticas no es la selección de los ganadores (que también caracteriza los comicios autoritarios), sino obtener el consentimiento de los derrotados para legitimar a los representantes mediante el reconocimiento público de todos los representados (Hermet, Rouquié y Linz, 1982; Nohlen, 2004). Si nos centramos en la cuestión de la legitimidad, el reconocimiento explícito de los perdedores es más importante que la confiabilidad técnica de las elecciones. Ello fue manifiesto durante las polémicas elecciones del año 2000 en Estados Unidos, en las

que el candidato demócrata no tardó en reconocer su derrota pese a sus reservas personales sobre la certeza de los resultados.²

Así, la estabilidad del sistema político depende menos del apoyo de los sectores ganadores que de la cooperación de aquellos que no votaron por ellos. Por diseño, la democracia electoral siempre produce perdedores. La pregunta crucial es bajo qué circunstancias éstos aceptan permanecer en el juego institucional y acatar las reglas que no les favorecieron, lo que empieza con el reconocimiento del mismo resultado electoral (Anderson *et al.*, 2005; Blais y Gelineau, 2007).

La idea que votar por un partido/candidato ganador incrementa la confianza en el mecanismo electoral resulta intuitiva. La identificación psicológica con el ganador produce emociones positivas, y la expectativa de que las preferencias apoyadas tendrán mayores probabilidades de ser transformadas en políticas públicas. Inversamente, quienes sufragaron por una opción perdedora pueden sentirse decepcionados, frustrados y ansiosos, porque sus intereses pudieran verse afectados o excluidos de las agendas de gobierno. En esa situación, resulta plausible que la percepción subjetiva de la integridad electoral mejore entre los sectores ganadores, y se deteriore entre los sectores perdedores (Anderson *et al.*, 2005: 23-29).

En efecto, diversas investigaciones empíricas muestran que dicha brecha entre ganadores y perdedores se asocia efectivamente con las evaluaciones de la limpieza de las elecciones y con otras dimensiones de apoyo al sistema político, en países tan distintos como Canadá (Blais y Gelineau, 2007), Alemania (Singh, Karakoc y Blais, 2012) y Estados Unidos (Beaulieu, 2014), así como en de-

² Solamente después de haber felicitado a su adversario y de haberle deseado éxito, Al Gore mencionó, durante cinco de los 410 segundos de su declaración pública, su desacuerdo personal con la decisión de la Corte Suprema, y concedió inmediatamente su derrota. La declaración completa se encuentra en YouTube: disponible en http://www.youtube.com/watch?v=GyKlcQ_HiD4 (última consulta: 20 de julio de 2015).

mocracias más frágiles como Polonia, Bulgaria y México (Anderson *et al.*, 2005; Cantú, 2015). Estos estudios identifican algunas de las dimensiones más importantes que contribuyen a explicar los niveles de (des)confianza electoral e (in)satisfacción con la democracia. Entre las variables individuales más citadas destacan: el estatus económico y sociodemográfico; el nivel de involucramiento, sofisticación e interés político; la identificación partidista, la auto-ubicación y la proximidad/distancia ideológica con respecto de las autoridades; la aprobación de la administración saliente y la evaluación de la situación económica personal y del país.

Asimismo, los estudios comparados destacan las variables institucionales que atenúan o refuerzan dichos efectos individuales de legitimación. En particular, la brecha entre ganadores y perdedores se incrementa notablemente en sistemas mayoritarios, mientras que es significativamente menor en sistemas de representación proporcional (Anderson y Guillory, 1997). Los regímenes federales incrementan la probabilidad de tener acceso a la representación en alguno de los niveles de gobierno, por lo que muestran menores diferencias en los niveles de confianza que los Estados centralizados y unitarios (Anderson *et al.*, 2005: 120-140). A su vez, la existencia de organismos electorales independientes contribuye a generar confianza ciudadana en América Latina (Maldonado y Seligson, 2014).

Algunas investigaciones también se han interesado en los efectos que pueden observarse a lo largo del tiempo. En el largo plazo, el desencanto electoral suele acentuarse sobre todo en los sectores que han experimentado varias derrotas consecutivas o nunca han accedido al gobierno, mientras que la experiencia de votar al menos una vez por un partido ganador reduce dicho efecto (Anderson *et al.*, 2005: 141-160). Ello resulta particularmente crítico para las nuevas democracias, en las que las reglas del juego todavía no están sólidamente arraigadas, como sucede efectivamente en México. En el corto plazo, estudios panel han destacado que las elecciones suelen incrementar la legitimidad general de las instituciones, y que dicho

aumento es sensiblemente mayor entre los ganadores que entre los abstencionistas y los perdedores (Blais y Gélinau, 2007). Como hemos visto, dicho efecto de “luna de miel” se observó efectivamente en las elecciones mexicanas de 2000, antes de revertirse en las dos presidenciales consecutivas (Gráfica 1).

Finalmente, las investigaciones pioneras de Jorge Domínguez y James McCann (1996) demostraron los efectos contradictorios que ejercieron las percepciones de fraude durante los comicios de 1986, 1988, 1991, 1994 y 1995 en México. En ese periodo, amplios sectores de la ciudadanía desconfiaban del gobierno y de la integridad electoral. Sin embargo, muchos de ellos también dudaban de la viabilidad y competencia de los partidos de oposición, por lo que su desconfianza se asociaba frecuentemente con una abstención que beneficiaba indirectamente al partido en el poder (MacCann y Domínguez, 1998; Domínguez y MacCann, 1996). Otro estudio reciente utiliza tres encuestas sincrónicas, realizadas en junio, julio (*exit-poll*) y agosto de 2012, y destaca que la variable más importante para explicar las percepciones de la integridad electoral en México es la identidad partidista de los perdedores, mientras que la presencia de observadores electorales o de representantes de partidos en las casillas no resulta estadísticamente significativa (Cantú y García-Ponte, 2015).

Estos hallazgos proporcionan pistas importantes para la reflexión. Invitan a situar la experiencia de ganar y de perder elecciones en una perspectiva más amplia, y a concebirla como la oportunidad de acercarse e identificarse con el partido/candidato que gobierna, o como la ansiedad de verse marginado o excluido de las políticas públicas. En esta lógica, la legitimidad de cada elección depende así de la forma en la que se redistribuyen las probabilidades de tener acceso a las ventajas de la representación política, de sentirse escuchado e incluido, o de verse ignorado y quizás afectado por decisiones adversas a sus propios intereses vitales.

En suma, la confianza ciudadana en la integridad electoral y el reconocimiento de los ganadores por los perdedores resultan fun-

damentales para la legitimación y consolidación de toda democracia. En las palabras sintéticas de Adam Przeworski (1991 [1995: 42-43]):

La democracia está consolidada cuando [...] un sistema concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas, cuando los perdedores sólo quieren volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder [...] Acatar los resultados de cada momento, aunque supongan una derrota, y encauzar todas sus acciones a través del marco institucional, resulta preferible para las fuerzas democráticas a intentar subvertir la democracia.

¿De qué variables individuales depende, ahora, la (des)confianza de los mexicanos en las elecciones?

De la primavera democrática al desencanto electoral

Para muchos observadores de la política mexicana, la desconfianza hacia las elecciones parece deberse a preferencias ideológicas y partidistas, que se ventilaron públicamente en los conflictos pos-electorales de 2006 y 2012. No obstante, también cabe explorar otras dimensiones que pueden contribuir a entender las bases y las tendencias cambiantes de la percepción ciudadana de la integridad electoral en una perspectiva de mayor alcance.

Para contribuir a esa tarea, indagamos ahora en los datos de los estudios del Panel México 2000, 2006 y 2012. Dichas encuestas cubren tres coyunturas críticas para el desarrollo político del país. Cuentan con un diseño metodológico muy cuidadoso y riguroso, elaborado por un equipo de destacados expertos internacionales que ha producido tres fundamentales sobre el comportamiento electoral de los mexicanos (Domínguez y Lawson, 2004; Domínguez,

Lawson y Moreno, 2009; Domínguez, Greene, Lawson y Moreno, 2015). La siguiente exploración estadística se concentra en seis olas pre y poselectorales, en vistas de identificar las variables individuales que se asocian con la confianza antes y después de cada uno de los tres comicios presidenciales, así como de evaluar los cambios que se producen durante las campañas.³

Las dimensiones individuales y la volatilidad de la confianza electoral

Nuestra variable central de interés se construye de dos formas complementarias, a partir de la pregunta: “¿*Qué tan limpias cree Ud. que serán/fueron las elecciones de este año: totalmente limpias, más o menos limpias, poco limpias, o nada limpias?*”. Para captar las dimensiones sincrónicas de la confianza electoral en cada contexto pre y poselectoral, utilizamos una variable dicotómica que se codifica en 1 para las respuestas “más o menos” y “totalmente limpias”, y en 0 para las “poco” y “nada limpias” (quienes no saben o no desean responder se exclu-

³ El primer panel contó con cuatro olas. La primera se realizó entre el 19 y el 27 de febrero de 2000 y contó con 2,400 entrevistas. Dicha muestra fue segmentada aleatoriamente en dos subgrupos que fueron reentrevistados en abril/mayo y en junio. Entre el 7 y el 16 de julio, se logró reentrevistar alrededor de 1,300 personas que habían participado en las olas previas y se realizó una encuesta adicional de 1,199 nuevas entrevistas para comparar ambas muestras (Lawson, 2003: 12-13). Para esta investigación, trabajamos con los 1,261 encuestados que respondieron tanto en la primera ola en febrero como en la última de julio. El segundo panel contó con tres olas, pero la integridad de las elecciones solamente se midió en la segunda (abril/mayo de 2006) y la tercera ola (julio de 2006) del estudio (Domínguez *et al.*, 2009). Por ello, nos centramos en los 1,377 entrevistados que participaron en estas dos olas. El panel 2012 se compone de dos olas que se llevaron a cabo a fines de abril/principios de mayo y en julio, justo después de los comicios (Lawson, 2015: 2). En esta ocasión, 923 personas respondieron ambas encuestas y es con esa muestra que construimos los modelos correspondientes. Todos los datos están disponibles en la página de internet del Mexico Panel Study: <https://mexicopanelstudy.mit.edu/> (última consulta: 3 de agosto de 2015).

yen del análisis). Luego, construimos seis modelos estáticos de regresión logística para estimar qué variables inciden en la percepción dicotómica de la integridad electoral.

En segundo lugar, completamos el análisis con tres modelos dinámicos de primeras diferencias, para identificar qué dimensiones se asocian con los cambios de las percepciones durante las campañas. En este caso, la variable dependiente es la diferencia aritmética entre las evaluaciones posteriores y previas de cada individuo, codificadas en 0, 33.3, 66.6 y 100 (“nada”, “poco”, “más o menos” y “totalmente limpias”). Ésta se distribuye en una escala de siete niveles que varía entre -100 y +100 puntos, por lo que indica el sentido y la intensidad del cambio en la percepción de integridad electoral.

La elevada volatilidad de la confianza electoral se aprecia en los siguientes cuadros, que sintetizan los cambios registrados durante las campañas: 72.3% de los encuestados modificó sus percepciones sobre la calidad de las elecciones entre febrero y julio de 2000, 59.8% de los encuestados lo hizo entre abril/mayo y julio de 2006, y 70.3% lo hizo una vez más entre abril/mayo y julio de 2012 (cuadros 1-3).

En las tres presidenciales, las campañas tuvieron efectos polarizadores. Éstos se reflejan en la disminución de los electores que no sabían o no querían responder a la pregunta y pasaron, por ejemplo, de 9.3 a 3.5% de los encuestados en 2000. Pero la polarización se traduce sobre todo en una creciente concentración de las evaluaciones extremas: mientras que la parte de escépticos categóricos (“elecciones nada limpias”) se redujo de 15.6 a 4.5%, el porcentaje de percepciones “totalmente limpias” subió de 14.5 a 43.1% entre febrero y julio de 2000 (Cuadro 1).

No obstante, las tres elecciones se diferencian en el sentido de sus efectos. En 2000, las campañas y la alternancia presidencial legitimaron ampliamente los comicios y redujeron las percepciones negativas a 13.3% del total de encuestados. En ese cálido momento de la primavera democrática, 13 de cada 15 mexicanos consideraron

Cuadros 1-3. La volatilidad de la confianza electoral en 2000, 2006 y 2012

Cuadro 1. ¿Qué tan limpias cree que serán / fueron las elecciones?		Julio de 2000						
		<i>Nada</i>	<i>Poco</i>	<i>No sabe/NC</i>	<i>Más o menos</i>	<i>Totalmente</i>	<i>Total</i>	<i>Cambios</i>
		% del N	% del N	% del N	% del N	% del N	% del N	% del N
Febrero de 2000	Nada	1.3%	1.0%	0.5%	6.9%	6.0%	15.6%	14.4%
	Poco	0.7%	1.5%	0.6%	8.2%	7.9%	19.0%	17.4%
	No sabe/ no contesta	0.6%	1.0%	1.2%	3.2%	3.3%	9.3%	8.1%
	Más o menos	1.2%	4.1%	0.7%	16.7%	18.9%	41.6%	24.9%
	Totalmente	0.7%	1.2%	0.5%	5.2%	7.0%	14.5%	7.5%
	Total	4.5%	8.8%	3.5%	40.1%	43.1%	N=1261	72.3%

Cuadro 2. ¿Qué tan limpias cree usted que serán / fueron las elecciones de este año?		Julio de 2006						
		<i>Nada</i>	<i>Poco</i>	<i>No sabe/NC</i>	<i>Más o menos</i>	<i>Totalmente</i>	<i>Total</i>	<i>Cambios</i>
		% del N	% del N	% del N	% del N	% del N	% del N	% del N
Abril/mayo de 2006	Nada	4.2%	1.0%	0.7%	1.7%	0.9%	8.5%	4.3%
	Poco	5.5%	5.2%	0.6%	7.3%	2.5%	21.1%	15.8%
	No sabe/ no contesta	0.4%	0.9%	1.6%	1.0%	0.7%	4.6%	3.1%
	Más o menos	6.4%	9.9%	1.0%	22.7%	10.7%	50.8%	28.0%
	Totalmente	1.2%	2.4%	0.3%	4.1%	7.0%	15.0%	8.0%
	Total	17.7%	19.4%	4.2%	36.8%	21.9%	N=1 377	59.2%

Cuadro 3. ¿Las elecciones de este año serán / fueron limpias?		Julio de 2012						
		<i>Totalmente de acuerdo</i>	<i>Algo de acuerdo</i>	<i>No sabe/NC</i>	<i>Algo en desacuerdo</i>	<i>Desacuerdo total</i>	<i>Total</i>	<i>Cambios</i>
		% del N	% del N	% del N	% del N	% del N	% del N	% del N
Abril / mayo de 2012	Totalmente de acuerdo	5.0%	3.1%	0.4%	2.1%	3.1%	13.8%	8.8%
	Algo de acuerdo	5.3%	9.5%	2.2%	6.1%	8.3%	31.4%	21.9%
	No sabe / no contesta	2.6%	1.8%	1.1%	1.3%	2.3%	9.1%	8.0%
	Algo en desacuerdo	3.3%	5.9%	1.1%	6.3%	8.1%	24.6%	18.3%
	Totalmente en desacuerdo	3.3%	4.2%	1.2%	4.7%	7.8%	21.1%	13.3%
	Total	19.4%	24.6%	6.0%	20.4%	29.7%	N=923	70.3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Mexico Panel Study, 2000, 2006, 2012, disponible en <https://mexicopanelstudy.mit.edu/>.

que las elecciones habían sido “más o menos” o “totalmente limpias”, alcanzando niveles similares a las democracias consolidadas.

Tras una breve “luna de miel”, llegó el otoño de la democracia. En abril/mayo de 2006, sólo 3 de cada 10 mexicanos creía que las elecciones iban a ser poco (21.2%) o nada limpias (8.5%), mientras que la mayoría pensaba que serían más o menos (50.8%) o totalmente limpias (15%). Después de las elecciones, las opiniones se habían polarizado: 17.7% calificaba los comicios de nada limpios contra 21.9% que los calificaba de totalmente limpios (Cuadro 2). El saldo global fue claramente negativo, pero la desconfianza electoral se mantenía en niveles moderados: a pesar del inusitado conflicto poselectoral, 6 de cada 10 mexicanos confiaba más o menos en la calidad de las elecciones.

Seis años más tarde, la situación se siguió deteriorando. Durante la primera ola del panel, 45.7% de los encuestados percibía las elecciones como “algo” o “totalmente sucias”, mientras que 45.2% las percibía como “algo” o “totalmente limpias”. Después de las elecciones, 44% tenía evaluaciones más o menos positivas, pero ahora 5 de cada 10 mexicanos tenían dudas sobre la calidad de las elecciones y 29.7% desconfiaba totalmente de ellas (Cuadro 3).

Esta impresionante volatilidad individual de la percepción de las elecciones obliga a repensar las bases de la confianza ciudadana, e invita a interesarse en las dimensiones que explican sus fuentes y cambios en el corto, mediano y largo plazos.

En cuanto a las dimensiones explicativas, nos concentramos en las variables individuales que identificamos previamente y que se incluyeron en los tres estudios del Panel México. La más destacada por la literatura se relaciona con los sentimientos positivos que produce votar por fuerzas ganadoras, y con las frustraciones que conlleva el hacerlo por grupos perdedores. Esta variable dicotómica se construye a partir de la preferencia electoral declarada: adquiere el valor 1 para quienes votaron por el candidato/partido que controla el gobierno en el periodo preelectoral, y por el candidato que resultó

ganador en el periodo poselectoral (codificándose en 0 el resto de casos).

El segundo factor es la identificación partidista. En contraste con los sectores independientes, los ciudadanos cercanos a algún partido suelen tener opiniones más favorables sobre las instituciones representativas, incluyendo una mayor confianza en las elecciones. Pero la identificación con un partido derrotado también puede incrementar el desencanto, sobre todo en contextos de polarización. Para verificar sus efectos en México, incluimos tres variables *dummy* que distinguen las identificaciones con el PRI, el PAN y el PRD, en contraste con los independientes (categoría de referencia). Desde una perspectiva cercana pero distinta, la desconfianza también pudiera deberse a una aversión ideológica con tintes antielectoralistas. Para captar esta dimensión, utilizamos las escalas de autoubicación ideológica y recodificamos los 11 intervalos en una escala de 0-1 (izquierda-derecha).

En tercer lugar, la confianza en las elecciones puede asociarse con la percepción de las autoridades y del desempeño del gobierno en turno. Dichas dimensiones se reflejan en las tasas de aprobación presidencial, así como en las evaluaciones retrospectivas de la situación económica personal y del país (que agregamos en un índice aritmético simple). Ambas variables se recodifican en una escala de 0-1, conservando los intervalos de las distintas encuestas.

Asimismo, la percepción de integridad electoral se relaciona probablemente con la imagen de los candidatos que participan en la contienda. En los estudios Panel México, ésta se capta a través de las opiniones que se expresan en una escala de 0 (“muy mala”) a 10 (“muy buena”). En 2012, también se incluyen evaluaciones pre y poselectorales de las capacidades de cada candidato para manejar la economía, reducir la pobreza, la corrupción y la inseguridad, lo que permite construir índices aditivos más completos. Estas evaluaciones personales también se recodifican en una escala de 0-1, conservando todos los intervalos disponibles.

Finalmente, la desconfianza ciudadana suele relacionarse con el ciclo de vida, con una deficiente integración socioeconómica y política. Como lo sugieren muchos estudios de democracias consolidadas, tanto la participación política como el apoyo a las instituciones representativas suelen ser mucho más fuertes entre los adultos con mayores recursos materiales y culturales. Éstos también tienen mayor interés, información e involucramiento en la política, y participan más en los comicios porque consideran que tienen algo importante que defender y ganar (Brady, Verba y Schlozman, 1995; Anderson *et al.*, 2005).

En esta perspectiva, la desconfianza electoral debería concentrarse en los segmentos más marginados y rezagados, desinteresados, desinformados y apáticos, menos participativos y educados, que desconocerían los procedimientos que garantizan la certeza de los resultados. Para verificar estas hipótesis incluimos un conjunto de variables sociodemográficas (edad, género, educación, ingresos/acceso a bienes de consumo). Asimismo, construimos un índice sintético que agrega los niveles de interés en la política y en las campañas electorales. Para facilitar su comparación, todas las variables se recodifican en la misma escala 0-1, conservando el conjunto de intervalos originales.

Considerando los objetivos centrales de este análisis, nos enfocamos en la interpretación del sentido (positivo o negativo) de las relaciones que resultan estadísticamente significativas y no profundizamos en la magnitud de los efectos asociados con los distintos coeficientes, en vistas de agilizar la exposición y de concentrarnos en los hallazgos sustantivos. Asimismo, no pretendemos derivar relaciones causales entre las variables analizadas, sino identificar algunas de las bases y dimensiones individuales que se asocian con los niveles pre y poselectorales de la confianza ciudadana, y con sus cambios durante las campañas.

Como veremos, las percepciones ciudadanas de la integridad electoral no se relacionan con ningún perfil estable o particular,

sino que dependen del contexto específico de cada elección. En cambio, los efectos de las campañas sí muestran patrones similares, de activación o reforzamiento, polarización e identificación. Estos hallazgos permiten captar algunas de las dinámicas básicas que forjan la confianza ciudadana en los comicios; proporcionan claves para entender cómo se fabrica y se transforma, se (des)construye y se (re)distribuye la legitimidad a la largo de una campaña electoral.

El 2000: la primavera democrática y los comicios del cambio

Las elecciones generales de 2000 fueron excepcionales en muchos aspectos. Catalizaron un proceso de cambio estructural y generacional, que se venía gestando al menos desde la década de 1970, y culminaron con una alternancia presidencial tan sorprendente como esperada. Tras siete décadas en el poder, el PRI (Partido Revolucionario Institucional) aceptó el veredicto de las urnas y cedió el poder pacíficamente, confirmando la profundidad del cambio democratizador.

Sin desestimar las dinámicas de larga duración que posibilitaron esta transformación histórica, el Panel México 2000 capta los efectos de las campañas presidenciales. La investigación colectiva coordinada por Jorge Domínguez y Chappell Lawson establece que uno de cada tres mexicanos modificó sus intenciones de voto entre febrero y julio de 2000, y que entre 12 y 15% de los simpatizantes de Francisco Labastida abandonó al candidato oficialista para votar por el opositor, Vicente Fox. Como lo subrayan los autores, se trata de efectos mucho más importantes que los que se observan en Estados Unidos, donde apenas 5% de los votantes suele cambiar de preferencia durante una campaña electoral (Domínguez y Lawson, 2004: 322).

Pero incluso en este contexto de elevada volatilidad, sorprende que 7 de cada 10 mexicanos modificaran su percepción de las

elecciones en esos cinco meses. El saldo de dicho cambio fue rotundamente positivo. En esa coyuntura excepcional, 78% de quienes cambiaron de opinión lo hizo en un sentido positivo. Por ello, 86.2% de los mexicanos llegó a considerar que las elecciones habían sido razonablemente limpias tras la alternancia presidencial. ¿Cuáles son, ahora, las bases sociodemográficas de estas percepciones, y qué variables contribuyen a entender el incremento generalizado en los niveles de confianza?

Al inicio de la campaña, 60.6% de los ciudadanos confiaba en la integridad de las elecciones. Como lo indica la regresión logística de las encuestas levantadas en febrero, dicha confianza no tenía entonces ningún perfil sociodemográfico claro. No se asociaba ni con la edad ni con el género, ni con los niveles de educación o ingresos. Sí se concentraba, en cambio, en las personas con mayor interés político-electoral. Se concentraba, también, en los sectores identificados con el PRI, que tenían una opinión favorable del candidato oficialista y habían votado por el partido gobernante en los comicios pasados. Se trataba, finalmente, de personas con evaluaciones positivas de la situación económica pasada y del desempeño del presidente Zedillo (Cuadro 4).

En febrero de 2000, dicha percepción no se limitaba a los simpatizantes priístas, se extendía a los sectores identificados con el PRD (Partido de la Revolución Democrática), así como a quienes tenían una buena opinión del principal *challenger*, Vicente Fox. Pero otras variables que podían parecer relevantes, como las opiniones sobre Cuauhtémoc Cárdenas o el auto-posicionamiento sobre la escala izquierda-derecha, no resultaban significativas. En otras palabras, la desconfianza hacia las elecciones no se debía a ninguna aversión ideológica ni partidista, sino que caracterizaba a los sectores más independientes, desinformados y económicamente pesimistas, en contraste con los electores que se sentían más cercanos al partido gobernante, al presidente saliente y a los dos candidatos punteros que terminarían polarizando las preferencias electorales.

Cuadro 4. Bases individuales de la confianza pre y poselectoral (2000-2012)

<i>Dimensiones individuales de la confianza electoral</i>	<i>2000-Febrero</i>			<i>2000-Julio</i>		
	<i>B</i>	<i>(E.E.)</i>	<i>Sig.</i>	<i>B</i>	<i>(E.E.)</i>	<i>Sig.</i>
Voto ganador	0.373	(0.164)	+	1.096	(0.368)	++
Opinión Labastida/Madrazo/EPN	0.875	(0.217)	+++	-0.576	(0.395)	
Opinión Fox/Calderón/JVM	0.766	(0.246)	++	1.347	(0.358)	+++
Opinión Cárdenas/AMLO/AMLO	-0.071	(0.23)		-0.232	(0.417)	
Identificación con el PRI	0.800	(0.16)	+++	-0.392	(0.279)	
Identificación con el PAN	0.286	(0.156)		0.729	(0.428)	
Identificación con el PRD	0.513	(0.218)	+	0.102	(0.405)	
Autoubicación en la derecha	0.333	(0.212)		0.048	(0.316)	
Aprueba presidente	0.672	(0.211)	++	1.121	(0.379)	++
Evaluación económica positiva	1.003	(0.329)	++	M	M	
Mujer	0.076	(0.115)		-0.311	(0.211)	
Edad	-0.005	(0.005)		-0.002	(0.008)	
Educación	-0.123	(0.247)		1.473	(0.525)	++
Ingresos / Bienes de consumo	0.041	(0.039)		0.119	(0.083)	
Interés en política y campañas	1.278	(0.244)	+++	0.444	(0.45)	
(Constante)	-2.297	(0.356)	---	-0.419	(0.636)	
R cuadrado de Nagelkerke		0.21			0.26	
% global de predicción correcta		71.0			86.5	
Logaritmo de la verosimilitud -2		1875.871a			658.149a	
Chi-cuadrado		265.135***			152.343***	
N		1633			990	

Coefficientes logit, con errores estándar entre paréntesis. La variable dependiente toma el valor 1 para quienes consideraron que las elecciones fueron “más o menos” o “totalmente limpias”, y 0 para quienes consideraron que fueron “poco” o “nada” limpias.

2006-Abril/Mayo			2006-Julio			2012-Abril/Mayo			2012-Julio		
B	(E.E.)	Sig.	B	(E.E.)	Sig.	B	(E.E.)	Sig.	B	(E.E.)	Sig.
0.032	(0.172)		0.59	(0.359)		0.275	(0.171)		1.33	(0.26)	+++
0.650	(0.3)	+	0.57	(0.437)		0.356	(0.27)		2.70	(0.358)	+++
0.474	(0.345)		2.65	(0.471)	+++	0.688	(0.287)	+	0.55	(0.363)	
-0.287	(0.3)		-1.27	(0.429)	--	0.033	(0.263)		-1.35	(0.308)	---
-0.034	(0.255)		-0.44	(0.322)		0.779	(0.2)	+++	0.23	(0.269)	
0.044	(0.24)		-0.22	(0.364)		0.460	(0.207)	+	-0.22	(0.264)	
0.112	(0.22)		-0.85	(0.27)	--	0.646	(0.232)	++	0.20	(0.338)	
-0.407	(.338)		-0.37	(0.432)		0.389	(0.34)		1.33	(0.425)	--
0.954	(0.282)	+++	0.53	(0.362)		1.035	(0.249)	+++	1.11	(0.35)	++
0.978	(0.392)	+	2.47	(0.781)	++	0.766	(0.331)	+	-0.31	(0.443)	
-0.264	(0.154)		0.14	(0.203)		-0.145	(0.137)		-0.15	(0.177)	
0.747	(0.443)		-0.35	(0.575)		0.010	(0.005)	+	-0.01	(0.006)	
0.300	(0.34)		0.00	(0.428)		0.042	(0.037)		0.01	(0.048)	
0.467	(0.294)		0.05	(0.375)		1.115	(0.386)	++	-0.54	(0.465)	
1.146	(0.336)	+++	0.84	(0.405)	+	-0.117	(0.072)		-0.02	(0.104)	
-1.321	(0.497)	--	-2.05	(0.734)	--	-3.274	(0.537)	---	-2.51	(0.685)	---
	0.15			0.52			0.17			0.50	
	74.2			80.1			66.1			79.3	
	1065.879a			653.046a			1283.728a			843.181a	
	106.560***			373.980***			140.435***			428.027***	
	1000			794			1029			920	

“+/-” efectos positivos/negativos; +++/- - - p < 0.001; ++/- - p < 0.01; +/- p < 0.05; M = pregunta faltante.

