

# OPINIÓN PÚBLICA APLICADA







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

# OPINIÓN PÚBLICA APLICADA

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 Máynez  
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 Cavero Pérez

*Asesor General*

Mtro. Enrique Esquivel Fernández

# Opinión pública aplicada

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Juan José Reyes Vázquez  
Andrés Carrasco Chocoteco

*Opinión pública aplicada*

Primera edición: mayo 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: 978-607-9423-75-9

Ricardo Ruiz Flores

*Diseño de portada*

José Olalde Montes de Oca

*Formación y diagramación*

Claudia 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 consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Índice

Prólogo	9
Presentación	11
Abstencionismo influenciado por la corrupción. Elecciones intermedias de junio de 2015 <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y Andrés Carrazco Chocoteco</i>	15
Diagnóstico de la participación ciudadana en el Distrito Federal <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y Juan José Reyes Vázquez</i>	53
Transparencia y rendición de cuentas para arribar a la consolidación democrática. Percepciones ciudadanas y determinantes <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez</i>	71
El tercer informe presidencial. Credibilidad en la rendición de cuentas del Ejecutivo <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y Juan José Reyes Vázquez</i>	87
Presupuesto base cero: percepción de las políticas prioritarias <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez</i>	101



El ciudadano, evaluador de la Cámara de Diputados, del Poder Ejecutivo federal y de las legislaturas estatales <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez</i>	113
Explicación de los flujos migratorios en México a través de la opinión pública <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez</i>	125
Observancia a los derechos humanos: la mirada ciudadana <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez</i>	137
Legalización de la marihuana. La faceta explicativa de la opinión pública <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez</i>	153
¿Es necesaria una nueva reforma electoral? <i>J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y Juan José Reyes Vázquez</i>	173
Conclusiones	197
Acerca de los autores	205

# Prólogo

*Porfirio Cruz Vázquez*

Director General de Opinión Pública

Presidencia de la República

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y sus coautores hacen de la opinión pública un estetoscopio para auscultar el sentir de los mexicanos sobre asuntos cruciales de nuestra sociedad, a saber, la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la confianza en las instituciones, la migración, los derechos humanos y la legalización de la marihuana. Los autores escogieron el mejor momento para dar a conocer sus hallazgos ya que actualmente estos temas están presentes en la agenda pública y gubernamental. Evidentemente, la información que proporcionan los artículos que componen esta publicación ayuda a vislumbrar la complejidad de los problemas públicos enfrentamos en nuestra sociedad.

En políticas públicas existe una corriente analítica denominada *evidence-based policy* (política basada en evidencia) que sugiere la búsqueda explícita e intencional de la mejor evidencia de investigación social para que los funcionarios públicos tomen la mejor decisión en la política pública a implementar.<sup>1</sup> Y precisamente una

<sup>1</sup> Para mayor referencia véase Philip Davis, “Is evidence-based government possible?”, ponencia presentada en el 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington DC, 19 de febrero de 2004, en [[http://www.sandy-campbell.com/sc/κTC\\_Module\\_1\\_files/κTC%20Module%201%20-%202.3b%20-%20Davies%202004.pdf](http://www.sandy-campbell.com/sc/κTC_Module_1_files/κTC%20Module%201%20-%202.3b%20-%20Davies%202004.pdf)].

de las fortalezas de la presente colección de estudios es que sustenta sus conclusiones en evidencia empírica recopilada a través de encuestas telefónicas nacionales y el uso de técnicas estadísticas para el análisis de la información. Creo que esto fue lo que motivó a los autores: aportar conocimiento que dé certeza a las decisiones del legislador mexicano. Además todos nos beneficiamos, ya que la voz ciudadana se deja escuchar con esta publicación y quienes estamos interesados en los problemas públicos tenemos información adicional para comprenderlos mejor.

Pero el camino del conocimiento está lleno de espinas y, por ello, los analistas e investigadores de los temas sociales deben utilizar el mejor de los calzados. El pasado nueve de febrero de 2016 la American Statistical Association (ASA) publicó un documento que en el fondo es una reflexión sobre el uso y abuso de las pruebas estadísticas para confirmar o rechazar las pruebas de hipótesis.<sup>2</sup> Por ello, y considerando las diversas aportaciones de estos artículos es posible que el contenido y/o las afirmaciones levanten polvo entre la comunidad de especialistas en estos asuntos. Tal vez algunos criticarán los métodos estadísticos usados, otros fiscalizarán las especificaciones de los modelos, habrá a quien no le gusten las gráficas usadas para reportar los resultados estadísticos e, incluso hasta cuestionarán los colores. Pero estoy totalmente convencido es que sólo a través de este diálogo es posible transitar y avanzar en el mundo del conocimiento.

En las democracias actuales la gobernanza cada vez es más compleja. Los problemas públicos, lejos de solucionarse, se redefinen constantemente y esto hace necesario un mayor y mejor conocimiento de los mismos por parte de quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones. Sin duda estos artículos aportarán, desde la opinión pública, mayor comprensión sobre los problemas que nos aquejan.

<sup>2</sup> Ronald L. Wasserstein y Nicole A. Lazar, “The ASA’s statement on p-values: context, process, and purpose”, *The American Statistician*, 2016, en [<http://amstat.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00031305.2016.1154108>].

# Presentación

La opinión pública a lo largo de este libro será entendida como las voces diversas y a veces paradójicas de la voluntad ciudadana, inmersa e interesada en la vida pública que afecta directamente su actuar cotidiano.

En los últimos años, la opinión pública ha tomado mayor relevancia en los gobiernos donde el sentir de la sociedad no concuerda con los datos e indicadores oficiales. La percepción de la credibilidad en las instituciones o situaciones en las que se encuentra inmerso el ciudadano, es un proceso complejo que debe ser estudiado con enfoques que revelen las causas de interacción e influencia social. En el caso de México, la sociedad es cada vez más activa y su opinión debe ser considerada ineludiblemente para la toma de decisiones. Una de las formas para recopilar este tipo de opiniones en las ciencias sociales es, por antonomasia, la encuesta.

Desde un punto de vista democrático, la política pública no debe ser ajena a la opinión pública, y ésta tiene que ser vista como un elemento fundamental en su estructura, ya que da pauta en la creación de mejores políticas en beneficio de la ciudadanía.

Es este sentido presentamos el primer libro de una serie denominada Opinión Pública Aplicada, siendo ésta una obra consultiva de un conjunto de artículos de investigación donde se exponen los principales hallazgos y resultados de las percepciones ciudadanas sobre temas de política pública. Dotar de elementos demoscópicos y de información cuantitativa pertinente para las tareas propias del Congreso de la Unión y contribuir en las decisiones cruciales que armonicen nuestra convivencia es la misión del presente trabajo.

Este primer volumen contiene 10 artículos generados en 2015 con un tema en común, la “corrupción”, problema del sistema gubernamental que aqueja la buena administración pública. El primer artículo deshebra los componentes sociales y analiza las causas estructurales que generan el “abstencionismo”, fenómeno que en cada elección se hace más presente, siendo la corrupción la principal influencia.

El segundo artículo aborda el entorno actual de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Los habitantes de la ciudad tienen el derecho de participar en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas, obras y servicios del gobierno local, mediante mecanismos legales para ser parte de la toma de estas decisiones. El estudio se concentró en los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos para detectar áreas de oportunidad y la situación de sus estructuras, coadyuvando con el Instituto Electoral del Distrito Federal en el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Los siguientes dos artículos tienen un común denominador: la “transparencia”. El primero da a conocer las percepciones ciudadanas sobre la corrupción, rendición de cuentas y el denominador, aportando elementos influyentes de una buena transparencia gubernamental desde el punto de vista del ciudadano. El segundo estudia la credibilidad de los resultados, avances y próximas acciones del presidente Peña Nieto dentro del marco del tercer informe presidencial.

El quinto artículo se basa en la metodología de construcción del presupuesto 2016, desde cero. Se enuncian una serie de recomen-

daciones extraídas de modelos estadísticos derivados de las percepciones ciudadanas, así como la relación entre la mejora económica y el presupuesto base cero.

La credibilidad y la confianza en las instituciones deben ser un conjunto de componentes de seguridad y representatividad del ciudadano con el gobierno. El sexto artículo profundiza sobre la crisis de estos temas en el Congreso de la Unión, en el Congreso local y en la Presidencia de la República.

El séptimo artículo genera una explicación del fenómeno migratorio intra e interestatal, a través de elementos de percepción que modifican la calidad de vida del migrante en el lugar que reside.

Partiendo de las condiciones de respeto y protección de los derechos humanos por parte del Estado, el artículo siguiente muestra una mirada ciudadana de la aplicación, el respeto, las garantías, avances y retrocesos de los derechos humanos en México y crea una relación entre la corrupción y el nulo respeto a los derechos.

Los últimos dos trabajos tienen una finalidad en común: aportar al reciente debate sociopolítico y colaborar con una serie de recomendaciones basadas en la percepción ciudadana.

La legalización de la marihuana se ha convertido en una madeja de opiniones a favor y en contra, que los facultados para generar la política pública deberán considerar y tener todos los canales de información abiertos para crear una satisfactoria regulación de la marihuana para todos los actores de la sociedad.

En cuestión de la reforma electoral se analiza la opinión ciudadana acerca del alcance y efectividad de la misma, en temas de delitos electorales, medios de comunicación y segunda vuelta. Además, muestra una crisis de representatividad y desconfianza en los partidos políticos y surge la necesidad de crear condiciones políticas a favor de los candidatos independientes.

Confiamos plenamente en que este legajo analítico de investigación aporte al debate y dote de elementos de política pública a los órganos legislativos.



# Abstencionismo influenciado por la corrupción. Elecciones intermedias de junio de 2015\*

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y Andrés Carrazco Chocoteco*

## **Resumen**

El abstencionismo es un genuino nudo gordiano para la democracia mexicana. Constituye un fenómeno social tan enmarañado que su comprensión y análisis cuesta. El tema ha sido estudiado de manera coyuntural contextualizando la situación de cada región, por lo que en este estudio nos concentraremos en los posibles determinantes del abstencionismo de manera más amplia, para el caso de México, concretamente en las elecciones intermedias de 2015. La presente investigación analiza la relación del abstencionismo con sus causas estructurales y sus componentes sociales para explicar por qué no acude el ciudadano a votar. ¿Cuál es su razonamiento? El objetivo principal de esta investigación es identificar el efecto que tuvo la corrupción percibida en las campañas políticas y su posible impacto en la renuencia del ciudadano a participar, para concluir que una de las causas que ha propiciado este fenómeno es la presencia de la corrupción en las

\* Este trabajo fue aceptado como ponencia por el Comité Científico del xxx Foro Internacional de Estadística organizado por la Asociación Mexicana de Estadística.



campañas electorales y la falta de credibilidad y confianza en el sistema electoral de nuestro país.

*Palabras clave:* abstencionismo, elecciones 2015, corrupción, proceso electoral, regresión logística ordinal.

## Introducción

La participación electoral se refiere al porcentaje que existe entre el número efectivo de votantes y el número de electores que se encuentran inscritos en la lista nominal. El abstencionismo técnicamente es la diferencia entre la participación electoral y la lista nominal. Las causas que generan la existencia de esa diferencia en los procesos electorales han sido un reto de análisis muy importante en el sistema electoral mexicano.

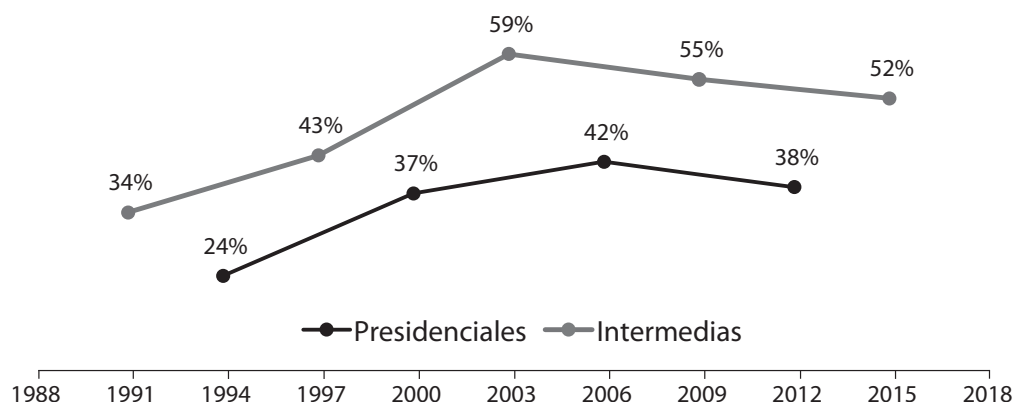
Nuestro país ha experimentado un aumento en la tasa de abstencionismo, que pasó de 34% en 1991 a más de 50% en 2015, el cual representa un elemento negativo para dotar de legitimidad a los procesos democráticos, teniendo en cuenta que las tendencias demuestran que México se encuentra por debajo del promedio de participación en los países de América Latina.<sup>1</sup>

En el más reciente proceso electoral (2015) tuvimos elecciones intermedias, las cuales se han caracterizado por tener un abstencionismo mayor que en las elecciones presidenciales. En estas elecciones federales y locales, la ausencia de la figura presidencial juega un papel importante para la participación electoral, donde el poder mediático emerge de lo local a lo global, todo lo contrario a la presidencial. La figura central es la de gobernador; en algunos casos se agregan los alcaldes y diputados locales (Soberg, 1995) (Gráfica 1).

Un ejemplo claro en nuestro país sobre el abstencionismo se encuentra en el grupo etario de los jóvenes, ya que en el proceso electoral 2015 se esperaba la participación de más de 20 millones

<sup>1</sup> El análisis de esta afirmación se realizará en páginas subsecuentes.

Gráfica 1. Porcentaje de abstención en elecciones para diputados federales (intermedias y presidenciales)



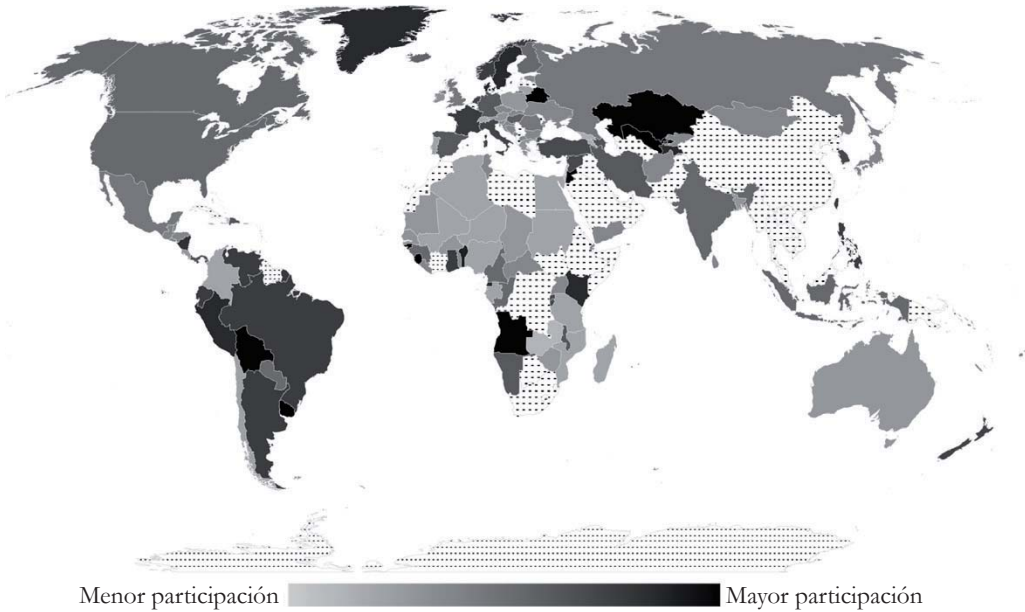
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral, Sistema de Consulta de las Estadísticas de las Elecciones Federales, “Atlas de resultados de las elecciones federales 1991-2015”, disponible en [www.ine.org.mx] (consulta: junio de 2015).

de jóvenes votantes inscritos en el padrón electoral, considerando que la lista nominal de 2015 apuntó en promedio a 82 millones de ciudadanos, de los cuales 30% eran jóvenes de 18 a 29 años de edad.

Para las elecciones de 2018 la presencia de los jóvenes en las urnas podría ser mayor, ya que, según datos del INEGI, habrá aproximadamente 40 millones de jóvenes entre 18 y 29 años. Datos de la Encuesta Nacional de Valores de la Juventud precisan que 89% de los jóvenes en México piensa que su voto es poco o nada útil para presionar a las autoridades; 72% considera que los políticos no lo representa; sin embargo, 61%, apunta el INEGI, cree que la democracia es la mejor forma de gobernar.

Diversas explicaciones sobre las bajas tasas de participación en los jóvenes señalan que la participación electoral de un individuo tiende a aumentar con el paso del tiempo (Wattenberg, 2003), ya que este índice por lo general incrementa cuando una persona crece y adopta "el rol de adulto" (Leppäniemi *et al.*, 2010) (Mapa 1).

Mapa 1: Participación electoral en el planeta



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Para efectuar un análisis empírico del abstencionismo en el mundo contemporáneo, la participación electoral se encuentra demarcada por regiones; principalmente se puede observar que en el continente americano el norte tiene una menor participación que el sur.

Es importante destacar que en las últimas elecciones a nivel mundial la mayoría de los países han experimentado un aumento del abstencionismo, aunque cabe recalcar que en el continente africano se localiza la mancha más grande de países abstencionistas. De acuerdo con los últimos registros de abstencionismo en los comicios presidenciales, el país líder es Chile, donde 58% del registro electoral decidió abstenerse en las elecciones de noviembre de 2013. Después encontramos a Eslovenia, donde los niveles de abstención se han elevado a 57.6%, enseguida tenemos a Mali (54.2%), Serbia (53.7%), Portugal (53.5%), Lesoto (53.4%), México (52.7%), Lituania (52.6%), Colombia (52.1%), Bulgaria (51.8%) y Suiza (50.9%).

El objetivo general de este trabajo es identificar qué factores perturbaron la decisión del ciudadano mexicano para dudar sobre

si asistir o no a votar, teniendo como hipótesis principal que el abstencionismo se verá influenciado por la corrupción<sup>2</sup> existente durante las campañas electorales.

## Marco teórico

El fenómeno del abstencionismo electoral se manifiesta de forma directa a través de la acción de no emitir el voto. Aunque su clasificación tiene distintas formas, nosotros distinguiremos dos: las voluntarias y las involuntarias (Esquema 1).