Cinco meses después, las dimensiones explicativas de la confianza electoral eran notablemente distintas. Si bien la aprobación del presidente Zedillo seguía teniendo efectos positivos, las identidades partidistas y las opiniones sobre Labastida dejaron de ser significativas. Ahora, las percepciones de la integridad electoral se asociaban fuertemente con las opiniones favorables de Vicente Fox y con un voto por el ganador de la contienda, así como con mayores niveles de educación. Nuevamente, ni la auto-ubicación ideológica ni las opiniones sobre Cárdenas ni las identidades partidistas ejercieron efectos significativos (Cuadro 4).

Pero el resultado más notable de las campañas de 2000 reside en el incremento generalizado de la confianza ciudadana en las elecciones. Ya destacamos el incremento agregado de 25 puntos porcentuales entre febrero y julio. El modelo dinámico de primeras diferencias permite captar los efectos de las campañas sobre el cambio de las percepciones individuales. Éste complementa los hallazgos sincrónicos y revela la dinámica de las campañas electorales. Las variables clave son los cambios en las opiniones sobre Fox y en el voto ganador, así como en la aprobación del presidente Zedillo y en los niveles de interés político. En contraste, ni las conversiones priístas, panistas o perredistas, ni los cambios en las opiniones sobre Cárdenas o Labastida tienen un papel significativo (Cuadro 5).

En suma, las campañas electorales de 2000 transformaron considerablemente la percepción de las elecciones en México. En cinco meses, las evaluaciones mejoraron de forma generalizada, pero sobre todo entre los ciudadanos que más se interesaron en las campañas, que adquirieron opiniones positivas sobre Vicente Fox o Ernesto Zedillo, o que decidieron sufragar por el candidato que resultó ganador. En cambio, ni las variables sociodemográficas ni las preferencias ideológicas ni las identidades partidistas tuvieron efectos significativos.

Así, las elecciones de 2000 presentan un ejemplo de contiendas competitivas con efectos fuertes de legitimación política, no sólo

Cuadro 5. Dimensiones individuales de los cambios en la confianza electoral

<i>Cambios en la confianza electoral</i> <i>(primeras diferencias)</i>	<i>2000 (febrero-julio)</i>			<i>2006 (mayo-julio)</i>			<i>2012 (mayo-julio)</i>		
	<i>B</i>	<i>(E.E.)</i>	<i>Sig.</i>	<i>B</i>	<i>(E.E.)</i>	<i>Sig.</i>	<i>B</i>	<i>(E.E.)</i>	<i>Sig.</i>
(Δ Constante)	15.532	(1.316)	+++	-3.543	(1.266)	--	-6.571	(1.864)	---
Δ Voto ganador	17.561	(1.607)	+++	13.715	(2.184)	+++	16.300	(2.678)	+++
Δ Opinión Labastida/Madrazo/ EPN	-1.117	(3.405)		10.768	(4.661)	+	30.144	(5.385)	+++
Δ Opinión Fox/Calderón/JVM	20.751	(3.656)	+++	15.293	(4.975)	++	-3.605	(5.148)	
Δ Opinión Cárdenas/AMLO/AMLO	-0.764	(3.747)		-20.441	(4.854)	---	-3.233	(6.264)	
Δ Identificación con el PRI	4.092	(2.842)		-1.091	(4.635)		9.209	(4.262)	+
Δ Identificación con el PAN	-1.406	(2.963)		-2.742	(3.721)		-0.027	(4.766)	
Δ Identificación con el PRD	4.501	(4.105)		0.448	(4.17)		-2.477	(4.784)	
Δ Autoubicación en la derecha	2.124	(2.992)		1.158	(4.711)		4.411	(6.234)	
Δ Aprueba presidente	16.154	(3.558)	+++	1.968	(4.152)		14.304	(5.143)	++
Δ Evaluación económica positiva	M			-8.817	(6.469)		9.686	(7.142)	
Δ Interés en política y campañas	13.150	(4.516)	+++	-3.074	(5.7)		-1.088	(1.629)	
R cuadrado ajustado		0.171			0.091			0.173	
Error estándar de la estimación		36.7			32.5			42.0	
Número de casos incluidos en el análisis		1091			738			585	

“+/-” efectos positivos/negativos; +++/- - p < 0.001; ++/- - p < 0.01; +/- p < 0.05; M = pregunta faltante.

Coefficientes estimados con MCO (la variable dependiente se codifica en un rango de -100 a +100).

Fuente: Elaboración propia con datos del Mexico Panel Study, disponible en <https://mexicopanelstudy.mit.edu/>.

de los gobernantes electos sino de los propios comicios. Al inicio, 19% de los ciudadanos tenía dudas sobre la calidad de las elecciones y 15.6% desconfiaba categóricamente de ellas; tras los comicios dichos porcentajes se redujeron a 8.8 y 4.5% de los encuestados. Incluso entre quienes simpatizaron o votaron por los candidatos perdedores, se registró un saldo positivo en la percepción de la integridad electoral. Ello refleja el ambiente cívico que acompañó la primavera democrática mexicana. Cuando se produjo la alternancia de 2000, una mayoría contundente de los mexicanos consideró puntualmente que el país contaba con elecciones razonablemente limpias y confiables, independientemente de su estatus socioeconómico, de sus convicciones ideológicas y de sus simpatías partidistas.

2006: polarización política e incertidumbre poselectoral

Aunque la “luna de miel” con el gobierno de transición fue breve, la democracia mexicana parecía avanzar en su proceso de consolidación. Tras la derrota presidencial del PRI, las alternancias multipartidistas se generalizaron en todos los niveles, a lo largo y ancho del país. Independientemente de las frustraciones derivadas de la ineficiencia del gobierno dividido, las elecciones de 2006 se anunciaban más competidas que nunca (Domínguez, Lawson y Moreno, 2009).

La presidencia de Vicente Fox registraba un saldo globalmente positivo, reflejado en la aprobación presidencial y en una economía que funcionaba razonablemente bien. Acción Nacional había logrado extender sus bases populares, pero nada garantizaba su continuidad en Los Pinos. Felipe Calderón ganó las primarias contra el candidato del presidente, Santiago Creel, y ello generó tensiones internas, además de posicionarlo inicialmente como un hombre conservador, menos conocido y popular que su partido.

Pese a su derrota presidencial en 2000, el PRI sobrevivió en la oposición e inició un proceso de reconversión. Logró conservar una fuerte presencia territorial y reconquistó muchas gubernaturas, diputaciones y presidencias municipales. Sin embargo, el tricolor seguía careciendo de un liderazgo centralizado. Lejos de unificarse, el partido se dividió en sus primarias y muchos sectores derrotados terminaron operando en contra de Roberto Madrazo, bajo las famosas siglas del TUCOM (“Todos Unidos Con México”/“Todos Unidos Contra Madrazo”).

Por vez primera, parecía entonces posible que ganara un candidato de izquierda. Gracias a su desempeño como jefe de gobierno del Distrito Federal, AMLO se construyó una sólida reputación política a nivel nacional. Además de demostrar sus habilidades en la administración pública de la capital, supo construir una coalición que rebasó ampliamente las bases del PRD, y adoptó posiciones que lo acercaban al elector mediano. Por ello, contaba con una cómoda ventaja al inicio del proceso electoral.

Las elecciones seguían gozando de una amplia legitimidad. A principios de mayo, 67.7% de los mexicanos pensaba que los comicios de julio serían “más o menos” o “totalmente limpios”. Dicha percepción se asociaba sobre todo con los niveles de aprobación del presidente Fox y de interés político-electoral, así como en menor medida con las evaluaciones favorables del desempeño económico retrospectivo y del candidato priísta. Pero curiosamente, ninguna de las identidades partidistas ni la autoubicación ideológica ni las opiniones sobre AMLO o Calderón ni las variables sociodemográficas ejercían efectos significativos (Cuadro 4).

Este perfil cambió drásticamente durante la campaña, que se polarizó crecientemente. Mientras que AMLO enfatizó la urgencia de reducir la pobreza pero no logró ampliar sus bases de apoyo, la estrategia de Felipe Calderón de posicionarse como el presidente del empleo y de la estabilidad resultó ganadora. Calderón también desarrolló una agresiva campaña negativa para estigmatizar a su

principal adversario como un populista irresponsable que pondría en riesgo la economía, y lo denostó como un “peligro para México”. Ello generó un ambiente enrarecido que se deterioró cuando AMLO desconoció los resultados sumamente cerrados y movilizó a sus simpatizantes descontentos para exigir un recuento “voto por voto, casilla por casilla” (Schedler, 2007).

Después de unos comicios singularmente reñidos, la confianza electoral se concentraba en los sectores con las mejores opiniones de Felipe Calderón, con las mejores evaluaciones de la economía y con mayor interés político, mientras que la suspicacia se aglutinaba ahora en los sectores con opiniones favorables sobre AMLO o con identidades perredistas. En cambio, tanto las opiniones sobre Fox y Madrazo, como la autoubicación ideológica y las identidades priístas y panistas, como el resto de variables sociodemográficas, no fueron significativas (Cuadro 4).

El segundo modelo de primeras diferencias confirma estos hallazgos intuitivos. A lo largo de las campañas, las percepciones de integridad electoral mejoraron entre los electores que adquirieron opiniones favorables sobre Calderón o decidieron votar por el candidato ganador, mientras que se deterioraron entre los sectores que mejoraron su opinión sobre López Obrador. En menor medida, quienes mejoraron su opinión sobre Madrazo también incrementaron su confianza en los comicios. Sin embargo, ni las conversiones ideológicas o partidistas ni los cambios en la evaluación de la economía y en la aprobación presidencial ni las variaciones en el interés político afectaron la reevaluación de la calidad de los comicios (Cuadro 5).

En suma, la percepción de las elecciones se deterioró y se polarizó como consecuencia de la campaña negativa de Calderón y del movimiento de protesta encabezado por AMLO: si bien en julio 61.8% de los encuestados seguía teniendo una evaluación positiva de la integridad electoral, sólo 21.9% calificaba los comicios como “totalmente limpios”, contra 17.7% que los consideraba “nada lim-

pios”. En tres meses, 59.2% de los encuestados había modificado su percepción de las elecciones, con un saldo globalmente negativo. Con todo, 6 de cada 10 mexicanos todavía confiaban en la calidad de las elecciones.

2012: la difusión del desencanto ciudadano

Los comicios generales de 2012 se realizaron en un contexto adverso, de descontento difuso y generalizado. Doce años después de la primera alternancia presidencial, muchos problemas no solamente no habían sido resueltos y la situación del país se había deteriorado como consecuencia de una recesión económica y de una guerra fallida contra el crimen organizado. Aunque el presidente Calderón gozaba de una imagen globalmente positiva, el desempeño económico y político de su gobierno no representaba ninguna garantía de reelección para el partido gobernante (Domínguez, Greene, Lawson y Moreno, 2015).

Por si fuera poco, Acción Nacional sufrió profundas divisiones en torno a la designación de su primera candidata presidencial. Josefina Vázquez Mota no logró unificar las filas del partido tras unas primarias altamente competidas; aunque se posicionó inicialmente en el segundo lugar de muchas encuestas nunca logró despuntar claramente con respecto de Andrés Manuel López Obrador. Por mucho tiempo, éste apareció como un candidato controversial, penalizado por una imagen de mal perdedor tras el conflicto poseleccional de 2006. Sin embargo, cuando obtuvo la nominación común del Movimiento Progresista, AMLO empezó a crecer en las encuestas y terminó rebasando a la candidata panista hacia el final de la campaña.

En contraste, el PRI actuó de forma disciplinada y superó las fracturas internas del pasado. Cuando inició la campaña el resultado de las elecciones parecía predeterminado, con una ventaja

desmesurada del candidato tricolor. Como gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto se posicionó anticipadamente en los medios de comunicación. Ello le procuró un avance decisivo sobre sus contrincantes externos e internos, y le permitió construir una alianza en torno a su candidatura de unidad.

En este contexto, el tema central de la elección fue el regreso del PRI a Los Pinos. Éste parecía ineluctable según las casas encuestadoras, que pronosticaban la victoria de Peña Nieto con una ventaja de dos cifras. Ante esta disyuntiva, volvieron a resurgir los fantasmas del antiguo régimen, particularmente en torno a la compra y coacción del voto, el clientelismo y la corrupción. Por si fuera poco, un error de comunicación política desembocó en un amplio movimiento de protesta, Yo Soy #132, que cuestionó abiertamente el sesgo partidista de las televisoras. Quizá por ello, las sospechas difusas alimentadas por el incremento de los conflictos poselectorales encontraron eco en amplios sectores que percibieron la reelección presagiada del candidato tricolor como una regresión hacia el pasado autoritario.

Cuando se realizó la primera ola del estudio Panel México 2012, las variables que mejor explicaban la confianza electoral eran la aprobación del presidente Calderón, la identificación con el PRI y un estatus económico elevado, seguidas por las evaluaciones positivas de la economía y de Vázquez Mota. Entonces, tanto los ciudadanos perredistas como los panistas también tenían mejores percepciones de la integridad electoral que los sectores independientes, junto con los de mayor edad. En cambio, ni la autoubicación ideológica ni las evaluaciones de AMLO o de EPN ejercían efectos significativos. La desconfianza electoral se concentraba entonces entre los más jóvenes y marginados, críticos e independientes (Cuadro 4).

Al concluir el proceso, los niveles de confianza electoral eran mayores entre los sectores de izquierda o con evaluaciones positivas de AMLO, pero sin asociarse significativamente con ninguna identidad partidista particular. En cambio, se registraron percepciones

más favorables entre quienes valoraban las capacidades de EPN y entre quienes votaron por él. Asimismo, la confianza electoral se mantenía más elevada entre quienes aprobaban la presidencia de Calderón (Cuadro 4).

En cuanto al último modelo dinámico, éste confirma que el cambio de las percepciones de integridad electoral se relaciona positivamente con mejores evaluaciones de Peña Nieto y con un voto por el candidato ganador, así como con el incremento en la aprobación del presidente saliente y con las conversiones hacia el PRI. Como en 2000 y 2006, observamos un efecto de legitimación entre quienes apoyan al candidato ganador. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en 2006, los cambios en las evaluaciones de López Obrador y de Josefina Vázquez Mota no tienen efectos significativos. Asimismo, ni los cambios en la ubicación ideológica ni en las identidades panistas o perredistas inciden en la reevaluación de la calidad de las elecciones (Cuadro 5).

Finalmente, cabe destacar el deterioro de la percepción de la integridad electoral. Tras haber alcanzado 86% en julio de 2000, el nivel agregado de confianza electoral se sigue reduciendo y se sitúa en 44% en julio de 2012. La desconfianza electoral se concentra entonces en los sectores más críticos respecto de Peña Nieto, que desapruaban al presidente saliente, se sitúan en la izquierda o tienen opiniones favorables sobre AMLO. Sin embargo, ni las variables sociodemográficas o de interés político ni las identidades partidistas tienen un papel significativo, lo que resulta particularmente sorprendente para los sectores identificados con el PRD.

Más allá de la paradoja mexicana: el reto de renovar la confianza electoral

Ha llegado el momento de resumir los principales hallazgos. Desde 1995, las encuestas ponen de manifiesto una impresionante

volatilidad de la percepción ciudadana de la integridad electoral. Ésta se modifica constantemente entre los comicios y durante las propias campañas políticas: más de 70% de los encuestados cambió su opinión sobre la calidad de las elecciones durante las presidenciales de 2000 y 2012. Pero mientras que las evaluaciones mejoraron rotundamente tras la alternancia de 2000, éstas no han dejado de deteriorarse desde entonces.

Ello matiza la importancia de las dimensiones sociodemográficas, que no tienen un papel estable. En las democracias consolidadas, el apoyo ciudadano al sistema político incrementa entre los sectores de mayores recursos, edad, educación y estatus, ya que una mayor integración socioeconómica suele propiciar mayores niveles de participación e interés, de conocimiento y cercanía con las instituciones representativas. No es así en México, donde dichas relaciones son contextuales y volátiles. Las identidades partidistas que se destacan en la literatura comparativa tampoco resultan robustas. En México éstas no desempeñan un papel central en la (des)construcción de la legitimidad electoral. A su vez, la autoubicación ideológica no resulta consistente. Ambas dimensiones pueden asociarse puntualmente con la confianza electoral, en ocasiones positiva y en otras negativamente, pero sus efectos tienden a desvanecerse cuando se controlan por otros factores explicativos.

Entre éstos destacan las opiniones sobre los candidatos punteros y ganadores, la aprobación presidencial y las evaluaciones de la economía, que sí tienen una fuerte capacidad predictiva. La percepción de la integridad electoral mejora así entre quienes aprueban el desempeño de los presidentes y/o terminan votando por los candidatos ganadores, mientras que suele ser inferior entre quienes simpatizan con candidatos perdedores y/o tienen opiniones negativas sobre los pasados y futuros gobernantes, con independencia de sus preferencias ideológicas o partidistas.

A la luz de estos hallazgos, cabe preguntarse cuán consolidada está la democracia electoral en México. Durante el periodo hege-

mónico, los comicios no servían para “elegir” a los gobernantes sino que se limitaban a ratificar su designación cupular a través del “dedazo” presidencial. No obstante, estas elecciones autoritarias sí lograban “legitimar” a los representantes, transformándolos de “tapados” prácticamente desconocidos en autoridades populares y empoderadas.

Ahora, los comicios sí permiten elegir entre candidatos que participan en contiendas competitivas e indeterminadas. Sin embargo, los resultados ya no son aceptados por todos los actores relevantes, por lo que las elecciones sufren un déficit persistente de legitimidad. De las últimas cinco presidenciales, tan sólo la de 2000 fue aceptada unánimemente. Desde entonces, muchos perdedores cuestionan regularmente la limpieza de los comicios. Ello se refleja en la multiplicación de los conflictos poselectorales federales y locales, y en la erosión de la confianza ciudadana. Pese a los importantes avances procedimentales, asistimos al agotamiento de las elecciones como mecanismo legitimador del proceso democrático.

La situación actual resulta tan paradójica como preocupante: todos se comprometen formalmente a permanecer dentro de los espacios institucionales, pero muchos desafían las reglas del juego cuando ello resulta conveniente. Contrario a una opinión recurrente, la desconfianza no resulta de ninguna aversión ideológica ni de alguna identidad partidista; tampoco se limita a un segmento aislado de la ciudadanía. En mayo de 2015, dos de cada tres mexicanos dudaban de la integridad de las elecciones, mientras que sólo 1 de cada 11 sí confiaba mucho en ellas (CESOP, 2015).

Lejos de ser una actitud arraigada en algún grupo particular, esta suspicacia generalizada depende de factores contextuales y se reproduce en el tiempo. Hay que destacar, por tanto, su impresionante volatilidad: la percepción de la integridad electoral es un proceso dinámico que puede modificarse radicalmente en el lapso de una campaña electoral. Éste es el hallazgo fundamental y sus implicaciones son importantes porque alertan sobre la fragilidad de la

democratización mexicana. ¿Cómo revertir esta dinámica perversa que inhibe la fabricación de legitimidad política?

Las experiencias internacionales indican tres áreas de oportunidad. La primera remite al grado de proporcionalidad del sistema electoral, que suele producir mayores niveles de legitimidad que los sistemas uninominales de mayoría simple. México cuenta con un sistema mixto que ha ampliado considerablemente su componente proporcional. Sin embargo, la creciente pluralidad de la representación legislativa no se traduce en mayor legitimidad porque el sistema de partidos sufre una gran fragmentación, que dificulta la gobernabilidad y la rendición de cuentas con contrapesos efectivos.

La segunda área de oportunidad se relaciona con el potencial legitimador del federalismo. Cuando éste es efectivo, se multiplican las posibilidades de acceder a la representación en alguno de los niveles de gobierno, de perder ganando y de ganar perdiendo. Desafortunadamente, en México muchas entidades todavía conocen rezagos en materia de pluralismo y ello limita los alcances de la descentralización como fuente prometidora de legitimación democrática.

En tercer lugar, la investigación comparada destaca la importancia de los organismos profesionalizados e independientes de administración electoral. En este rubro, México tiene ventajas importantes porque cuenta con uno de los institutos más autónomos del mundo. Sin embargo, las últimas reformas ampliaron considerablemente las atribuciones del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), y éste enfrenta ahora el reto de homologar la calidad de todas las elecciones locales conforme a los estándares alcanzados en los comicios federales. Para ello, tendrá que orquestar una gobernanza electoral persuasiva y eficiente en situaciones subnacionales heterogéneas y en ocasiones adversas, que bien pudieran afectar el prestigio ganado en el ámbito nacional.

En suma, el desafío mayor consiste en ampliar los espacios de representación e inclusión política. La reelección y las candidaturas

independientes se adoptaron con ese objetivo, pero también pudieran tener efectos contraproducentes. A raíz del debilitamiento y de la fragmentación del sistema de partidos muchos representantes son electos con porcentajes cada vez más reducidos, lo que incrementa la proporción de perdedores. Pese a la generalización de las alianzas multipartidistas, 62% de los votantes no sufragó por Enrique Peña Nieto y la mitad de los diputados federales uninominales ganó con menos de 40% de votos válidos en 2015. Las elecciones están produciendo así mayorías de perdedores que tienen que aprender a conceder sus derrotas. Para lograrlo, éstos tienen que adquirir la certeza de poder ganar en el futuro, y la garantía de ser escuchados, respetados e incluidos en el presente.

En un contexto de primavera democrática, la alternancia presidencial de 2000 oxigenó la confianza en las elecciones y propició que México alcanzara niveles de legitimidad de una democracia consolidada. Desde entonces, ese capital se ha ido deteriorando como consecuencia de dinámicas que fabrican desconfianza electoral. Ahora, México se encuentra entre los países más escépticos y requiere de una renovación de la confianza electoral. La volatilidad de esta variable clave no representa necesariamente una mala noticia. Abre la posibilidad de revertir el proceso, e invita a formular estrategias para reparar la fábrica de legitimidad, en una sociedad eminentemente plural en búsqueda de estabilidad y gobernabilidad democrática.

Bibliografía

- Adler-Lomnitz, Larissa, Rodrigo Salazar y Elena Ilya Adler (2004), *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, UNAM/Siglo XXI.
- Anderson, Christopher y Christine Guillory (1997), "Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national

- analysis of consensus and majoritarian systems”, *The American Political Science Review*, vol. 91, núm. 1, pp. 66-81.
- Anderson, Christopher, André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan y Ola Listhaug (2005), *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Beaulieu, Emily (2014), “From voter ID to party ID: How political parties affect perceptions of election fraud in the U.S.”, *Electoral Studies*, vol. 35, pp. 24-32.
- Blais, André y Francois Gélinau (2007), “Winning, losing and satisfaction with democracy”, *Political Studies*, vol. 55, pp. 425-441.
- Bowler, Shaun, Thomas Brunell, Todd Donovan y Paul Gronke (2015), “Election administration and perceptions of fair elections”, *Electoral Studies*, vol. 38, pp. 1-9.
- Brady, Henry, Sidney Verba y Kay Schlozman (1995), “Beyond SES: A resource model of political participation”, *The American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, pp. 271-294.
- Cantú, Francisco y Omar García-Ponce (2015), “Partisan losers' effects: Perceptions of electoral integrity in Mexico”, *Electoral Studies*, vol. 39, pp. 1-14.
- CESOP (2015), *Encuesta nacional de opinión pública: representación política y participación electoral*, encuesta levantada del 8 al 10 de mayo por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- CESOP (2013) *Encuesta pre-electoral 2013*, levantada del 29 y al 30 de junio por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Dalton, Russell (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

- Domínguez, Jorge I., Kenneth Greene, Chappell Lawson y Alejandro Moreno (eds.) (2015), *Mexico's Evolving Democracy: A Comparative Study of the 2012 Elections*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Domínguez, Jorge I., Chappell Lawson y Alejandro Moreno (eds.) (2009), *Consolidating Mexico's Democracy: The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Domínguez, Jorge I. y Chappell Lawson (eds.) (2004), *Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford, Stanford University Press.
- Domínguez, Jorge I. y James A. MacCann (1996), *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Easton, David (1975), "A re-assessment of the concept of political support", *British Journal of Political Science*, vol. 5, núm. 4, pp. 435-457.
- Hermet, Guy, Alain Rouquié y Juan Linz (1982) [1978], *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro (1995-2013), Banco de datos, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- McCann, James A. y Jorge I. Domínguez (1998), "Mexicans react to electoral fraud and political corruption: An assessment of public opinion and voting behavior", *Electoral Studies*, vol. 17, núm. 4, pp. 483-503.
- Maldonado, Arturo y Mitchell Seligson (2014), "Electoral trust in Latin America", en Pippa Norris, Richard Frank y Ferran Martínez, *Advancing Electoral Integrity*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 229-245.
- Nohlen, Dieter (2004), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas (2007), “The mobilization of distrust”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, pp. 88-102.
- Singer Sochet, Martha (2010), “Partido dominante y domesticación de la oposición 1951-1963”, en Luis Medina Peña (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 138-169.
- Sonnleitner, Willibald, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (2013), “La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y a la cuestión de la legitimidad democrática”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, pp. 369-392.
- Singh, Shane, Ekrem Karakoc y André Blais (2012), “Differentiating winners: How elections affect satisfaction with democracy”, *Electoral Studies*, vol. 31, pp. 201-211.

¿Desastre después del desastre? Desarrollo social y gestión del riesgo en zonas de huracanes

*Juan Enrique Huerta Wong**

*Rosa María Lechuga Morales***

Resumen

Este documento deriva de una investigación de campo inédita y original, con base en métodos mixtos, que incluye una encuesta de 2,200 casos en 11 estados costeros de México y un levantamiento de 48 entrevistas en profundidad en Guerrero. El propósito principal de esta colaboración es apoyar el trabajo legislativo abordando aspectos de política pública relativas al desarrollo en materia de gestión del riesgo ante huracanes. Para ello se analiza qué ha ocurrido en materia de gestión del riesgo a escala internacional y en México. Se propone que la política pública mexicana establece un ciclo de gestión de riesgos con tres fases: *a)* prevención, *b)* mitigación, y *c)* recuperación, y se explora cómo estas fases se concretan en la experiencia de los habitantes de las zonas de huracanes. Los resultados de la investigación apuntan a que es necesario operar la

* Profesor-investigador de posgrado, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

** Investigadora, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

política pública dispuesta en la normatividad vigente para apoyar a los habitantes de zonas de huracanes en las tres fases. La encuesta reporta que los habitantes de zonas de huracanes cuentan con daños materiales y psicológicos que tienen relación con el hecho de que muestran menor movilidad socioeconómica y educativa que la población nacional. Las entrevistas en profundidad muestran que los procesos de comunicación del riesgo observados por las leyes federales dependen fuertemente de los medios de comunicación, y que la gente en general parece no estar recibiendo esos mensajes. De la evidencia empírica emergen recomendaciones para acciones de política pública en las siguientes áreas: *a)* establecer una política que dirija a las personas a evaluar sus riesgos; *b)* las personas en zonas de huracanes no cuentan con información acerca del riesgo en sus vecindarios; no hay conocimiento mínimo de rutas de evacuación, inundación, desbordamientos; si existen, los atlas de riesgo no son conocidos ni siquiera por los funcionarios responsables de la gestión del riesgo; *c)* no parece haber programas de capacitación para funcionarios y por tanto éstos no capacitan a las personas; *d)* la falta de capital económico se agrava ante la falta de capital social en las comunidades; y *e)* la normativa dispone ayuda psicológica para incrementar la resiliencia, pero los programas que deben establecer estas medidas son inexistentes.

Introducción

Yo me acuerdo que me dijeron “no se arriesgue”; una persona de aquí del gobierno nos dijo “no vale la pena lo que van a sacar”. Pero cuando me dijo eso pensé que realmente íbamos a recibir ayuda por parte del gobierno [...] Desgraciadamente nadie, hasta ahorita, se ha preocupado por decirnos algo [...] “los vamos a apoyar” (Silvia, damnificada por el huracán *Manuel*, Coyuca de Benítez).

¿Protegen los programas de la política pública mexicana a las personas ante contingencias producidas por huracanes, de tal manera que no interrumpan su probabilidad de ascenso socioeconómico? ¿Cómo se gestiona el desastre desde la perspectiva de la ciudadanía? ¿Qué cambios tienen que ocurrir en el diseño y la operación de la política pública mexicana para robustecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de los habitantes de zonas costeras?

Este documento emerge de una investigación de campo con base en métodos mixtos, que incluye una encuesta de 2,200 casos en 11 estados costeros de México y un levantamiento de 48 entrevistas en profundidad en Guerrero. El propósito principal de esta investigación es apoyar el trabajo legislativo abordando aspectos de legislación y política pública relativas al desarrollo social en materia de gestión del riesgo ante huracanes. Para ello se analiza brevemente qué ha ocurrido en materia de gestión del riesgo a escala internacional, y cuál es el estado de la política pública en México. Se propone que la política pública mexicana establece un ciclo de gestión de riesgos con tres fases: *a)* prevención, *b)* mitigación, y *c)* recuperación, y se explora cómo estas fases se concretan en la experiencia de los habitantes de las zonas de huracanes. Fuentes originales e inéditas de datos son usadas para entender cómo opera la política pública en los hechos, y cuáles son las consecuencias para las vidas de las personas que habitan en zonas costeras. El hallazgo central es que hay escaso aprendizaje institucional para la gestión del riesgo, que contribuye al desastre de manera recurrente. Por último, se hacen recomendaciones puntuales de áreas de política pública que pueden ser efectuadas para fortalecer la resiliencia de los habitantes de las zonas costeras y disminuir su nivel de vulnerabilidad.

Antecedentes

En septiembre de 2013, dos tormentas tropicales, *Manuel e Ingrid*, entraron casi simultáneamente a las costas del Pacífico y Golfo de México, respectivamente. La Secretaría de Gobernación (Segob) ha estimado que el saldo en 18 estados de la República ascendió a 157 muertos, 29,000 damnificados y 613,000 hectáreas de cultivos perdidas. Ante la contingencia, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) asumió la iniciativa de mejorar las condiciones de vida de las personas, más allá de cómo estaban antes de las tormentas. La Sedesol reportó que entre las acciones emprendidas, atendió a 59,470 familias a través del Programa de Empleo Temporal Inmediato (PETI), y entregó a los habitantes de 20,588 viviendas afectadas por inundaciones arriba de los 50 centímetros, una tarjeta para reponer enseres domésticos. También en Guerrero, se instalaron, durante septiembre y octubre de 2013, 220 comedores comunitarios en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre. En suma, la Secretaría de Desarrollo Social anunció, sólo en Guerrero, el despliegue de 228 millones de pesos para mejorar las condiciones de las 8,509 familias afectadas en esa entidad.

La tormenta tropical *Manuel* y el desastre natural en Guerrero no constituyeron, sin embargo, un hecho aislado, sino que ello se sumó a las más de 2,000 víctimas registradas en la década anterior, y los 284,351 millones de pesos de pérdidas materiales que en el mismo lapso reporta el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred). Entre 2000 y 2015 hubo 72 huracanes en México, de acuerdo con las bases de datos (EM DAT) del Centro de Investigación en la Epidemiología de Desastres (CRED) de la Universidad Católica de Lovaina. El Centro Mario Molina y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) estiman además que, dadas las condiciones de cambio climático, los desastres naturales seguirán ocurriendo en los años por venir: por un lado, en forma de tormentas y huracanes, y por otro, en forma de sequías. En resumen,

México es un país de huracanes, ciclones y tormentas tropicales que dejan una honda huella, con el riesgo de ser permanente, en el desarrollo de sus regiones.

En materia de investigación, la relación entre desastres naturales y desarrollo cuenta con una larga tradición en la literatura científica. La investigación resultante de los huracanes en el Golfo de México, específicamente *Katrina*, ha mostrado que el impacto de los desastres naturales no es homogéneo en términos de la estructura socioeconómica ni de los espacios donde tal efecto ocurre. Por un lado, las poblaciones vulnerables, por ejemplo mujeres y familias en condición de pobreza, resultan más afectadas que las no vulnerables. Del mismo modo, resulta que los grupos poblacionales más afectados son aquellos donde el desastre natural no tiene la mayor incidencia, debido a que son los últimos en atender. Por ejemplo, en septiembre de 2014, con motivo de la tormenta tropical *Trudy*, Acapulco recibió ayuda inmediata, mientras Coyuca de Benítez y otros municipios tardaron semanas en recibir ayuda de instituciones gubernamentales y civiles. Este hallazgo es consistente con lo visto en países industrializados como Estados Unidos y Japón, y ha sido también observado en países emergentes, como muestra la investigación realizada tras el tsunami en la India. Otros hallazgos en Bangladesh manifiestan que la exposición repetida a desastres naturales es un predictor importante de pobreza persistente. Así que más allá del choque económico coyuntural y la visibilidad del efecto de desastres naturales como *Manuel* e *Ingrid* en las condiciones de vida de las personas, una pregunta que se abre es si el choque coyuntural tiene el potencial de producir efectos de largo plazo en las vidas de las personas, específicamente en sus posibilidades de logros económicos, ocupacionales y educativos, y colectivamente, en el tejido social.

Es aparente que algunos de los estados más afectados por los desastres naturales en la última década son también los más vulnerables en términos socioeconómicos. Las declaratorias de desastre

y emergencia ocurridas durante septiembre y octubre de ese mismo 2013 implicaron, principalmente, a los estados de Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. En esos mismos estados se concentraba la mayoría de los 400 municipios que constituyeron la población inicial objetivo de la Cruzada contra el Hambre. Específicamente, Chiapas, Guerrero y Oaxaca coincidieron en ser afectados y beneficiarios preferentes de la Cruzada, sugiriendo una asociación entre afectaciones ambientales y pobreza crónica, sin que ésta haya sido observada empíricamente hasta el momento, ni sea clara la dirección de tal relación.

En México, 70% de los pobres hereda su condición (Vélez, Campos y Huerta, 2013). La pobreza es injusta, pero también es relevante ponderar cuán dramática es tal injusticia. Si las personas en situación de pobreza no son siempre las mismas, es decir, si la probabilidad de que alguien viva en situación de pobreza no depende persistentemente de las condiciones socioestructurales de nacimiento, entonces existe la posibilidad de que la gente se mueva a lo largo de la escala socioeconómica, de una generación a otra. El concepto de *movilidad social* se refiere al desplazamiento de un individuo con respecto de su posición de origen, dentro de un contexto social. Por “origen”, en términos intrageneracionales, nos referimos a la posición que una persona guarda en el contexto social, con relación a su propio punto de partida. La “posición”, típicamente se refiere al nivel socioeconómico, ocupación o educación. Así pues, se buscará aquí identificar el grado de movilidad social en zonas afectadas por desastres naturales, específicamente, por ciclones. Los ciclones comprenden todo suceso natural acompañado por lluvia y viento mayor a 118 kilómetros por hora. Se conocen depresiones, tormentas tropicales, huracán moderado y huracán intenso. Además de observar si el grado de movilidad social de las personas ha sido afectado por ciclones y huracanes, se busca identificar si las personas perciben contar con una red de seguridad, vía

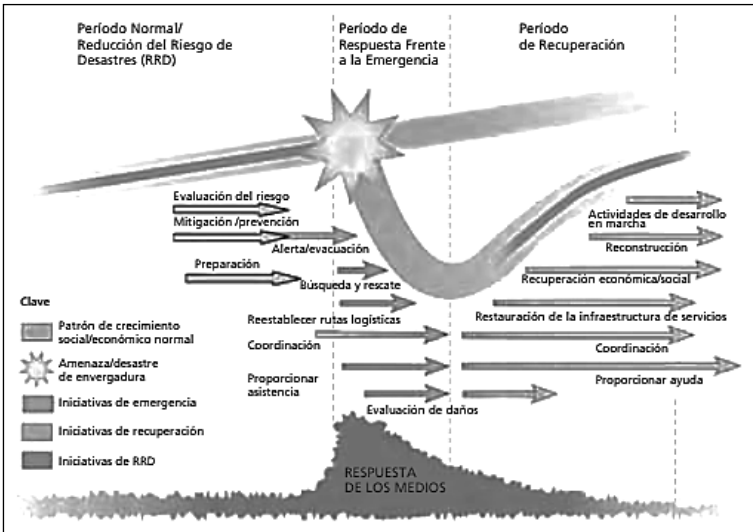
política pública (por ejemplo programas sociales), o ayuda familiar o comunitaria que amortice los efectos que estos eventos naturales despliegan en sus trayectorias y logros ocupacionales, educativos y económicos.

En materia de política pública, hay una larga historia sobre regulación de los desastres naturales en el mundo. El enfoque reciente se enfoca en la *gestión del riesgo* para reducir la *vulnerabilidad* y aumentar la *resiliencia*. El enfoque sobre riesgo y vulnerabilidad fue adoptado por Naciones Unidas en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales de Yokohama en 1994. El enfoque sobre resiliencia fue adoptado por Naciones Unidas en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales en Hyogo, en 2005. El Marco de Acción de Hyogo (MAH) consolidó además el ciclo de Gestión del Riesgo de Desastres, consistente en tres etapas: *a)* prevención, *b)* mitigación, y *c)* recuperación o preparación. El Marco de la Gestión del Riesgo de Desastres (MGRD) se centra en desastres asociados con las amenazas naturales de origen hidrometeorológico (inundaciones, tormentas tropicales, ciclones), y distingue las tres etapas del ciclo que se modelan en la Figura 1.

De la Figura 1 es claro que las tres etapas se refieren al tiempo previo al desastre, durante el desastre y posterior al desastre, en un ciclo permanente de interacción gobierno-sociedad. Esto es posible ante prácticamente cualquier tipo de fenómeno natural, toda vez que la ciencia ha desarrollado mecanismos de alerta y es posible predecir con cierta precisión cuándo ocurrirá cada fenómeno, o si ciertas condiciones geográficas aumentan el grado de riesgo de una región determinada. Así, hay acciones específicas que la ONU recomienda en cada etapa; por ejemplo, en la etapa previa a los fenómenos naturales hay que trabajar en prevenir y de la manera más pormenorizada posible evaluar el riesgo y la vulnerabilidad¹ que

¹ El documento se refiere a aspectos muy básicos de la comunidad: tamaño de la población, número de hogares, distribución, percepción local del riesgo, incidencia de desastres, cuáles son los recursos naturales, etcétera.

Figura 1. Marco de la gestión del riesgo de desastres (FAO/ONU)

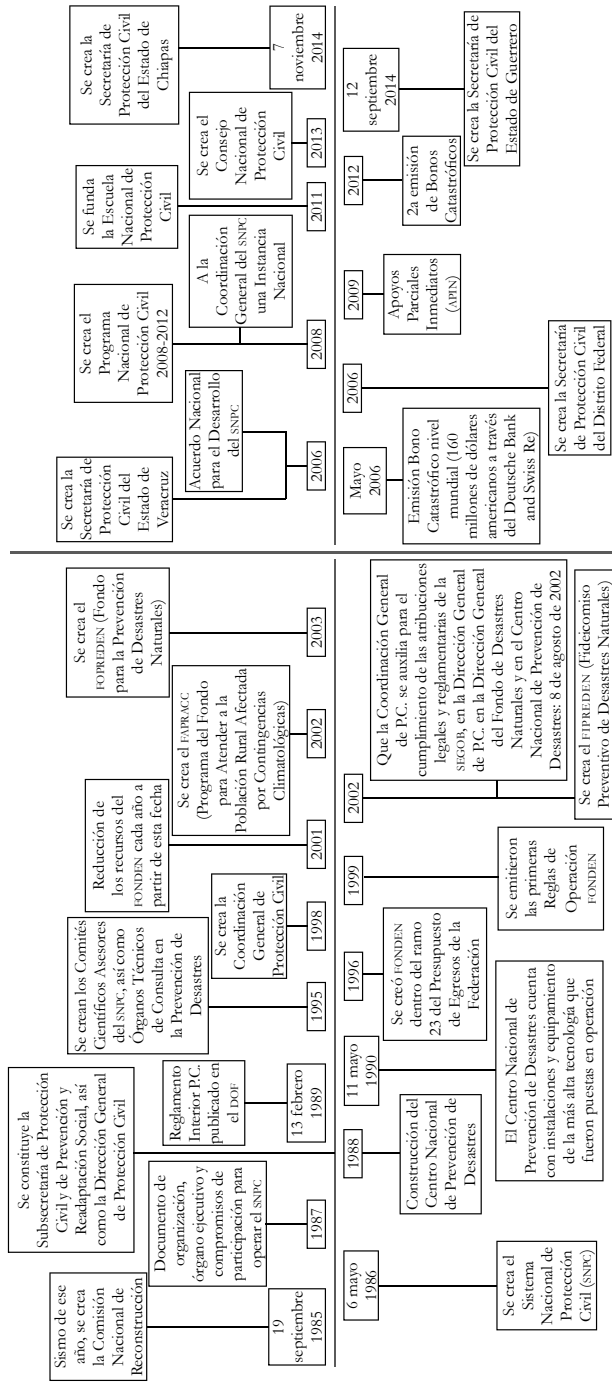


Fuente: Baas, Ramasamy, Dey de Pryck y Battista (2009), Análisis de Sistemas de Gestión de Riesgo de Desastres: una guía, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

cada territorio tiene, pues cada vida cuenta y el concepto sustantivo del MAH es que la prioridad inicia en la base más pequeña de una nación para reducir el riesgo de desastre. Concientizar y capacitar constituyen otras actividades de esta etapa inicial. En la etapa de respuesta frente al desastre hay que evacuar, salvar personas, evaluar daños y pérdidas. En la etapa de recuperación hay que centrarse en la recuperación de daños materiales y salud mental de las personas que habitan en la región afectada, así como los daños producidos a la infraestructura pública.

En décadas recientes México ha hecho esfuerzos notables en materia de prevención de desastres naturales (Figura 2). Parece haber dos momentos definitivos en materia de protección civil. En principio, el terremoto de la Ciudad de México inicia reflexiones y

Figura 2. Línea del tiempo de acciones legales y normativas de la protección civil en México



Fuente: Análisis propio con base en la normatividad vigente en México.

esfuerzos. Pero de manera particularmente relevante, es en las inundaciones de 1999 en Hidalgo, Puebla, Tabasco y Veracruz, como consecuencia de una violenta temporada de huracanes categoría 4 en el Atlántico, que la normatividad vigente empieza a consolidarse, con el Sistema de Alertamiento Temprano y la Ley General de Protección Civil, ambos en 2000. La Ley General de Protección Civil marca, en diferentes apartados, las fases de un desastre y la intervención de las instituciones según su función y responsabilidad.

El Cuadro 1 da algunos ejemplos del tipo de acciones específicas que emanan de la ley. Es preciso puntualizar que este trabajo de investigación no supone una discusión comprensiva acerca de la normatividad vigente en México. El Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales (SIAT-AT) “es un conjunto de procedimientos que tiene como propósito activar programas de Protección Civil y difundir mensajes oportunos para mantener informada a la población ante la amenaza de ciclones en territorio mexicano”. El SIAT tiene dos tipos de fases, cada una con cinco etapas, sin que sea preciso cuándo inician y cuándo terminan. La fase de acercamiento se establece cuando se ha detectado la presencia de un ciclón tropical, inicia en azul y termina en rojo, justo cuando el fenómeno hidrometeorológico se encuentra en el lugar. La fase de alejamiento se establece cuando el fenómeno hidrometeorológico ha pasado (Figura 3).

Una pregunta que resulta de la breve síntesis de la normatividad vigente es en qué medida esta normatividad se cumple en la operación de los lugares afectados por huracanes, y cuál ha sido el aprendizaje institucional que permite el cumplimiento de las fases de prevención, mitigación o auxilio, y recuperación.

En suma, se cuenta con la evidencia científica que los huracanes pueden afectar el plano socioeconómico y de salud mental de las personas. En cuanto a la política pública, se cuenta con tres fases en el ciclo de la gestión del riesgo ante huracanes. Este documento de investigación se plantea entonces resolver algunas de las brechas del

Cuadro 1. Ejemplos de acciones derivadas de las leyes mexicanas de acuerdo con el ciclo de gestión de riesgos (no exhaustivo)

<p>Actor</p> <p>Secretarías del gobierno federal, entre otras:</p> <p>Segob, Comagua, Semarnat, Sedesol, SEP, SICT, Sedena y Secretaría de Economía (2)</p>	<p>Fase: Previa al evento hidrometeorológico (1)</p> <p>Momento: Período regular de vida</p> <p>Objetivo: Prevención</p>	<p>Fase: Durante el evento hidrometeorológico</p> <p>Momento: Fase naranja –roja –naranja de los ciclos de acercamiento y alejamiento, así como durante la crisis posterior al huracán</p> <p>Objetivo: Auxilio</p>	<p>Fase: Posterior al evento hidrometeorológico</p> <p>Momento: Semanas, meses o años posteriores a la tormenta, hasta alcanzar recuperación en consenso de todos los actores</p> <p>Objetivo: Recuperación de condiciones materiales a nivel de la comunidad y de los hogares, y resiliencia a nivel individual</p>
<p>Secretarías del gobierno federal, entre otras:</p> <p>Segob, Comagua, Semarnat, Sedesol, SEP, SICT, Sedena y Secretaría de Economía (2)</p>	<p>Organización</p> <p>Identificación de riesgos y su evaluación</p> <p>Señalización</p> <p>Mantenimiento</p> <p>Medidas de seguridad</p> <p>Capacitación</p> <p>Difusión y concientización</p> <p>Ejercicios y simulacros (3)</p> <p>Solicitud de recursos económicos (FOPREDEN)</p>	<p>Alertamiento</p> <p>Planes de emergencia</p> <p>Coordinación de emergencia</p> <p>Evaluación de daños</p> <p>Seguridad</p> <p>Busqueda y salvamento</p> <p>Servicios estratégicos, equipamiento y bienes</p> <p>Salud</p> <p>Aprovisionamiento</p> <p>Comunicación social de emergencia</p> <p>Procedimientos de emergencia</p>	<p>Evaluación de daños y vuelta a la normalidad</p> <p>Inicio de labores de reconstrucción a través de diversos fondos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. FONDEN 2. Fondo revolvente 3. FOPREDEN 4. Programa de Empleos Temporales (PET) 5. Programa Hábitat 6. Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) 7. Bono catastrófico 8. Etcétera
<p>Gobierno municipal</p>	<p>Albergues (4)</p>	<p>Salvamento</p> <p>Distribución de enseres y alimentos</p>	<p>Participarán en los diferentes programas o subprogramas de reconstrucción, de acuerdo con sus capacidades</p>
<p>Grupos voluntarios</p>	<p>Acciones preventivas y disminución de la vulnerabilidad, como: capacitación, difusión, etc.</p>	<p>Instalaciones, equipamiento, personal, procedimientos y comunicaciones</p>	<p>Participarán en los diferentes programas o subprogramas de reconstrucción, de acuerdo con sus capacidades</p>
<p>Sociedad civil</p>	<p>Procesos de preparación, difusión y respuesta adecuada de los SAT</p>	<p>Instalaciones, equipamiento, personal, procedimientos y comunicaciones</p>	<p>Participarán en los diferentes programas o subprogramas de reconstrucción, de acuerdo con sus capacidades</p>

(1) En la fase previa y posterior al evento hidrometeorológico, se identifican cuatro procesos aplicables en la matriz de participación y son: coordinación ejecutiva, coordinación técnica, acciones de responsabilidad y atención técnica.

(2) Acciones en la fase de prevención (se agregan ISSSTE, IMSS, Pemex, Sigarpa, SCT, SRA, Marina, SER, Salud, SSP, Secretaría de Turismo y UNAM).

(3) Artículo 76, Capítulo XIII, Programas de Protección Civil, Ley General de Protección Civil.

(4) Ley General de Protección Civil.

Figura 3. Ciclo de acercamiento y alejamiento



Fuente: SIAT-AT.

conocimiento acerca de la interacción entre exposición a ciclones tropicales y desarrollo. Esto con el propósito de contribuir a un corpus de conocimiento incipiente que permita hacer recomendaciones basadas en evidencia para el fortalecimiento del desarrollo social de los estados costeros de México, entidades que son también las más rezagadas y, por tanto, sujetos principales de la política pública mexicana. Interesa específicamente caracterizar a los habitantes de zonas de huracanes en su reacción a qué ocurre en las tres fases de gestión, y cuál es, desde la perspectiva de estos sujetos de la política pública, el estado que guarda el manejo de la gestión del riesgo en zonas de huracanes.

Método

Para cumplir con el propósito descrito, se ha planteado una estrategia de métodos mixtos que privilegie la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas. En principio se cuenta con un paquete de investigación que incluye una encuesta de 2,200 casos en 11 estados costeros de México y un levantamiento de 48 entrevistas en profundidad en Guerrero, región reiteradamente expuesta a huracanes.

Encuesta

Se realizó una encuesta por muestreo representativa a los hombres y mujeres jefes de hogar no institucionalizados, de entre 30 y 64 años, que viven en zonas afectadas por ciclones tropicales en los estados de Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz. Aunque en principio se diseñó la inclusión de Michoacán y Tamaulipas, las condiciones de seguridad vigentes en esas entidades en 2015 no permitieron el desarrollo del trabajo de campo en esos lugares. Esta encuesta se denomina Encuesta de Movilidad Social y Capital Social en Zonas de Desastres Naturales (EMOVI 2015). Como se ha dicho antes, sus resultados se mantienen inéditos hasta la redacción de este documento, y se mantendrán así hasta la publicación de los resultados del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2015. El diseño muestral responde al alcance poblacional y a la cobertura requerida para las poblaciones de estudio, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos. En su concepción se construyeron las condiciones que permitieron llegar a las viviendas para captar la información requerida de la población objetivo, con una muestra aleatoria de residentes de interés en sus hogares.

La encuesta fue diseñada para identificar *a)* el nivel de movilidad social en zonas de desastres naturales y *b)* el nivel de capital social en zonas de desastres naturales, si la reproducción de la herencia se mantiene o fomenta ante choques ambientales. El marco de muestreo se conformó considerando todas las cualidades que debe tener un instrumento de esta naturaleza,² a partir de la información

² *a)* Las unidades son identificables y pueden ser encontradas; *b)* El marco está organizado sistemáticamente; *c)* Se incluyen otras variables, se les puede llamar “auxiliares”, que pueden ser usadas para diseñar y conformar estratos; *d)* Se puede realizar una identificación explícita de dominios, en caso de que se requieran; *e)* Unicidad; *f)* Exhaustividad, y *g)* Debe excluir los elementos que no son de interés o no forman parte del universo de estudio.

disponible de la Secretaría de Gobernación para 11 entidades del país con presencia de fenómenos meteorológicos de gran magnitud durante el periodo 2010-2014, a nivel municipal. Se dispuso de tres categorías para clasificar los eventos: Contingencia climatológica, Emergencia y Desastre, las cuales a la vez comprenden eventos como lluvias, ciclones tropicales e inundaciones. El diseño de muestreo es probabilístico, estratificado, por conglomerados, polietápico y con selecciones proporcional al tamaño y aleatoria simple.

El tamaño de muestra que se calculó es suficiente para estimar proporciones con 95% de confianza y un error muestral relativo diferenciado según la magnitud de la proporción correspondiente. También se consideró un efecto de diseño de 1.9, a fin de compensar muestralmente la correlación intraclase propia de los diseños muestrales basados en unidades conglomeradas y no en unidades simples. Con todas estas consideraciones, el tamaño de la muestra inicial es de 2,400 entrevistas. La muestra final fue de 2,327 hombres y mujeres de entre 30 y 64 años.

La fórmula para calcular el tamaño de la muestra fue la siguiente:

$$n = \frac{Z_{\alpha/2}^2 P (1-P) deff}{\delta^2 TR}$$

donde:

n = tamaño de la muestra,

P = proporción a estimar,

$Z_{\alpha/2}$ = cuantil de la distribución normal asociado al 95% de confianza,

δ = margen del error máximo absoluto, $\Pr(|P - \hat{P}| \leq \delta) = 0.95$,

TR = tasa de respuesta esperada,

$deff$ = efecto de diseño.

La Encuesta de Movilidad Social y Capital Social en Zonas de Desastres Naturales explora diversos momentos retrospectivos y prospectivos en las trayectorias de vida de las personas. Por ejem-

plo, pregunta sobre las condiciones actuales, pero también por las condiciones de vida de los adultos de hoy, en el momento en que eran pequeños. Otro foco en la encuesta es explorar las actitudes que las personas tienen hacia distintas dimensiones de la movilidad social de sus hijos y la comunidad.

Entrevistas en profundidad

En cuanto a la fase cualitativa se realizaron visitas de campo para llevar a cabo las entrevistas en profundidad. En total se entrevistó en profundidad a 52 personas en Guerrero. Este estudio fue diseñado en 2013, como reacción a la entrada de los huracanes *Manuel* y *Paulina*. En 2014 las tormentas más importantes fueron el huracán *Odile* en La Paz y la tormenta *Trudy* en Guerrero. Esta tormenta dio la oportunidad de observar qué se aprendió institucionalmente en Guerrero, dado el ciclo de prevención, mitigación y preparación de gestión del riesgo propuesto por la ONU y observado en alguna medida en las leyes mexicanas. Los objetivos específicos de entrevistas a profundidad fueron explorar: *a)* cómo los procesos de comunicación del riesgo ante huracanes y ciclones son recibidos por los sujetos de la política pública; *b)* cómo y en qué momentos se activan las redes de solidaridad y cooperación ante huracanes y ciclones; y *c)* cómo se interiorizan barreras socioeconómicas en el comportamiento ex post-exposición a los huracanes y ciclones.

Los territorios seleccionados fueron zonas complejas y amplias afectadas por desastres naturales, más o menos desiguales. Se consideraron tres territorios: Costa Grande (Coyuca de Benítez), Acapulco y Costa Chica (Ometepec y Marquelia). Se consideró para su selección que cada zona tuviera antecedentes y registro de datos en cuanto a pérdidas materiales y humanas de dimensiones significativas a causa de su exposición a huracanes, ciclones o tormentas de manera constante a lo largo de su historia. A continuación se

describe brevemente el sistema de ríos y cuencas de la Costa Grande y Costa Chica de Guerrero. Más tarde, se describe la metodología usada, incluyendo participantes, temario y categorías. La sección de resultados describe los procesos de comunicación y cómo se reciben por parte de funcionarios y ciudadanía en general, así como la evidencia que recogemos acerca del daño psicológico a las personas.

En Guerrero la temporada de lluvias comprende desde principios de junio hasta mediados de septiembre. En los últimos 10 años Guerrero ha sido azotado por huracanes de diferentes intensidades. Dos lugares especialmente afectados son Costa Chica, que comprende los municipios de Marquelia y Ometepec, y Costa Grande, que incluye Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez (Conagua).