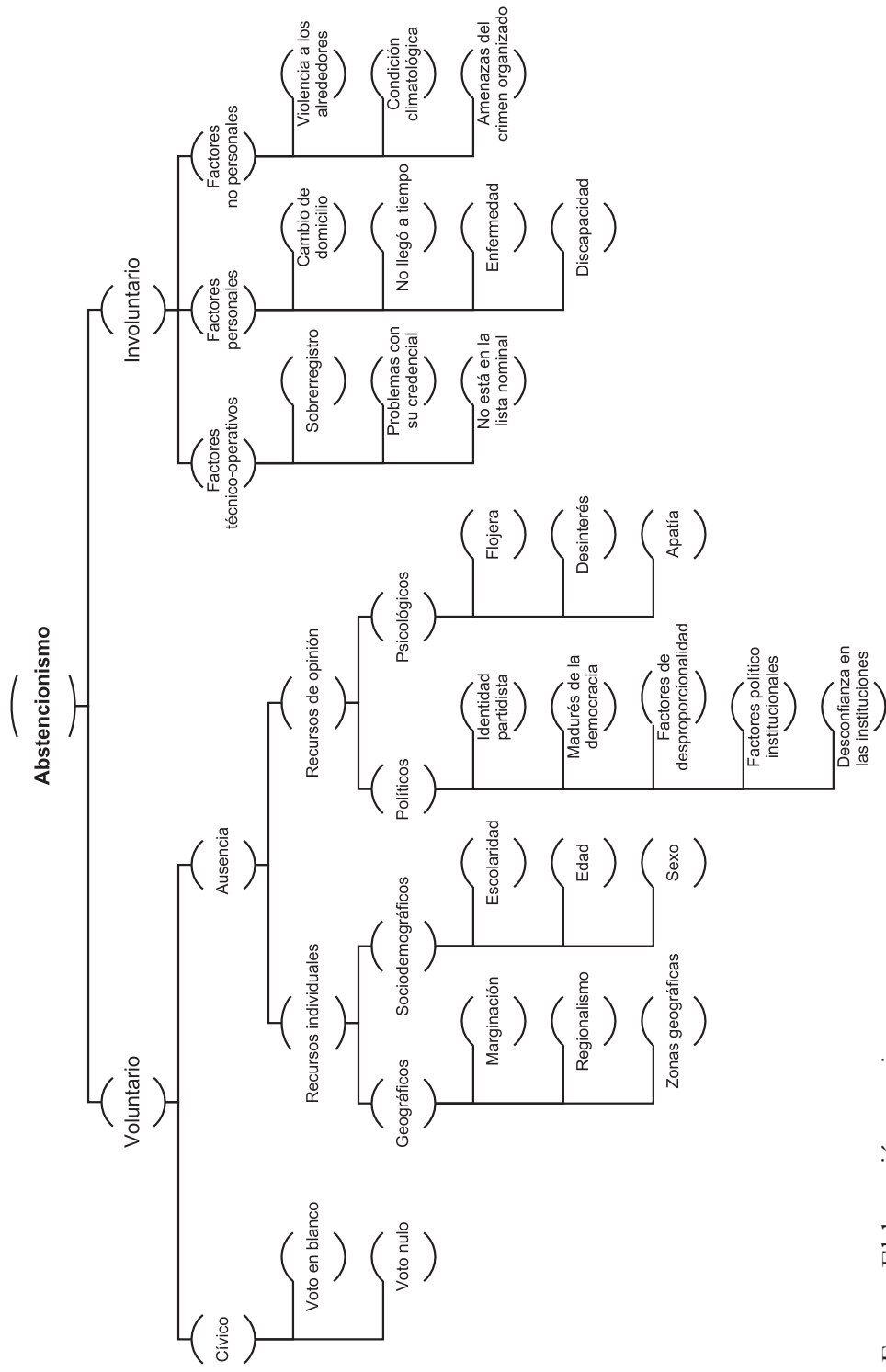
El abstencionismo cívico y el de ausencia voluntaria son motivados por causas atribuibles al ciudadano: el primero resulta cuando el ciudadano acude a las urnas pero emite su voto en blanco o lo anula, dejando plasmada su inconformidad con el sistema político y las cúpulas de poder (Davis y Coleman, 1983); el segundo se presenta cuando el ciudadano asume una actitud consciente y ha decidido no votar debido a motivos políticos o desinterés (Vilajosana, 1999), lo que denota una acción de rechazo o apatía al no identificarse con alguna propuesta (Downs, 1957).

En el abstencionismo voluntario el ciudadano ha optado por no votar, esto después de un juicio generado por sí mismo que depende de varios factores que más adelante retomaremos. Esta voluntad de no realizar un voto efectivo para algún candidato recae en causas, motivos y factores sociales, políticos, demográficos y geográficos.

El abstencionismo involuntario se presenta cuando el ciudadano ha decidido que sí emitirá su voto, pero por cuestiones ajenas a él, como factores externos que no puede controlar, le impiden hacerlo. Las causas técnicas son, en gran medida, las principales para este tipo de abstencionismo, pero no se deben descartar los motivos de salud y hasta factores atmosféricos, entre otros.

<sup>2</sup> Al hablar de la corrupción se hace referencia a la percepción de la corrupción.

Esquema 1. Clasificación del abstencionismo



Fuente: Elaboración propia.

Se relaciona al abstencionismo con una manifestación de inconformidad y falta de interés en el proceso electoral, de igual forma se interpreta como un mecanismo opaco que esconde una pluralidad de motivaciones (Vilajosana, 1999). Su variación se explica de acuerdo con el tiempo y el contexto de cada país o región.

Estudios proponen que en los países cuya democracia es competitiva, el abstencionismo se debe a causas de desinterés, mientras que en los países con democracias de baja calidad, como México, el abstencionismo se debe a un descontento con el gobierno y las instituciones (Davis y Coleman, 1983).

Se han estudiado diversos factores a nivel individual encontrándose algunos determinantes, como el interés en la política, la satisfacción con el sistema electoral y la confianza en el proceso electoral (Hadjar y Beck, 2010), el descontento con el gobierno y la política (Davis y Coleman, 1983), el abstencionismo inercial (Moraless *et al.*, 2011), apatía (Oñate, 2011), entre otros.

### *Cifras del abstencionismo en América Latina*

En América Latina existen tres modalidades jurídicas del voto: el obligatorio, sin sanción, donde se encuentra nuestro país; el facultativo, donde el voto es un derecho que tiene el elector sin llegar a una obligación, y la modalidad donde la ciudadanía está obligada a sufragar, de lo contrario recibe una sanción que puede ser económica o administrativa (Mapa 2).

Grosso modo se observa una relación entre la modalidad jurídica del voto y la participación ciudadana. A continuación se detalla esta observación.

En México y Costa Rica el sufragio no se sanciona, sólo se obliga, tal como se señala en el artículo 36 constitucional de nuestra carta magna. Es una obligación de los mexicanos votar en las elecciones y en las consultas populares, pero esto resulta una norma

Mapa 2. Modalidad jurídica del voto en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones encargadas de las elecciones en cada país.

jurídica sin sanción, ya que no está estipulado el tipo de pena. Por otra parte, el Código Penal Federal, en los artículos 403, 404 y 406, sancionan a las personas, funcionarios o figuras político-religiosas que promuevan el abstencionismo.

El promedio para los dos países con voto obligatorio sin sanción en las últimas tres elecciones arroja una cifra de 35%, similar a la obtenida en nuestro país en la última elección presidencial (2012) con 37%, mientras que Costa Rica en su última elección (2014) obtuvo una cifra menor (31%). La ausencia en las urnas en Costa Rica muestra una disminución de 4% de 2006 a 2014. Por el contrario, México pasó de 36% en 2000 a 37% en 2012. La cifra más alta del abstencionismo en esta modalidad la registró nuestro país en 2006 al obtener casi 42% de ausentismo (Mapa 3).

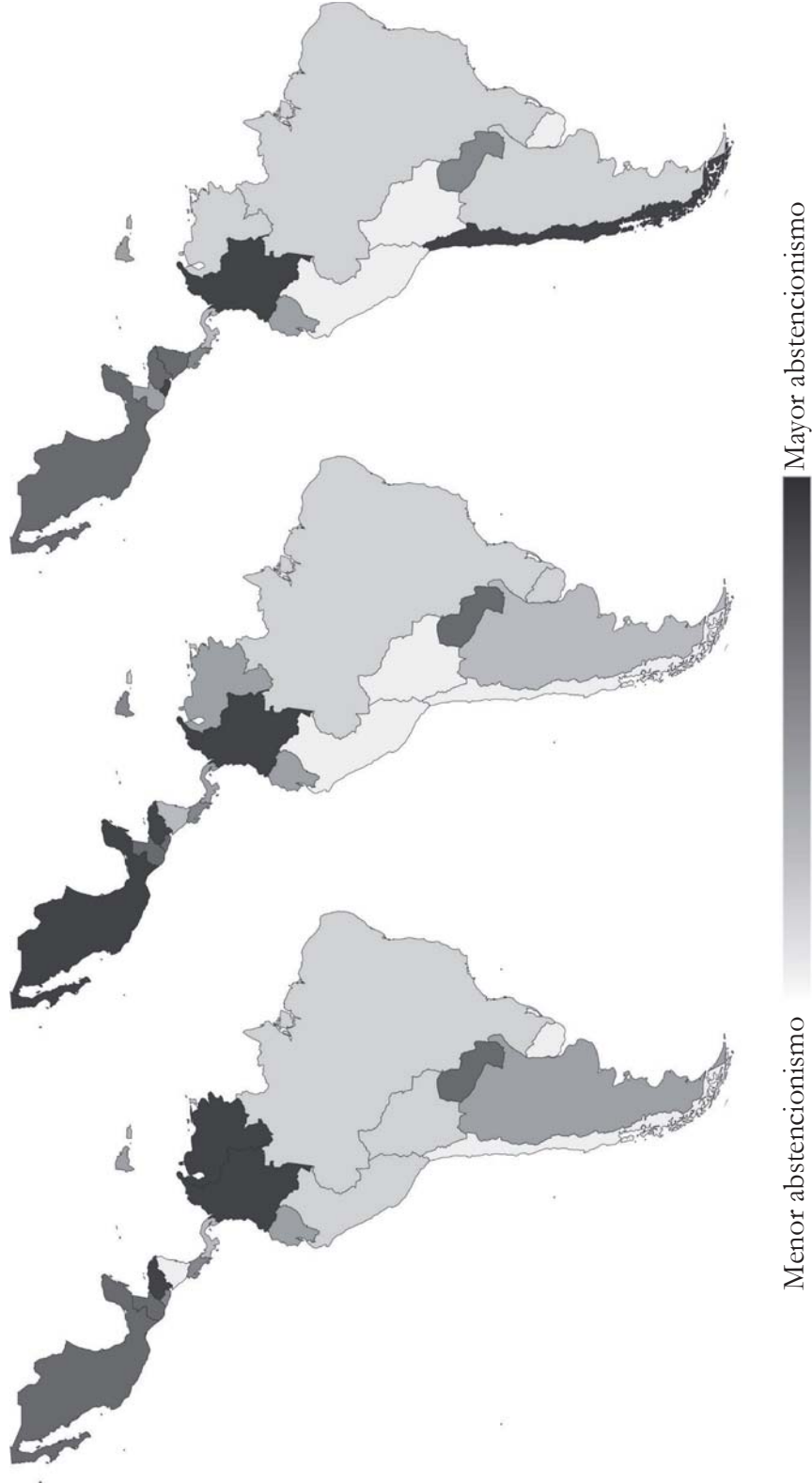
Entre los países con sufragio obligatorio con sanción en las elecciones presidenciables desde 2003 hasta 2014 podemos notar que su promedio es el más bajo (23.23%) de todas las modalidades del voto y refleja la mayor afluencia del electorado, pero la diferencia entre el país con la tasa más baja y el de la más alta es de 45%, lo cual nos permite conocer la variabilidad que existe entre Chile (2013) y Bolivia (2009). Es importante resaltar que seis de los nueve países con este tipo de voto han mejorado su nivel de participación al disminuir su tasa de abstencionismo.

El país con la tasa más baja de afluencia era Bolivia (2009) con 5.45%, pero en la elección más reciente es Uruguay (2014) con 9.49%. En el otro extremo, con la tasa más alta se encuentra Chile (2013) con 50.64% y además la elección más reciente es la que reporta esta cifra. Es de llamar la atención que en Chile creció la lista nominal en poco más de 5 millones de registros, pero el número de electores que salieron a emitir su voto casi fue igual al de la elección anterior, lo que detonó una alta tasa de abstención.

En las últimas elecciones presidenciales en América Latina el voto facultativo, que se entiende como un derecho pero sin que exista una obligación, muestra cifras similares al sufragio obligato-



Mapa 3. Abstencionismo en elecciones presidenciales en América Latina  
(últimas tres elecciones presidenciales)



Fuente: Elaboración propia con datos de los consejos e institutos electorales de cada país.

rio sin sanción. Considerando las elecciones desde 2000 hasta 2015 de cada uno de los ocho países que se encuentran en esta modalidad obtenemos un promedio de 34.23%, casi idéntico al de su símil (35.06%). Los países con la tasa más alta de ausencia en las urnas son Colombia (2014), con 59.94%, y El Salvador (2015), con 52.17%. Por el contrario, encontramos a Nicaragua en 2001 con 11.20%, y a Puerto Rico en 2004 con 18.50% (Tabla 1).

Generalmente la imposición de sanción implica un alto nivel de participación con respecto a donde no se sanciona, aunque existen algunos casos, como el de Honduras (38.84% en 2013), donde se sanciona el no votar, pero la concurrencia a las urnas es menor que en México (36.86% en 2012), donde no se sanciona. Otro caso es el de Puerto Rico (22.54% en 2012), que tiene voto facultativo pero su participación supera el promedio (23.23%) de los países con voto obligatorio con sanción (Mapa 4).

### *Cifras del abstencionismo en México*

En las últimas dos elecciones locales para gobernador en México existe una variabilidad considerable en el porcentaje de abstencionismo. Por ejemplo, Baja California tiene un abstencionismo pro-

Tabla 1. Cifras globales de abstención en América Latina (elecciones presidenciales)

<i>Tipo de voto</i>	<i>Número de países</i>	<i>Promedio de las últimas tres elecciones*</i>	<i>Promedio de la última elección*</i>
Voto obligatorio con sanción	2	23.23%	23.1%
Voto facultativo	8	34.23%	34.73%
Voto obligatorio sin sanción	9	35.06%	34.03%

\*No contempla segunda vuelta.

Fuente: Elaboración propia con datos de los consejos e institutos electorales de cada país.

Mapa 4. Comportamiento del abstencionismo en América Latina (última elección presidencial)



Fuente: Elaboración propia con datos de los consejos e institutos electorales de cada país.

medio en sus últimas dos elecciones de 60.16%, mientras que el de Yucatán es de 26.65% (Mapa 5).

El promedio de la abstención en las 32 entidades disminuyó entre la última (43.61%) y la anterior elección (44.72%), pero además el número de entidades que disminuyeron su ausencia electoral en las últimas elecciones fue mayor (18), pero casi la mitad (14) lo incrementó. Resaltan Baja California, Chihuahua, Quintana Roo, Tamaulipas, Durango, Estado de México e Hidalgo con los niveles más altos, por arriba de 50%, contra Distrito Federal, Chiapas, Tabasco y Yucatán, con niveles inferiores a 35% (Mapa 6).

### *Elecciones presidenciales*

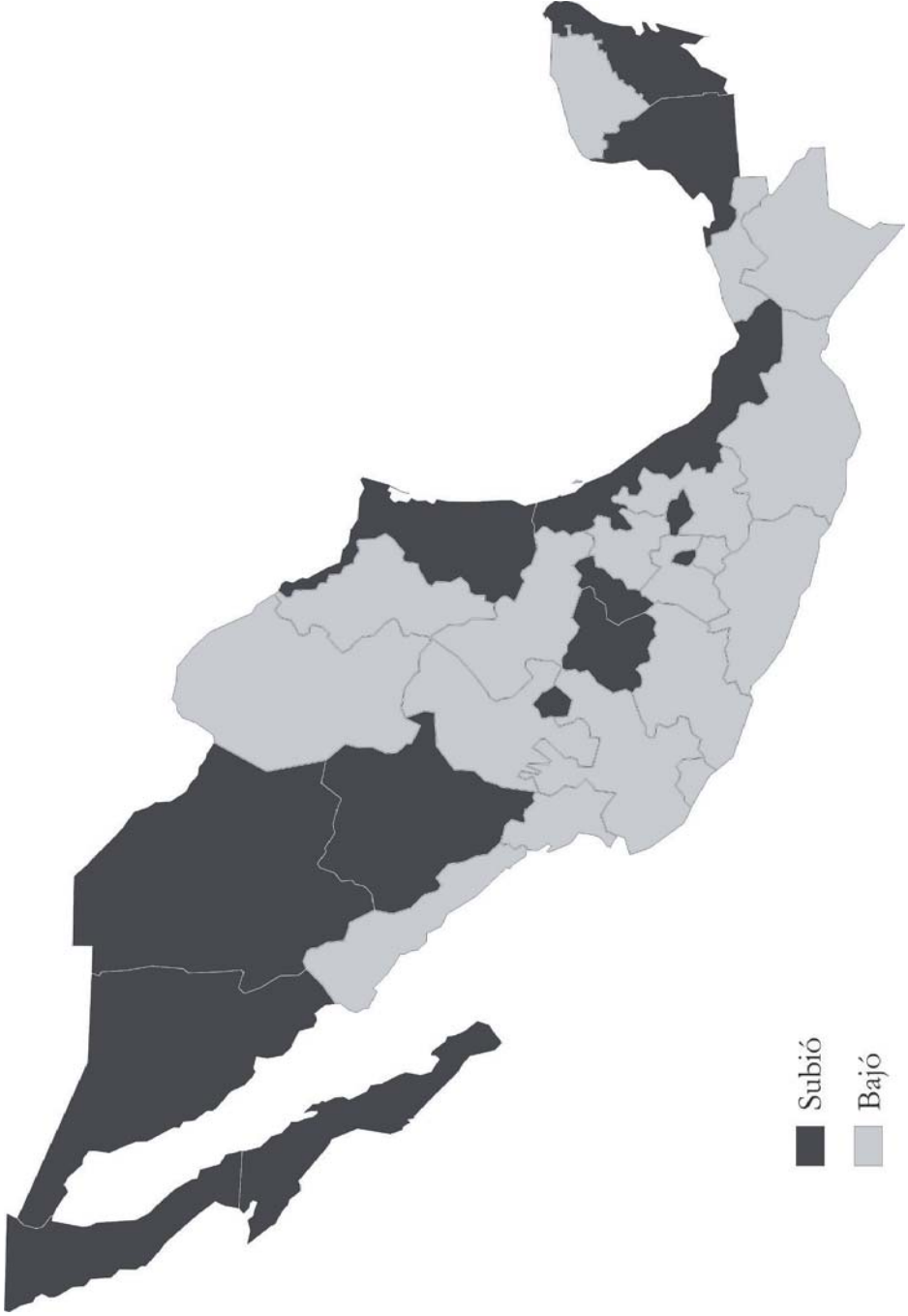
Al elegir simultáneamente presidente de la república, gobernador, ayuntamientos y diputados locales, los gastos de información se incrementan y las campañas se intensifican, por lo cual los ciudadanos están más informados y más interesados en participar en las elecciones; esto se denomina efecto de arrastre (Soberg, 1995).

La excesiva presencia de la figura presidencial en la historia política de México y la percepción generalizada de los ciudadanos mexicanos de que la política y la economía del país dependen fundamentalmente del presidente hace que la gente crea que en las elecciones presidenciales hay más en juego.