En la memoria de las personas que se entrevistaron un referente es el huracán *Paulina* (1997). Después las personas recuerdan *Manuel* y *Raymond* en 2013, *Marie* y *Rachel* en 2014, y también, la tormenta tropical *Trudy* en 2014. Un punto de origen entonces consistió en el planteamiento del aprendizaje que las autoridades federales y locales habrían acumulado a lo largo de los años. Estos huracanes han afectado los cauces de los ríos importantes del estado provocando desbordamientos y por tanto inundaciones en las poblaciones aledañas. En 2013, como consecuencia del huracán *Manuel*, uno de los ríos que cruza Acapulco, el río de La Sabana, afectó colonias como La Sabana, la Unidad Habitacional Luis Donaldo Colosio, Frente Nacional y Revolcadero. El río Coyuca inundó Espinalillo, Los Barrios, Coyuca de Benítez, e incluso afectó el puente que conecta la cabecera municipal con el resto de las comunidades. En Marquelia, el río Ometepec inhabilitó temporalmente la circulación en las colonias Peñitas y Progreso.³ Guerrero cuenta con importantes ríos, entre los que destacan río Balsas, Cutzamala y Papagayo. En general ocurre que hay explotación de los ríos;

³ Disponible en <http://guerrero.gob.mx/articulos/aviso-de-tiempo-severo-tormenta-tropical-manuel/>

por ejemplo, el Cutzamala es explotado en el altiplano. Esto produce lechos secos en Guerrero, que se azolvan como resultado de construcciones y basura. Cuando llega la lluvia, los ríos se desbordan. De hecho esto ocurrió en Marquelia, al ser impactada por la tormenta *Trudy* en 2014.⁴ Es nula la comunicación en el estado de Guerrero; no se toma en cuenta la figura del ciudadano. El gobierno apenas elevó de rango al área de Protección Civil en noviembre pasado y ahora es secretaria, pero con un presupuesto para este año de apenas 244,056.8 (Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2015).

Resultados

Encuesta

La siguiente sección presenta información acerca de las personas que han vivido en municipios expuestos a huracanes y ciclones, y compara el nivel de desarrollo de las regiones expuestas a huracanes con el del promedio nacional, esto con el fin de observar si existieron modificaciones de esas trayectorias en comparación con personas que habitan en esos mismos lugares con distintos niveles de exposición a los eventos naturales.

En promedio las personas entrevistadas se han expuesto a 5.5 ciclones y huracanes durante su vida, lo que las mantuvo fuera de sus hogares, en promedio, durante 17 días en el último huracán (*Manuel, Stan, Ingrid, Wilma* y *Karl* son las menciones más frecuentes). El escenario que han vivido las personas es dramático: recuerdan con mayor frecuencia haber experimentado inundaciones (36%) y lluvias (14%), pero también pérdidas y destrucción total (12.8%) y destrucción de casas (11%). Como resultado de esto, más de una de cada cinco personas piensa que con mucha probabilidad

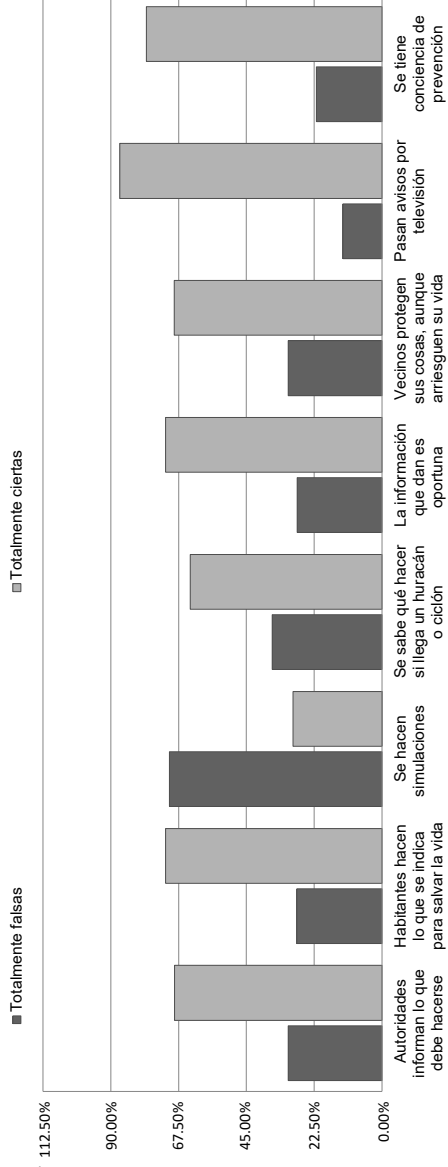
⁴ Notas propias de trabajo de campo.

seguirán ocurriendo ciclones y huracanes, ya sea en el futuro próximo (26%) o en un horizonte de 10 años (24%). Del mismo modo, las personas reportan haber sufrido daños en pisos (34%), paredes (37%) y techos (38%) en sus viviendas.

Atendiendo al ciclo de prevención, mitigación y preparación de la gestión del riesgo de desastres, resulta relevante identificar cuánto de esto ha sido incorporado a la vida de las personas que habitan las zonas de alta exposición a huracanes. Se ha preguntado entonces por procesos de la gestión del riesgo que podrían darse antes (información, simulacros, preparación, prevención) o durante (las autoridades informan qué hacer y la ciudadanía sigue instrucciones, protección de vida en lugar de objetos) la llegada del huracán. La Gráfica 1 da cuenta de este ciclo. Se ha preguntado en principio por procesos anteriores al huracán (fases de prevención y preparación). Menos de 1 de cada 10 reporta que se hacen simulacros para que los habitantes sepan cómo enfrentar un ciclón o huracán (8%). Menos de una de cada cinco personas reporta que la mayoría de los habitantes saben qué hacer al llegar un huracán o ciclón (17%) o que la información es oportuna para que sepan qué hacer (23%); menos de la mitad reporta que se pasan avisos preventivos por televisión (46%), y una de cada cuatro reporta que las personas tienen conciencia de la importancia de estar bien prevenidos (28%). También se ha preguntado por procesos que ocurren durante el huracán (fase de mitigación). Menos de una de cada cuatro reporta que las autoridades informan lo que debe hacerse (24%) y que la ciudadanía hace lo que se indica para salvar la vida (21%). Una de cada tres personas reporta que los vecinos prefieren proteger sus cosas, aunque arriesguen su vida (29%).

Los expertos en gestión del riesgo han establecido que hay dos metas principales en una gestión exitosa: disminuir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia. Esta última refiere a los desajustes emocionales producto de choques ambientales. Una proporción de las personas reporta que los hijos lloraban mucho después del huracán

Gráfica 1. Actitudes a la prevención y mitigación en habitantes de zonas de huracanes



Fuente: Encuesta de Movilidad Social y Capital Social en Zonas de Huracanes 2015.

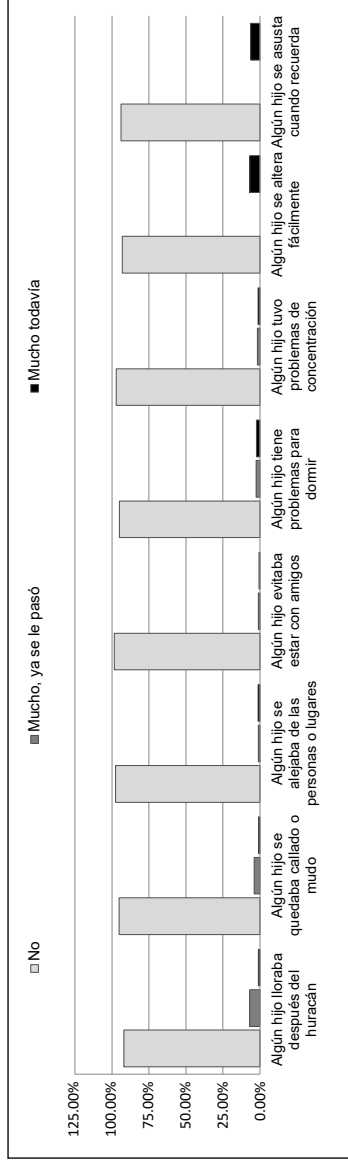
o tormenta (8%) y sugieren que hay un efecto de largo plazo que se manifiesta en susto (3%) o tristeza (3%) al recordar lo sucedido (Gráfica 2).

Crucial para el éxito del ciclo de prevención, mitigación y recuperación es el tejido social. Ante los choques ambientales, la organización ciudadana puede ser una respuesta, como de hecho funcionó ante el terremoto de 1985 en la Ciudad de México. Pero éste no parece ser el caso en las zonas costeras. Las personas reportan que en el periodo posterior al huracán o tormenta no se han organizado con otros vecinos para asistir a las oficinas del municipio (81%), no han pedido la intervención de algún actor político (88%), no han pedido la intervención de la comunidad (81%), no han avisado al periódico o radio local sobre el desastre (87%) ni han levantado alguna denuncia en instituciones públicas sobre abusos en el reparto de donaciones (92%) (Gráfica 3).

En el periodo posterior a la tormenta, las personas identifican actores relevantes a quienes pueden, o no, acercarse para solicitar ayuda. Se ha preguntado a quién acudirían para solicitar alimentos en caso de quedarse con ellos. Las personas reportan que el Ejército (37%), las autoridades religiosas (23%) o amigos y familiares (21%) podrían ayudarles mucho con alimentos. En cambio, identifican qué empresas (23%), OSC (17%) y funcionarios del gobierno federal (20%) podrían ayudarles nada con alimentos (Gráfica 4).

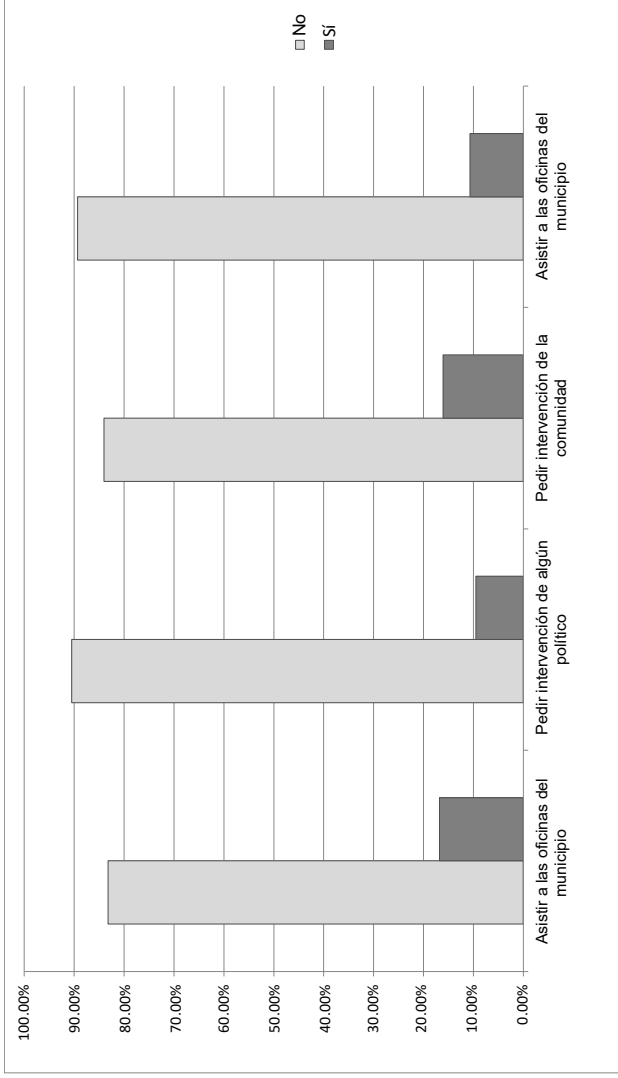
Tres indicadores esenciales para medir el desarrollo de una región son pobreza, desigualdad y movilidad. En cuanto a pobreza, de acuerdo con las leyes mexicanas, se es pobre cuando se gana poco, y además se carece de acceso a diversas dimensiones del bienestar. Se puede estar en condición de pobreza extrema, que significa la pobreza que mata: la gente no tiene ni siquiera para alimentarse y sobrevivir. Además de cuánto percibe en total el hogar donde se vive, otros indicadores a considerar para las mediciones son rezago educativo en el hogar, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a servicios básicos en la

Gráfica 2. Resiliencia e impactos a la salud mental en habitantes de zonas de huracanes



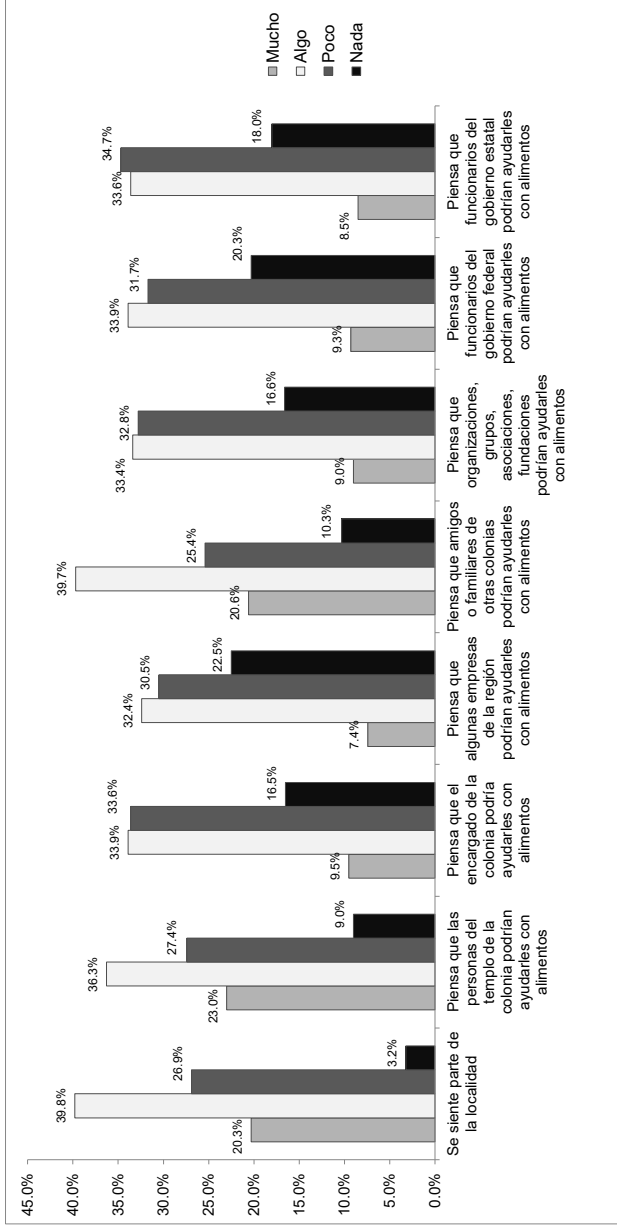
Fuente: Encuesta de Movilidad Social y Capital Social en Zonas de Huracanes 2015.

Gráfica 3. Participación ciudadana en zonas afectadas por huracanes



Fuente: Encuesta de Movilidad Social y Capital Social en Zonas de Huracanes 2015.

Gráfica 4. Identificación ciudadana con instituciones de ayuda después de huracanes



Fuente: Encuesta de Movilidad Social y Capital Social en Zonas de Huracanes 2015.

vivienda, y acceso a la alimentación. La Tabla 1 da cuenta del estado de la pobreza en los estados del estudio. Llama la atención que la mayoría de la población es pobre en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Entre 2010 y 2014, en términos generales, la pobreza alimentaria o extrema en los estados seleccionados ha disminuido 2.2%, algo más que a nivel nacional, y la pobreza multidimensional ha disminuido 1.9%, destacando los cambios en Campeche (-6.9%) y Tabasco (-7.5%). A nivel nacional, la pobreza ha aumentado 0.1% en el mismo lapso. La desigualdad se refiere a la probabilidad de que unas personas tengan mayor acceso a recursos que otras. Aquí se

Tabla 1. Pobreza y pobreza extrema para estados afectados por huracanes

<i>Entidad federativa</i>	<i>Pobreza</i>				<i>Pobreza extrema</i>			
	<i>Porcentaje</i>			<i>Cambios n de personas</i>	<i>Porcentaje</i>			<i>Cambios n de personas</i>
	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>Porcentual (2014-2010)</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>Porcentual (2014-2010)</i>
Campeche	50.5	44.7	43.6	-6.9	13.8	10.4	11.1	-2.7
Colima	34.7	34.4	34.3	-0.3	2.5	4.0	3.4	0.9
Chiapas	78.5	74.7	76.2	-2.3	38.3	32.2	31.8	-6.4
Guerrero	67.6	69.7	65.2	-2.4	31.8	31.7	24.5	-7.4
Jalisco	37.0	39.8	35.4	-1.7	5.3	5.8	3.2	-2.0
Oaxaca	67.0	61.9	66.8	-0.2	29.2	23.3	28.3	-0.9
Quintana Roo	34.6	38.8	35.9	1.3	6.4	8.4	7.0	0.6
Sinaloa	36.7	36.3	39.4	2.7	5.5	4.5	5.3	-0.2
Sonora	33.1	29.1	29.4	-3.8	5.1	5.0	3.3	-1.8
Tabasco	57.1	49.7	49.6	-7.5	13.6	14.3	11.0	-2.5
Veracruz	57.6	52.6	58.0	0.4	18.8	14.3	17.2	-1.6
Subtotal				-1.9				-2.2
Nacional	<i>46.1</i>	<i>45.5</i>	<i>46.2</i>	<i>0.1</i>	<i>11.3</i>	<i>9.8</i>	<i>9.5</i>	<i>-1.8</i>

muestra el índice de Gini para los estados seleccionados y se observa que es muy similar a lo que ocurre a nivel nacional, sólo con la excepción de Oaxaca, que es algo más grande que a nivel nacional. La relación entre pobreza y desigualdad sigue la U invertida de Kuznets. A niveles bajos de ingreso per cápita corresponden bajos niveles de desigualdad; cuando el ingreso sube, aumenta la desigualdad y vuelve a disminuir cuando el ingreso es alto.

Movilidad social es la frecuencia con la cual las personas van de un estrato socioeconómico a otro. La pobreza y la desigualdad son medidas estáticas y anónimas. No sabemos quiénes están ahí y cuáles son las razones de la pobreza y la desigualdad, en cuanto a talento y esfuerzo se refiere. Es decir, más allá de causas estructurales, si en dos sociedades con igual tasa de pobreza y desigualdad más personas cambian su destino con relación a su origen, entonces las pocas oportunidades que hay se distribuyen más equitativamente. Es así que movilidad social es entendida también como una medida de la igualdad de oportunidades que brinda una sociedad determinada. Hay diversas maneras de medir los desplazamientos en las posiciones en la estructura social que tienen las personas con respecto de su origen socioeconómico. La forma clásica a nivel descriptivo se refiere a la tabla de movilidad.

La Tabla 2 presenta tablas de movilidad socioeconómica para población nacional, población de estados afectados por huracanes, y población de hombres y mujeres en estados afectados por huracanes. Las tablas se han realizado preguntando a las personas acerca de las características de la vivienda donde habitaban al momento de la entrevista (2011 en la población nacional, 2015 en la población de los estados afectados por huracanes) y las características de la vivienda donde habitaban a los 14 años de edad. Una vez que se cuenta con un índice, éste se puede descomponer para contar en quintiles una representación clásica de un índice de riqueza o nivel socioeconómico a nivel del hogar (Torche y Spilerman, 2009). Aunque el ingreso laboral es una medida más precisa acerca del

Tabla 2. Movilidad socioeconómica

Distribución por quintiles en porcentajes de la riqueza del hijo y del padre: mujeres						
<i>Quintiles de riqueza del padre</i>	<i>Quintiles de riqueza del hijo</i>					
	1	2	3	4	5	Total
1	40.00	28.33	17.78	9.44	4.44	100
2	35.17	22.07	17.93	15.86	8.97	100
3	27.30	29.61	19.74	13.82	9.54	100
4	10.37	21.34	26.22	21.95	20.12	100
5	1.52	9.64	21.83	19.29	47.72	100
Total	25.47	23.76	20.17	14.79	15.81	100

Distribución por quintiles en porcentajes de la riqueza del hijo y del padre: hombres						
<i>Quintiles de riqueza del padre</i>	<i>Quintiles de riqueza del hijo</i>					
	1	2	3	4	5	Total
1	42.64	25.15	17.79	9.20	5.21	100
2	27.27	24.79	23.14	12.40	12.40	100
3	21.75	20.00	24.21	15.79	18.25	100
4	7.41	14.20	28.40	19.14	30.86	100
5	3.30	8.96	14.15	20.28	53.30	100
Total	22.88	19.08	20.89	14.83	22.33	100

Distribución por quintiles en porcentajes de la riqueza del hijo y del padre: hombres y mujeres						
<i>Quintiles de riqueza del padre</i>	<i>Quintiles de riqueza del hijo</i>					
	1	2	3	4	5	Total
1	41.25	26.82	17.78	9.33	4.81	100
2	31.58	23.31	20.30	14.29	10.53	100
3	24.62	24.96	21.90	14.77	13.75	100
4	8.90	17.79	27.30	20.55	25.46	100
5	2.44	9.29	17.85	19.80	50.61	100
Total	24.21	21.49	20.52	14.81	18.98	100

nivel socioeconómico de las personas, el índice de activos tiene tres ventajas sobre el ingreso laboral: *a)* las personas tienden a no reportar o subestimar su ingreso, dadas las condiciones de inseguridad vigentes en México; *b)* al preguntar ingresos laborales a nivel individual se descarta a las amas de casa, estudiantes y muchos trabajadores informales, y *c)* dado que México es un país de inmovilidad estructural, gran parte de la riqueza de una persona es heredada, y el ingreso laboral no captura todo el bienestar que el grueso de las personas puede disfrutar.

Al comparar a la población nacional con la que habita en zonas afectadas por huracanes, se aprecian tres principales tendencias⁵ (Tabla 2):

1. La proporción de las personas que van del piso al techo de la sociedad, es decir, que habiendo crecido en el quintil 1 hayan llegado al quintil 5, en los estados afectados por huracanes, es aproximadamente la mitad que la encontrada en la población nacional (4.8% *vs.* 8%).
2. La proporción de personas que habiendo nacido en condición de pobreza (quintiles 1 y 2) se quedan ahí después de una generación (60%), es mayor para la población afectada por huracanes que para la población total (68%).
3. En la parte superior de la distribución, los habitantes de zonas afectadas por huracanes caen del quinto quintil con mayor facilidad. Las personas que crecieron en un hogar del quintil más alto muestran mayor reproducción en la

⁵ Se usa la palabra “tendencia” porque las tablas no son exactamente comparables, dado que el índice usado para la población nacional surge de un análisis de correspondencias de 16 variables dicotómicas (1 = sí cuenta con el activo, 0 = no), mientras que los índices usados en la encuesta de 2015 son una suma simple de los activos. Además, el índice de activos para las viviendas donde se habitaba a los 14 años, o proxy de la riqueza del padre, es de 13 activos, descontando elementos como internet en la vivienda o televisión con cable.

etapa adulta en la población nacional (57%) en comparación con la población que habita en zonas de huracanes (51%). Pero además, los habitantes de las zonas de huracanes caen más bajo. Si se observa la población que creció en el quinto quintil y se mantiene en la etapa adulta en el cuarto o quinto quintil, suma 81% en la población nacional, y 71% en la población que habita en zonas de huracanes.

Veamos ahora los datos de hombres y mujeres. Observemos dos tendencias principales:

1. Los hombres logran crecer del primer al quinto quintil (5.2%) con mayor frecuencia que las mujeres (4%).
2. Hay una mayor reproducción de los hombres en el sector alto, en comparación con las mujeres. Esto se observa al sumar la proporción de hombres que crecieron en el quintil 5, y que continuaban en el quintil 4 o 5 en la etapa adulta (74%), en comparación con las mujeres que también crecieron en el quintil 5, y que permanecían en el quintil 4 o 5 en el momento de la entrevista (67%). Nuevamente, esto es menor a lo registrado a nivel nacional (80%), es decir, que tanto hombres como mujeres caen con mayor frecuencia en los estados costeros que a nivel nacional, pero la persistencia es mayor para los hombres, sugiriendo una notable vulnerabilidad en el caso de las mujeres.

Vale la pena recordar brevemente algo de lo que se sabe acerca de la movilidad social, o de desarrollo económico en general. Se alcanza una mejor posición socioeconómica, en el sujeto promedio, cuando se tiene una ocupación mejor remunerada, y a la vez ésta se alcanza, nuevamente en el sujeto promedio, cuando se cuenta con una mayor y mejor escolaridad. También se sabe que los rendimientos económicos a la escolaridad rebasan la línea de pobreza

multidimensional, en el sujeto promedio, sólo al alcanzar el nivel de preparatoria, y empiezan a ser más visibles al alcanzar el nivel de educación superior (Vélez, Campos y Huerta, 2014).

De modo que es relevante identificar qué ocurre alrededor de la movilidad educativa. De la Tabla 3 se observan dos tendencias:

1. En general, las personas entrevistadas en zonas de huracanes tienden a reportar mayor nivel de escolaridad que en población general. Por ejemplo, los habitantes de las regiones expuestas a huracanes alcanzaron nivel profesional en 15%, mientras que la población nacional reportó 12%. La misma tendencia ocurre en bachillerato. Los habitantes de zonas de huracanes reporta 24% contra 22.5% de población nacional.
2. El cambio parece haber sido más dramático en las poblaciones afectadas por huracanes y su relación con la escolaridad. Por ejemplo, las personas cuyos padres no tenían estudios alcanzaron 14% en la población que habita en zonas de huracanes, mientras que la población nacional alcanzó 12 por ciento.

En resumen de los resultados por encuesta, la población ha estado constantemente expuesta a huracanes y ciclones, con afectaciones materiales y psicológicas de largo alcance. Las regiones afectadas por huracanes presentan menos oportunidades de desarrollo, representadas en frecuencias de movilidad social, que el país en general.

Procesos de comunicación del riesgo y huracanes: el caso de Guerrero

La tormenta *Trudy* impactó el estado de Guerrero en 2014, un año después de que el huracán *Manuel* causara docenas de pérdidas humanas y miles de evacuados. Guerrero es un estado caracterizado

Tabla 3. Movilidad educativa

Distribución porcentual de la educación del padre por nivel de educación del hijo						
<i>Padre/Hijo</i>	<i>Sin estudios</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Preparatoria</i>	<i>Profesional y posgrado</i>	<i>Total</i>
Sin estudios	0.00	71.43	14.29	0.00	14.29	100
Primaria	0.31	33.75	34.69	22.66	8.59	100
Secundaria	0.00	9.30	30.23	36.05	24.42	100
Preparatoria	0.00	12.50	25.00	29.17	33.33	100
Profesional y posgrado	0.00	9.43	9.43	24.53	56.60	100
Total	0.24	28.78	31.89	24.34	14.75	100

Distribución porcentual de la educación del padre por nivel de educación del hijo: mujeres						
<i>Padre/Hijo</i>	<i>Sin estudios</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Preparatoria</i>	<i>Profesional y posgrado</i>	<i>Total</i>
Sin estudios	0	60	20	0	20	100
Primaria	0.00	34.34	37.95	21.99	5.72	100
Secundaria	0.00	10.20	30.61	36.73	22.45	100
Preparatoria	0.00	12.50	31.25	18.75	37.50	100
Profesional y posgrado	0.00	10.00	5.00	25.00	60.00	100
Total	0.00	29.86	35.07	23.46	11.61	100

Distribución porcentual de la educación del padre por nivel de educación del hijo: hombres						
<i>Padre/Hijo</i>	<i>Sin estudios</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Preparatoria</i>	<i>Profesional y posgrado</i>	<i>Total</i>
Sin estudios	0	100	0	0	0	100
Primaria	0.65	33.12	31.17	23.38	11.69	100
Secundaria	0.00	8.11	29.73	35.14	27.03	100
Preparatoria	0.00	12.50	21.88	34.38	31.25	100
Profesional y posgrado	0.00	9.09	12.12	24.24	54.55	100
Total	0.49	27.67	28.64	25.24	17.96	100

por una tasa de pobreza de 70%, pobreza extrema de 32%, y desigualdad extrema ($Gini = 0.49$) (Coneval, 2010). *Trudy* constituyó una oportunidad para probar el aprendizaje institucional en materia de comunicación del riesgo, un proceso cuya meta es minimizar pérdidas humanas y materiales. Aplicamos en Guerrero 48 entrevistas en profundidad preguntando por los procesos de comunicación del riesgo en 2014 y 2013. Encontramos que los procesos de comunicación del riesgo observados por las leyes federales dependen fuertemente de los medios de comunicación, y que la gente en general parece no estar recibiendo esos mensajes. Encontramos que el riesgo no fue suficientemente anunciado, y que las personas no fueron capacitadas para enfrentar desastres naturales, aun si los huracanes y tormentas son comunes en Guerrero. Un hallazgo que a menudo se pasa de largo, pero que aparece en la normativa federal, es un impacto psicológico generalizado. También encontramos que en la fase de alejamiento, los oficiales del gobierno parecen no haber revisado los procesos de comunicación del riesgo, y que en esta nueva temporada de huracanes 2015 las personas se encuentran nuevamente expuestas sin concienciación, capacitación o atención psicológica.

Las tres fases

Se exploran en esta sección las narrativas de los habitantes respecto de la gestión del riesgo en sus tres fases: anterior, durante y posterior al huracán.

Primero, los procesos de comunicación del riesgo son explorados en cuanto al objetivo central de la primera fase, consistente en la prevención. Para algunos ciudadanos, varias referencias de Acapulco son para indicar de una manera muy simple si existe el riesgo o no de una contingencia por lluvias, y funciona a partir de la experiencia desarticulando cualquier plan de prevención por falta de tiempo.

Hay una cota en el aeropuerto. Donde indica cuál es el nivel de agua que se puede permitir. Y cuando rebasa esa cota se tiene que abrir, porque si no, ocurre lo que ocurrió justamente con *Manuel*. No les importó, el señor de Protección Civil estaba ocupado... (Norma, comerciante).

En la ciudad de Acapulco hay 15 pluviómetros que transmiten a la autoridad (C4), con un tiempo de anticipación de 90 a 120 minutos, cuando se registra un desbordamiento de un río para alertar sobre todo a las zonas de riesgo. Instalados en 1998, se coordinan con el Cenapred y el municipio de esa ciudad.

En Barra Vieja hay una línea que sirve para avisar a la población del nivel del agua, si llega ahí es que el agua subió más de lo esperado y se tiene que abrir la barra y que salga el agua (Esa línea se visualiza pasando el puente de la escénica y en la pared que está abajo está pintada, estiman desde 1997). (Luis, comerciante, Acapulco).

Los habitantes de Marquelia insisten en que no se les avisó propiamente, ni con tiempo, sobre la llegada de *Manuel e Ingrid*.

Los compañeros vinieron cuando se iba a salir el río, nos vinieron a avisar. Que nos saliéramos, que se estaba saliendo el río, que nos fuéramos para allá. Entonces, ya nos fuimos, después se inundó y ya cuando íbamos a regresar, ya cuando pasó la tormenta recio. Al otro día se hicieron los equipos para hacer el aseo a las casas.

Entrevistador: ¿Eso fue por la iglesia?

Fue por los compañeros testigos de Jehová, entonces se hicieron los equipos y empezaron a hacer aseo en las casa. También aquí vinieron a ayudar a sacar el lodo y a levantar todo. Aquí con el *Manuel* muchas cosas bien feas, se rompió la tubería. Pasado del mes, los colchones se apestaron horrible, se mojaron y se tiraron. Las colchonetas también. Eran como cuatro colchonetas, y no había agua para lavarlas (Bertha Romero, habitante de Marquelia, 58 años).

En la segunda fase, el auxilio,⁶ el gobierno en sus tres niveles está obligado a aplicar la capacitación que se dio previamente para la evacuación de ser necesaria, así como las fechas de los probables fenómenos hidrometeorológicos, emitir boletines, continuar con la difusión de los atlas de riesgo, los pronósticos del tiempo, el tipo de fenómeno que es (para reducir la pérdida de vidas y bienes) y la evaluación de daños.

De acuerdo con versiones de los vecinos de la Unidad Habitacional Luis Donaldo Colosio, de Coyuca de Benítez, de Marquelia y de la zona comercial El Revolcadero, el fenómeno hidrometeorológico *Manuel* fue dado a conocer en los medios de comunicación y redes sociales como una tormenta tropical; aseguran que no se dio aviso de su categoría como huracán a la víspera de su llegada a Guerrero:

Si se nos hubiese avisado a tiempo, hubiésemos tenido más tiempo para sacar algunas pertenencias. No perdimos vidas, pero las pertenencias. Entonces... no se nos avisó en tiempo y forma, tuvimos como para tres días para que nos hubieran dicho y nos sacaran. Se supone que tienen un grupo de inteligencia municipal y se monitorean diciendo qué pasa y para evitar los problemas y eso no sucedió (José Luis, comerciante, Coyuca de Benítez).

Entrevistador: ¿No les avisaron?

No, yo no supe nada. Después vino mi hija a comprar, ella tampoco se dio cuenta de nada hasta después y me dijo: “Mamá, sal que todo Marquelia está inundado”. Entonces me preocupé y empecé a guardar cosas, pero el agua ya se me había metido (Rosita, comerciante, Marquelia).

⁶ Son aquellas acciones destinadas primordialmente a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva y a preservar los servicios públicos y el medio ambiente, ante la presencia de un agente destructivo (Ley General de Protección Civil, artículo 3º, fracción VI, p. 2, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2000).

Ya les empecé como pude a hablar, porque todavía había señal, era Unefón el teléfono, en él empecé hablar a otra muchacha: “Vengan a sacar sus cosas” —como soy la representante de los restauranteros y los artesanos—; digo: “Vengan a sacar sus cosas, esto no me está gustando”. “Ahí vamos”, nos dijeron algunas. Cuando intentaron, ya no había paso, ya estaba lleno de agua, fue algo feo, algo que no lo esperábamos (Enélida, comerciante de Revolcadero).

Lo que se aprendió desde Yokohama (1994) es que una de las bases importantes en la reducción de riesgo del desastre (RRD) son los sistemas de alerta. Además, en el marco legal mexicano se toman en cuenta, en esta fase, los planes de emergencia, su coordinación, la seguridad para los afectados de inundaciones, huracanes o ciclones tropicales, la búsqueda, salvamento y asistencia, los servicios estratégicos, el aprovisionamiento y la comunicación social de emergencia.

Empezamos a ver lo que se había levantado porque fue impresionante el apoyo que brindó la federación después del *Paulina* en la demarcación de los cauces. Acapulco por su composición geográfica está situado en un anfiteatro donde hay ocho ríos, escurrimientos digamos troncales y cerca de 157 ramales. Entonces se hizo el recorrido a pie en cada uno de los cauces. Una distancia como si hubiéramos caminado de aquí a Salina Cruz a pie, entre los cables, brincando entre las piedras. Recuerdo también que vinieron del Cenapred unos japoneses y en esa ocasión, estamos hablando ya del 98, conocí lo que ahora son los GPS que tienen con una caja de cerillos, lo que en ese tiempo era un ladrillo, lo que traían los japoneses para ubicar la referencia (Melquiades Olmedo Montes, ex director de Protección Civil de Acapulco, Guerrero).

A pesar de lo que se ha encontrado en la legislación mexicana en todo lo relacionado a Protección Civil, la ciudadanía parece desconocer la existencia de herramientas que permitan alertar acerca de un fenómeno hidrometeorológico:

Es un sistema de alerta de 24 pluviómetros con alarmas sonoras que alertaban aguas abajo ante el posible desbordamiento, sin embargo el sistema está dejando de ser operable debido a la falta de mantenimiento y a lo obsoleto del sistema, el cual se pretende cambiar por estaciones meteorológicas automáticas e incrementar la cobertura al Acapulco Diamante que ha tenido un crecimiento en los últimos años (Víctor, funcionario de Protección Civil de Guerrero).

En las comunidades alejadas de las zonas urbanas, según los testimonios, no hay protocolo aplicado por parte de las autoridades, porque la propia población establece su forma de alertar:

Yo tuve la experiencia de andar en las diferentes comunidades, nos dijeron en Cacahuatpec que lo único que se hace cuando ven que va subiendo el río es tocar las campanas, es como una forma de decir: “Está pasando algo”. Y eso es lo mismo en todas las comunidades, que sí por supuesto ahora que estubo en Parotillas lo de la balacera, lo que hicieron fue tocar las campanas. Las campanas [...] representan algo en las comunidades (Candelaria Palma Marcelino, habitante de “Antonio”, de los bienes comunales).

Guerrero, explica la mayoría de las personas entrevistadas, se ha convertido en una zona insegura cuando ocurre un evento de magnitudes inesperadas. La desconfianza que hay entre la población y el robo a los negocios obligando a su cierre, remata con un clima de inestabilidad y miedo entre los habitantes sobre todo de las zonas pobres. Cuanto más homogénea es una sociedad, más fácil se lleva a cabo la acción colectiva, y la gente confía en los demás (Alesina y La Ferrara, 2000, 2002). Juan José Pacheco Muñoz, habitante de Villas Paraíso II (único lugar que tuvo una brigada de Protección Civil), organizó a sus vecinos:

Cuando te dije lo del *Paulina* fue allá en Villas I, pero allá se inunda porque está más bajo, acá no. Y cuando vimos cómo está aquí, dije, “Oye, cómo

estará allá”. Entonces empezamos a ayudarles a estos muchachos a subir sus muebles. Entonces subimos las cosas, ya, salimos, regresamos a la casa, ellos se quedaron ahí ese día, todo el día. De repente, veo que pasan amigos de la iglesia y les dijo “¿Qué pasó?” Me dicen, “Vamos acá porque venimos de ayudar a fulano de tal que se le inundó la casa. Vamos a Villas Paraíso uno, que ahí está inundado, pero vamos a entrar por Villas Paraíso dos” [...] Avanzamos ahí y ésa fue la única parte que tuvo una brigada de protección civil, ese condominio. ¿Por qué? Porque el señor es de Protección Civil. Organizó a sus vecinos. Él sí tuvo todo organizado, hizo brigadas médicas, todo, guardias nocturnas, traían sus radios, ellos estaban al pendiente de todo. Tenía su planta eléctrica, porque después se fue la luz.

Las comunidades con un capital social alto son más propensas a tener altos niveles de voluntarismo (Wilson y Musick, 1997), el gobierno local más eficaz (Putnam, 1993; Rice, 2001) y menores niveles de delincuencia (Messner, Baumer y Rosenfeld, 2004; Sampson, Raudenbush y Earls, 1997), pero una catástrofe desafía su nivel de cohesión:

El presidente estaba en el encuentro y estaba en reuniones diarias en el comité de abasto; se creó un comité de abasto. Ayudamos a Wal-Mart, a Wal-Mart lo iban a saquear. No era la ayuda humanitaria que estaba llegando a todos, porque tú me preguntaste otra vez que a lo mejor no se les daba el nuevo, había acceso de ayuda humanitaria. ¿Cuál fue el problema principal? Que de repente te dabas cuenta que la afectación poblacional era muy focalizada, era sobre todo Sábana, Coloso, Colosio. Entonces sí estaba afectada, pero el problema era la gente, todos los que estamos aquí, que sí teníamos nuestra casa bien, que sí teníamos el problema de agua, pero que no podíamos comprar en centros comerciales porque no había abasto. Entonces una tarea que tuvimos que hacer, y ahí sí, yo digo, Coparmex en la negociación, fue crear el canal de suministro a los centros comerciales; tuvimos unas reuniones en el lugar. Y el primer embarque

fue por mar, llegó por mar el cargamento. Uno antes hubo por avión, pero te digo había ya problemas de rapiña, de delincuencia, de sustraer las cosas. Entonces lo que hicimos fue crear una dinámica, una estructura para que los insumos pudieran llegar a las tiendas de autoservicio. Oxxos, Wal-Mart, Sam's, Comercial Mexicana, Soriana, etcétera. La gente que en un momento dado no estábamos tan damnificados como los de allá, podíamos tener nuestra casa, generar un ingreso, etcétera. Pudiéramos ir a comprar sin tener que estar pidiendo o quitarle a la ayuda humanitaria que estaba llegando. Entonces eso sí fue el problema, la gente no tenía abasto, la cuestión de inseguridad se trabajó en ese giro (Fernando, ex líder empresarial, Acapulco, Guerrero).

De hecho fue el centro del huracán (Coyuca de Benítez), fue donde estuvo lo más fuerte del huracán *Ingrid* y *Manuel* que tiene, apenas un año, en septiembre cumplió un año. Nunca nos imaginamos la magnitud del problema que se nos presentó ese mes porque, desde el 70 ya no había habido una tormenta de esta dimensión. Los efectos no fueron tanto de inmediato, sino los colaterales que estamos viviendo ahorita. Ahorita yo creo que los problemas que hay de inseguridad y todo eso es parte del problema que esto ocasionó, por la cuestión de que el ejido de nosotros depende de la agricultura y la ganadería, entonces hay compañeros que perdieron todo, nosotros, siquiera, se llevó la huerta, pero nos dejó la tierra, se llevó los mangos... (Rafael Soberanes Navarrete, comisariado ejidal).

Expertos en temas sociales identifican desastres con resultados positivos y negativos en la comunidad. Freudenburg y Jones (1991) utilizan el término “comunidad corrosiva” cuando la solidaridad (entre los grupos y dentro de los grupos de capital social) parece erosionarse como resultado de una catástrofe. Los desastres naturales tienen una asociación significativa con la calidad de vida y los niveles de capital social en comparación con las ciudades no conmocionadas y pueblos que sufren otros tipos de infortunios:

Había una lancha que nos decían que era del Marqués. No sabría decirle. Que iba oscureciendo. Así que nosotros andábamos nomás cazando y los correteábamos. Sí, había rapiña, sí hubo rapiña.

Entrevistador: Y en las casas, ¿hubo saqueos de... o sea, por cada lancha no llegaban pero hubo?

Dos, tres casas fueron, alcanzaron a ser saqueadas. Por eso la primera estábamos nosotros atentos y ya traíamos lancha también, pues. Algunas personas lo asimilan bien, otras personas exigen al gobierno como si fueran, lo quieren como paternalista que todo quieren. Como que sienten que todo les tiene que dar. Y yo considero, yo siempre he dicho, debe estar unido para poder sacar las cosas, ciudadanía y gobierno, si no, no vamos a poder hacer nada (Luis Gerardo, OSC, U. H. Luis Donaldo Colosio).

Hubo mucho saqueo, de la desgracia, lo poquito que te quedaba, te lo robaban (Florentina, responsable del refugio temporal de la U. H. Luis Donaldo Colosio).

En la tercera fase, que es la recuperación,⁷ el Sistema Nacional de Protección Civil en Fenómenos Hidrometeorológicos señala la definición y las tareas a realizar. La matriz de participación en el subprograma está a cargo principalmente de la Segob, Sedesol, Sedatu y SHCP. De acuerdo con lo que se encontró en documentación oficial, se hace énfasis en la ayuda en curso, atención psicológica, recuperación, reconstrucción, recuperación económica y social, actividades de desarrollo en curso, mantener a la población informada y la evaluación del riesgo:

Estamos logrando la cuestión de sensibilidad de la comunidad para interesarnos por todos, para crecer, porque ahora que fue ésta, que ha

⁷ Proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), así como a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros (Ley General de Protección Civil, artículo 3º, fracción VI, p. 3, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2000).

habido oportunidad de dar un testimonio en el servicio, lo hacemos de una manera desinteresada, entonces es una forma de cómo tú puedes transmitir a las personas que se pueden hacer otras cosas. Como por sentido común, el servir a los demás, por el bien de todos, no personal. Y estamos trabajando esa cuestión de violencia, de la apatía, de la cuestión de hacia los más necesitados (Luis Marcelo Cornelio Onofre Melo, líder social de El Espinalillo, Coyuca de Benítez).

No se encontraron testimoniales de atención psicológica durante ni después de la tragedia. El servicio médico que se presta, señalan, es durante la contingencia y por lo general dentro de los albergues o refugios temporales. Una vez pasado el periodo crítico de la inundación, se termina dicho servicio. Contrario a esto, se encontró evidencia de secuelas psicológicas o efectos posdesastre en las personas afectadas:

Había un niño que perdió a sus dos hermanitas, a su abuelo, a su mamá, a su papá, le quedaron... no, a su mamá no, a su papá; porque estaba su mamá. Pero perdió parte importante de su familia, y él las vio cuando murieron. Dice que él ...trabajaban en leer, en escribir, en varias cosas ¿no?; él hizo el dibujo de la casita y puso una puerquita, dos figuras allí, dos figuras como de niñas, y luego una parte la pintó de café, que era el lodo, y cuenta que él estaba allí con las niñas, y él, cuando oyó un ruido, que oyó un ruido, lo primero que pensó fue correr; corrió, y a su hermanita se la llevó el lodo, entonces el niño estaba... este... impactado, como con sentimiento de culpa (Roberto Ramírez, *La Jornada de Guerrero*).

En la fase ex post del desastre natural, las personas afectadas no tienen trabajo, ni dinero para comprar víveres porque no pueden regresar a su oficio de antes porque no poseen el capital económico y humano necesario. No hay acceso a créditos y los lugares físicamente quedan destruidos porque en esta parte del país la agricultura se practica en 85% de los municipios guerrerenses:

La gente en general, la mayoría se aprovecha de las circunstancias, es ávida, quizás por la pobreza, la marginación. Cuando suceden esas cosas, se vuelve pues una situación complicada porque las que tienen productos de primera necesidad de las tiendas, los comerciantes, aprovechan la ocasión para aumentar los precios, la gasolina, todo, o sea, hace falta mucha conciencia de solidaridad de... en este caso para los que somos creyentes, católicos pues, ser más cristianos ¿verdad?, más sentido de apoyo, de generosidad para aquellos que sufren. En realidad, la gente se aprovecha ¿no?, en su gran mayoría... de las circunstancias, cuando puede (Juvenal Aponte González, padre de la parroquia San Miguel Arcángel, Acapulco Guerrero).

Si había un kilo de tortilla, pues entre todos vamos a comer; si había un kilo de arroz, pues entre todos vamos a estirarlo porque pues como le digo, no había trabajo. Tardamos mucho tiempo sin dinero, sin trabajar. ¿Cómo cruzabas?, ¿cómo trabajabas? No había empleos, no había trabajo pues (Martha, mesera de Enramadera en Coyuca de Benítez).

Nos quedamos sin cama, conseguimos ahí colchoncitos usados y ahí estamos durmiendo ahorita. El refri también conseguimos uno usado. No hubo para comprar nuevo. Cosas nuevas no. La ropa, pues hubo gente que sí nos regaló ropa (Silverio Ventura Zamora, Frente Nacional).

La información que se difunde a través de los medios de comunicación es escasa o nula una vez pasada la emergencia o contingencia. Hay muy poca información sobre esta fase; incluso, la ley señala un protocolo de alejamiento del fenómeno que para la mayoría de los actores involucrados les es desconocido. Por ejemplo, testimonios de vecinos de la colonia Luis Donald Colosio en Acapulco, aseguran que entre ellos se ayudan a guardar sus bienes materiales (camas, roperos, televisiones, ropa, refrigeradores) en la parte alta de la zona donde viven para no ser alcanzados por el agua y tener a la mano papeles, lámpara y radio o contar con algún familiar con una situación económica mejor que le permita alojarse

en su casa durante y después del desastre natural. Entonces, por un lado, no son avisados de la contingencia antes de que suceda, ni de lo que pasó después, pero gracias a la (escasa) organización social que hay entre ellos es posible que los propios habitantes puedan contribuir en parte a la rehabilitación de las comunidades:

Sacamos todo, organizamos a las personas, porque venía gente de 40, 60, de 80 personas. Hacíamos que adelante fuera la máquina, los varones con las palas, los camiones y la camioneta también que estaba recién sacada, era sacar todo esto. Y acá tenía a las mujeres barriendo, y atrás venían desinfectando. Y así que venían dando lo mejor posible. Así terminamos (Cornelio Onofre Melo, sacerdote católico de Espinalillo).

Al inicio de la contingencia se hizo visible el apoyo solidario entre vecinos, parientes y amigos, incluso el círculo de influencia en algunos casos fue mayor. Tal es el caso en algunas comunidades de Coyuca de Benítez o en los refugios temporales improvisados sin tener las condiciones adecuadas. Sin embargo, actualmente no cuentan con programas preventivos para situaciones de desastre:

Entonces llegaron las cosas, llegaron ya que habíamos... cuando no era así, yo tenía un equipo de jóvenes de las comunidades desde Coyuca hasta casi Pénjamo. Algo increíble de los chamacos, de verdad. Llenábamos camionetas de toneladas y a traer las cosas, íbamos a repartirlas, ajá, y a compartirlas. Lo hicimos aquí, luego lo hicimos en las comunidades, en la Sierra, comunidades aledañas, todas las comunidades, incluso mandamos al Paraíso, al Zapote, Pénjamo. No, no, no, sí, cómo que nada más aquí. Era tanta que también veíamos la necesidad de que se atendiera a esas personas, a todas las personas, casa por casa, casa por casa, casa por casa. No, el que venía aquí, venía desde Cerritos de Oro, Pie de la Cuesta, a traer apoyo también. Entonces logramos eso, ¿no? (Marcelo Luis Cornelio Onofre Melo, sacerdote de El Espinalillo, Coyuca de Benítez).

La Fundación Hogares, que es una institución de asistencia privada, contó con un Centro de Desarrollo Comunitario en la Unidad Luis Donaldo Colosio. Fue a través de los “Domingos Culturales” que lograron establecer vínculos con los vecinos. Se conformaron mesas de trabajo para atender diferentes necesidades posteriores a la contingencia. Dichas mesas estaban orientadas a conformar grupos de participación comunitaria para atender problemas de seguridad, rehabilitación de espacios públicos y reforestación, entre otros. A pesar de que la fundación abrió la convocatoria a los distintos bloques en los cuales está dividida la unidad habitacional, la respuesta de los vecinos no fue la esperada:

Los contextos urbanos son muy difíciles, o sea hay muchas cosas dentro de esto, la parte de la delincuencia, el consumo, digo, son como muchos factores, igual las cuestiones familiares, el resentimiento hacia las instituciones, hacia el gobierno incluso, o sea genera cierta actitud negativa hacia los externos de repente, entonces eso es como parte de ellos también, y es muy difícil entrar porque a mí me pasa todos los días, porque yo aunque quiera, aunque me llevo muy bien con ellos, tengo mucha empatía y tratamos de hacer procesos juntos, pues no soy parte de ellos (Maribel San Juan, responsable de ARTbarrio, U. H. Luis Donaldo Colosio).

En Coyuca de Benítez, por ejemplo, los restauranteros que perdieron sus medios de vida, sus herramientas, los lugares donde ponían el negocio, se han organizado y se encuentran en la etapa de gestar un proyecto para la rehabilitación de los locales de manera provisional, que les permita evitar afectaciones posteriores a su patrimonio. Esta propuesta incluye capacitación para los dueños y trabajadores de los negocios, misma que concluyó en su primera etapa:

Yo me acuerdo que me dijeron “No se arriesgue”, una persona de aquí del gobierno; nos dijo “No vale la pena lo que van a sacar”. Pero cuando

me dijo eso, pensé que realmente íbamos a recibir ayuda por parte del gobierno. Y digo yo, pues gracias a Dios que me arriesgué porque si no, esas personas ahorita no me dicen “Sabes qué, te arriesgaste”, o “No valía la pena que te arriesgaras, pero mira, aquí está, es un apoyo que te voy a dar para ustedes”. Hemos andado cada quien, porque ustedes están, se quedaron sin trabajo, ellos como enramaderos, sin trabajo. Y quiero decirles que andamos en las mismas condiciones. Rasguñando por donde se puede. Claro que nosotros estamos acostumbrados a trabajar en lo que nosotros sabemos hacer. Desgraciadamente nadie, hasta ahorita, se ha preocupado por decirnos algo, “Ciertamente ustedes fueron personas que lo perdieron todo, los vamos a apoyar”. Por lo menos a volvernos a levantar (Silvia Avaricio Noguera, restaurantera damnificada, Coyuca de Benítez).

Queremos decirle a usted que nos dieron un curso de capacitación, donde fue teórico casi, y estamos exigiéndole al gobierno federal, otra vez, que vengan práctico. Porque de nada sirve que conozcamos los nombres, si no sabemos, pues ahora sí que la preparación, pero también el campo en el que nosotros queremos entrar es en el de conocer una nueva forma de atender o servir algunos platillos.

Entrevistador: Ok, ¿no meserearon y esas cosas?

No, no. Fueron puras preguntas y ensayos, pues vaya. Nos adelantan primero el diploma y después nos dicen: “Primero va el documento, pues, que si tienen el interés —dice— ahora van a ir al curso de capacitación pero de acuerdo a sus necesidades que ustedes tengan”. Y en esa alternativa quedamos, pero quien bajo ese recurso, el gobierno federal, por medio de la Secretaría de Economía (José Luis Espíritu Vélez, restaurantera damnificada, Coyuca de Benítez).

Discusión

En conclusión, los resultados de esta investigación apuntan a que es necesario operar la política pública dispuesta en la normatividad

vigente para apoyar a los habitantes de zonas de huracanes en las tres fases dispuestas en la normativa: prevención, auxilio y recuperación. Los resultados de la investigación por encuesta reportan que los habitantes de zonas de huracanes cuentan con daños materiales y psicológicos que tienen relación con el hecho de que muestran menor movilidad socioeconómica y educativa que la población general. Los resultados de la investigación por entrevistas en profundidad muestran que los procesos de comunicación del riesgo observados por las leyes federales dependen fuertemente de los medios de comunicación, y que la gente en general parece no estar recibiendo esos mensajes. Encontramos que el riesgo no fue suficientemente anunciado, y que las personas no fueron capacitadas para enfrentar desastres naturales, aun si los huracanes y tormentas son comunes en Guerrero. Un hallazgo que a menudo se pasa de largo, pero de hecho aparece en la normativa federal, se refiere a los efectos psicológicos generalizados. También encontramos que en la fase de alejamiento, los oficiales del gobierno parecen no haber revisado los procesos de comunicación del riesgo, y que en esta nueva temporada de huracanes 2015 las personas se encuentran nuevamente expuestas sin la debida conciencia, capacitación o atención psicológica.

Las recomendaciones para acciones de política pública incluyen las siguientes áreas: *a)* establecer una política que dirija a las personas a evaluar sus riesgos. Las narraciones de los entrevistados establecen que con frecuencia los funcionarios preguntaban “Cuánto perdieron”, una pregunta mínima de evaluación de daño y eventual recuperación, por ejemplo, vía seguros. Las personas no cuentan con esta información de manera mínima. Capacitación simple por parte de cuadrillas de la Sedesol ayudaría a establecer la idea básica de evaluación del monto de las posesiones; *b)* las personas en zonas de huracanes no cuentan con información acerca del riesgo en sus vecindarios. No hay conocimiento mínimo de rutas de evacuación, inundación, desbordamientos. No hay transferencia

de estos conocimientos de maneras formales o informales. Si existen, los atlas de riesgo no son conocidos ni siquiera por los funcionarios responsables de la gestión del riesgo; *c)* los funcionarios responsables de protección civil no tienen competencias básicas de gestión de riesgo. No parece haber programas de capacitación para funcionarios y por tanto éstos no capacitan a las personas. En el momento del huracán la gente sólo corre con pánico, y esto no es funcional; *d)* no hay cohesión en las comunidades. La falta de capital económico se agrava ante la falta de capital social en las comunidades; *e)* la normativa dispone ayuda psicológica para incrementar la resiliencia, pero no hay programas que establezcan estas medidas.

Bibliografía

- Aldrich, Daniel P. (2010), “Separate and unequal: Post-tsunami aid distribution in southern India”, *Social Science Quarterly*, vol. 91, núm. 5, pp. 1369-1389.
- Burt, R. S. (2002), *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, Harvard University Press.
- Chappell, William F., Richard G. Forgette, David A. Swanson y Mark V. Van Boening (2007), “Determinants of government aid to Katrina survivors: Evidence from survey data”, *Southern Economic Journal*, vol. 74, núm. 2, pp. 344-362.
- Erikson, Robert y John H. Goldthorpe (2002), “Intergenerational inequality: A sociological perspective”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, núm. 3, pp. 31-44.
- Gauri, Varun, Michael Woolcock y Deval Desai (2001), “Intersubjective meaning and collective action in ‘fragile’ societies. Theory, evidence and policy implications”, The World Bank Data and Research (WPS5707).