También se debe al despliegue publicitario en este tipo de elecciones, es decir, existe mayor gasto de recursos publicitarios en las elecciones presidenciales y, por tanto, la información llega a un mayor número de ciudadanos, por lo que se incrementa la percepción de que son más importantes.

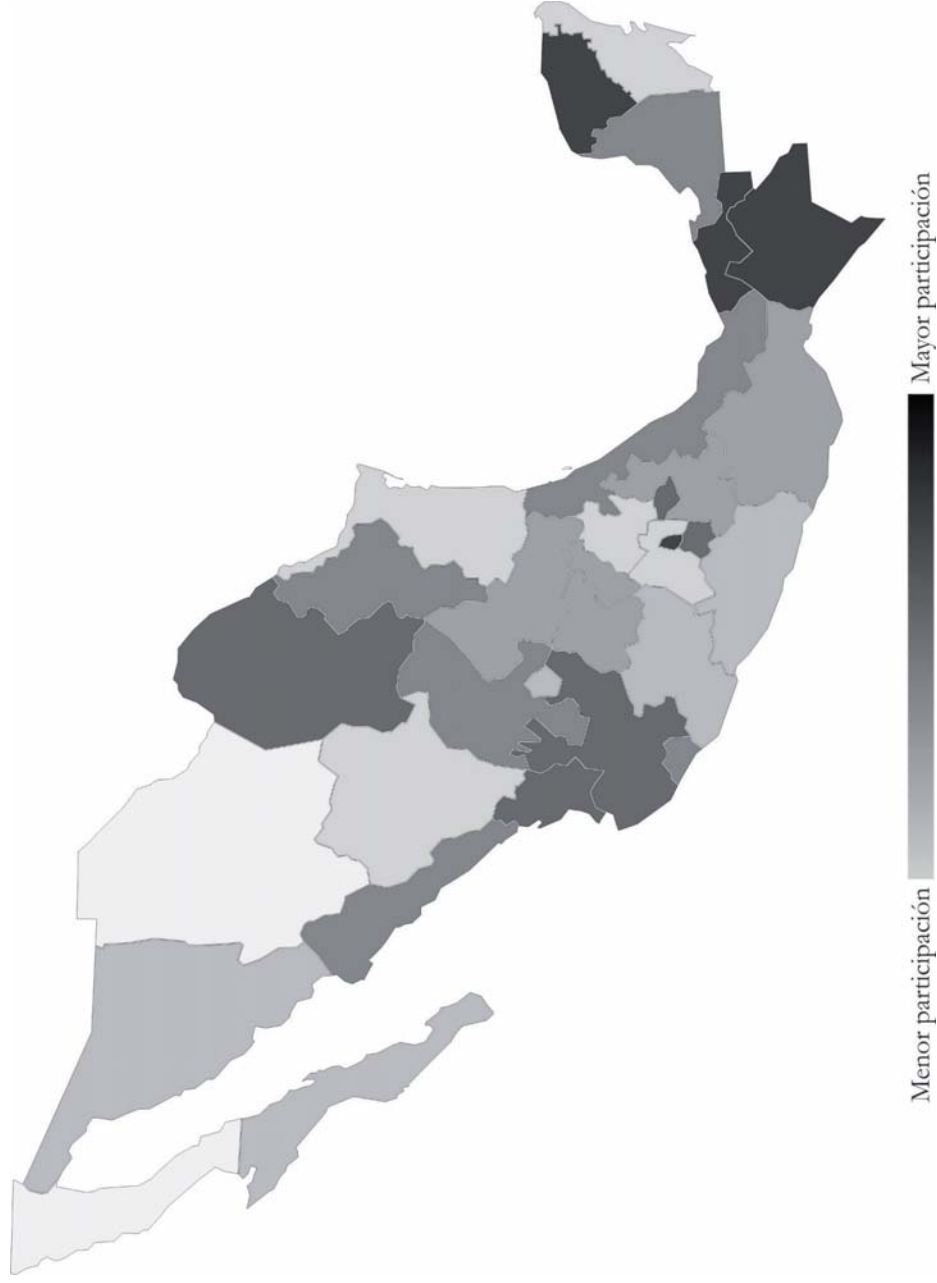
Existe un mensaje eje al cual se agregan las demás campañas de gobernador, diputado federal, senador de la república, alcalde y diputado local.

Mapa 5. Comportamiento del abstencionismo en México (última elección de gobernador)



Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos de participación ciudadana de cada entidad federativa.

Mapa 6. Participación electoral en México (última elección de gobernador)



Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos de participación ciudadana de cada entidad federativa.

### *Elecciones intermedias*

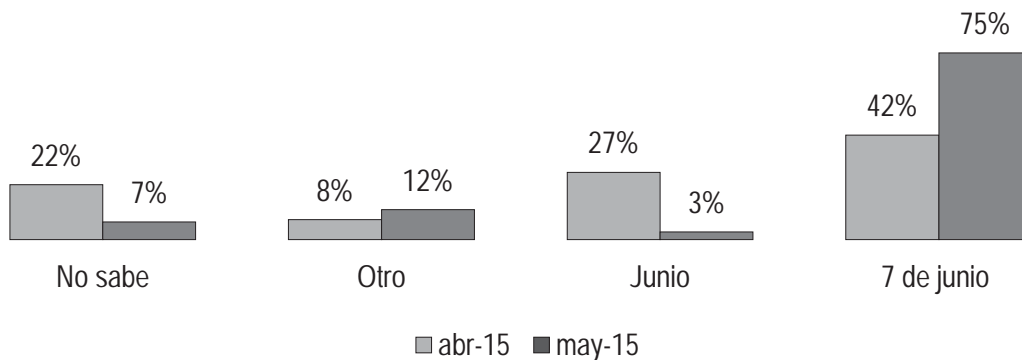
Estas elecciones se han caracterizado por tener un abstencionismo mayor que las elecciones presidenciales (Gráfica 2); estas elecciones federales y locales no contemplan la elección de presidente de la república. Son elecciones en las que la ausencia de la figura presidencial juega un papel importante para la participación electoral, donde el poder mediático emerge de lo local a lo global, todo lo contrario a la presidencial. El eje central que existe es el del gobernador, en el cual se agregan los alcaldes y diputados locales.

## Metodología

### *Hipótesis*

Las hipótesis que se plantean en esta investigación son que el abstencionismo aumenta cuando:

Gráfica 2. Conocimiento del día de la elección para diputados federales en 2015



Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Pública: proceso electoral 2015 (abril y mayo).

- La percepción sobre corrupción en el proceso electoral, los partidos políticos y el INE aumenta.
- La credibilidad y confianza en los partidos políticos y el gobierno baja.
- La credibilidad y la confianza en el INE y el proceso electoral disminuye.
- La imagen y el desempeño del INE se reduce.
- La inercia de participación electoral es baja.
- El desempeño gubernamental disminuye.
- La satisfacción con el sistema electoral baja.
- El interés en la política se reduce.

### *Métodos y variables*

Para el desarrollo de este proyecto de investigación se utilizaron dos encuestas telefónicas nacionales diseñadas y realizadas por el área de opinión pública del CESOP. La primera Encuesta Nacional de Opinión Pública: proceso electoral 2015 (EPE15-ABR) (CESOP, 2015a), se aplicó a 903 ciudadanos del 10 al 13 de abril para tomar su percepción al inicio de las campañas electorales (5 de abril) y de esta forma tener un punto de partida para comparar las locuciones a nivel de impacto en la participación electoral.

La segunda Encuesta Nacional de Opinión Pública: proceso electoral 2015 (EPE15-MAY) (CESOP, 2015b), se aplicó a 901 ciudadanos del 22 al 24 de mayo, seis semanas después del primer levantamiento y dos semanas antes del cierre de campañas, tiempo suficiente para obtener cifras de la percepción final de las recientes elecciones del 7 de junio. Ambas encuestas tienen un error máximo de estimación de 3.3% en las proporciones, tomando un nivel de confianza de 95%.

Este proceso electoral que inició el 7 de octubre de 2014 y terminó el 23 de julio de 2015 tuvo la finalidad de hacer posible la



democracia a través del sufragio, donde el ciudadano elige el conjunto de representantes que integrarán los órganos, como son la Cámara de Diputados, 9 gobernadores, 16 congresos locales y 887 presidentes municipales.<sup>3</sup>

Acorde con el objetivo de la investigación —determinar cuáles son los factores que influyeron en la participación electoral e identificar los efectos en las campañas electorales— se desarrolló un modelo logístico que nos permitió identificar los impactos de las distintas variables mostradas en la literatura sobre la participación electoral.

Como preámbulo de la investigación, discutiremos algunas diferencias de los resultados de ambas encuestas.

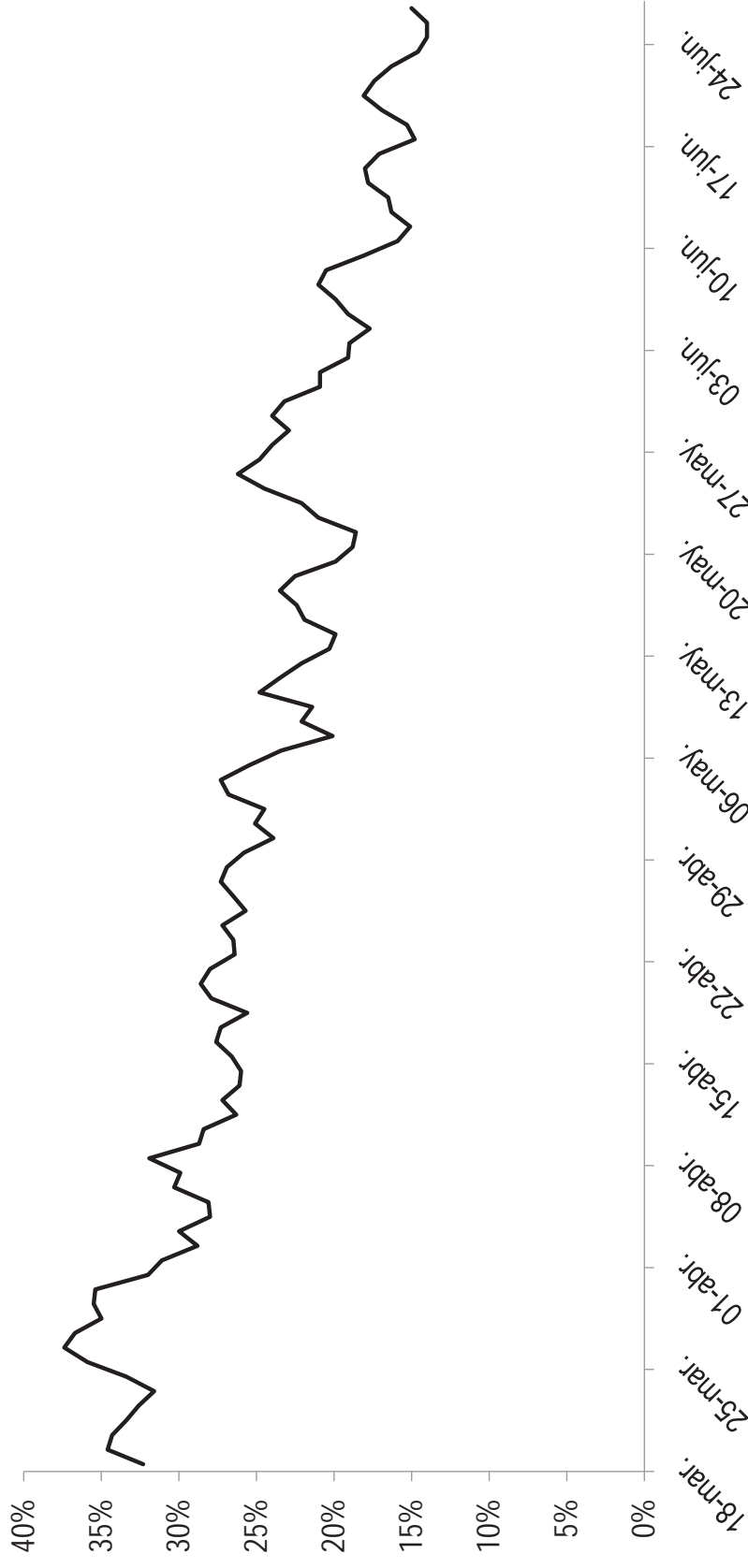
Al inicio de las campañas electorales, solo 42% de la población conocía la fecha exacta en que serían las elecciones para diputados federales y 27% sabía que serían en junio. Sin embargo, cincuenta días después del inicio de campañas, esta cifra aumentó significativamente a 75%. Este porcentaje sugiere que los medios de comunicación tuvieron un fuerte impacto en la difusión de la participación electoral, con los 30 millones de pesos que se gastó el INE de abril a mayo en publicidad para promocionar el día de la jornada electoral, la cual culminó con un aumento de 23% del conocimiento del día exacto de la votación.

Si bien estar enterado de la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones es factor indispensable para que el ciudadano ejerza su derecho al voto, no es garantía de que se realice. Sin embargo, se han encontrado evidencias que conforme se acerca el día de la elección, la ciudadanía va decidiendo su voto, por lo que el número de votantes indecisos va disminuyendo (GEA-ISA, 2012) (Gráfica 3).

El mismo efecto se encuentra en la intención de emitir el sufragio para el proceso electoral 2015, donde se hace la comparación entre la EPE15-ABR y EPE15-MAY en la pregunta: *¿Qué tan probable es que usted acuda a votar en las próximas elecciones?* (Diagrama 1).

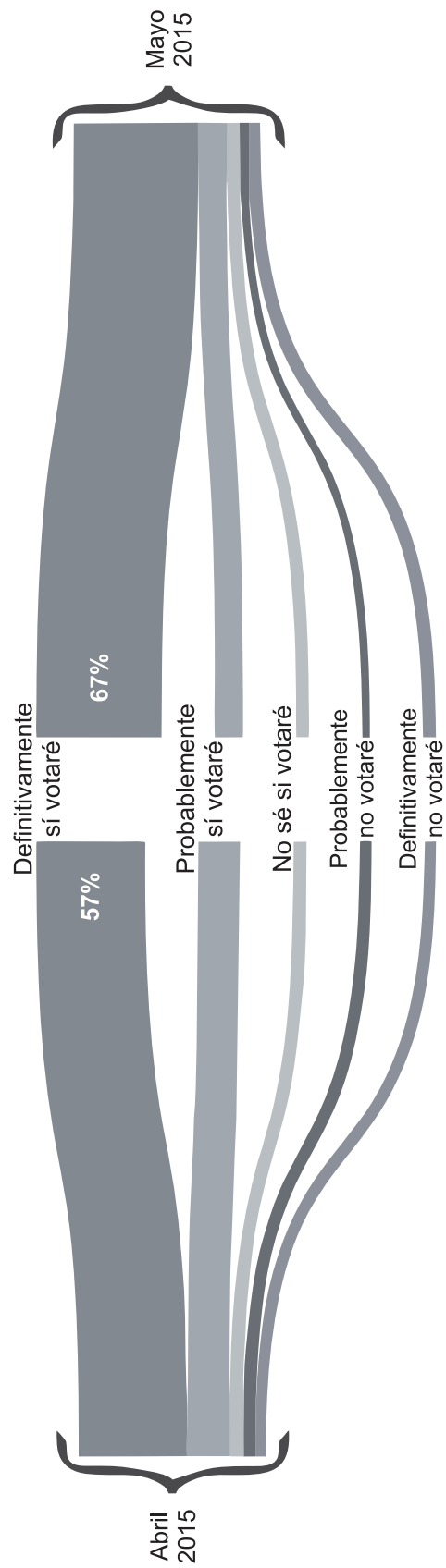
<sup>3</sup> Para el caso del DF se denominan jefes delegacionales.

Gráfica 3. Comportamiento de los votantes indecisos en 2012



Fuente: GEA-ISA 2012.

Diagrama 1. Flujo de la intención ciudadana de asistencia a las urnas



Fuente: CESOP, 2015a y 2016b.

Como preámbulo de la investigación, resaltamos un primer efecto que tuvo el desarrollo de las campañas en la opinión; para ello se preguntó por las expectativas<sup>4</sup> y la percepción<sup>5</sup> acerca de diversos aspectos del proceso electoral 2015 a inicios y siete semanas después de las campañas electorales (Tabla 2). Se observa más corrupción a mediados que a inicios de campañas. La Tabla 3 fortalece la observación anterior, al mostrar una diferencia de opiniones estadísticamente significativa.

### Variable dependiente. Nivel de abstencionismo

La variable dependiente señala una tendencia o intención del encuestado de salir a votar el día de la elección, en base a la pregunta:

Tabla 2. Comparativo de expectativa y percepción de corrupción

<i>Variable</i>	<i>Expectativa (abril 2015)</i>	<i>Percepción (mayo 2015)</i>
Campañas electorales libres de corrupción	21%	19%
Respeto al voto libre por parte de los partidos	35%	26%
Respeto de resultados electorales por parte de los partidos	38%	34%
Respeto a las normas en gastos presupuestales por parte de los partidos*	33%	26%
Transparencia en el proceso electoral**	51%	45%

\* El porcentaje corresponde a las opciones de respuesta: mucho y algo de respeto.

\*\* El porcentaje corresponde a las opciones de respuesta: muy y algo transparente.

Fuente: CESOP, 2015a y 2016b.

<sup>4</sup> Al hablar de *expectativa* hacemos referencia a la medición que se realizó al inicio de las campañas electorales.

<sup>5</sup> Al hablar de *percepción* hacemos referencia a la medición que se realizó al casi al final de las campañas electorales.

Tabla 3. Pruebas estadísticas para la diferencia entre expectativa y percepción

<i>Variable</i>	<i>Expectativa</i>	<i>Percepción</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Sig.</i>
Respeto al voto libre por parte de los partidos	35%	26%	9%	0.000*
Respeto a las normas en gastos presupuestales por parte de los partidos	33%	26%	7%	0.001*
Transparencia en el proceso electoral	51%	45%	6%	0.016**

\* Prueba chi-cuadrada para diferencia de proporciones significativa al 99%

\*\* Prueba chi-cuadrada para diferencia de proporciones significativa al 95%

Fuente: CESOP, 2015a y 2016b.

¿Qué tan probable es que usted acuda a votar en las próximas elecciones? Este dato se tiene que considerar como una percepción subjetiva del nivel de abstencionismo de cada persona, mas no una probabilidad de ejercer el voto el día de la elección. La variable es de carácter ordinal, tomando un valor de -2 si la persona considera que definitivamente sí votará, y un valor de 2 si cree que definitivamente no votará. La escala crece de acuerdo con el nivel de abstencionismo que tiene la persona, donde el valor 2 significa un nivel alto de abstencionismo y -2 un nivel bajo.

## VARIABLES INDEPENDIENTES

### *Instituciones y sistema electoral*

*Confianza y credibilidad electoral.* Esta variable es un indicador que mide en conjunto la confianza y la credibilidad que tiene el entre-

vistado con el INE, y con el proceso electoral en general. Presenta una escala de -2 a 2, donde -2 es nada de confianza ni credibilidad y 2 es mucha confianza y credibilidad.

*Satisfacción con el sistema electoral.* Esta variable mide el nivel de satisfacción del entrevistado con el sistema electoral, indicando si está muy o algo insatisfecho, ni insatisfecho ni satisfecho, y muy o algo satisfecho.

*INE.* Se evalúan tres características: su imagen, si su imparcialidad en el proceso electoral, y el desempeño que tuvo respecto a la imposición de sanciones a los partidos políticos que infringen la ley política y electoral.

### *Partidos políticos y gobierno*

*Confianza y credibilidad política.* Esta variable es un indicador que mide en conjunto la confianza y la credibilidad que tiene el entrevistado con los partidos políticos y el gobierno, y la cual tiene una escala de -2 a 2 donde -2 es nada de confianza ni credibilidad y 2 es mucha confianza y credibilidad.

*Operación de los partidos políticos en las campañas electorales.* En cada encuesta se le preguntó a la ciudadanía si consideraba que los partidos políticos realizarán (o están realizando) campañas libres de corrupción, si respetarán (o están respetando) el voto libre y si respetarán los resultados electorales, cada una de estas preguntas con respuestas de “sí o no”. Además, se obtiene la percepción de la población acerca del respeto a las normas electorales en cuestión de topes presupuestales por parte de los partidos políticos.

*Desempeño gubernamental.* Esta variable evalúa la labor del gobierno en el estado donde vive el entrevistado. Se integra también una variable en donde se mide de cierta manera la percepción de si en México el trabajo es redituable, si existe igualdad laboral y equitativa, preguntando si el ciudadano considera que el trabajo duro es garantía de éxito en el país.

### *Participación electoral*

*Antecedente de participación.* La variable indica si el entrevistado participó o no en las elecciones anteriores de 2012.

*Interés en la política.* La variable mide el nivel de interés del entrevistado en asuntos políticos, en una escala de cuatro respuestas que va desde muy interesado hasta nada interesado.

*Razones del abstencionismo razonado.* Principalmente se consideran dos razones: por pesimismo y por castigo a los partidos políticos. En la primera encuesta, se le dijo al ciudadano que imaginara a una persona que no haya votado en el proceso electoral pasado, y que nos dijera qué tan probable considera que no lo haya hecho debido a que todo seguirá igual gane quien gane. Asimismo, se le preguntó qué tan probable considera que una persona no haya votado porque así se le llama la atención a los partidos políticos.

En la segunda encuesta se les preguntó si estaban de acuerdo o en desacuerdo con que no hay que votar porque todo seguirá igual gane quien gane. También si estaban de acuerdo o en desacuerdo en que no hay que votar para llamarle la atención a los partidos políticos.

Se analizan también variables sociodemográficas como sexo y edad. En la variable edad, se cuentan tres grupos: de 18 a 29 años (jóvenes), de 30 a 54 años (adultos) y más de 55 (adultos mayores); en el caso del sexo se tiene representación para cada uno (Tabla 4).

Ahora se da paso a la comprobación de las hipótesis de esta investigación, en especial nos interesará determinar si la percepción de la corrupción en las campañas electorales tiene influencia en la intención que un ciudadano tiene de ir a votar, y de qué manera. Para obtener estas respuestas, se ajustó un modelo de regresión logística ordinal con cada encuesta y se realizó una comparación entre ellos.

Tabla 4. Descripción de variables

<i>Variables</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
Abstencionismo (dependiente)	¿Qué tan probable es que usted acuda a votar en las próximas elecciones?	-2 = Definitivamente sí votaré -1 = Probablemente sí votaré 0 = No sé si votaré 1 = Probablemente no votaré 2 = Definitivamente no votaré
CCPol	Índice de confianza y credibilidad en el gobierno y los partidos políticos	-2 = Nada de confianza ni credibilidad 2 = Mucha confianza y credibilidad
CCElec	Índice de confianza y credibilidad en el INE y el proceso electoral	-2 = Nada de confianza ni credibilidad 2 = Mucha confianza y credibilidad
AbstPes	¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la idea de que no hay que votar porque todo seguirá igual?	-2 = Muy en desacuerdo -1 = Algo en desacuerdo 0 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo 1 = Algo de acuerdo 2 = Muy de acuerdo
AbstCas	¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la idea de que no hay que votar para llamar la atención a los partidos políticos?	-2 = Muy en desacuerdo -1 = Algo en desacuerdo 0 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo 1 = Algo de acuerdo 2 = Muy de acuerdo
SSElec	¿Qué tan satisfecho o insatisfecho está usted con el sistema electoral?	-2 = Muy insatisfecho -1 = Algo insatisfecho 0 = Ni insatisfecho ni satisfecho 1 = Algo satisfecho 2 = Muy satisfecho
IntePol	¿Qué tan interesado está en la política?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
PerCamp	¿Considera usted que los partidos políticos realizan campañas libres de corrupción?	0 = Sí 1 = No
PartPrev	¿Votó en las elecciones de 2012?	0 = No 1 = Sí



## Discusión de resultados

Los modelos logísticos son adecuados para situaciones donde se quiere explicar la probabilidad “p” de ocurrencia de un evento de interés. Cuando los eventos cuya probabilidad se desea explicar y corresponden a variables categóricas ordinales, es recomendable el empleo de la regresión logística ordinal.

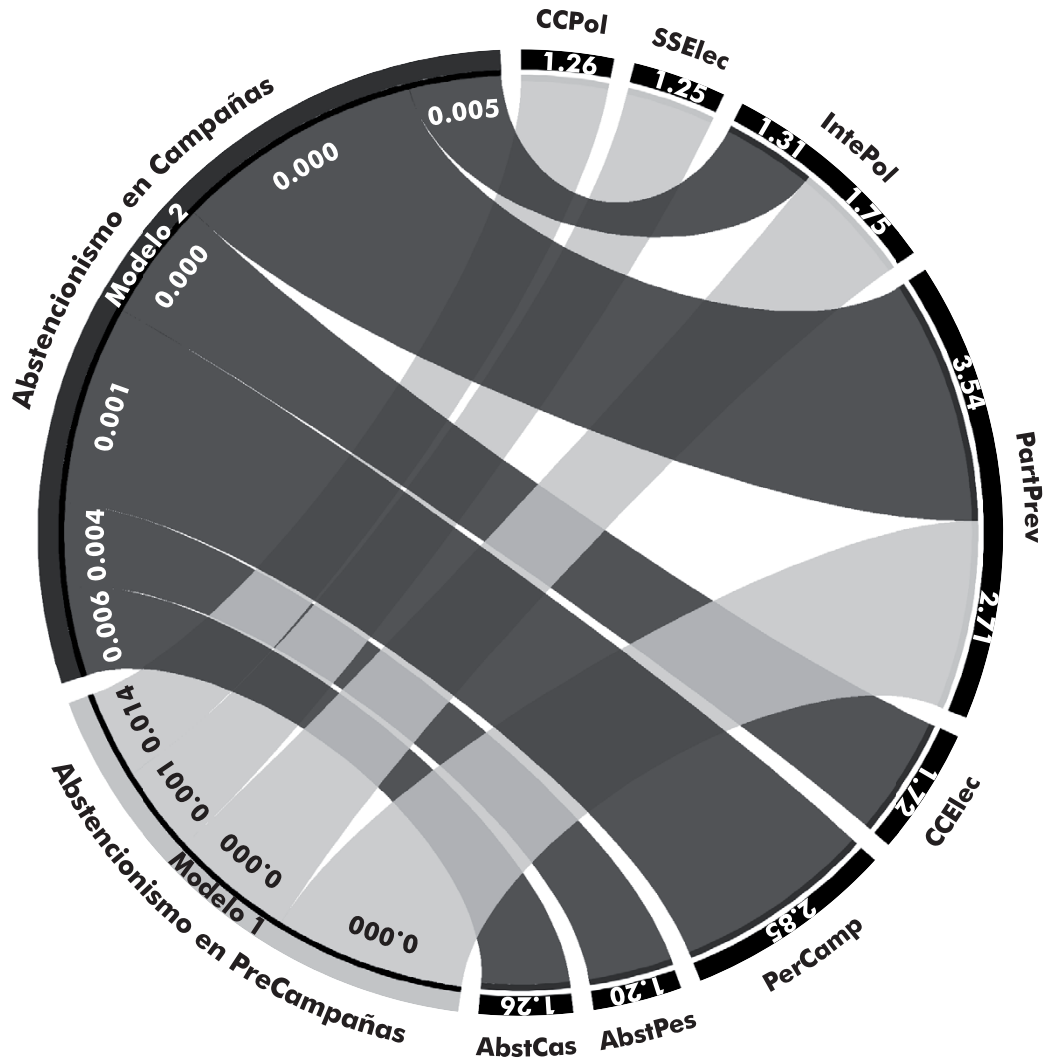
La estimación de los parámetros del modelo de regresión logístico ordinal, se realizó con el paquete estadístico STATA, mediante el método de eliminación hacia atrás, tomando un nivel de significancia de 5%. Los resultados se muestran en el Diagrama 2.

Al igual que en países europeos, como lo encontraron Hadjar y Beck, en México el interés en la política, es factor significativo a nivel individual para reducir el abstencionismo, entre más interés en la política tenga el ciudadano, menor será su nivel de abstencionismo (Hadjar y Beck, 2010). Este resultado se mantiene, independientemente del momento en que se encuentre el proceso electoral.

Sin embargo, a diferencia de países europeos o de América Latina, donde el abstencionismo va acompañado de una sanción y no es posible decir si es por las causas antes mencionadas, el desempeño del gobierno no es factor que impacte en ningún momento la intención de participación electoral, este hecho sugiere que la competitividad política en México ha aumentado desde 1980, cuando Davis y Coleman determinaron que el descontento con el gobierno y la política tiene un efecto en la ciudadanía para ausentarse en las urnas, bajo el supuesto de que en el país existe una baja competitividad política (Davis y Coleman, 1983).

El ejercer el voto en la elección anterior es otro factor determinante, que permanece en ambos momentos del proceso electoral y que inhibe al abstencionismo. Las estimaciones indican que el ciudadano que participó en las elecciones de 2012, reduce potencialmente su nivel de abstencionismo, esto representa una constancia en la participación electoral a través del tiempo, o bien, la permanencia aún de un abstencionismo inercial existente en México

Diagrama 2. Resumen de los modelos estadísticos



Modelo 1. Color gris claro. Variable dependiente: intención del voto (precampañas) (-2 = definitivamente sí votará a 2 = definitivamente no votará).\*

Modelo 2. Color gris oscuro. Variable dependiente: intención del voto (campañas) (-2 = definitivamente sí votará a 2 = definitivamente no votará).\*\*

Se muestran en los recuadros negros las *odds ratio* de cada variable y debajo de cada modelo el nivel de significancia de las variables.

\* El presente modelo tiene una  $R^2$  de 0.09.

\*\* El presente modelo tiene una  $R^2$  de 0.12.

Fuente: Elaboración propia.

desde hace años, pues al no haber votado en ocasiones anteriores no se tendría ningún motivo para hacerlo en ésta (Morales *et al.*, 2011: 154-155). Además, este resultado resalta la importancia de las campañas de difusión de la participación electoral por parte del INE para aquellos ciudadanos que jamás han votado.

Un resultado que llama la atención en ambos modelos es que ni la imagen ni el desempeño ni la imparcialidad del INE en el proceso electoral impactan en la participación electoral.

Lo consiguiente será identificar los cambios que tuvo el comportamiento de la intención de participación entre ambos modelos, resaltando el efecto que tuvo el desarrollo de las campañas electorales.

### *Abstencionismo durante las precampañas electorales*

Pese a la baja expectativa de legitimidad en el comportamiento de los partidos políticos en el proceso electoral, la ciudadanía no se basa en estas opiniones para decidir entre ir a votar o no, a casi dos meses antes de los comicios. Sin embargo, la confianza y credibilidad política (partidos políticos y gobierno) sí tiene impacto en esta decisión, resultando que entre mayor sea el índice de confianza y credibilidad política, mayor será la probabilidad de reducir el nivel de abstencionismo.

Asimismo, la satisfacción con el sistema electoral juega otro papel importante en el nivel de abstencionismo del ciudadano, al existir una relación positiva satisfacción-participación que también se encuentra en países Europeos (Hadjar y Beck, 2010: 541-542).

Los resultados anteriores nos presentan un modelo de intención participativa previo al arranque de las campañas, donde el ciudadano tiene un panorama de la situación política-democrática del país interpretado como una confianza en la clase política y una satisfacción con la democracia; y donde dicha percepción actúa directamente en su juicio de emitir su voto el día de la elección.

Sin embargo, este modelo no es definitivo, ya que como veremos a continuación, el desarrollo de las campañas y el mismo proceso electoral podrían cambiar la percepción de la situación democrática e influir de manera distinta en el ciudadano (Esquema 2).

Aunque la expectativa de corrupción sea alta, no influye en los votantes, sin embargo, la confianza y la credibilidad en los partidos políticos y gobierno sí tienen impacto en la decisión de votar o no votar, entre mayor sea el índice de confianza y credibilidad política, mayor será la probabilidad de reducir el nivel de abstencionismo.

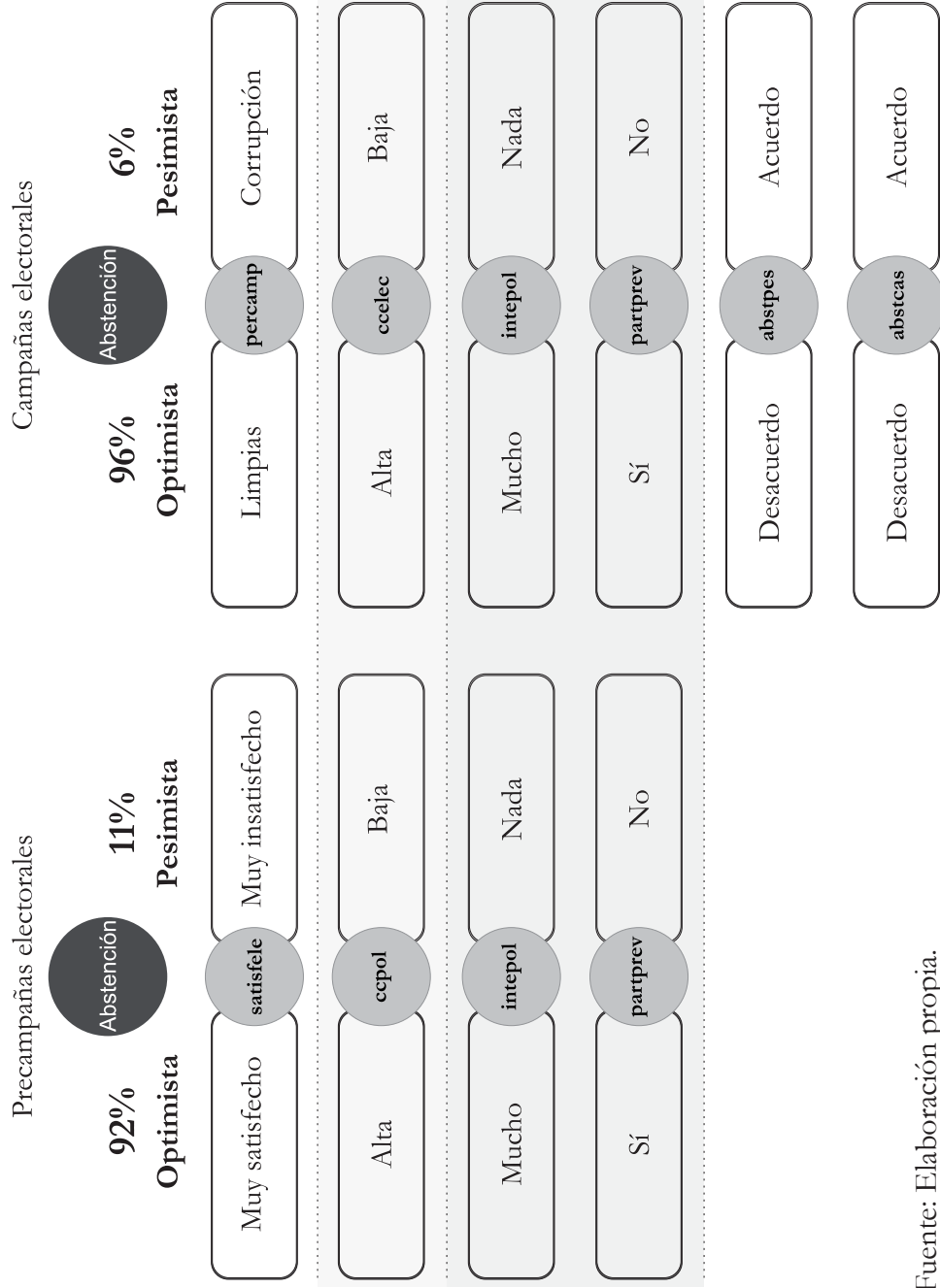
Asimismo, la satisfacción con el sistema electoral juega otro papel importante en el nivel de abstencionismo del ciudadano, al existir una relación positiva satisfacción-participación que también se encuentra en países europeos (Hadjar y Beck, 2010).

### *Abstencionismo durante las campañas electorales*

Transcurridos casi dos meses, las campañas electorales, y estando a dos semanas de la elección, encontramos que la confianza y credibilidad política y la satisfacción con el sistema electoral ya no son factores que influyan en el nivel de abstencionismo de la ciudadanía. Sin embargo, la confianza y credibilidad electoral (en el proceso electoral y en el INE) sí es factor significativo a nivel individual para reducir el abstencionismo, entre más alto sea el índice, menor nivel de abstencionismo se presentará (Hadjar y Beck, 2010).

Lo anterior puede interpretarse como una interacción dinámica del mismo proceso electoral con la percepción de la ciudadanía. Dados todos los acontecimientos entre el arranque de las campañas a la fecha del segundo estudio, los ciudadanos y ciudadanas van adoptando nuevos criterios en cuanto a la percepción de la democracia actual. De acuerdo con lo anterior, a medida que se aproxima la jornada electoral, el ciudadano tiende a olvidar la influencia política y gubernamental para adoptar un comporta-

## Esquema 2. Escenarios del abstencionismo



Fuente: Elaboración propia.

miento establecido por el nuevo escenario electoral, convirtiéndose en suceso local.

Este hallazgo fortalece la investigación que realizó el Instituto Federal Electoral (ahora INE), donde afirma que para consolidar elementos democráticos, la confianza y la credibilidad en los procesos electorales y en las instituciones políticas son prioritarias (IFE).

En cuanto a los motivos de abstención, el Modelo 2 aporta evidencia de la existencia de razones políticas para ausentarse en las urnas (Morales *et al.*, 2011: 211), por protesta y desconfianza en los actores políticos. Ya que existe una relación significativa positiva entre el nivel de abstencionismo y el estar de acuerdo tanto en que no hay que votar porque las cosas seguirán igual, como en llamarle la atención a los partidos. Recíprocamente, el estar en desacuerdo con lo anterior implica un menor abstencionismo, lo cual indica también la existencia de otro sector de la población que considera al voto como un mecanismo para influir en cambiar la situación en el país.