- Pais, Jeremy F. y James F. Elliot (2008), “Places as recovery machines: Vulnerability and neighborhood change after hurricanes”, *Social Forces*, vol. 86, núm. 4, pp. 1415-1453.
- Yamamura, Eiji (2010), “Effects of interactions among social capital, income and learning from experiences of natural disasters: A case study from Japan”, *Regional Studies*, vol. 44, núm. 8, pp. 1019-1032.
- Vélez Grajales, Roberto, Raymundo M. Campos Vázquez y Juan Enrique Huerta Wong (2013), *Informe de Movilidad Social en México 2013*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

¿Nacen o se hacen?

Opinión pública y legislación pro-gay en México

*Roberto Zedillo Ortega**

Resumen

En años recientes, la ciudadanía mexicana ha logrado tener cada vez mayor incidencia en la formulación de leyes y políticas públicas. Así, y ante los crecientes intentos gubernamentales por garantizar la inclusión de las minorías sexuales, es pertinente entender por qué algunas personas rechazan este tipo de acciones. La presente investigación evalúa si la etiología percibida de la homosexualidad explica las actitudes hacia la legalización del matrimonio y la adopción por parejas de personas del mismo sexo. En consecuencia, la pregunta central es la siguiente: ¿qué influencia tiene la creencia de que la homosexualidad es un atributo biológico sobre las actitudes de los mexicanos hacia la legalización del matrimonio y la adopción por parte de personas homosexuales?

El estudio se basa en los datos de la Encuesta Nacional en Vivienda que Parametría realizó del 13 al 16 de julio de 2013 en todo

* Profesor de cátedra, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

el territorio mexicano ($N = 800$). Un análisis econométrico demuestra que, en efecto, los mexicanos tienen mayor probabilidad de apoyar el matrimonio y la adopción entre personas homosexuales si creen que éstas no son responsables de su propia orientación. Se muestra también qué variables, como el nivel de ingreso, la edad y la religiosidad, tienen un valor explicativo importante. Los hallazgos que se presentan a lo largo del documento son sumamente relevantes, puesto que ponen de manifiesto los factores que inciden en la opinión de la ciudadanía sobre leyes que, incluso al día de hoy, suscitan controversia considerable.

Introducción

¿Por qué algunas personas rechazan la legislación que amplía los derechos de los homosexuales? Esta cuestión ha cobrado relevancia ante los crecientes intentos del Estado para garantizar la inclusión de las minorías sexuales,¹ y la opinión pública respecto del tema ha variado en años recientes. Por ejemplo, mientras que en 2003 sólo 17% de la población estaba en favor de legislar el matrimonio entre personas del mismo sexo, dicha proporción aumentó a 39% para 2012; en el mismo periodo, la proporción en contra disminuyó de 76 a 53% (Parametría, 2012). En 2013, la aprobación hacia el matri-

¹ Varios avances han acompañado el proceso de consolidación democrática en México. Al momento de escribir este artículo, la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte considera que limitar el matrimonio a un hombre y una mujer es inconstitucional; una sentencia reciente declara inconstitucional el que, en Campeche, se prohíba la adopción de menores de edad a personas unidas mediante una sociedad de convivencia; las instituciones federales de salud tienen la obligación de afiliar a cualquier matrimonio con independencia del sexo de sus cónyuges, y el gobierno ha formulado programas para sensibilizar funcionarios, modificar normas y en general combatir la discriminación. A pesar de todas las deficiencias que dichas estrategias puedan tener, son muestra de que dentro de las instituciones hay ya cierto progreso.

monio gay fue mayoritaria por primera vez (52% en favor; 44% en contra). La importancia de explicar los niveles de apoyo y rechazo en México hacia políticas de esta índole deriva de dos circunstancias cruciales: primero, el aumento en el peso de la ciudadanía en la formulación de leyes y políticas públicas; segundo, la creciente frecuencia de políticas que persiguen la inclusión de personas homosexuales.

Con base en el estudio de países desarrollados, se han construido distintas explicaciones alrededor de este fenómeno. Desde la década de 1980, las investigaciones en Estados Unidos han demostrado que las personas jóvenes y de sexo femenino tienden a discriminar menos a las minorías sexuales que las mayores y las de sexo masculino (Herek, 1988). Las mismas características explican el apoyo a leyes incluyentes (Herek, 2002). También hay evidencia de que las profundas convicciones religiosas actúan en detrimento de la inclusión social de los homosexuales (Baunach, 2012; Haider-Markel y Joslyn, 2008; Wood y Bartkowski, 2004). Asimismo, algunos académicos han expuesto una relación negativa entre el conservadurismo y el apoyo a políticas que amplían los derechos de estos ciudadanos. Las actitudes autoritarias y los menores niveles de ingreso han mostrado un efecto similar (Haider-Markel y Joslyn, 2008; Whitley y Lee, 2000).

Investigaciones posteriores sugieren que las actitudes hacia los homosexuales y sus derechos responden también al aprendizaje. Por una parte, hay evidencia consistente de que mayores grados de escolaridad conducen a actitudes más favorables hacia las personas homosexuales y las políticas que les incluyen (p. ej. Baunach, 2012; Treas, 2002). Por otra parte, varios estudios han encontrado una relación positiva entre la interacción social con homosexuales y el apoyo al reconocimiento legal de sus derechos (la denominada “hipótesis del contacto”); mientras tanto, la evidencia muestra que la falta de convivencia está relacionada con mayores niveles de rechazo. Como justificación de este resultado, los investigadores

proponen que una relación relativamente cercana entre personas de distintos grupos sociales (como son heterosexuales y no heterosexuales) resulta en que cada uno deseché los estereotipos negativos que típicamente asociaría con el otro (Barth, Overby y Huffmon, 2009; Lewis, 2011).

El debate acerca del origen de la homosexualidad se incorporó a esta literatura tras la mediatización de varios reportes científicos en la década de 1990 (cfr. Garretson y Suhay, 2014; Herek, 2009; Wilcox, 2003). Dichos reportes señalaban la posible base genética de la homosexualidad (p. ej. Le Vay, 1991). Ante la popularidad de esta controversia en el debate público estadounidense, diversos académicos comenzaron a demostrar que la creencia de que la homosexualidad es una decisión deviene en mayor rechazo hacia los homosexuales y la ampliación de sus derechos, mientras que la imputación de dicha orientación a alguna disposición biológica resulta en aceptación (Haider-Markel y Joslyn, 2008; Haslam y Levy, 2006; Hegarty y Pratto, 2001; Wood y Bartkowski, 2004). A diferencia de otras explicaciones de este fenómeno, la referencia a atribuciones asume que la opinión pública en torno a problemas políticos depende del origen percibido de éstos. Así, el efecto del origen percibido de la homosexualidad se explica con base en la teoría de atribuciones (Weiner, 1985). Este acercamiento también ha permitido estudiar las actitudes hacia políticas relacionadas con la pobreza o con la desigualdad racial (Iyengar, 1989), así como los prejuicios hacia diversos grupos sociales (p. ej. las personas obesas; Crandall *et al.*, 2001).

La presente investigación retoma esta última innovación en la teoría. Para el caso de México, el objetivo es evaluar si la etiología percibida de la homosexualidad explica las actitudes hacia la legalización del matrimonio y la adopción por parejas de personas del mismo sexo —temas que han suscitado discusiones públicas cada vez más frecuentes desde finales de la década pasada.

Diversas figuras públicas han participado en discusiones sobre el origen de la homosexualidad, especialmente porque los avances en el reconocimiento de los derechos de las minorías sexuales tienden a estar acompañados de declaraciones (en su mayoría provenientes de la Iglesia católica) que refieren a la “inmoralidad” o a la calidad “desordenada” de las conductas no heterosexuales, cuyo reconocimiento político pone “en riesgo” a “la familia”.² En consecuencia, la pregunta que guía esta investigación es la siguiente: ¿qué influencia tiene la creencia de que la homosexualidad es un atributo biológico —esto es, fuera del control individual— en las actitudes de los mexicanos hacia la legalización del matrimonio y la adopción por parte de personas homosexuales?

La investigación busca encontrar si los mexicanos exhiben mayor propensión a apoyar el matrimonio y la adopción entre personas homosexuales si creen que éstas no son responsables de su propia orientación; esto es, si consideran que la homosexualidad no está bajo el control de los individuos. Si éste fuera el caso, debería observarse que los ciudadanos se oponen más a dichas políticas cuando no creen que la homosexualidad sea un rasgo innato. Adicionalmente, dado que es poco probable que el origen imputado a la homosexualidad se geste en un vacío, es necesario identificar los factores que influyen en que las personas crean que los homosexuales “nacen” o que “se hacen”.

Para cumplir los objetivos señalados, el estudio se basa en los datos de la Encuesta Nacional en Vivienda realizada por Parametría en todo el territorio mexicano del 13 al 16 de julio de 2013.

² Por ejemplo, a raíz de las discusiones sobre el derecho al matrimonio y la adopción por parte de parejas homosexuales que iniciaron en el Distrito Federal a finales de la década pasada, el cardenal Norberto Rivera expresó su desaprobación y advirtió de los “riesgos” de dichas “aberraciones” (cfr. Martínez, 2010; Velasco, 2010; Romero, 2009). En 2015 —ante un fallo de la *scjn* que declara que prohibir la adopción a las sociedades de convivencia en Campeche es inconstitucional—, la jerarquía católica refrendó su oposición al “lobby gay”, que se opone a lo “normal” y se arraiga “falsos derechos” para satisfacer “carencias afectivas” (véase Rivera, 2015).

La información de la encuesta es sumamente valiosa e innovadora, puesto que permite observar prácticamente todas las variables pertinentes para el presente estudio en una muestra nacional representativa ($N=800$). Las encuestas realizadas por diversas dependencias públicas (p. ej. la Encuesta Nacional de Discriminación y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas) incluyen muy pocas variables relevantes para este tipo de análisis. En consecuencia, esta investigación es el primer acercamiento a la teoría de la atribución y el efecto que ésta tiene sobre la opinión pública en torno a los derechos de los homosexuales en México.

El análisis estadístico desarrollado en lo posterior muestra que la creencia de que la homosexualidad es un atributo biológico conduce a que los mexicanos sean más propensos a apoyar el matrimonio y la adopción por parte de personas homosexuales. Asimismo, el nivel de ingreso incide de manera significativa y positiva sobre el apoyo a ambos tipos de legislación. Aun controlando por la incidencia que —como se demuestra— la edad y la religiosidad tienen sobre las atribuciones, la primera muestra un efecto independiente sobre las actitudes políticas de los ciudadanos en ambos casos; mientras que la segunda es relevante sólo en torno al matrimonio entre individuos del mismo sexo. Estos hallazgos son sumamente relevantes puesto que ponen de manifiesto los factores que inciden en la opinión de la ciudadanía sobre leyes que suscitan controversia considerable. Además, la investigación distingue claramente el caso mexicano de contextos como el estadounidense, donde factores como la escolaridad, el sexo o la ideología política tienen mayor relevancia.

El resto del presente documento se organiza de la siguiente manera. Primero, se presenta el diseño de la investigación, donde se explora la teoría de atribuciones y se establecen las hipótesis e implicaciones de la misma para el caso de la opinión pública en torno a los derechos de los homosexuales. Segundo, se describe la metodología a seguir y los datos a utilizar para comprobar o refutar

las hipótesis de trabajo. Tercero, se obtienen y analizan los resultados empíricos, estimando la importancia de cada variable independiente. Cuarto, se presentan las reflexiones finales con base en los hallazgos del estudio.

Diseño de la investigación

Pocos estudios previos a la década de 1990 consideran las creencias acerca del origen de la homosexualidad como variable explicativa para las actitudes hacia las minorías sexuales (un ejemplo notable es Ernulf, Innala y Whitham, 1989). No obstante, varios estudios científicos que postularon posibles explicaciones biológicas de la orientación sexual cobraron notoriedad en el debate público durante la última década del siglo xx (Garretson y Suhay, 2014; Herek, 2009; Wilcox, 2003). En consecuencia, la comunidad académica comenzó a dedicar mayor atención a esta cuestión para explicar el rechazo tanto hacia los homosexuales como, posteriormente, hacia la expansión de sus derechos. Los hallazgos han sido consistentes: las personas que creen que la homosexualidad es una característica innata tienden a mostrar actitudes más favorables hacia los homosexuales (Boysen y Vogel, 2007; Haslam y Levy, 2006; Hegarty y Pratto, 2001; Herek y Capitanio, 1995; Jayaratne *et al.*, 2006). La misma creencia conduce, también, a expresar mayor apoyo hacia la legislación que expande sus derechos (Garretson y Suhay, 2014; Haider-Markel y Joslyn, 2008; Jayaratne *et al.*, 2006; Wood y Bartkowski, 2004).

La relación entre el origen que se imputa a la homosexualidad y el apoyo a leyes que amplían los derechos de los homosexuales puede concebirse a partir de la teoría de atribuciones (Weiner, 1985). En su forma original, esta teoría es de índole psicológica: pretende explicar las respuestas emocionales de las personas ante distintos fenómenos. En esencia, propone que las reacciones de las personas

(la lástima, la felicidad, la indignación, etcétera) varían conforme las causas de los eventos cambian. Así, un individuo responde a un evento determinado dependiendo de cómo entiende el origen del mismo. Cada situación se puede explicar a partir de tres elementos: su *locus* (¿la situación responde a características de la persona o a factores externos?), su estabilidad (¿las causas del evento pueden manipularse o no?) y su controlabilidad (¿es posible que la fuerza de voluntad del individuo altere las causas o no?).

Weiner adaptó su teoría para evaluar las actitudes de las personas respecto de diferentes estigmas.³ En coautoría con Perry y Magnusson (1988), mostró que las causas percibidas de un estigma influyen en las reacciones de las personas hacia quienes padecen cáncer, ceguera, paraplejía, sida, obesidad y drogadicción, entre otras condiciones consideradas “no deseables”. Un hallazgo crucial es que el rechazo hacia un mismo estigma varía dependiendo de si se cree que éste es controlable o no; por ejemplo, la reacción de los individuos hacia una persona parapléjica es más favorable cuando se atribuye dicha condición a un accidente que cuando se imputa a un acto negligente (*v. gr.* conducir en estado de ebriedad).

Siguiendo esta línea de investigación, académicos como Iyengar (1989) han mostrado que la aprobación y el rechazo hacia las leyes y políticas del Estado dependen de a quién responsabilizan los ciudadanos por el origen y las posibles soluciones de los problemas que se pretende resolver. Si las personas atribuyen el origen y la solución de un problema al Estado, apoyarán la creación de políticas públicas en el tema; de lo contrario, expresarán rechazo. Así, por ejemplo, quienes consideran que disminuir la desigualdad racial es responsabilidad del Estado tienden a favorecer el gasto gubernamental en favor de las minorías y en servicios de asistencia social (Iyengar, 1989). Algunos estudios recientes acerca de actitudes hacia leyes

³ Los *stigmas* son desviaciones normativas en los atributos físicos, el carácter o el comportamiento de las personas que, socialmente, se consideran no deseables (Weiner, Perry y Magnusson, 1988: 738).

y políticas que amplían los derechos de los homosexuales adoptan esta teoría de manera explícita (p. ej. Haider-Markel y Joslyn, 2008).

En coincidencia con este estado de la literatura, esta investigación distingue entre las personas que creen que la homosexualidad es un rasgo innato y las que no; en otras palabras, entre quienes asumen que los homosexuales “nacen” y quienes afirman que “se hacen”. Es razonable suponer que, si un individuo asegura que la homosexualidad es una característica biológica, estará de acuerdo en que no es un atributo controlable; esto es, no creará que un homosexual pueda, por fuerza de voluntad, dejar de serlo. Al mismo tiempo, se puede asumir que, cuando una persona atribuye la homosexualidad a otros factores (p. ej. una decisión, el ambiente de crianza), cree que existe la posibilidad (para los *gays*, bisexuales y lesbianas) de modificar —por el medio que sea— su orientación sexual.

Siguiendo esta distinción, las personas pueden reaccionar de dos maneras ante la legislación que amplía los derechos de las minorías sexuales. Frente a evidencia de que la población LGTB es víctima de cierta exclusión, quienes opinan que se nace homosexual tenderán a atribuir al Estado la responsabilidad de ser más inclusivo; en otras palabras, dado que no creen que los individuos puedan convertirse en heterosexuales, consideran que la única vía para que *gays*, lesbianas y bisexuales puedan disfrutar de los mismos derechos que los demás es la inclusión mediante leyes y políticas públicas. Por tanto, quienes asumen la orientación sexual como un atributo biológico deberán, en teoría, mostrarse en favor del “matrimonio gay” y de la adopción por parejas del mismo sexo.

En contraste, ante la misma evidencia de exclusión, quienes opinan que las personas se hacen homosexuales atribuirán a la población LGTB la responsabilidad de ejercer derechos que son “fácilmente” accesibles a todos; esto es, dado que creen que las personas pueden lograr ser heterosexuales, consideran que la vía para que *gays*, lesbianas y bisexuales disfruten de los mismos derechos que los

demás es un cambio en el comportamiento individual. De esta manera, quienes no asumen la orientación sexual como un atributo biológico deberán oponerse a que las personas no heterosexuales se casen o adopten.

Del argumento aquí expuesto se desprende la hipótesis principal del presente estudio:

H1. Si una persona considera que la homosexualidad es un atributo biológico, tendrá mayor probabilidad de apoyar leyes que amplían los derechos de las minorías sexuales que si creyera que la homosexualidad no es biológica, manteniendo lo demás constante.

De esta manera, considero que quienes afirman que los homosexuales “nacen” creen que dicha orientación sexual no puede cambiar y responsabilizan al Estado de la inclusión de todos los ciudadanos. Espero observar, por ende, que muestren estar más de acuerdo con el matrimonio y la adopción entre personas no heterosexuales que quienes creen que los homosexuales “se hacen”.

No obstante, ¿qué variables pueden incidir en que las personas tengan una determinada creencia acerca de la naturaleza de la homosexualidad? Es probable que características como el sexo, la edad, la educación formal, la ideología política y las convicciones religiosas influyan en la creencia de que los homosexuales “nacen” o “se hacen”. Por tanto, para examinar la hipótesis anterior de manera adecuada, es imperativo indagar también sobre los factores que afectan de inicio que las personas consideren que la homosexualidad es innata o no.

En este sentido, es razonable predecir el efecto de tres variables concretas: la religión, la ideología política y la escolaridad. En principio, las religiones tienden a catalogar a la homosexualidad como un pecado. La probabilidad de que una persona esté de acuerdo con esta clasificación debería incrementar conforme a su nivel de religiosidad. Para que una acción sea pecado, se asume que es algo controlable; en este caso, la implicación es que, mediante la fuerza

de voluntad, las personas pueden evitar el comportamiento homosexual.⁴ Como establecen Jayaratne *et al.*, “la moralidad (las decisiones acerca de lo correcto e incorrecto), por definición, asume que los individuos son libres de tomar decisiones acerca de su comportamiento y que tienen control sobre dichas decisiones” (2006: 82; traducción propia). Por tanto, manteniendo lo demás constante, las personas más religiosas deberían ser menos propensas a considerar la homosexualidad una característica innata.

Por otra parte, la orientación ideológica puede tener influencia sobre el tipo de explicaciones que las personas atribuyen a distintos fenómenos. Como se reseñó anteriormente, Skitka *et al.* (2002) proponen que los conservadores se distinguen de los liberales en tanto son más propensos a atribuir problemas sociales a características personales (p. ej. la autocomplacencia). Autores como Garretson y Suhay (2014) muestran que, en efecto, los demócratas estadounidenses son más propensos a atribuir la homosexualidad a la biología que los republicanos. Por tanto, sería posible encontrar un efecto similar para los mexicanos.

Finalmente, la escolaridad puede ser indicativa de la manera en que las personas explican la homosexualidad de acuerdo con el siguiente razonamiento. Tichenor, Donahue y Olien (1970) probaron que, en la medida que se difunde información acerca de un tema cualquiera, las personas con mayor educación formal tienden a adquirir dicha información con mayor rapidez y en mayor grado —algo que ellos denominan “brecha de conocimiento”, o *knowledge gap*. Considerando que los estudios que apoyan el origen biológico de la homosexualidad parecen no haber ocasionado en México un

⁴ Jeff Jones, pastor menonita estadounidense, ofrece un ejemplo contemporáneo de este razonamiento. Durante una entrevista en torno a la inclusión de homosexuales en su iglesia, expuso su creencia de que las personas “activamente” homosexuales actúan conforme a una elección propia y declaró: “Creo que todos tenemos tendencias hacia distintos pecados. *Nosotros decidimos si poner estas actividades en práctica o no*” (citado en Green, 2015, traducción y énfasis propios).

debate público tan amplio como en Estados Unidos, es de esperar que las personas con menores grados de escolaridad tengan menor acceso a los mismos. De ser esto cierto, las personas menos educadas serán menos propensas a creer que la homosexualidad es innata sencillamente porque no cuentan con información que apoye dicha afirmación.

Con base en lo anterior, propongo evaluar también las siguientes tres hipótesis:

H2. A menor nivel de religiosidad, las personas tenderán a pensar que los homosexuales nacen siendo homosexuales.

H3. A menor nivel de conservadurismo ideológico, las personas tenderán a pensar que los homosexuales nacen siendo homosexuales.

H4. A mayor nivel de escolaridad, las personas tenderán a pensar que los homosexuales nacen siendo homosexuales.

Esencialmente, las hipótesis anteriores sugieren que las atribuciones responden a factores que también podrían estar relacionados con las actitudes hacia las leyes y políticas incluyentes del Estado. La investigación someterá a prueba cada una de las hipótesis de trabajo para determinar si el apoyo ciudadano a políticas incluyentes depende de la manera en que se entiende la orientación homosexual, y si ésta, a su vez, está determinada en alguna medida por la religiosidad, el conservadurismo o la escolaridad.

Análisis estadístico: datos y metodología

La información que se utiliza para probar las hipótesis proviene de la Encuesta Nacional en Vivienda llevada a cabo por Parametría en todo el territorio mexicano entre el 13 y el 16 de julio de 2013. Para dicha encuesta, se entrevistó a 800 personas de nacionalidad mexicana que contaban con la mayoría de edad (18 años y mayores). La muestra fue diseñada con base en la zona de residencia de los encuestados, y tiene representatividad nacional.

En cuanto a la variable dependiente (apoyo a la legislación que amplía los derechos de las minorías sexuales), la encuesta permite medir las actitudes de los mexicanos respecto del matrimonio y la adopción por parte de homosexuales. El Cuadro 1 muestra las preguntas que, a este respecto, se hicieron a la población.

Las preguntas permitían cuatro respuestas: “muy en desacuerdo”, “en desacuerdo”, “de acuerdo” y “muy de acuerdo”. Dado que cada respuesta indica un grado distinto de apoyo a la política en cuestión, “muy en desacuerdo” se codifica con un valor de 0, “en desacuerdo” con uno de 0.33, “de acuerdo” con uno de 0.67 y “muy de acuerdo” con uno de 1.

La Gráfica 1 indica el porcentaje de encuestados que manifestó cada grado de apoyo hacia cada política. Es posible observar que la adopción genera primordialmente rechazo (67% está en desacuerdo o muy en desacuerdo; 28% está de acuerdo o muy de acuerdo), mientras que el matrimonio genera principalmente apoyo (54.8% está de acuerdo o muy de acuerdo; 41.1% está en desacuerdo o muy en desacuerdo).⁵ Dada la variación en las actitudes hacia ambas

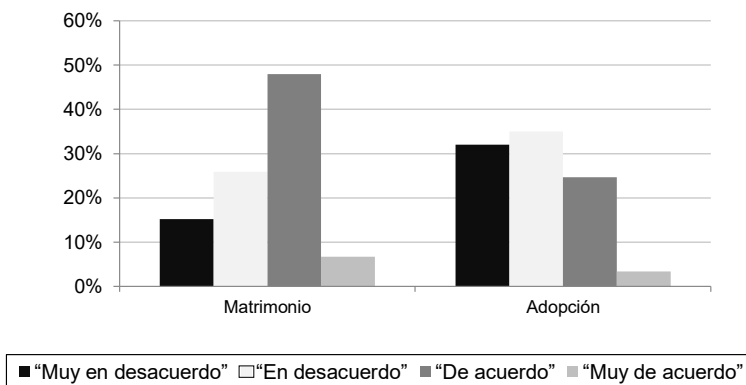
Cuadro 1. Información acerca de las variables dependientes

<i>Variable</i>	<i>Información de la encuesta</i>
Apoyo al matrimonio	“¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que se legalice el matrimonio entre personas del mismo sexo?”
Apoyo a la adopción	“¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que se permita la adopción de niños por parte de parejas del mismo sexo?”

Fuente: Parametría, *Encuesta Nacional en Vivienda*, 13 a 16 de julio de 2013.

⁵ Los porcentajes no suman 100% debido a la no respuesta: 5% en el caso de la adopción; 4.1% en el caso del matrimonio. Los valores promedio para cada variable son matrimonio ≈ 0.4949 y adopción ≈ 0.3308 .

Gráfica 1. Apoyo hacia políticas que amplían derechos de las minorías sexuales



Fuente: Elaboración propia con datos de Parametría, *Encuesta Nacional en Vivienda*, 13 a 16 de julio de 2013.

políticas, es de esperar que la explicación para cada una sea distinta.⁶ Por ello, es pertinente estudiarlas por separado.

En lo que se refiere a las variables independientes, la encuesta contiene nueve preguntas relevantes para el presente estudio. Éstas se resumen en el Cuadro 2. Debe notarse que la religiosidad no está medida de manera tradicional (*i.e.* asistencia a la iglesia) y que la mejor aproximación al conservadurismo político la proporciona la identidad partidaria. En cuanto a la religiosidad, la encuesta incluye la identificación de las personas con religiones definidas (catolicismo, protestantismo, otras o ninguna). Sin embargo, considero que la tendencia a considerar el matrimonio como únicamente un sacramento (*versus* exclusivamente un acuerdo legal) es una mejor medida de religiosidad que la identificación con una religión es-

⁶ Considérese también que los coeficientes de correlación entre las variables independientes, casi en todos los casos, no superan el valor de 0.5. Véase el Apéndice I.

Cuadro 2. Información acerca de las variables independientes

<i>Variable</i>	<i>Información de la encuesta</i>
Nacen o se hacen	“En su opinión, ¿los homosexuales nacen o se hacen?”
Prejuicio	“¿Usted considera que los homosexuales en México deben ser tratados como cualquier ciudadano mexicano o deben ser tratados de manera diferente?”
Discriminación	“¿Usted cree que en nuestro país existe o no discriminación contra los homosexuales?”
Religiosidad	“¿Para usted el matrimonio es más un sacramento o un acuerdo legal?”
Identificación partidista	“Sin importar por quién ha votado en el pasado, ¿con cuál partido se identifica usted?”
Ingreso	“Entre todas las personas que viven con usted, ¿aproximadamente cuánto ganan?”
Escolaridad	“¿Hasta qué año estudió usted?”
Edad	Edad
Sexo	Sexo

Fuente: Parametría, *Encuesta Nacional en Vivienda*, 13 a 16 de julio de 2013.

pecífica, puesto que la adscripción a una religión no es suficientemente indicativa de la convicción con que las personas creen en sus postulados. Resulta sensato esperar que una persona muy religiosa considere al matrimonio un sacramento y que una persona poco (o nada) religiosa lo clasifique como un acuerdo legal.

En cuanto a la ideología política, algunas preguntas que exploraran la opinión de los encuestados en temas sociales permitirían una mejor evaluación del grado de conservadurismo/liberalismo de los encuestados; no obstante, la encuesta no incluye reactivos de dicha índole. Por tanto, consideraré que quienes se identifican con el Partido Acción Nacional (PAN) son los más conservadores y tomaré dicha categoría como referencia para comparar sus efectos con la identificación con otros partidos (o con ninguno). La

medición de la orientación de izquierda-derecha mediante la identidad partidista es una aproximación pertinente, si bien imperfecta. Moreno (2009) ha demostrado que, después de las elecciones de 2000 (en que los clivajes entre partidos políticos respondieron a una orientación pro o anti-PRI), las distinciones entre los partidos mexicanos reflejan —al menos para los votantes— diferencias programáticas significativas. Así, las personas con valores más liberales tienden a ser perredistas (Moreno, 2009: 196). Al mismo tiempo, las personas que se consideran del PRD se ubican a sí mismas, en promedio, más a la izquierda que las que se identifican con el PRI, y éstas se encuentran más a la izquierda que las personas que se adhieren al PAN (Moreno, 2009: 173).

La mayor parte de las variables independientes adopta valores entre 0 y 1, con excepción de la edad (que es continua y está medida en años). El Cuadro 3 resume la codificación. Cabe destacar con relación al nivel de ingreso que, para evitar la pérdida de un número considerable de observaciones, se incorporó a la categoría “0” al 15.63% de los encuestados que prefirió no contestar la pregunta y se añadió una variable dicotómica que equivale a 1 en dichos casos. Algo similar se hizo con las atribuciones: además de conservar una variable dicotómica (donde 0 es “se hacen” y 1 es “nacén”), se creó una variable dicotómica para “nacén”, una para “se hacen” y una para la no-respuesta.

Evaluando la muestra, la edad promedio es de 43 años. Las mujeres son 50.75% de la población encuestada. La mayor parte del total (89.13%) es consciente de que en México se discrimina a los homosexuales; asimismo, casi la misma proporción (90%) está de acuerdo con que se debe tratar a los homosexuales como a cualquier otra persona. En términos de religiosidad, 37.63% de los encuestados considera al matrimonio únicamente un sacramento, 37.5% lo clasifica como solamente un acuerdo legal y 23.25% como ambos.

Cuadro 3. Codificación de las variables independientes

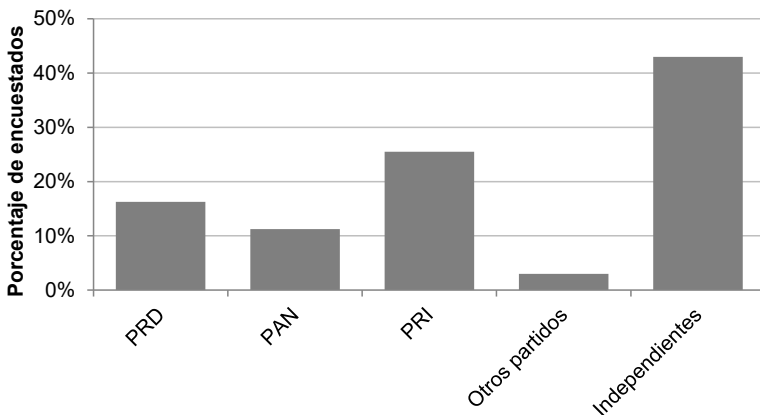
<i>Variable</i>	<i>Obs.</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Atribuciones			
Nacen o se hacen	700	0 (atribución no biológica)	1 (atribución biológica)
Dicotómica "Nacen"	800	0 (atrib. no biológica y no respuesta)	1 (atribución biológica)
Dicotómica "Se hacen"	800	0 (atrib. biológica y no respuesta)	1 (atribución no biológica)
Dicotómica <i>No respuesta</i>	800	0 (atrib. biológica y atrib. no biológica)	1 (no respuesta)
Sexo	800	0 (hombre)	1 (mujer)
Edad	799	18	90
Escolaridad	797	0 (prim. incomp.)	1 (normal/univ.)
Ingreso	800	0 (\leq \$785 y no resp.)	1 ($>$ \$20,000)
Ingreso: no respuesta	800	0 (cualquier respuesta)	1 (no respuesta)
Discriminación	777	0 (no)	1 (sí)
Prejuicio	780	0 (cualquiera)	1 (diferente)
Religiosidad	787	0 (sólo ac. legal)	1 (sólo sacr.)
Religiones			
<i>Catolicismo</i>	796	0 (no)	1 (sí)
<i>Protestantismo</i>	796	0 (no)	1 (sí)
<i>Otras religiones</i>	796	0 (no)	1 (sí)
<i>Ninguna</i>	796	0 (no)	1 (sí)
Partido político			
<i>PAN</i>	792	0 (no)	1 (sí)
<i>PRI</i>	792	0 (no)	1 (sí)
<i>PRD</i>	792	0 (no)	1 (sí)
<i>Otros</i>	792	0 (no)	1 (sí)
<i>Ninguno</i> (<i>votantes independientes</i>)	792	0 (no)	1 (sí)

Fuente: Parametría, *Encuesta Nacional en Vivienda*, 13 a 16 de julio de 2013.

Con relación al origen de la homosexualidad, 41.37% de los encuestados considera que la orientación sexual resulta de una decisión, mientras que 46.13% cree que es una característica innata (el 12.5% restante no respondió). Como muestra la Gráfica 2, casi la mitad de los encuestados no se identifica con partido alguno; por otra parte, 25.5% se considera priísta, 16.25% perredista, 11.25% panista y 3% se identifica con un partido pequeño.

Es importante notar que la encuesta de Parametría omite preguntas que refieran a la interacción con personas homosexuales; esto es, no incluye medidas de contacto. Sería razonable esperar que las personas más jóvenes —dada la creciente apertura respecto del tema— sean más propensas a entrar en contacto con las minorías sexuales (*i.e.* la edad podría ser un *proxy*); no obstante, ante la ausencia de evidencia directa al respecto, será menester considerar la posible dirección y magnitud de un sesgo de variable omitida a lo largo de la investigación. La encuesta tampoco incluye información

Gráfica 2. Identificación partidaria



Fuente: Elaboración propia con datos de Parametría, *Encuesta Nacional en Vivienda*, 13 a 16 de julio de 2013.

acerca de la etnicidad de las personas, por lo que evaluar la influencia de dicha variable tampoco será posible.⁷

Dada la índole categórica de las variables dependientes, el modelo de regresión a utilizar para evaluar la hipótesis central del trabajo es logístico ordinal. Se desarrolla un modelo para cada variable dependiente, incorporando las variables explicativas mostradas en el Cuadro 4 (las variables de referencia son “Atribución: se hacen”, “PAN” y “no religiosos”). En cuanto al análisis de los factores que influyen en asignar la homosexualidad a una decisión o a cuestiones genéticas, se desarrolla un modelo logístico binario. Puesto que se utilizan datos de una encuesta, se especifica cada modelo con base en la metodología que Parametría empleó para diseñar la muestra. De tal manera, se pondera cada una de las observaciones con base en factores de expansión elaborados por Parametría para permitir inferencias a nivel nacional. Por cuestiones de organización, se desarrolla primero el modelo en donde las atribuciones son la variable dependiente; posteriormente, se exponen los modelos relacionados con el apoyo a la legislación que amplía los derechos de los homosexuales, cuyo análisis es el foco de la presente investigación.

A. La atribución de la homosexualidad: ¿nacem o se hacen?

El cuadro muestra un modelo logístico binario que busca explicar la atribución que las personas hacen de la homosexualidad. La variable dependiente es dicotómica, y se omite a los individuos

⁷ Adicionalmente, puesto que la encuesta muestra a qué municipio y estado pertenece cada encuestado, consulté el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI con el objetivo de crear y controlar una variable dicotómica que distinguiera a las personas que viven en un contexto rural de aquellas que viven en uno urbano. No obstante, ninguno de los individuos entrevistados provenía de algún municipio rural, por lo que dicha variable resulta irrelevante.

Cuadro 4. Modelo 1. Explicación de las atribuciones

<i>Variables</i>	<i>¿Nacen o se hacen? (nacem = 1)</i>
Sexo	0.182 (0.242)
Edad	-0.013 ⁺ (0.008)
Escolaridad	0.079 (0.485)
Ingreso	-0.650 (0.831)
Ingreso: No respuesta	-0.767 (0.527)
Religiosidad	-0.650** (0.269)
Catolicismo	-0.034 (0.411)
Protestantismo	-0.486 (0.587)
Otras religiones	-0.518 (0.871)
PRI	-0.032 (0.399)
PRD	0.119 (0.458)
Otros partidos	-0.663 (0.698)
Independientes	-0.201 (0.370)
Constante	1.321* (0.739)
F	1.09
N	677

Los coeficientes corresponden a un modelo de regresión logística para analizar datos de encuestas mediante el comando “svy” en Stata 14. Entre paréntesis se indican los errores estándar linealizados.

*** $p \leq 0.01$, ** $0.01 < p \leq 0.05$, * $0.05 < p \leq 0.10$, + $0.05 < p \leq 0.15$.

Las categorías de referencia son (1) personas que no se identifican con religión alguna, y (2) personas que se identifican con el PAN.

Fuente: Elaboración propia.

que no respondieron con una atribución. Si bien las variables explicativas de mayor interés son la ideología, la religiosidad y la escolaridad, también resulta pertinente evaluar el efecto de otros factores que pueden incidir en esta actitud. El modelo incorpora tanto el sexo como la edad al análisis, dado que las teorías de prejuicio y actitudes de política pública predicen que las mujeres y las personas más jóvenes tienden a responder a la homosexualidad de manera distinta.

Los resultados del modelo proporcionan evidencia de que la atribución que los encuestados mexicanos hacen respecto del origen de la homosexualidad no se explica por características personales, salvo el nivel de religiosidad que cada individuo exhibe. A mayor nivel de religiosidad, un individuo tiende a pensar que los homosexuales no nacieron siendo homosexuales. Además de este factor, la única variable que resulta casi significativa es la edad. Su coeficiente muestra una relación en el sentido esperado: las personas son menos propensas a atribuir la homosexualidad a características biológicas conforme su edad aumenta. Cabe notar que los hombres y las mujeres no se distinguen con base en la atribución que hacen de la homosexualidad.

Por consiguiente, el modelo permite constatar la ausencia de apoyo empírico para las hipótesis *H3* y *H4* referidas anteriormente: ni la educación formal ni la ideología medida a través de las afiliaciones partidistas están asociadas con las atribuciones en dirección alguna (y, de hecho, el coeficiente de la escolaridad tiene el signo contrario al esperado). Por tanto, no se puede afirmar que las personas ideológicamente conservadoras tienden más que las liberales a atribuir la homosexualidad a una decisión consciente, ni que las personas más educadas son especialmente propensas a considerarla un rasgo innato. Por otra parte, la evidencia respalda la hipótesis *H2*, en el sentido de que las personas más religiosas son más propensas que el resto a considerar que la homosexualidad resulta de una elección.

La magnitud del efecto de la religiosidad se observa de manera más clara en la Gráfica 3. En ella se muestra que la probabilidad de pensar que una persona nace homosexual disminuye en 16.02% cuando el grado de religiosidad aumenta del mínimo al máximo.⁸

En suma, no puede afirmarse que en México existe una brecha de conocimiento entre personas con diferente nivel de escolaridad ni un mecanismo de atribución distinto relacionado con la ideología política.⁹ En contraste, el modelo anterior proporciona evidencia estadísticamente significativa de que las personas que tenderían a asociar la homosexualidad con un pecado, ya que consideran que el matrimonio es sólo un sacramento, también tienden a considerarla una característica controlable por el individuo.

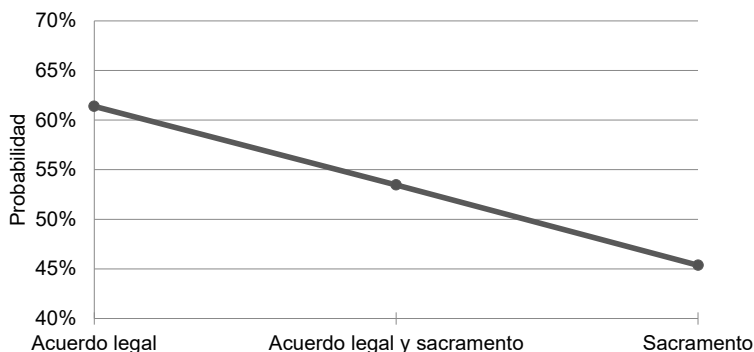
B. Apoyo a la legislación incluyente

Para explicar el apoyo hacia la legislación que amplía los derechos de los homosexuales, es pertinente tomar en cuenta que, como muestra el Modelo 1, tanto el grado de religiosidad como —en menor medida— la edad explican parte de la variación en las atribuciones. Esto implica, para el siguiente análisis, una relación de moderación: parte del efecto que las dos primeras variables tienen sobre las actitudes de política pública toma lugar por medio de la tercera. Sin

⁸ En todos los casos que refieren a probabilidades predichas, éstas se calculan teniendo en mente al ciudadano promedio por cada categoría. Dicha persona es: mujer, católica, políticamente independiente, de 43 años, medianamente religiosa, sin prejuicios, que reconoce la discriminación en contra de los homosexuales, que opina que los homosexuales “nacen”, que tiene estudios de secundaria y que cuenta con un ingreso entre \$3.035 y \$4.551.

⁹ Debe recordarse que, en este caso, se está utilizando la identificación partidista como aproximación a la ideología, por lo que es posible que una medición mediante preguntas que capturan la opinión de los encuestados respecto de temas sociales conduzca a resultados distintos.

Gráfica 3. Efecto de la religiosidad en la probabilidad de pensar que los homosexuales “nacen”



Fuente: Elaboración propia.

embargo, incluir las tres en cada modelo permite medir la influencia que cada una tiene de manera autónoma (el Apéndice IV contiene los modelos sin variables de atribuciones).

Los modelos en el Cuadro 5 explican la variación en las actitudes hacia dos tipos de legislación que amplían los derechos de los homosexuales.¹⁰ Ambos están especificados como regresiones logísticas ordinales: el primero de ellos considera el apoyo (o rechazo) hacia la legalización del matrimonio; el segundo, hacia la de la adopción. Para evitar perder 100 observaciones, se incorpora como categoría particular de la variable de atribuciones a aquellos que no facilitaron una respuesta a la pregunta. Así, el efecto de la no-respuesta y el de la atribución biológica (“los homosexuales nacen”) se

¹⁰ Se llevó a cabo un análisis de multicolinealidad entre las variables dependientes de los modelos 2 y 3 utilizando el comando “collin” en Stata 14 (véase la Tabla 1 en el Apéndice III). Los resultados del análisis indican que no existe ningún caso de colinealidad severa: el VIF más grande equivale a 2.70 y el valor más pequeño de tolerancia es 0.3708. El Condition Number, por su parte, es igual a 22.1725.

Cuadro 5. Explicación del apoyo al matrimonio y la adopción por parte de homosexuales

<i>Variables</i>	<i>Modelo 2 Matrimonio</i>	<i>Modelo 3 Adopción</i>
Atribución: "nacen"	0.650*** (0.277)	0.387** (0.235)
Atribución: no respuesta	0.525 (0.362)	0.106 (0.353)
Sexo	0.358 (0.226)	0.107 (0.226)
Edad	-0.039*** (0.008)	-0.027*** (0.008)
Escolaridad	-0.652 (0.422)	-0.269 (0.399)
Ingreso	2.600*** (0.740)	1.712** (0.771)
Ingreso: no respuesta	1.417*** (0.455)	1.320*** (0.429)
Discriminación	-0.433 (0.431)	-0.850** (0.387)
Prejuicio	-0.516 (0.392)	0.121 (0.440)
Religiosidad	-0.919*** (0.240)	-0.140 (0.267)
Catolicismo	0.341 (0.340)	0.407 (0.347)
Protestantes	-0.641 (0.492)	-0.908* (0.531)
Otras religiones	2.314*** (0.859)	1.422** (0.588)
PRI	0.319 (0.385)	0.291 (0.346)
PRD	0.584 (0.410)	0.227 (0.399)
Otros partidos	1.872*** (0.700)	0.915 (0.827)
Independientes	0.409 (0.345)	0.533 (0.327)
corte 1	-2.187***	-0.747
corte 2	-0.824	0.772
corte 3	2.824***	3.636***
F	4.62	2.73
N	713	709

Los coeficientes corresponden a un modelo de regresión logística ordinal para analizar datos de encuesta mediante el comando "svy" en Stata 14. Entre paréntesis se indican los errores estándar linearizados. La significancia de la atribución biológica de la homosexualidad se interpretó con base en pruebas de una cola. *** $p \leq 0.01$, ** $0.01 < p \leq 0.05$, * $0.05 < p \leq 0.10$.

Fuente: Elaboración propia.

analiza en comparación con el caso de una atribución no biológica (“los homosexuales se hacen”).¹¹

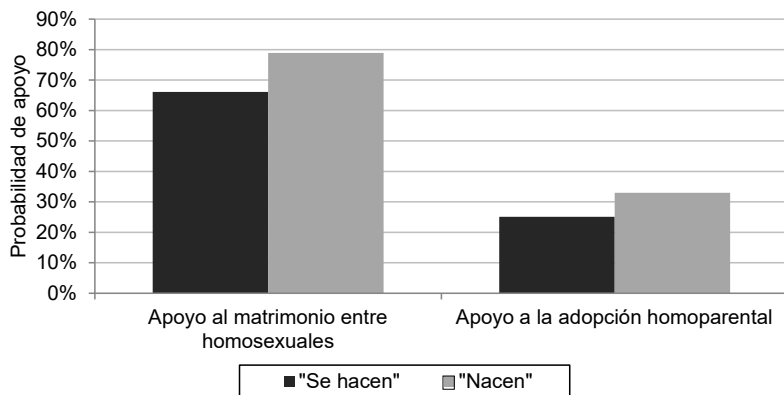
El primer resultado relevante es que existe apoyo empírico para la *H1* de la presente investigación: el efecto de atribuir un origen biológico a la homosexualidad es significativo y positivo en ambos modelos. Esto significa que las personas que creen que la homosexualidad es biológica tienen mayor probabilidad de apoyar las leyes en ambas materias que aquellas que no lo creen. La magnitud de este efecto es distinta para cada caso: el aumento, aunque significativo, es más modesto en el caso de la adopción (7.94 puntos porcentuales) y más pronunciado con relación al matrimonio (12.79 puntos porcentuales) (véase la Gráfica 4).¹² Este hallazgo apoya los resultados de otras investigaciones y confirma que las atribuciones en el contexto mexicano también son relevantes para explicar el apoyo a políticas incluyentes por parte del Estado.

La edad, por su parte, también tiene efectos significativos en ambos modelos, aunque en la dirección contraria. En otras palabras, conforme las personas en México son mayores, se vuelve menos probable que apoyen el matrimonio o la adopción por parte de parejas de personas del mismo sexo. De nuevo, el efecto es de distinta magnitud en cada caso: la probabilidad de que un encuestado de 18 años esté de acuerdo con el matrimonio entre personas del mismo sexo es 53.07 puntos porcentuales mayor que la de un encuestado de 90 años; mientras tanto, la diferencia es de 36.46

¹¹ Se estimaron también modelos que omitieran las variables que resultan no significativas en las especificaciones del Cuadro 5. Los coeficientes obtenidos —distintos a los presentados en los modelos 2 y 3— se reportan en el Apéndice V. Sin embargo, los modelos presentados en el Cuadro 5 se mantuvieron como la base del análisis, puesto que dicha variación de los coeficientes, así como la evidencia del Modelo 1 y de varios estudios anteriores, sugiere que la inclusión de dichas variables para las estimaciones econométricas es relevante.

¹² En la discusión de los efectos de esta variable y las subsecuentes, se entiende que un individuo apoya una política cuando está “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con su implementación.

Gráfica 4. Efecto de la atribución de la homosexualidad sobre la probabilidad de apoyar legislación incluyente

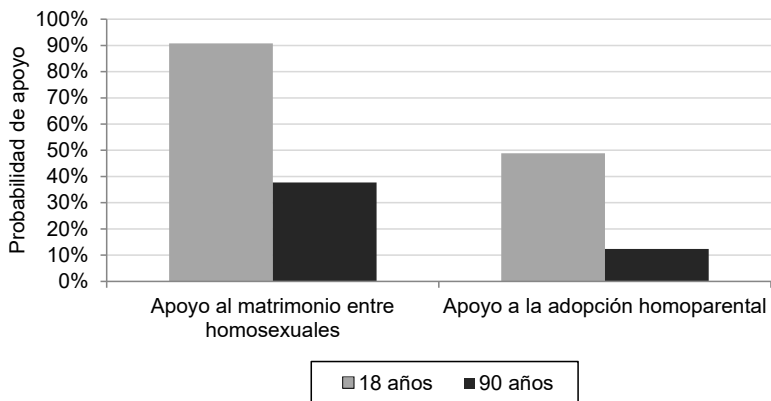


Fuente: Elaboración propia.

puntos porcentuales en cuanto a la adopción homoparental (véase la Gráfica 5). Esto es evidencia de una diferencia sustancial entre generaciones: los mexicanos más jóvenes tienden, en promedio, a ser más liberales que sus mayores en torno al reconocimiento de los derechos de las minorías sexuales.

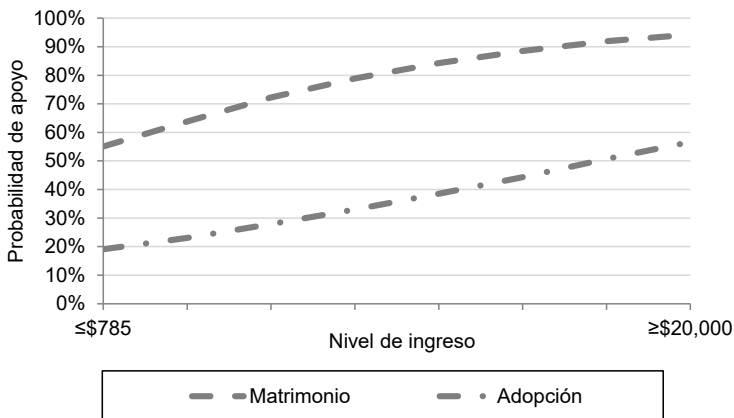
Sumado a lo anterior, resalta el poder explicativo del nivel de ingreso, que es considerablemente relevante con relación al apoyo a ambos tipos de legislación. Su efecto es positivo en los dos casos, de manera que, a mayor nivel de ingreso y manteniendo lo demás constante, la probabilidad de apoyar leyes incluyentes tiende a aumentar. La Gráfica 6 permite apreciar las diferencias en el efecto de cambios en esta variable sobre el apoyo para cada política. Debe observarse que el efecto de un aumento en el nivel de ingreso es ligeramente más pronunciado en el caso del matrimonio: pasar del menor al mayor nivel de ingreso aumenta la probabilidad de que un individuo esté “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con esta política en

Gráfica 5. Efecto de la edad sobre la probabilidad de apoyar legislación incluyente



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 6. Efecto del nivel de ingreso sobre la probabilidad de apoyo a legislación incluyente



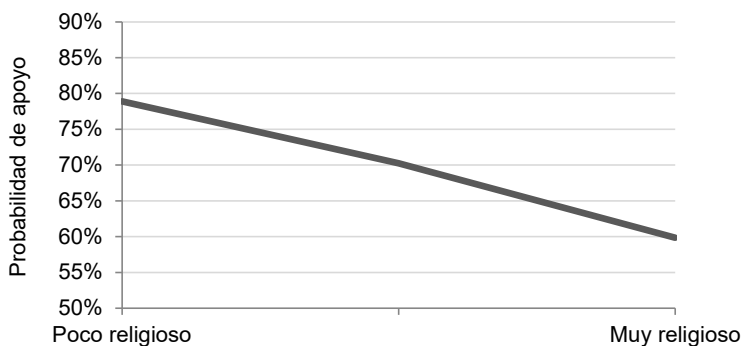
Fuente: Elaboración propia.

39.17 puntos porcentuales. En el caso de la adopción, la magnitud es similar, pero más modesta: equivale a 37.56 puntos porcentuales.

La religiosidad, por su parte, sólo tiene un efecto significativo en el caso del matrimonio. En este sentido, entre más religiosa sea una persona, *ceteris paribus*, la probabilidad de que apoye esta política es menor. La probabilidad de apoyo de una persona poco religiosa es superior a la de una persona muy religiosa por 19.04 puntos porcentuales (véase la Gráfica 7). Sin embargo, debe recordarse que la medición de la religiosidad está directamente relacionada con esta política. La interpretación adecuada de esta variable es, entonces, la siguiente: si se adjudica al matrimonio el valor de un sacramento, la propensión a aceptar incluir a las parejas del mismo sexo en él es menor que si se le considera únicamente una institución legal.

El resto de las variables, salvo por el protestantismo y la conciencia de la discriminación contra los homosexuales, carece de efectos significativos: la afiliación religiosa o partidista no es rele-

Gráfica 7. Efecto del nivel de religiosidad sobre la probabilidad de apoyar el matrimonio entre personas del mismo sexo



Fuente: Elaboración propia.

vante en torno al apoyo de legislación incluyente de las minorías sexuales.¹³ Por un lado, la probabilidad de que una persona apoye la adopción disminuye en 13 puntos porcentuales cuando es protestante. Por otro lado, y de manera contraintuitiva, el manifestar que en México los homosexuales reciben un trato diferenciado está también asociado con una menor probabilidad de apoyar la adopción homoparental (ésta disminuye de 53.55 a 33%). El efecto de esta variable probablemente se explica por alguna convicción que, para los encuestados, justifica un trato diferenciado. Un ejemplo podría ser la creencia de que los menores de edad tienen derecho a un padre y una madre, y que éste siempre se sobrepone al interés de cualquier pareja homosexual en tener hijos.¹⁴

Algunos resultados adicionales ameritan ser enfatizados. Por una parte, la escolaridad no muestra significancia estadística pero, además, en ambos modelos tiene coeficientes con signos contrarios a lo esperado. Esto implicaría que mayor nivel educativo conduce a mayor rechazo hacia la inclusión de los ciudadanos LGTB, lo cual resulta controversial. Por otra parte, en México parece no haber una diferencia entre hombres y mujeres con relación al apoyo a la ampliación de los derechos de los homosexuales, así como no parece existir una distinción clara entre religiones, ni entre quienes comulgan con un partido de derecha (el PAN) y quienes se identifican con un partido de izquierda (PRD) o, incluso, quienes no se identifican con partido alguno (los votantes independientes). Muchos factores que son relevantes en otros contextos parecen, entonces, no influir en la opinión pública de los mexicanos.

Debe reiterarse que no obstante la relevancia de los hallazgos anteriores, es necesario tener en mente la omisión de una medición

¹³ Como se anotó anteriormente, dado que sólo 14 individuos (1.75% de la población encuestada) pertenece a alguna religión minoritaria y sólo 24 (3%) se identifica con algún partido pequeño, las posibilidades de generalizar son pocas. Por ende, el efecto de estas variables se excluye del análisis.

¹⁴ Véase el argumento reseñado en Rivera (2015).

de contacto (*i.e.* relaciones afectivas con personas LGB). La literatura sugiere que esta variable tiene correlación tanto con algunas variables independientes (especialmente las atribuciones) como con las variables dependientes (al menos, con el apoyo hacia el matrimonio entre personas del mismo sexo). Como sugiere Gujarati (2003), la omisión de este factor implica que la influencia de las variables anteriores está sesgada. Así, es razonable suponer que el sesgo del efecto de la atribución biológica es positivo, dado que la correlación entre dicha variable y el contacto con personas LGB es (de acuerdo con la literatura) positiva y que lo mismo sucede entre el contacto y el apoyo a las políticas que amplían los derechos de los homosexuales. En el caso de los factores que explican la atribución de la homosexualidad a una decisión o a una característica innata, es de esperar que una variable de esta índole probablemente tenga efectos significativos y mejore el ajuste del modelo del Cuadro 4. De estar relacionada con alguna otra variable (como la ideología o la religiosidad), la inclusión del contacto afectaría también su significancia y la magnitud de su coeficiente.