Finalmente, como respuesta a la hipótesis principal de la investigación que tiene que ver con la influencia que tuvieron las campañas electorales en el razonamiento del voto del electorado, se obtuvo un resultado muy interesante. Podemos observar que las perspectivas de la población respecto al comportamiento de los partidos políticos, no influyen de manera significativa en el nivel de abstencionismo al inicio de las campañas electorales (Modelo 1). Sin embargo, después de siete semanas de arrancadas las campañas (Modelo 2), la percepción sobre si éstas han estado libres de corrupción durante este periodo es determinante, de manera que una persona que percibe campañas “sucias” tiene un nivel de abstencionismo mayor que las que piensan que no ha existido corrupción en ellas.

Si bien esta variable fue la que tuvo un incremento menor en la percepción de la corrupción entre abril y mayo, fue clave para la captación de la corrupción en campañas y fundamental para la intención del ciudadano de participar, lo cual indica que las campañas

electorales sí tuvieron efecto en el abstencionismo, pues al detectar corrupción la ciudadanía aumenta su intención de recurrir a esta práctica (Esquema 2).

La confianza y credibilidad en los partidos políticos y el gobierno ya no impactan en el segundo escenario, son ahora el proceso electoral y el INE las entidades que en esta materia tienen influencia, entre más alto sea el índice de confianza y credibilidad electoral, menor nivel de abstencionismo se presentará.

Lo anterior puede interpretarse como una interacción dinámica del mismo proceso electoral con la percepción de la ciudadanía. Dados todos los acontecimientos entre el arranque de las campañas a la fecha del segundo estudio, los ciudadanos van adquiriendo nuevos criterios en cuanto a la percepción de la democracia actual. De acuerdo con lo anterior, a medida que se aproxima la jornada electoral, el ciudadano tiende a olvidar la influencia política y gubernamental para adoptar un comportamiento establecido por el nuevo escenario electoral, convirtiéndose en suceso local.

Podemos observar que las perspectivas de la población respecto al comportamiento de los partidos políticos, no influyen de manera significativa en el nivel de abstencionismo en el Modelo 1, pero sí en el Modelo 2, la percepción sobre si las campañas han estado libres de corrupción durante el proceso se vuelve determinante.

## Conclusiones

Sin duda, cada proceso es diferente a otro, más aún, en lo que a razones de abstencionismo se refiere. Sería ingenuo pensar que los mismos factores se presentarán idénticamente de elección a elección, más bien, dependerán de los acontecimientos relevantes a nivel local o nacional. Estos acontecimientos pueden ser hechos que generan disturbios y/o descontento social, o también pueden ser, benéficos para el país, como crecimiento económico y una mejor calidad de vida.

Uno de los hallazgos del estudio fue que históricamente existe un descontento provocado por experiencias anteriores de campañas electorales, éste se hace más evidente durante el transcurso de dichas campañas y se observa como un incremento en la percepción de la corrupción por parte de los partidos políticos y la falta de credibilidad en el proceso electoral (Esquema 3).

Más aún, este incremento podría estar presente durante y después de las elecciones y como indicio de ello el día de la elección la Fepade emitió mil 160 averiguaciones previas por irregularidades durante el transcurso de las votaciones. Los actos que propiciaron las averiguaciones previas son actos de corrupción electoral o descontento social que resultaron en el robo de urnas, quema de papelería electoral, el impedimento de la instalación de casillas o el impedimento de votar.

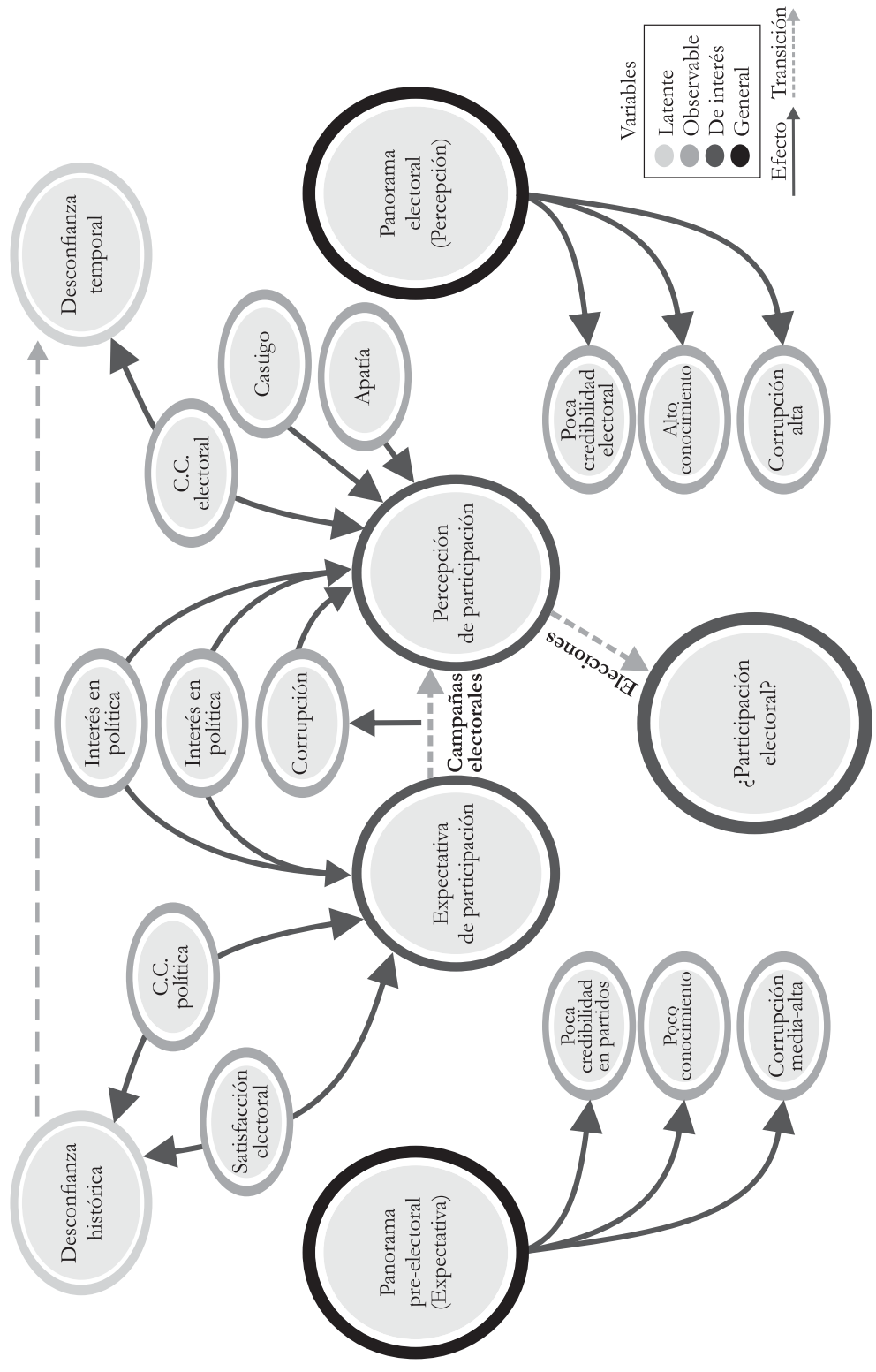
Además, los hechos violentos ocurridos durante la jornada electoral, son el reflejo del descontento de la sociedad por cuestiones de diferente índole, como en el caso del sur del país, que se debió a los hechos ocurridos con los normalistas de Ayotzinapa en Guerrero, los desacuerdos con los maestros en Oaxaca, y en Jalisco por cuestiones de seguridad, por mencionar algunos.

Esta percepción de la corrupción en el proceso electoral y en los partidos políticos tiene implicaciones que van más allá de un descontento general de la ciudadanía, que se refleja en el abstencionismo. Las variables contempladas sin duda influyeron de forma conjunta en el abstencionismo, y cada resultado aporta un diagnóstico de la situación democrática actual y estrategias con miras a mejorar la participación.

Como diagnóstico inicial, los resultados nos indican la presencia de dos segmentos de la población. Hay ciudadanos que quieren cambiar el rumbo del país y que utilizan el voto como herramienta para cumplir este objetivo, y existe un segmento el cual no participa porque cree que no se pueden cambiar las cosas. Asimismo hay un grupo de ciudadanos que utilizan el abstencionismo como protesta y castigo a los partidos políticos.



Esquema 3. Panorama electoral 2015



Se encontró y verificó un resultado que se ha obtenido en diversas investigaciones nacionales e internacionales, y que corresponde a la relación entre la participación electoral y el interés en la política.

No se pudo comprobar la hipótesis de que la imagen y el desempeño del INE durante el proceso electoral influirían en el abstencionismo, de manera que se tendría que reflexionar y evaluar el impacto que está teniendo este instituto en la vida democrática del país, ya que además en este proceso electoral la confianza y credibilidad del INE no influyen en el nivel de abstencionismo de la ciudadanía sino hasta transcurrida gran parte de las campañas.

Otra hipótesis que no se comprobó fue que el desempeño gubernamental influiría en el abstencionismo, sin embargo, este resultado nos dice que la forma en que labora cada gobernador no contamina el sentido de participación de la ciudadanía. Además, esto demuestra que la competitividad democrática ha ido en aumento en el país y una prueba de ello es que históricamente los pasados comicios han sido los más cerrados en México.

No obstante, también hay una desconfianza en los partidos políticos y en el gobierno que influye de manera parcial en la intención de emitir el voto, ya que conforme se acerca la justa electoral este efecto desaparece. De la misma manera, la satisfacción con el sistema electoral es un factor que influye parcialmente en el abstencionismo.

Otro resultado importante indica que existe tanto una participación como un abstencionismo inercial. Es decir, una vez que un ciudadano decide participar por primera vez en elecciones, es muy probable que su participación se mantenga constante a través de los años.

Esto resalta la importancia que juegan las instituciones electorales, ya que si bien su imagen no impacta directamente la intención de participación, es la encargada de las campañas que fomentan y resaltan la relevancia del voto.

El resultado más importante de la investigación, es el del efecto que producen las campañas electorales en el abstencionismo. Recordemos que aunque las opiniones fueron medidas antes del día de la elección, nos permiten modelar una situación ideal para cada ciudadano en cuestión de participación. Y en este sentido, encontramos que aproximadamente tres de cada cuatro ciudadanos que creen que las campañas electorales estuvieron manchadas por corrupción, tendrán un nivel de abstencionismo superior que aquel ciudadano que no percibió corrupción, o en otras palabras, tendrán menos posibilidades de sufragar.

Con base en este resultado podemos interpretar que la corrupción presente en las campañas provocó un descontento social pasivo, el cual tuvo un efecto de apatía electoral y no de protesta. Por tanto, se puede afirmar que sí se reduce la corrupción en las campañas y se incrementan las medidas de transparencia, la participación en las elecciones sería mayor.

De las variables estudiadas, alguna de ellas pudo ser el detonante para finalmente decidir si votar o no votar. Esta coexistencia de motivos y causas debe analizarse por sectores de interés como son: entidades federativas con o sin alternancia, desarrollo económico, clientelismo partidista e índice democrático local. Es necesario también realizar otras investigaciones donde se pudieran identificar más razones del abstencionismo en este proceso electoral de 2015, para obtener una evaluación de la situación democrática y coadyuvar a su fortalecimiento

Finalmente, se recomienda que en vísperas de la elección presidencial de 2018, se identifique si existen diferencias de factores de intención de participación entre elecciones intermedias y presidenciales, para diagnosticar el contexto democrático y concretar acciones que conlleven a un incremento de la participación en dicha elección.

A partir de la evidencia empírica reportada por los modelos podemos afirmar que los temas de corrupción, empoderamiento y

promoción del voto libre y secreto impactan significativamente la decisión del ciudadano para salir e emitir su sufragio.

## Referencias

- CESOP (2015a), Encuesta Nacional de Opinión Pública: proceso electoral 2015, realizada del 10 al 13 de abril, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/23928/120728/file/9-Encuesta%20Proceso%20electoral%202015.pdf>. (consulta: junio de 2015)
- CESOP (2015b), Encuesta Nacional de Opinión Pública: proceso electoral 2015, realizada del 22 al 24 de mayo.
- Davis, C. y K. Coleman (1983), “Who abstains? The situational Meaning of nonvoting”, *Social Science Quaterly* 64, núm. 4.
- Downs, A. (1957), “An economic theory of political action in a democracy”, *Journal of Political Economic*, vol. 65, núm. 2, pp. 135-150.
- GEA-ISA (2012), Encuesta Nacional de Seguimiento de las Preferencias Electorales en México, 2012. Comprende 102 levantamientos durante todo el tiempo de campañas electorales con mil casos cada una.
- Hadjar, A. y M. Beck (2010) “Who does not participate in elections in Europe and why is this?”, *European Societies*, vol. 12, núm. 4, pp. 521-542.
- Instituto Federal Electoral, “Cultura política y participación electoral: diagnóstico de la cultura democrática en México de cara a las elecciones de 1994”, Estudios e investigaciones: participación ciudadana, 1994, disponible en [www.ine.mx] (consulta: junio de 2015).
- Leppäniemi, M., Karjaluoto, H., Lehto, H., y Goman, A. (2010), “Targeting young voters in a political campaign, empirical insights into an interactive digital marketing campaign”,

- Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, vol. 22, núm. 1, p. 14.
- Morales, M. *et al.* (2011), *Participación y abstencionismo en México*, colección “Visión universitaria de la democracia mexicana”, p. 170.
- Oñate, T. (2011), “El abstencionismo en México: una visión institucional del tema”, *Revista Alegatos*, núm. 14.
- Soberg, M. (1995), “Electoral cycle and institution sources of divided presidential government”, *The American Political Science Review*, vol. 89.
- Vilajosana, M. (1999), “La justificación de la abstención”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 104.
- Wattenberg, M. P. (2003), “Electoral turnout: The new generation gap”, *British Elections & Parties Review*, vol. 13, núm. 1, p. 159.

# Diagnóstico de la participación ciudadana en el Distrito Federal\*

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y Juan José Reyes Vázquez*

## Resumen

Acorde con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se entiende por *participación ciudadana* al derecho de los habitantes, vecinos y ciudadanos a intervenir y colaborar individual o colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. Con la participación se contribuye a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad.

El estudio concluye con un diagnóstico que visibiliza los retos que enfrentan estos mecanismos y organizaciones de participación, y que contribuye a la generación de estrategias para potenciar el desempeño de los órganos de representación ciudadana, lograr su consolidación y fortalecer la democracia.

*Palabras clave:* participación ciudadana, democracia, comités ciudadanos, consulta popular, presupuesto participativo.

\* Este trabajo fue aceptado como ponencia por el Comité Científico del xxx Foro Internacional de Estadística organizado por la Asociación Mexicana de Estadística.

## Introducción

El derecho de los ciudadanos a tomar decisiones es intrínseco en un régimen democrático, en el cual todas aquellas personas con derechos políticos vigentes pueden incidir en las decisiones públicas. En una democracia representativa se hace una delegación de funciones a los representantes a través de un mandato imperativo que atañe al acto mismo de la representación política.

En un contexto como el anterior, los ciudadanos pueden ser vistos únicamente como electores que intervienen en las decisiones de manera indirecta, a través de sus representantes, únicamente en el momento de la emisión del sufragio; pero esto no es suficiente, por lo que se avanzó hacia la democracia participativa, en la que los ciudadanos son tomadores de decisiones de manera directa.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) es el órgano encargado de fomentar la participación ciudadana y lo hace a través de mecanismos y órganos de representación ciudadana. La conceptualización que retomamos de la Ley de Participación ciudadana (“ley” en adelante) es la siguiente: “... la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”.<sup>1</sup>

Este derecho de la ciudadanía a la participación redundante en mecanismos legales para poder ser parte de la toma de decisiones de manera directa a partir de propuestas o evaluación de las acciones de gobierno.

Es materia de este diagnóstico resaltar el papel de los órganos de representación ciudadana (ORC), que son instancias de representación a partir de las cuales los ciudadanos pueden expresar de una manera organizada los intereses locales de los lugares donde habitan, de tal suerte que los ORC reconocidos en la ley son cuatro: los

<sup>1</sup> Art. 2, Ley de Participación Ciudadana.

comités ciudadanos, los consejos de los pueblos, los comités ciudadanos delegacionales y los representantes de manzana.<sup>2</sup>

El estudio realizado se centró en los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos, por lo que, de conformidad con la ley, es necesario saber cómo están definidos.

La ley, en su artículo 91, señala que: “El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia”.

Y en su artículo 141: “El Consejo del Pueblo es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios que se encuentran enlistados en el artículo transitorio decimotercero, en los que se mantiene la figura de autoridad tradicional”.

Ambos tienen actividades similares, las cuales se encaminan al fortalecimiento de la representación ciudadana<sup>3</sup> a través de acciones que contribuyan a la mejora de la convivencia en el nivel de su competencia.

En el artículo 83 de la ley se marca la existencia del presupuesto participativo, el cual representa 3% del presupuesto anual de las delegaciones, y gracias a él los ciudadanos deciden los proyectos en los que se aplicarán estos recursos, mediante la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo (CCPP).<sup>4</sup>

Este diagnóstico presenta la percepción de estos ORC para que a partir de él se tomen acciones que puedan fortalecer estos mecanismos, ya que no han tenido el éxito deseado, tal como podrá apreciarse de manera más amplia en el cuerpo del trabajo.

## Metodología

En diversos artículos de la ley se le otorgan responsabilidades al IEDF para evaluar el desempeño de los comités ciudadanos, promover

<sup>2</sup> Véase el manual de capacitación para integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, para más detalles de las ORC.

<sup>3</sup> Para conocer todas las atribuciones véanse los artículos 93 y 143 de la ley.

<sup>4</sup> Véanse los artículos 47 y 84.



entre los habitantes del Distrito Federal la participación ciudadana y realizar la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo.<sup>5</sup>

Por tanto, el objetivo general del proyecto es evaluar la situación que guardan los ORC, así como de encontrar la relación que prevalece en el entramado de las organizaciones ciudadanas —participación en la CCPP—, para identificar la dirección y la fuerza de sus vínculos, detectando áreas de oportunidad que permitan al IEDF contribuir de forma efectiva en la consolidación de dichas ORC y al fortalecimiento de la participación ciudadana.

Teniendo en cuenta estas premisas, el CESOP, en colaboración con el IEDF, diseñó un instrumento de medición (cuestionario) aplicado vía telefónica a una muestra de 1,643 ciudadanos del Distrito Federal, obteniéndose diversas opiniones acerca de los ORC, de la CCPP y de la participación ciudadana en general. La encuesta presenta errores máximos de estimación de 2.4% en las proporciones, con un nivel de confianza de 95%.

Los objetivos específicos del estudio que motivaron la aplicación de técnicas estadísticas multivariadas son:

- Conformar un diagnóstico que visibilice el estado que guardan los comités y consejos, así como las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que deberán atenderse para que el IEDF contribuya de forma efectiva a la consolidación de estas figuras de representación ciudadana.
- Generar recomendaciones para potenciar el desempeño de los órganos de representación ciudadana y todo el proceso de participación ciudadana en el Distrito Federal.

Estos objetivos específicos dieron lugar a preguntas para dar rumbo a una adecuada toma de decisiones:

- ¿Quiénes están más familiarizados con los comités y consejos, quiénes menos y dónde se encuentran?

<sup>5</sup> Véanse los artículos 15, 16 y 84.

- ¿Quiénes aún no conocen el presupuesto participativo y dónde se encuentran?
- ¿Qué instituciones, características del ciudadano y medios de comunicación influyen en la disposición que tiene la ciudadanía de participar?
- ¿En qué delegaciones existe mayor y menor participación?
- ¿Existen delegaciones con algún tipo de riesgo?

Cada pregunta puede ser respondida con algún análisis estadístico, el cual podrá destacar la información necesaria para la recomendación de estrategias. El conjunto de respuestas y su relación proporcionará un panorama acerca de la situación actual que guarda la participación ciudadana en el Distrito Federal.

## Resultados

A continuación se muestran los resultados de los diferentes métodos estadísticos utilizados para compilar el diagnóstico.

### *Chi-squared Automatic Interaction Detection (CHAID)*

Este método permite encontrar un perfil ciudadano acerca del nivel de conocimiento sobre los comités y consejos (Diagrama 1), así como de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo (Diagrama 2) (Magidson, 1993).

Se distingue que en ambos casos los adultos mayores<sup>6</sup> con nivel de estudios medio superior o mayor (en el caso de la CCPP se agregan los adultos<sup>7</sup>), conforman el grupo que mayor conocimiento tiene de

<sup>6</sup> Personas con 55 años de edad o más.

<sup>7</sup> Personas entre 30 y 54 años de edad.

Diagrama 1. Conocimiento de los comités y consejos

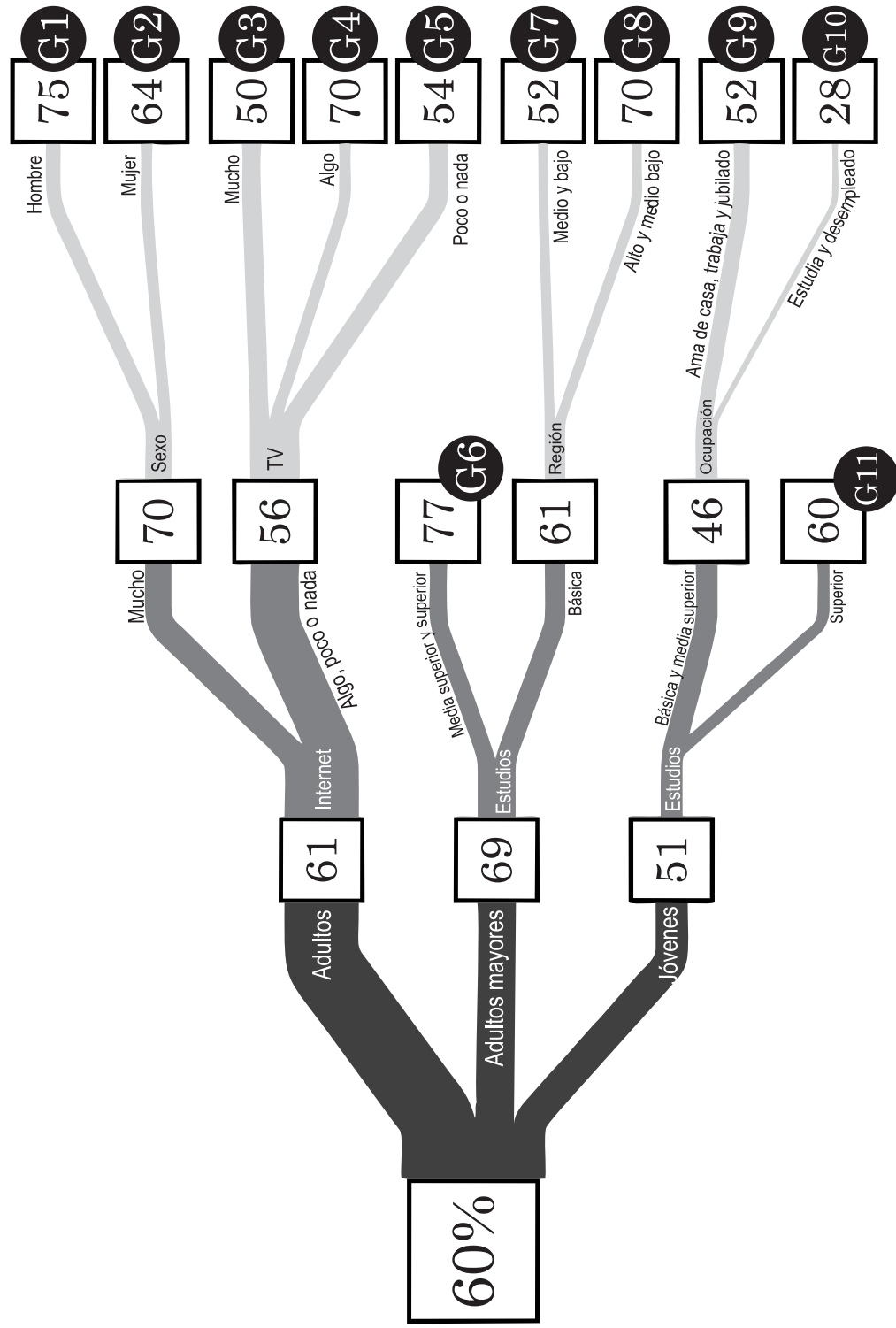
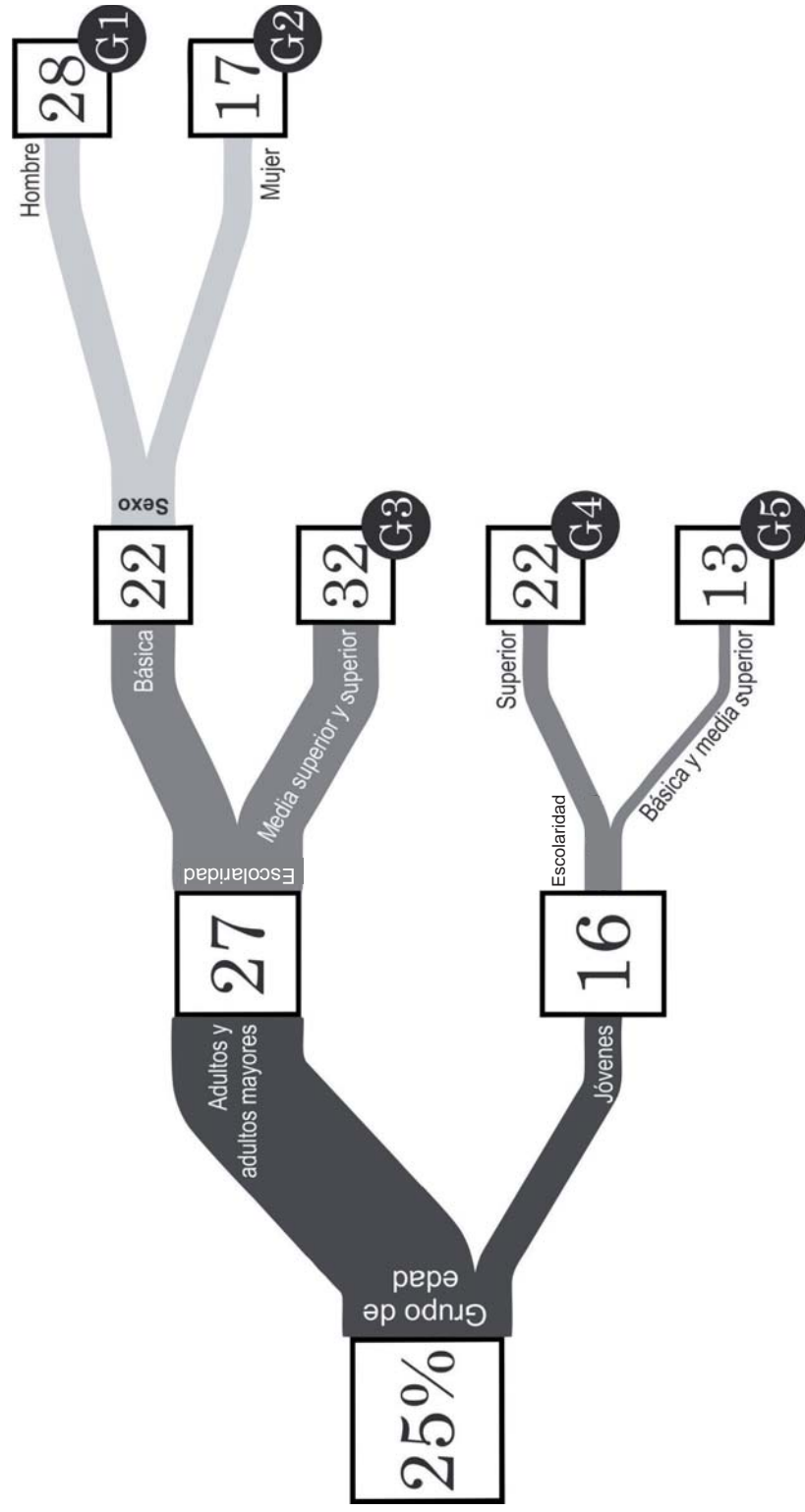


Diagrama 2. Conocimiento del presupuesto participativo



los comités ciudadanos, mientras que los jóvenes<sup>8</sup> con estudios de nivel medio superior o inferior que estudian o están desempleados, son el grupo que menos ha oído hablar de estos comités.

### *Regresión logística*

Con un modelo de regresión logística binaria podemos determinar los factores que influyen en la disposición participativa de los ciudadanos y ciudadanas, de manera que se puedan especificar los medios de comunicación y las instituciones que han tenido impacto en la participación. Se escogió un nivel de significancia de 5% y se aplicó la metodología STEPWISE<sup>9</sup> para obtener un modelo reducido. El detalle de las variables utilizadas se describe en la Tabla 1.

En un ámbito general se encuentra una asociación entre el uso de internet y la disposición de participación. Asimismo, entre más se aprueben los comités ciudadanos y más confianza se tenga en el IEDF, más probabilidad de “participación”<sup>10</sup> se tendrá. Finalmente encontramos la relación entre el interés del ciudadano en los asuntos de la colonia y la disposición en la participación.

### *Análisis multivariado*

En esta sección se realizó un análisis de factores para determinar la estructura interna entre 12 variables, con el fin de generar índices delegacionales de comportamiento participativo. Se presenta la matriz de estructura del análisis con cuatro factores<sup>11</sup> extraídos me-

<sup>8</sup> Personas entre 18 y 29 años de edad.

<sup>9</sup> Se eliminan paso a paso las variables que no son estadísticamente significativas.

<sup>10</sup> Se aclara que se habla de una disposición a participar.

<sup>11</sup> Se ocupó el criterio de los autovalores mayores que uno.

Tabla 1. Descripción de variables

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
UsodeInternet	¿Qué tanto se entera usted de lo que pasa en el Distrito Federal por medio de Internet?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
ConfianzaIEDF	¿Qué tanto confía usted en el Instituto Electoral del Distrito Federal?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
AprobaComités	En general, ¿usted aprueba o desaprueba la labor realizada por los comités ciudadanos?	-2 = Desaprueba mucho -1 = Desaprueba algo 0 = Ni aprueba ni desaprueba 1 = Aprueba algo 2 = Aprueba mucho
InterésAsunto-Vecinal	¿Qué tanto interés tiene usted en los asuntos relacionados con su colonia?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho

dianete componentes principales, aplicando una rotación Varimax<sup>12</sup> (Kaiser, 1958) (Diagrama 3).

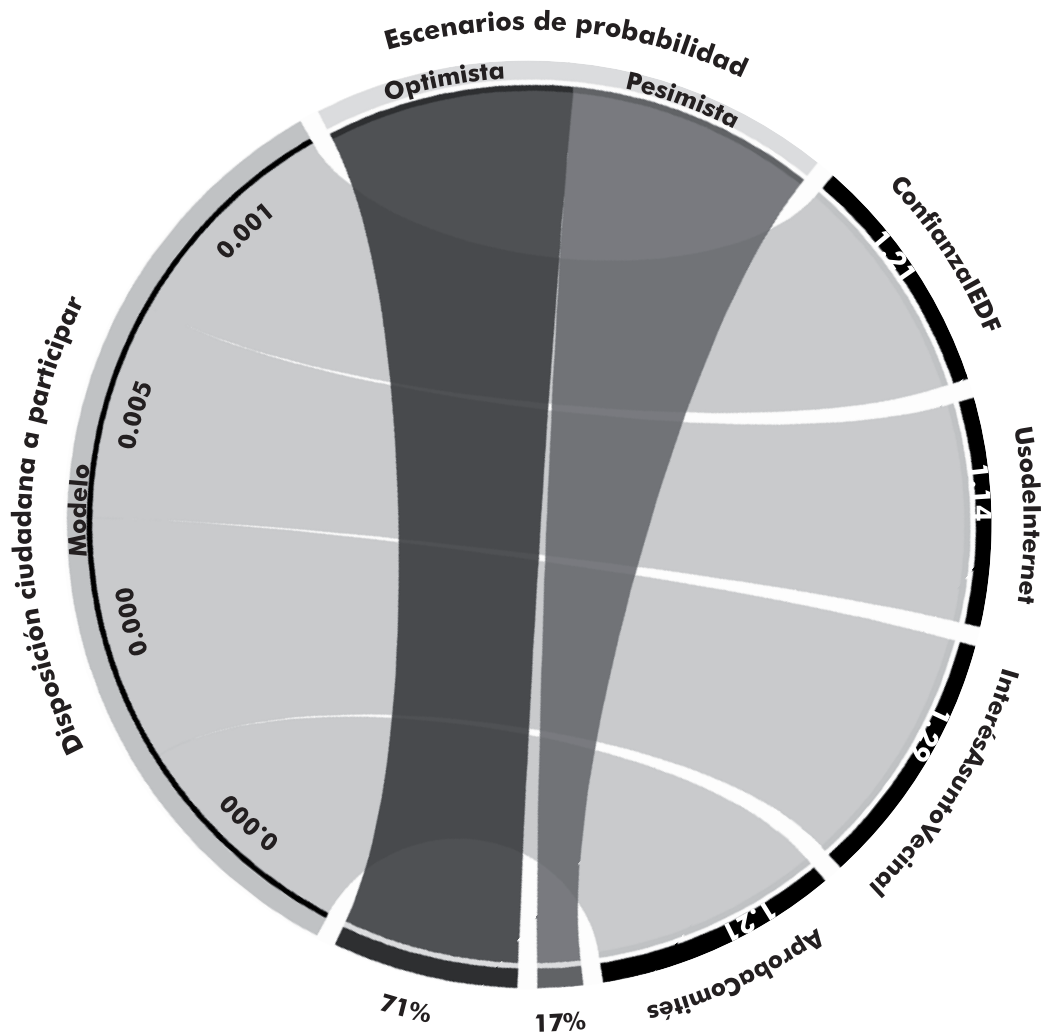
Los coeficientes mostrados en la Tabla 2 representan la correlación de cada variable con cada factor. Esto dio pie para la conformación de cuatro índices participativos, a los cuales se les asignó un determinado nombre dependiendo de las variables que los conforman. Cada índice se obtuvo mediante un análisis de componentes principales,<sup>13</sup> y se reescaló entre 0 y 100 para facilitar la interpretación.<sup>14</sup> El Mapa 1 muestra la distribución de estos índices en cada delegación.

<sup>12</sup> Esta rotación tiene como objetivo facilitar la interpretación de la estructura factorial haciendo que las variables que están muy correlacionadas tengan saturaciones altas en un factor y bajas en el resto.

<sup>13</sup> Método utilizado para la reducción de dimensiones de diversas variables.

<sup>14</sup> Un valor de 0 representa un índice muy bajo, mientras que un valor de 100 representa un valor muy alto.

Diagrama 3. Resumen del modelo estadístico



Modelo. Color gris claro. Variable dependiente: Disposición de participar en CC (1 = está dispuesto, 0 = no está dispuesto)\*

Escenarios: optimista (color gris fuerte), pesimista (color gris Oxford).

En los recuadros negros se muestran las *odds ratio* de cada variable y debajo del modelo el nivel de significancia de cada variable.

\* El presente modelo tiene una  $R^2$  de Nagelkerke de 0.07.

La escala representada en cada mapa es relativa a los valores mínimos y máximos de cada índice.

Cada uno de éstos refleja la opinión o comportamiento en general de la ciudadanía en cada delegación respecto a los temas presentados en todo el trabajo. El *índice de impacto de mecanismos de participación*

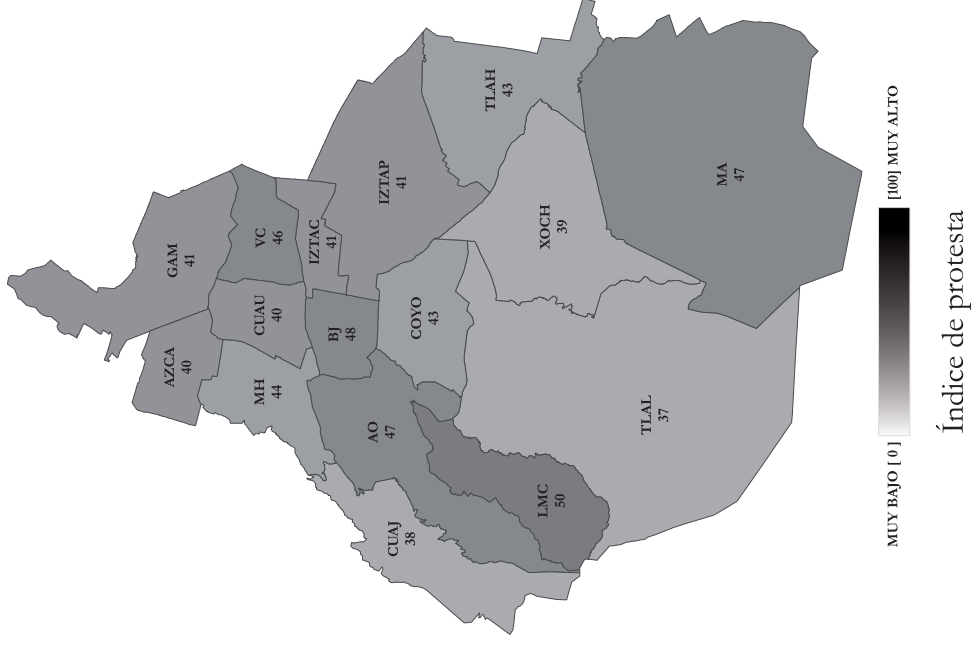
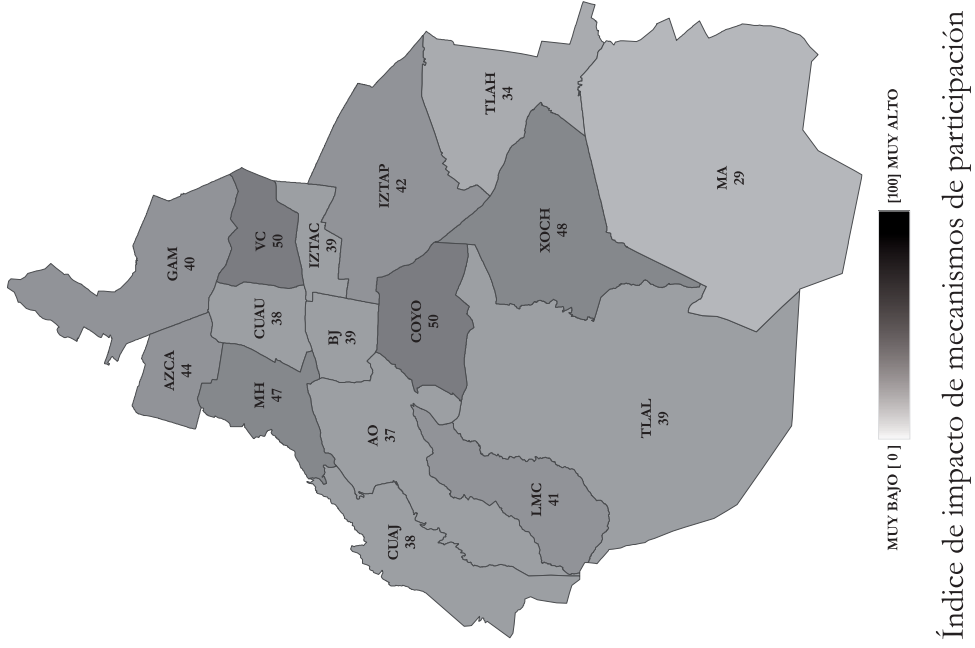
Tabla 2. Matriz de estructura de análisis factorial

<i>Variable</i>	<i>Factor</i>			
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Conocimiento del PP	0.852			
Participación en la CCPP	0.847			
Conocimiento del proyecto ganador	0.835			
Ejecución del proyecto ganador	0.657	0.615		
Aprobación del PP		-0.749		
Conocimiento de los CC		0.795		
Aprobación de los CC		-0.852		
Participación en asambleas			0.674	
Interés ciudadano			-0.817	
Satisfacción con el sistema electoral			0.738	0.562
Confianza en los CC				0.824
Confianza en el IEDF				0.717

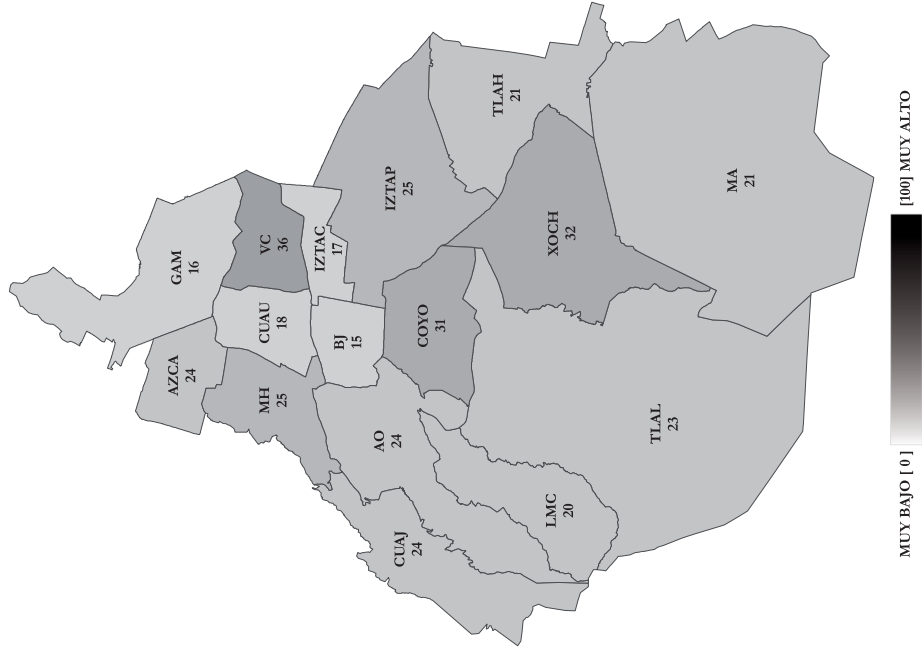
Fuente: Elaboración propia. Sólo se muestran las cargas mayores a 0.4.



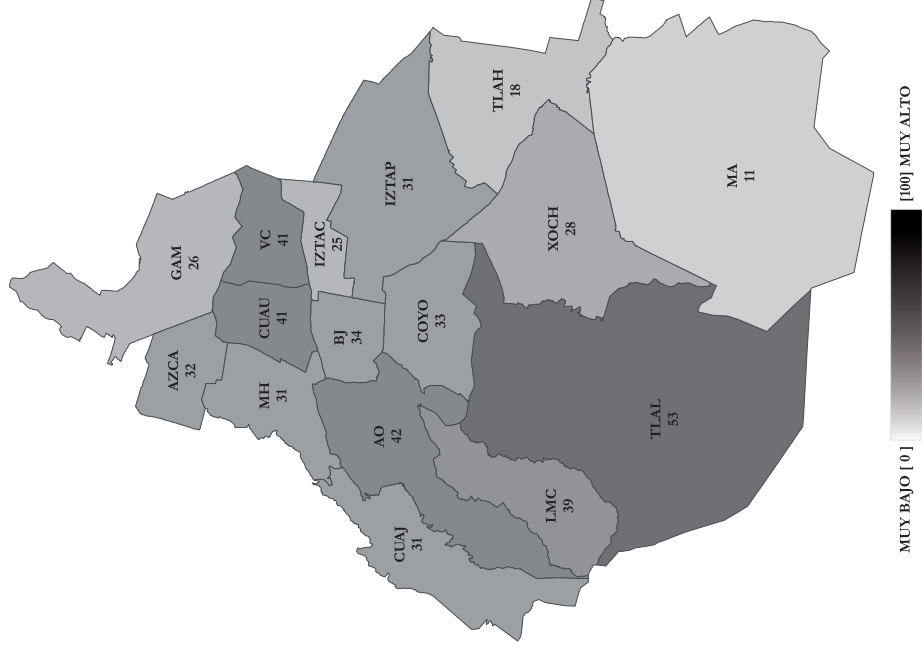
Mapa 1. Índices participativos por delegación



Mapa 1. Índices participativos por delegación



Índice de seguimiento de presupuesto participativo



Índice de credibilidad institucional

señala dónde se tiene más conocimiento y aprobación de los ORC y la CCPP. El *índice de seguimiento de presupuesto participativo* permite visualizar las zonas donde más interés se tiene en este tema. El *índice de protesta* marcará dónde se tiene alta participación, en conjunto con una baja satisfacción con la democracia. Y finalmente el *índice de credibilidad institucional* muestra las delegaciones donde más se confía en los ORC, en el IEDF, y si existe satisfacción con el sistema electoral.

## Conclusiones

Este trabajo es una muestra de los resultados más relevantes del conjunto total de técnicas que permitieron tener evidencias robustas para realizar una serie de recomendaciones que cumplan en su totalidad los objetivos del estudio.

Entre las implicaciones más importantes de los resultados resalta la necesidad de emprender programas sociales que fortalezcan la inclusión de jóvenes en los temas de participación ciudadana, y la posibilidad de aprovechar el interés de los adultos y adultos mayores para este fin.

También es importante el impacto mediático vía electrónica, pues si bien la televisión es el medio de comunicación más utilizado por los encuestados, no tuvo influencia significativa en la disposición de participación ciudadana. Esto indica que es necesaria una exhaustiva evaluación de los programas de difusión en televisión y el aprovechamiento del internet como mecanismo para el fomento. Además, son necesarios programas de concientización vecinal, así como de mejoramiento de la imagen y el desempeño del IEDF y evaluaciones de los comités y consejos con el fin de mejorar su aprobación y en consecuencia la participación.

Cabe subrayar que no sólo se obtuvieron recomendaciones generales, sino también aquellas encaminadas a resolver problemas específicos en cada delegación. Se puede observar en qué zonas

existe mayor impacto de los mecanismos de participación, así como dónde se tiene mayor seguimiento al presupuesto participativo. Se identifican delegaciones con amenaza participativa, es decir, delegaciones donde se está participando en asambleas y hay interés vecinal, en coexistencia con una insatisfacción hacia el sistema electoral; y regiones con poca credibilidad institucional.

Con el objetivo de facilitar la comprensión, puntualizar los hallazgos y visualizar el panorama general de la participación en el Distrito Federal, se presentan las figuras 1, 2 y 3 las cuales resumen el diagnóstico de cada uno de los temas abordados (ORC, CCPP y participación en general) (Figura 1).

La Tabla 2 muestra los principales indicadores que representan a las ORC. En general, se tiene alto conocimiento y aprobación de ellas, pero baja confianza y participación en sus asambleas. Se muestran también los grupos de ciudadanos informados y desinformados, los grupos que más aprueban y menos aprueban, así como los que más confianza y menos confianza tienen. Asimismo, se resumen los aspectos que influyen en la disposición participativa (Figura 2).

Los principales indicadores muestran que la ciudadanía no está bien informada acerca de la CCPP, pero que existe amplia aprobación y legitimidad. Asimismo, se muestra el nivel de sentimiento de empoderamiento ciudadano respecto a la CCPP. Al igual que el diagrama anterior, se muestran los grupos de los ciudadanos informados, los ciudadanos que más aprueban este mecanismo y los grupos que más y menos consideran que se deben realizar las consultas (legitimidad). Por último, se mencionan las delegaciones que mayor y menor seguimiento le han dado a la consulta (Figura 3).

La figura muestra las similitudes y diferencias entre los ciudadanos apáticos y los interesados. Asimismo, indica los grupos de ciudadanos que más confían y menos confían en el IEDF. Finalmente, menciona las delegaciones donde los indicadores participativos son los más altos y los más bajos.

Figura 1. Resumen del diagnóstico de los órganos de representación ciudadana

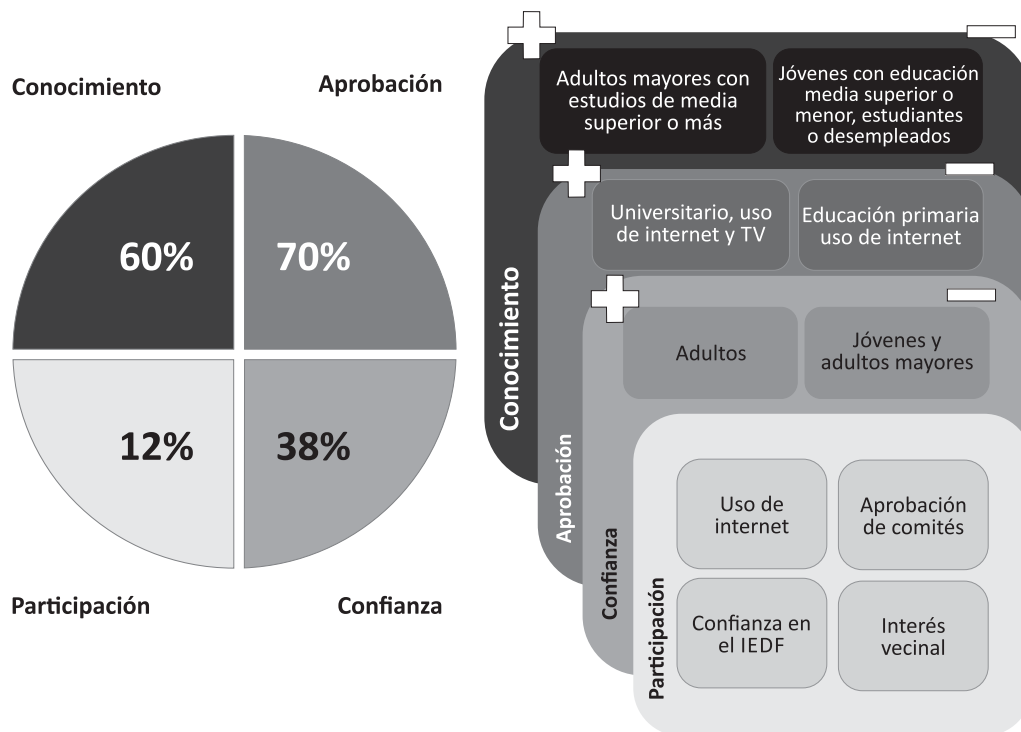


Figura 2. Resumen del diagnóstico de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo

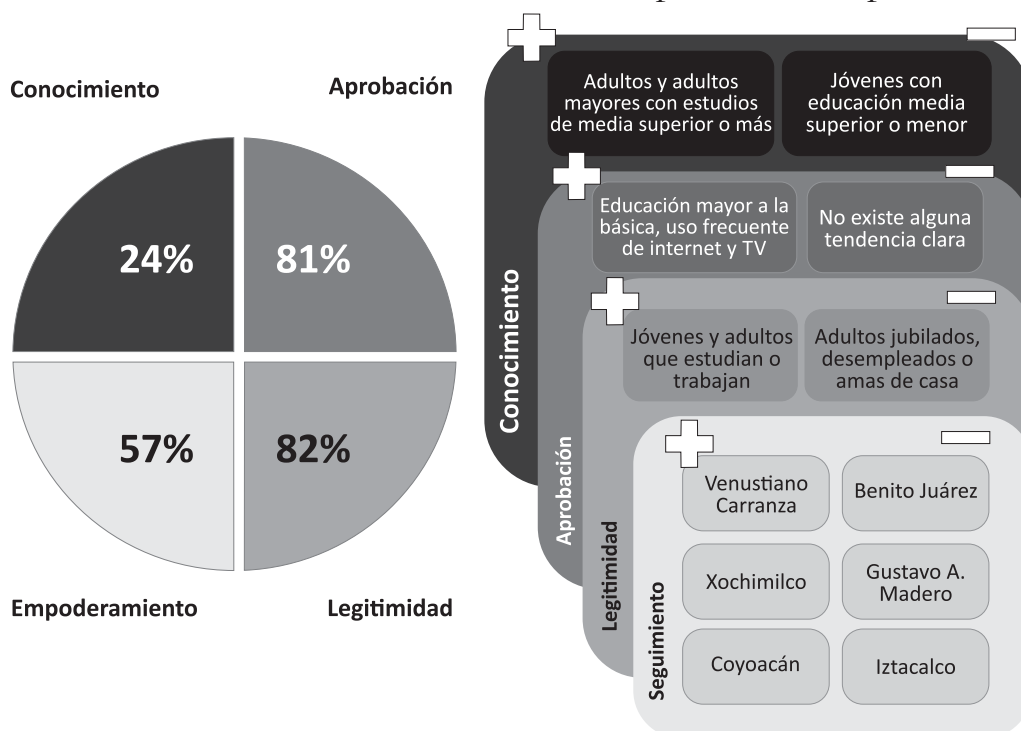
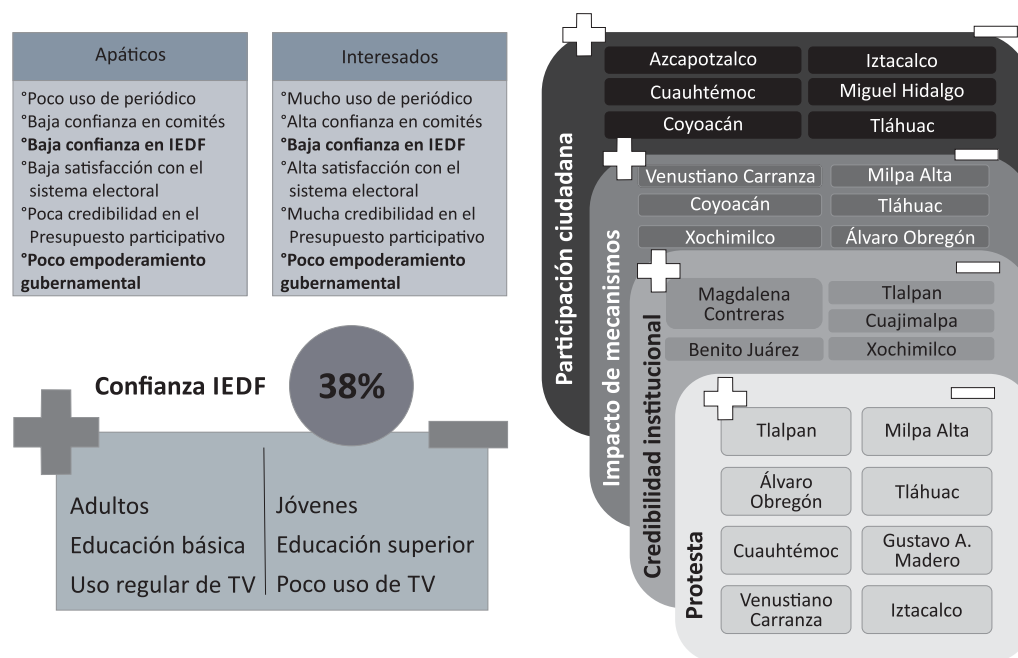


Figura 3. Resumen del diagnóstico de la participación ciudadana en general



Sin duda cada metodología aportó información que, de manera conjunta con las otras, ha generado un diagnóstico completo que permite visualizar el escenario actual en torno a la participación democrática en el Distrito Federal. Los detalles de los resultados, así como las especificaciones metodológicas, se pueden encontrar en el documento de trabajo en extenso en la página del CESOP.

## Referencias bibliográficas

- IEDF (2010), *Manual de capacitación para integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos*.
- Kaiser, H. F. (1958), "The varimax criterion for analytic rotation in factor analysis", *Psychometrika*, vol., núm.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de mayo de 2004.
- Magidson, J. (1993), "The use of the new ordinal algorithm in CHAID to target profitable segments", *Journal of Data Base Marketing*, vol., núm.



# Transparencia y rendición de cuentas para arribar a la consolidación democrática. Percepciones ciudadanas y determinantes

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez*

## **Resumen**

En este documento se tiene el objetivo de conocer las percepciones ciudadanas en torno al tema de transparencia, corrupción y rendición de cuentas y determinar los elementos relevantes que influyen en la percepción de una buena transparencia gubernamental, entendiendo que el acceso a la información pública gubernamental es un componente de la normalidad de una democracia que busca ser consolidada.

Los resultados dan pie a una serie de recomendaciones en temas de accesibilidad y credibilidad de la información, rendición de cuentas y percepción de la corrupción, que buscan abonar al debate en torno al aumento de buenas prácticas en los gobiernos de cualquier orden.

*Palabras clave:* transparencia, rendición de cuentas, corrupción, acceso a la información, opinión pública.



## Introducción

Desde la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en épocas del recién entrado siglo XXI, en México se comenzó a hablar de una época de reformas democráticas de segunda y de tercera generación, es decir, de modificaciones puntuales que ya no estaban centradas en las reglas de acceso al poder sino que se concentraron en las normas que apuntalan la normalidad de una democracia consolidada, tal es el caso de los ordenamientos en materia de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas.

En fechas más recientes, el Poder Reformador de la Constitución aprobó modificaciones a la Carta Magna en materia de combate a la corrupción a través de un Sistema Nacional Anticorrupción y posteriormente fue creada la legislación secundaria a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP).

La Semana Nacional de la Transparencia 2015, coordinada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, antes IFAI), se debatió sobre los nuevos retos que presentan las modificaciones constitucionales y legales en materia de transparencia, y sobre el descontento ciudadano ante el desempeño de las instituciones, lo que ha motivado el impulso del *gobierno abierto*, esquema que permite la colaboración entre las instituciones públicas y la sociedad. Con el objetivo de determinar el grado de transparencia y rendición de cuentas en México, y obtener evidencias que den rumbo a decisiones para mejorar la percepción de transparencia en el país, el CESOP instrumentó una encuesta telefónica nacional que recopila opiniones sobre el INAI y la evaluación de las autoridades en torno a la normatividad de transparencia. Los siguientes análisis muestran dichas percepciones y las relacionan con el grado de transparencia en México.

Con el objetivo de determinar el grado de transparencia y rendiciones de cuentas en México, así como obtener evidencias que den rumbo a decisiones para mejorar la percepción de transparencia en el país, el CESOP instrumentó una encuesta telefónica nacional que recopila opiniones sobre el INAI y la evaluación de las autoridades en torno a la normatividad de transparencia. Los siguientes análisis muestran dichas percepciones y las relacionan con el grado de transparencia en México.

## Marco teórico

Para hablar de un Estado democrático es necesario contar con el atributo de la *legitimidad*, y uno de los pasos para lograrla es a través de la obligación que tiene el Estado de informar a sus ciudadanos, y que éstos tengan acceso a la información pública, rendición de cuentas y transparencia. Para ello se requiere no sólo de una vía abierta a los documentos elaborados en dependencias y entidades gubernamentales, sino que éstos sean confiables, útiles y oportunos.

En México se reconoció el derecho a la información formalmente en 1977, a través de la reforma constitucional al artículo 6º, en el que se adiciona un párrafo “el derecho a la información será garantizada por el Estado”, pero es hasta 2002 cuando se creó el primero cuerpo de ley para ejercer el derecho a la información con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LGTAIPIG), y con esto la creación del IFAI, seis años más tarde; en 2008, con la Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Penales, los partidos políticos son sujetos obligados en materia de transparencia. Cabe mencionar que antes de que la transparencia fuera una obligación legal, en 2002 el IFE acordó difundir públicamente la lista de las aportaciones de los simpatizantes siendo éste un antecedente en esa dirección.

La transparencia es un atributo que debe acompañar al acceso a la información, es por ello que se han trazado dos estrategias institucionales para aumentar su presencia en el gobierno de México; la primera implica la divulgación obligatoria de información de cada dependencia, a través del “portal de transparencia” en sus sitios de internet. Y la segunda es el proceso por el cual la ciudadanía solicita información o documentos específicos al gobierno federal, aludiendo también al derecho de petición.

La transparencia sólo resulta de utilidad si permite hacer una evaluación de la gestión del gobierno en turno. Es por ello que hoy en día se habla del Gobierno Abierto, a través del cual se reconoce que ni las instituciones políticas ni las administraciones públicas son ya el único actor con capacidad de influir en los procesos de gobernabilidad; se necesitan ciudadanos y organizaciones como segundo paso para garantizar el Estado democrático.

El término Gobierno Abierto surgió en Estados Unidos en 1966, y se usó como sinónimo de la rendición de cuentas públicas, refiriéndose principalmente a la difusión de información del gobierno. Más tarde el concepto se amplió hasta incluir las nuevas oportunidades de innovación, eficiencia y flexibilidad en el gobierno digital.

Es hasta enero de 2009 que el presidente Barack Obama firma el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, y en septiembre de 2010, Uruguay inaugura su portal nacional de datos abiertos; por cierto, el primero en América Latina. Un año más tarde, en 2011, se da la Alianza para el Gobierno Abierto, año en el que México presenta su plan de acción.

Dicha alianza está dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

El Gobierno Abierto insta una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder del gobierno y el ciuda-

dano, lo que implica dar voz a una ciudadanía activa y responsable, basada en una confianza recíproca, lo que ha llamado la atención de los encargados de la formulación de políticas públicas.

## Resultados

La encuesta fue diseñada por la Dirección de Opinión Pública del CESOP y aplicada vía telefónica del 9 al 11 de octubre de 2015 a 913 ciudadanos en todo el país. Las estimaciones presentadas tienen un margen de error máximo de 3.2% con un nivel de confianza de 95%. Asimismo, los intervalos de confianza y pruebas estadísticas reportadas en este apartado se realizaron con un nivel de significancia de 5%.

El INAI es mayoritariamente conocido por la población en estudio<sup>1</sup> estimándose que al menos 51% lo conoce. Se calcula también que entre 42 y 49% de la ciudadanía no conoce ni ha oído hablar de este instituto. De los que sí conocen al INAI, en general se obtienen buenas evaluaciones de las funciones de este instituto (Gráfica 1).

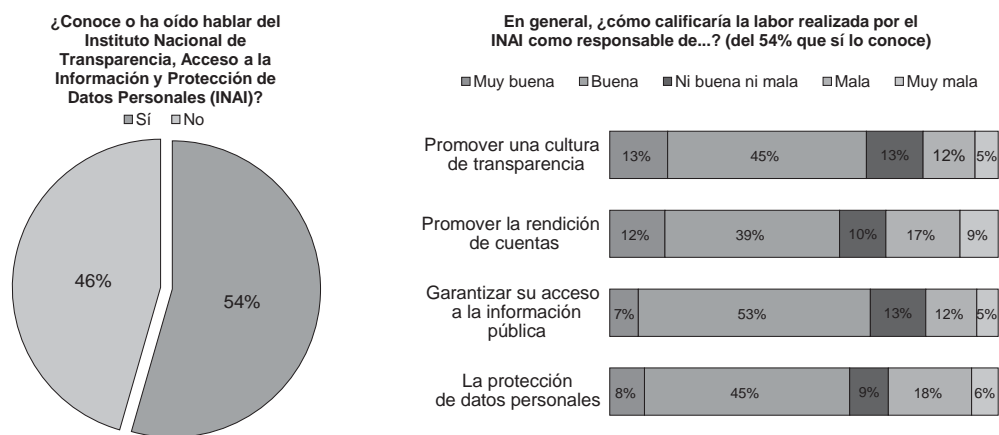
Los gobiernos estatales son evaluados como poco o nada transparentes por al menos 63% de los ciudadanos, y únicamente entre 27 y 33% considera que los gobiernos son muy o algo transparentes (Gráfica 2).

En este sentido, la ciudadanía considera que las autoridades estatales ocultan o niegan información, que no se tiene una buena rendición de cuentas y que se hace mal uso de los datos personales (Tabla 1).

Además, la ciudadanía reporta poca accesibilidad a la información pública (Gráfica 3). Se estima que entre 37 y 44% opina que

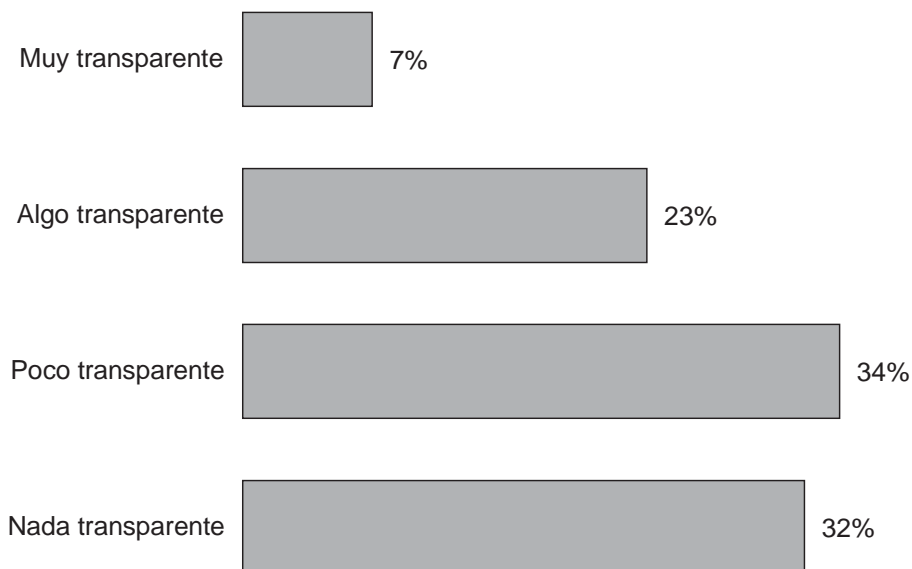
<sup>1</sup> En lo sucesivo nos referiremos como *población* o *ciudadanía* a la población objetivo del estudio: personas de 18 años de edad o más que cuentan con teléfono fijo en su domicilio, a menos que se especifique lo contrario.

Gráfica 1. Conocimiento y evaluación del INAI



No se muestra el porcentaje de “no sabe y no contestó”; sumando estas categorías se obtiene el 100%.

Gráfica 2. ¿Qué tan transparente cree usted que es el gobierno de su estado?



No se muestra el porcentaje de “no sabe y no contestó”; sumando estas categorías se obtiene el 100%.

Tabla 1

¿Cree usted que en su estado...?*	Respuesta	
	Sí	No
¿las autoridades niegan u ocultan información?	78%	15%
¿se hace mal uso de datos personales?	63%	27%
¿el gobierno tiene buena rendición de cuentas?	21%	72%
¿los funcionarios públicos son elegidos a través de un proceso transparente?***	25%	72%

\* No se muestran los porcentajes de no sabe, no contestó; sumándolos se obtiene el 100%.

\*\* Esta pregunta es a nivel nacional y no a nivel estatal.

Gráfica 3. ¿Qué tan accesible es la información sobre... en el gobierno de su estado?\*



\* No se muestra el porcentaje de “no sabe” y “no contestó”; sumando estas categorías se obtiene el 100%.

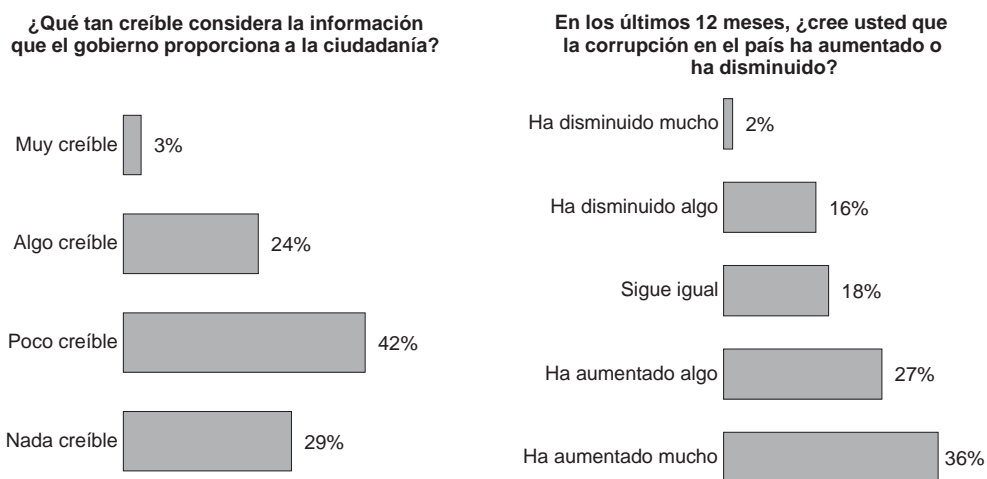
la información respecto a los sueldos de los funcionarios es nada accesible, mientras que entre 34 y 40% asegura que tampoco lo son las licitaciones y contratos del gobierno estatal (Gráfica 4).

Otro de los problemas detectados es la falta de credibilidad de la información, ya que al menos 69% de la ciudadanía cree poco o nada en la información que proporciona el gobierno, y a lo más 29% asegura que es muy o algo creíble. Finalmente, la percepción de corrupción ha aumentado de manera considerable. Se observa una mayoría (63%) que considera que la corrupción es mayor que hace 12 meses.

## Modelo de regresión logística

Con base en los resultados anteriores se modelará la probabilidad de que un ciudadano considere o no que el gobierno de su estado es

Gráfica 4. Credibilidad en la información y corrupción



No se muestra el porcentaje de “no sabe” y “no contestó”; sumando estas categorías se obtiene el 100%.

transparente,<sup>2</sup> obteniendo la relación de un conjunto de opiniones con la razón de probabilidades u *odds ratio*<sup>3</sup> de dicha probabilidad. Con esto, detectaremos la directriz ciudadana en torno a las políticas públicas que deben resaltar en el tema de transparencia del gobierno; únicamente reportamos aquellos factores que resultaron significativos. La Tabla 2 muestra la descripción de las variables utilizadas.

La variable dependiente en el modelo es la percepción de transparencia en los estados de la república, la cual se midió con la siguiente pregunta: ¿Qué tan transparente cree usted que es el gobierno de su estado: mucho, algo, poco o nada? Se aplicó la metodología *step-wise* para obtener un modelo reducido y la estimación se realizó mediante el *software* estadístico SPSS versión 18 (Diagrama 1).

La primera consideración del modelo acerca de que si los gobiernos estatales ocultan información, la relación que se encuentra es que si la ciudadanía considera que el gobierno estatal posee información y no la hace pública, entonces disminuye la probabilidad de percibir un gobierno transparente.

Esta asociación causal nos remite al sentido común, ya que si los ciudadanos piensan que el gobierno tiene más información de la que hace del conocimiento de la población, entonces se puede inferir que no es un gobierno transparente, situación respaldada por los hallazgos de la investigación.

Un segundo elemento de utilidad para explicar la percepción de la transparencia en los gobiernos es la rendición de cuentas, ya que si se cree que el gobierno de su Estado tiene una rendición de cuentas aceptable, entonces aumenta la probabilidad de que también aprecien que la transparencia forma parte de los valores del aparato gubernamental de que se trate.

<sup>2</sup> La modelación se hizo mediante regresión logística binaria utilizada para modelar situaciones en donde la respuesta toma sólo dos valores: Sí o no, cierto o falso, presencia o ausencia, etcétera.

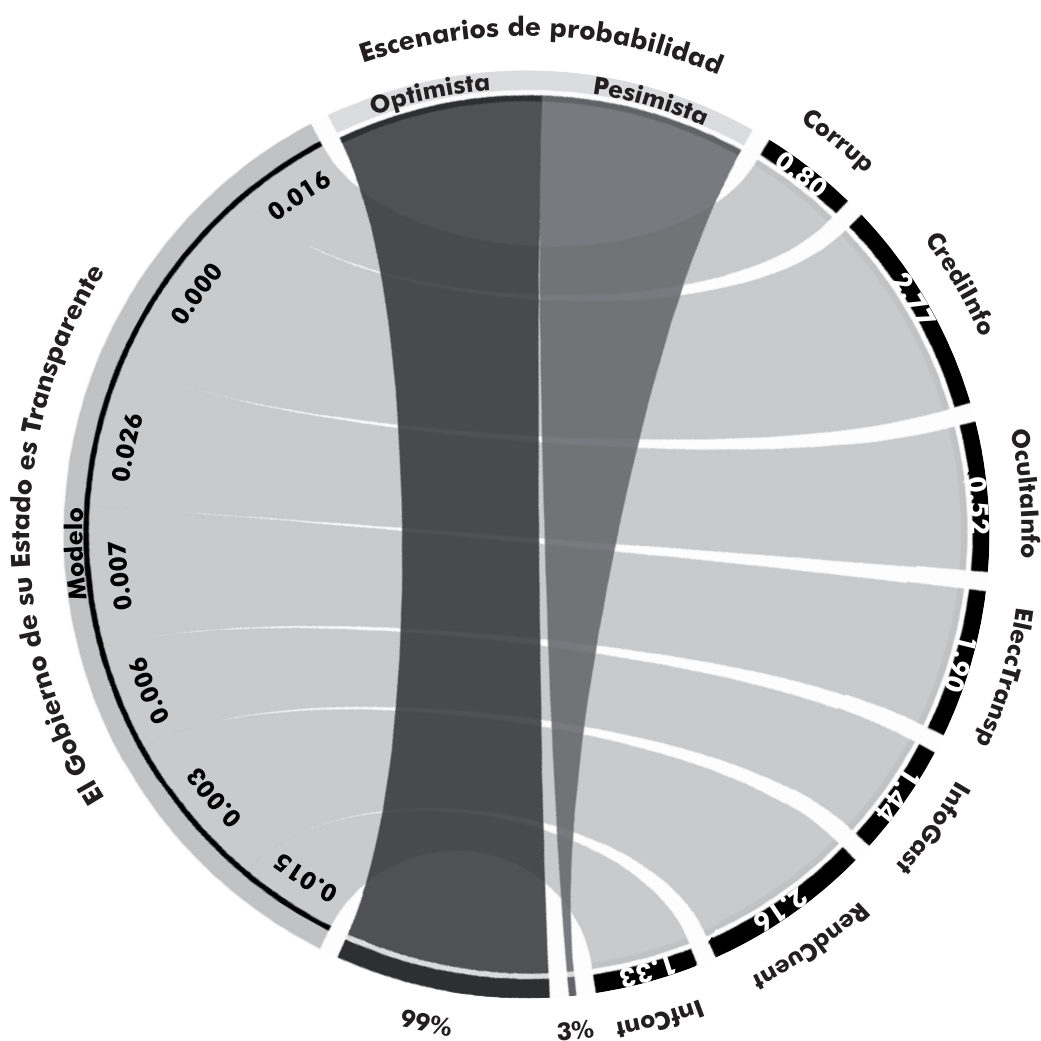
<sup>3</sup> Si  $p$  es la probabilidad de ocurrencia de un evento, entonces  $1-p$  es la probabilidad de no ocurrencia. La razón de probabilidades se define como  $\frac{p}{1-p}$



Tabla 2. Descripción de variables

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
InfoGast	¿Qué tan accesible es la información sobre lo que gasta el gobierno de su estado?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
InfCont	¿Qué tan accesible es la información sobre licitaciones y contratos en el gobierno de su estado?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
CrediInfo	¿Qué tan creíble es la información que proporciona el gobierno a la ciudadanía?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
Corrup	¿En los últimos 12 meses, la corrupción en el país ha aumentado o disminuido?	-2 = Disminuido mucho -1 = Disminuido algo 0 = Sigue igual 1 = Aumentado algo 2 = Aumentado mucho
OcultaInfo	¿Cree usted que en su estado las autoridades niegan u ocultan información?	1 = Sí 0 = No
RendCuent	¿Cree usted que en su estado el gobierno tiene buena rendición de cuentas?	1 = Sí 0 = No
EleccTransp	¿Usted considera que en el país los funcionarios públicos son elegidos a través de un proceso transparente?	1 = Sí 0 = No

Diagrama 1. Resumen del modelo estadístico



Modelo. Color gris claro. Variable dependiente: El gobierno de su estado es transparente (1 = sí, 0 = no).\*

Escenarios: optimista (color gris fuerte), pesimista (color gris Oxford).

En los recuadros negros se muestran las *odds ratio* de cada variable y debajo del modelo el nivel de significancia de cada variable.

\* El presente modelo tiene una  $R^2$  de Nagelkerke de 0.45.

La rendición de cuentas es un componente que impacta de manera directa en la percepción de la transparencia gubernamental, situación que no tendría que tomarse como verdad de Perogrullo ya que la transparencia y la rendición de cuentas suelen tomarse en conjunto, pero no son una ni la misma cosa. Es por eso que un factor como la rendición de cuentas tiene un efecto positivo en la percepción de transparencia.

El siguiente dispositivo que nos permite explicar la percepción de transparencia está asociado a una cuestión de accesibilidad de la información, principalmente