Conclusiones

Ante la creciente notoriedad de leyes y acciones que pretenden ampliar el goce de derechos de los ciudadanos homosexuales en México, esta investigación presenta un primer acercamiento a explicar las actitudes de la población nacional hacia algunas de ellas. El objetivo del estudio ha sido, particularmente, dilucidar si la atribución de la homosexualidad a cuestiones biológicas tiene un efecto significativo en el apoyo hacia el matrimonio y la adopción por parte de personas LGB. De acuerdo con la teoría de atribuciones, se esperaría que quienes consideran que los homosexuales “nacem” responsabilicen al Estado por la exclusión e inclusión de dichos ciudadanos y, bajo la convicción de que la orientación sexual no está

bajo control de los individuos, apoyen legislación incluyente; por el contrario, quienes creen que los homosexuales “se hacen” deberían oponerse a la misma por considerar que las minorías pueden alterar su orientación sexual y así gozar de los derechos ya reconocidos por el Estado.

La evidencia permite inferir que, en México, el apoyo al reconocimiento de este tipo de derechos responde, entre otros factores, a si las personas creen que los homosexuales “nacen” o “se hacen”. La atribución biológica presenta un efecto positivo y estadísticamente significativo en ambos casos; así, pensar que la orientación sexual no es un rasgo individual controlable conduce a que la probabilidad de que una persona promedio esté de acuerdo con dichas políticas aumente. La edad y el ingreso son dos factores también considerablemente relevantes en ambos casos: las generaciones más jóvenes y los ciudadanos con mayor ingreso tienden a apoyar la inclusión de minorías sexuales más que sus contrapartes.

En contraste, algunas variables sólo son relevantes respecto a uno de los dos temas legislativos. Por un lado, las personas más religiosas tienen mayor propensión a rechazar la legislación en torno al matrimonio igualitario: considerar que esta institución es un sacramento y no sólo un convenio legal inhibe la inclusión. Por otro lado, tanto el protestantismo como la conciencia de que existe discriminación contra los homosexuales aumentan la probabilidad de que un individuo rechace la adopción homoparental. Mientras que el efecto de la primera variable posiblemente se debe a los postulados propios de una ideología religiosa, la incidencia de la segunda sugiere que la exclusión es, en cierta medida, consciente: en lugar de inhibir el rechazo de los homosexuales en torno a la adopción, el conocimiento de que la homofobia existe convive con el interés de excluir a dicho grupo.

También es revelador que variables como la ideología política, el catolicismo, el sexo y la escolaridad carezcan de un efecto significativo. Las actitudes de los mexicanos parecen trascender

cualquier distinción que pueda existir entre quienes se identifican con el PRD y quienes lo hacen con el PAN; quienes profesan la religión nacionalmente preponderante y quienes no profesan alguna; entre hombres y mujeres; y entre quienes cuentan con altos grados de educación formal y quienes no cuentan con alguno. En consecuencia, los resultados aquí expuestos parecen contradecir hallazgos de otras investigaciones, y señalan la particularidad del caso mexicano.

Un hallazgo también importante es que la opinión pública se explica de manera distinta para cada tipo de legislación: en contraste con la mayor parte de la literatura, esta investigación demuestra que las actitudes relacionadas con políticas diferentes responden a factores diferentes. Esto debe ser tomado en cuenta para evitar que futuros estudios se basen, como han hecho otros, únicamente en un tipo de política (que tiende a ser el matrimonio). Es menester desarrollar teorías particulares y más sofisticadas para cada una, de manera que se pueda estudiar la opinión pública con mayor detalle y precisión.

El trabajo anterior contempla la posibilidad de que las atribuciones no sean independientes de otras variables —esto es, que algunos factores aquí considerados expliquen por qué los mexicanos creen que los homosexuales “nacen” o “se hacen”. Una revisión de distintas teorías permite predecir que las personas con mayor escolaridad tienen mayor acceso a nueva información y la aprenden con mayor rapidez. También existen bases teóricas para conjeturar que las personas conservadoras son más propensas a atribuir problemas sociales a fallas y decisiones individuales. Finalmente, se puede suponer que las personas con mayor convicción religiosa son más propensas que sus contrapartes a considerar a la homosexualidad como un pecado, lo cual implicaría que pensarán que el comportamiento homosexual es algo que se puede evitar.

Los resultados aquí evaluados muestran que el único mecanismo que contribuye a explicar las atribuciones está relacionado con

la religiosidad. La edad, adicionalmente, tiene efectos (negativos) muy cercanos a la significancia estadística. No obstante, ni el nivel de escolaridad ni la ideología política tienen efectos sustantivos. La poca influencia de estas y otras variables en las atribuciones que hacen los mexicanos contradice la evidencia existente del caso estadounidense (cfr. Haider-Markel y Joslyn, 2008).

La presente investigación debe evaluarse con algunos matices. En principio, las mediciones de ideología y religiosidad no son las convencionales. Una medición más adecuada de ideología habría sido una batería de preguntas que indicara la opinión de los encuestados en temas sociales. Ante la ausencia de información con estas características, la mejor aproximación la proporcionaron los partidos políticos. En el caso de la religiosidad, la medición ideal habría sido un indicador de la frecuencia de asistencia a la iglesia o de la importancia que cada encuestado confiere a Dios en su vida. Sin embargo, el mejor acercamiento que proporciona la encuesta de Parametría es la opinión acerca del matrimonio, ya sea que se le considere un sacramento (personas más religiosas) o un acuerdo legal (personas menos religiosas).

Adicionalmente, sería pertinente incluir algunas otras variables en estudios futuros. La presente investigación está sesgada en tanto que no cuenta con información acerca del contacto; esto es, no permite saber con certeza si los encuestados tienen alguna especie de relación cercana con personas homosexuales (aunque podamos deducir que esto es más probable entre personas jóvenes). Dado que la interacción con un grupo estigmatizado tiende a paliar los estereotipos relacionados con él (la denominada “hipótesis de contacto”), habría sido útil estar en posibilidad de considerar este efecto en el análisis. Otras variables cuyos efectos resultaría interesante evaluar son la etnicidad y la orientación sexual de los ciudadanos, dado que la pertenencia a un grupo racial o a la minoría cuyos derechos se evalúan puede influir en la opinión que cada individuo expresa al respecto.

A pesar de sus limitaciones, el presente estudio empírico es un avance considerable en la investigación de la opinión pública relacionada con la legislación que reconoce los derechos de las minorías sexuales. Además de extender el análisis a un caso que no había sido explorado anteriormente, permite examinar de manera simultánea la importancia de diversos factores en relación con las actitudes de los ciudadanos hacia la inclusión o exclusión de ciertos grupos por parte del Estado. Así, los resultados previamente expuestos no sólo contribuyen al quehacer académico: tienen, además, el potencial para orientar las acciones de diversos actores del ámbito gubernamental y la sociedad civil en la construcción de un país más igualitario.

Bibliografía

- Baunach, Dawn (2012), “Changing same-sex marriage attitudes in America from 1988 through 2010”, *Public Opinion Quarterly*, vol. 76, núm. 2, pp. 364-378.
- Barth, Jay, Marvin Overby y Scott Huffmon (2009), “Community context, personal contact and support for an anti-gay rights referendum”, *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 2, pp. 355-365.
- Boysen, Guy y David Vogel (2007), “Biased assimilation and attitude polarization in response to learning about biological explanations of homosexuality”, *Sex Roles: A Journal of Research*, vol. 57, núm. 9-10, pp. 755-762.
- Crandall, Christian, Silvana D’Anello, Nuray Sakalli, Eleana Lazarus, Grazyna Wieczorkowska y N. T. Feather (2001), “An attribution-value model of prejudice: Anti-fat attitudes in six nations”, *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 27, núm. 30, pp. 30-37.

- Ernulf, Kury, Sune Innala y Frederick Whitam (1989), “Biological explanation, psychological explanation, and tolerance of homosexuals: A cross-national analysis of beliefs and attitudes”, *Psychology Reports*, vol. 65, pp. 1003-1010.
- Garretson, Jeremiah y Elizabeth Suhay (2014), “How motivated reception of scientific communication polarizes the public: Biological attributions for homosexuality and the politics of gay rights”, manuscrito no publicado.
- Green, Emma (2015), “Gay and Mennonite”, *The Atlantic*, disponible en <http://www.theatlantic.com/features/archive/2015/03/gay-and-mennonite/388060>
- Gujarati, Damodar (2003), *Basic Econometrics*, Estados Unidos, McGraw-Hill.
- Haider-Markel, Donald y Mark Joslyn (2008), “Beliefs about the origin of homosexuality and support for gay rights: An empirical test of attribution theory”, *Public Opinion Quarterly*, vol. 72, núm. 2, pp. 291-310.
- Haslam, Nick y Sheri Levy (2006), “Essentialist beliefs about homosexuality: Structure and implications for prejudice”, *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 32, núm. 4, pp. 471-485.
- Hegarty, Peter y Felicia Pratto (2001), “Sexual orientation beliefs: Their relationship to anti-gay attitudes and biological determinist arguments”, *Journal of Homosexuality*, vol. 41, núm. 1, pp. 121-135.
- Herek, Gregory (2009), “Sexual stigma and sexual prejudice in the United States: A conceptual framework”, en Debra Hope (ed.), *Contemporary Perspectives on Lesbian, Gay and Bisexual Identities*, Nueva York, Springer, pp. 65-101.
- (2002), “Gender gaps in public opinion about lesbians and gay men”, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 66, núm. 1, pp. 40-66.
- (1988), “Heterosexuals’ attitudes toward lesbians and gay men: Correlates and gender differences”, *The Journal of Sex Research*, vol. 25, núm. 4, pp. 451-77.

- Herek, Gregory y Eric Glunt (1993), "Interpersonal contact and heterosexuals' attitudes toward gay men: Results from a national survey", *The Journal of Sex Research*, vol. 30, núm. 3, pp. 239-244.
- Herek, Gregory y John Capitano (1995), "Black heterosexuals' attitudes toward lesbians and gay men", *The Journal of Sex Research*, vol. 32, núm. 2, pp. 95-105.
- Iyengar, Shanto (1989), "How citizens think about national issues: A matter of responsibility", *American Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 4, pp. 878-900.
- Jayaratanne, Toby, Oscar Ybarra, Jane Sheldon, Tony Brown, Merle Feldbaum, Carla Pfeffer y Elizabeth Petty (2006), "White Americans' genetic lay theories of race differences and sexual orientation: Their relationship with prejudice toward blacks, and gay men and lesbians", *Group Process & Intergroup Relations*, vol. 9, núm. 1, pp. 77-94.
- Kite, Mary y Bernard Whitley Jr. (1996), "Sex differences in attitudes toward homosexual persons, behaviors, and civil rights a meta-analysis", *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 22, pp. 336-353.
- Le Vay, Simon (1991), "A difference in hypothalamic structure between heterosexual and homosexual men", *Science*, vol. 253, núm. 5023, pp. 1034-1037.
- Lewis, Gregory (2011), "The friends and family plan: Contact with gays and support for gay rights", *The Policy Studies Journal*, vol. 39, núm. 2, pp. 217-238.
- Martínez, Nurit (2010), "Condenable que gays adopten: Iglesia", *El Universal*, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/647335.html>
- Moreno, Alejandro (2009), *La decisión electoral: votantes, partidos y democracia en México*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.

- Parametría (2012), “El matrimonio entre personas del mismo sexo. Los cambios en el tiempo”, *Parametría*, disponible en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=45 21
- Rivera, Astrid (2015), “Aval a adopción gay, golpe demoledor a la familia: Iglesia”, *El Universal*, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/08/16/aval-adopcion-gay-golpe-demoledor-familia-iglesia>
- Romero, Mónica (2009) “Matrimonios gay, ley ‘mala y perversa’: Norberto Rivera”, *W Radio*, disponible en <http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/matrimonios-gay-ley-mala-y-perversa-norberto-rivera/20091223/nota/928677.aspx>
- Skitka, Linda, Elizabeth Mullen, Thomas Griffin, Susan Hutchinson y Brian Chamberlin (2002), “Dispositions, scripts, or motivated correction? Understanding ideological differences in explanations for social problems”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 83, núm. 2, pp. 470-487.
- Tichenor, Phillip, George Donahue y Clarice Olien (1970), “Mass media flow and differential growth in knowledge”, *The Public Opinion Quarterly*, vol. 34, núm. 2, pp. 159-170.
- Treas, Judith (2002), “How cohorts, education, and ideology shaped a new sexual revolution on American attitudes toward nonmarital sex, 1972-1998”, *Sociological Perspectives*, vol. 45, núm. 3, pp. 267-283.
- Velasco, Elizabeth (2010), “Desdeñan iglesias leyes humanas; sólo obedecemos a Dios, afirman”, *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/11/capital/030n1cap>
- Weiner, Bernard (1985), “An attributional theory of achievement motivation and emotion”, *Psychological Review*, vol. 92, núm. 4, pp. 548-573.
- Weiner, Bernard, Raymond Perry y Jamie Magnusson (1988), “An attributional analysis of reactions to stigmas”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 55, núm. 5, pp. 738-748.

- Whitley, Bernard y Sarah Lee (2000), "The relationship of authoritarianism and related constructs to attitudes toward homosexuality", *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 30, núm. 1, pp. 144-170.
- Wilcox, Sarah (2003), "Cultural context and the conventions of science journalism: Drama and contradiction in media coverage of biological ideas about sexuality", *Critical Studies in Media Communication*, vol. 20, núm. 3, pp. 225-247.
- Wood, Peter y John Bartkowski (2004), "Attribution style and public policy attitudes toward gay rights", *Social Science Quarterly*, vol. 85, núm. 1, pp. 58-74.

Apéndice I. Correlaciones entre variables

Variables dependientes

	<i>Matrimonio</i>	<i>Adopción</i>
Matrimonio	1	
Adopción	0.5135	1

Variables independientes

	<i>Nacen o se hacen</i>	<i>Dummy "Nacen"</i>	<i>Dummy "Se hacen"</i>	<i>Dummy "No respuesta"</i>
Nacen o se hacen	1			
Dummy "Nacen"	1	1		
Dummy "Se hacen"	-1	-0.7773	1	
Dummy "No respuesta"	.	-0.3497	-0.3175	1
Sexo	-0.0095	-0.0064	0.0102	-0.0057
Edad	-0.0015	-0.0390	-0.0329	0.1083
Escolaridad	0.0416	0.0354	-0.0366	0.0010
Ingreso	0.0246	0.0645	0.0181	-0.1242
Ingreso: no respuesta	-0.1005	-0.1288	0.0439	0.1288
Discriminación	0.0404	0.0670	-0.0045	-0.0980
Prejuicio	-0.0032	0.0074	0.0120	-0.0300
Religiosidad	-0.0704	-0.0801	0.0460	0.0521
Catolicismo	0.0426	0.0321	-0.0429	0.0155
Protestantismo	-0.0749	-0.0662	0.0660	0.0015
Otras religiones	-0.0287	-0.0094	0.0430	-0.0501
Ninguna religión	0.0161	0.0139	-0.0145	0.0005
PRI	-0.0389	-0.0117	0.0558	-0.0655
PAN	-0.0244	0.0042	0.0463	-0.0752
PRD	0.0261	0.0348	-0.0127	-0.0335
Otros partidos	0.0253	0.0139	-0.0290	0.0223
Independientes	0.0229	-0.0232	-0.0593	0.1232

	<i>Sexo</i>	<i>Edad</i>	<i>Escolaridad</i>	<i>Ingreso</i>
Sexo	1			
Edad	-0.0010	1		
Escolaridad	-0.0869	-0.3678	1	
Ingreso	-0.0765	-0.0906	0.2691	1
Ingreso: no respuesta	0.0727	0.0007	0.0962	-0.6528
Discriminación	0.0245	-0.0421	0.0608	0.0380
Prejuicio	-0.0518	0.0533	-0.1521	-0.1095
Religiosidad	0.0480	0.0735	-0.0995	-0.0836
Catolicismo	0.1066	0.1282	-0.1348	0.0188
Protestantismo	-0.0038	0.0140	0.0281	-0.0466
Otras religiones	-0.0594	-0.0390	0.0184	0.0098
Ninguna religión	-0.1050	-0.1537	0.1385	0.0077
PRI	0.0041	0.0188	-0.1162	-0.0358
PAN	0.0034	0.0160	0.0383	0.0073
PRD	-0.0260	0.0512	-0.0453	0.0243
Otros partidos	0.0420	0.0098	0.0117	0.0025
Independientes	-0.0009	-0.0685	0.1079	0.0079

	<i>Ingreso: no respuesta</i>	<i>Discriminación</i>	<i>Prejuicio</i>	<i>Religiosidad</i>
Ingreso: no respuesta	1			
Discriminación	0.0234	1		
Prejuicio	-0.0010	-0.1529	1	
Religiosidad	-0.0451	-0.0283	0.0694	1
Catolicismo	-0.1055	0.0003	0.1040	0.1134
Protestantismo	0.0680	-0.0416	-0.0541	-0.0492
Otras religiones	-0.0304	-0.0383	-0.0391	-0.0443
Ninguna religión	0.0925	0.0463	-0.0720	-0.0856
PRI	-0.0354	0.0366	0.0425	0.0571
PAN	0.0125	0.0048	0.0032	0.0092
PRD	-0.0380	-0.0023	-0.0381	-0.0798
Otros partidos	.00550	0.0235	-0.0234	-0.0000
Independientes	0.0706	-0.0415	-0.0026	0.0030

	<i>Catolicismo</i>	<i>Protestantismo</i>	<i>Otras religiones</i>	<i>Ninguna religión</i>
Catolicismo	1			
Protestantismo	-0.5236	1		
Otras religiones	-0.2765	-0.0339	1	
Ninguna religión	-0.7333	-0.0899	-0.0475	1
PRI	0.0822	-0.0020	0.0082	-0.1047
PAN	0.0081	-0.0230	0.0423	-0.0105
PRD	-0.0066	0.0757	-0.0339	-0.0350
Otros partidos	-0.0099	-0.0135	-0.0238	0.0327
Independientes	-0.0695	-0.0355	-0.0008	0.1142

	PRI	PAN	PRD	Otros partidos
PRI	1			
PAN	-0.2109	1		
PRD	-0.2610	-0.1587	1	
Otros partidos	-0.1041	-0.0633	-0.0783	1
Independientes	-0.5161	-0.3138	-0.3883	-0.1549

Apéndice II. Diagnósticos de multicolinealidad entre las variables independientes para los modelos que explican atribuciones (Modelo 1)

Tabla 1

<i>Variables</i>	<i>VIF</i>	<i>Tolerancia</i>
Sexo	1.03	0.9684
Edad	1.19	0.8407
Escolaridad	1.47	0.6804
Ingreso	2.18	0.4594
Ingreso: no respuesta	2.07	0.4831
Religiosidad	1.05	0.9561
Catolicismo	1.72	0.5825
Protestantismo	1.52	0.6593
Otras religiones	1.17	0.8574
PRI	2.44	0.4097
PRD	2.05	0.4871
Otros partidos	1.24	0.8043
Independientes	2.71	0.3691
Condition number = 17.2941		

El análisis de multicolinealidad entre las variables dependientes de los dos modelos se generó utilizando el comando “collin” en Stata 14. Los resultados del análisis indican que no existe ningún caso de colinealidad severa. Los casos serían preocupantes de observarse un valor *VIF* mayor a 10 o una tolerancia menor a 0.1. No obstante, el *VIF* más grande equivale a 2.71 y el valor más pequeño de tolerancia es 0.3691. De manera similar, un valor de Condition Number mayor a 30 sería indicativo de colinealidad severa; no obstante, este parámetro equivale a 17.2941.

Apéndice III. Análisis de multicolinealidad entre las variables independientes para los modelos que explican el apoyo a políticas que amplían los derechos de los homosexuales (modelos 2 y 3)

Tabla 1. Multicolinealidad entre las variables incluidas en los modelos de la Tabla 5

<i>Variables</i>	<i>VIF</i>	<i>Tolerancia</i>
Atribución: “nacen”	1.16	0.8598
Atribución: no respuesta	1.18	0.8464
Sexo	1.04	0.9578
Edad	1.19	0.8388
Escolaridad	1.47	0.6810
Ingreso	2.22	0.4497
Ingreso: no respuesta	2.13	0.4688
Discriminación	1.05	0.9510
Prejuicio	1.07	0.9341
Religiosidad	1.04	0.9583
Catolicismo	1.72	0.5810
Protestantismo	1.54	0.6512
Otras religiones	1.15	0.8667
PRI	2.40	0.4172
PRD	2.06	0.4843
Otros partidos	1.23	0.8117
Independientes	2.70	0.3708
Condition number = 22.1725		

El análisis de multicolinealidad entre las variables dependientes de los cuatro modelos se generó utilizando el comando “collin” en Stata 14. Los resultados del análisis indican que no existe ningún caso de colinealidad severa. Los casos serían preocupantes de observarse un valor VIF mayor a 10 o una tolerancia menor a 0.1. No obstante, el VIF más grande equivale a 2.70 y el valor más pequeño de tolerancia es 0.3708. De manera similar, un valor de Condition Number mayor a 30 sería indicativo de colinealidad severa; no obstante, este parámetro equivale a 22.1725.

Apéndice IV. Modelos de regresión logística ordinal, omitiendo atribuciones

Tabla 1

<i>Variables</i>	<i>Matrimonio</i>	<i>Adopción</i>
<i>Sexo</i>	0.399* (0.225)	0.126 (0.227)
<i>Edad</i>	-0.041*** (0.008)	-0.028*** (0.008)
<i>Educación</i>	-0.645 (0.430)	-0.285 (0.404)
<i>Ingreso</i>	2.418*** (0.723)	1.663** (0.769)
<i>Ingreso: no respuesta</i>	1.320*** (0.458)	1.277*** (0.441)
<i>Discriminación</i>	-0.342 (0.412)	-0.786** (0.372)
<i>Prejuicio</i>	-0.497 (0.380)	0.145 (0.426)
<i>Religiosidad</i>	-0.968*** (0.240)	-0.189 (0.268)
<i>Católicos</i>	0.329 (0.351)	0.431 (0.352)
<i>Protestantes</i>	-0.709 (0.503)	-0.899* (0.527)
<i>Otras religiones</i>	2.263*** (0.760)	1.440** (0.641)
<i>PRI</i>	0.331 (0.367)	0.266 (0.338)
<i>PRD</i>	0.609 (0.411)	0.244 (0.391)
<i>Partidos peq.</i>	1.778** (0.722)	0.841 (0.852)
<i>Independientes</i>	0.399 (0.338)	0.492 (0.319)
<i>Corte 1</i>	-2.626***	-0.963
<i>Corte 2</i>	-1.293	0.547
<i>Corte 3</i>	2.306***	3.394***
<i>F</i>	5.13	2.90
<i>N</i>	713	709

Los coeficientes son de un modelo de regresión logística ordinal ponderada mediante el comando “svy” en Stata 14. Entre paréntesis se indican los errores estándar linearizados. *** $p \leq 0.01$, ** $0.01 < p \leq 0.05$, * $0.05 < p \leq 0.10$.

Apéndice V. Modelos de regresión logística ordinal, omitiendo variables cuyo nivel de significancia estadística es menor que los niveles convencionales

Tabla 1

<i>Variables</i>	<i>matrimonio</i>	<i>adopción</i>
<i>Atribución: "nacen"</i>	0.541** (0.242)	0.382** (0.220)
<i>Edad</i>	-0.034*** (0.008)	-0.025*** (0.008)
<i>Ingreso</i>	1.781*** (0.623)	1.398** (0.649)
<i>Ingreso: no respuesta</i>	1.161*** (0.407)	1.215*** (0.376)
<i>Discriminación</i>	--- ---	-0.986*** (0.362)
<i>Religiosidad</i>	-0.791*** (0.235)	--- ---
<i>Protestantes</i>	--- ---	-1.188*** (0.437)
<i>Otras religiones</i>	1.514* (0.783)	0.937* (0.517)
<i>Partidos peq.</i>	1.502** (0.625)	--- ---
<i>Corte 1</i>	-2.220***	-1.532***
<i>Corte 2</i>	-0.936*	-0.042
<i>Corte 3</i>	2.566***	2.855***
<i>F</i>	9.81	6.94
<i>N</i>	743	741

Los coeficientes son de un modelo de regresión logística ordinal ponderada mediante el comando "svy" en Stata 14. Entre paréntesis se indican los errores estándar linearizados. *** $p \leq 0.01$, ** $0.01 < p \leq 0.05$, * $0.05 < p \leq 0.10$.

Acerca de los autores

Alejandro Navarro Arredondo. Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tiene maestría en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es investigador visitante en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Texas.

Actualmente es investigador del Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores, donde desarrolla proyectos sobre finanzas públicas, desarrollo local, participación ciudadana, educación y política social.

Willibald Sonnleitner. Es graduado de Sciences Po Paris, con una maestría y un doctorado por la Universidad de la Sorbona. Fue docente de la Universidad de París y profesor invitado en las universidades de Columbia (Nueva York) y Harvard (Estados Unidos), y coordinó el Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos en Guatemala. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, se especializa en análisis territorial del voto y de los procesos de cambio político en América Latina. Miembro

activo de la American Political Science Association (APSA), de la Latin American Studies Association (LASA), de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME), y de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP).

Ha publicado numerosos artículos y libros, entre los que destacan: *Democracia en tierras indígenas* (2000), *Voter dans les Amériques* (2005), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina* (2012) y *La representación legislativa de los indígenas en México* (2013). Ha participado como observador o coordinador en 16 misiones de observación electoral en América Latina.

Actualmente forma parte del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), donde junto con Sonia Terrón coordina el Grupo de Investigación de Análisis Espacial de América Latina (Espacio ALACIP). Es profesor investigador de El Colegio de México (Colmex), donde enseña Sociología Política y Sociología Electoral.

Juan Enrique Huerta Wong. Doctor en Política Social por la Universidad de Texas en Arlington, cuenta con un posdoctorado en Políticas del Desarrollo por la Universidad McGill, Montreal, Canadá. Ha sido evaluador de programas sociales en México y Estados Unidos; ha escrito cuatro libros sobre movilidad social en México (dos en prensa, CEEY). Ha enseñado cursos de Modelos de Ecuaciones Estructurales durante cinco años en diversas instituciones (Colmex, CEEY, UPAEP, Universidad Anáhuac Norte, Udelar Uruguay).

Entre sus publicaciones recientes destaca *Is Mexico the limited case? Social mobility in the New Gilded Age* (2014), el cual realizó en colaboración con David Grusky, director del Instituto de Desigualdad y Pobreza de la Universidad Stanford.

Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I; es coprincipal investigador de la Encuesta de Movilidad Social en México y coautor del Informe de Movilidad Social en México. Es profesor investigador de posgrados UPAEP.

Rosa María Lechuga Morales. Maestra en Gobierno y Administración por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Cuenta con un diplomado por la Universidad de Versalles (UVSQ) en Master 2 Sciences Politiques et Politiques de la Communication. Cuenta con formación en Instituciones Europeas en el Parlamento Europeo por l'École National d'Administration (ENA).

Actualmente es docente e investigadora; realiza estudios sobre mujeres y migración para la École Des Hautes Études des Sciences Sociales.

Roberto Zedillo Ortega. Es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por parte del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha participado en proyectos de evaluación de política pública en el Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR, por sus siglas en inglés) y en el CIDE, en colaboración con instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Actualmente desarrolla una investigación acerca de la transparencia y la institucionalización de la política social de los estados mexicanos. Además, funge como asesor de la presidencia del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred); se desempeña como profesor de cátedra en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y es socio fundador de Framework Consultores.

*Premio Nacional de Investigación Social
y de Opinión Pública 2015*, se terminó
de imprimir el 30 de junio de 2016.
La edición consta de mil ejemplares.

Nuestro país requiere de la amplia participación de los científicos sociales en el análisis meticuroso de la realidad con el fin de generar información de utilidad para la toma de decisiones en el ámbito legislativo. Por esta razón, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados celebra la quinta edición del Premio Nacional de Investigación 2015 con este volumen que presenta estudios sobre la deuda subnacional y su vínculo con la transparencia presupuestaria; la (des)confianza ciudadana a través de las percepciones de la integridad electoral en México; el desarrollo social y la gestión del riesgo en zonas de huracanes; la opinión pública y la legislación pro-gay en México. Con la publicación de esta obra el CESOP busca cumplir uno de sus objetivos fundamentales: vincular el ámbito académico y la generación de conocimientos que contribuyan a la solución de la problemática nacional con el quehacer legislativo.

CESOP



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA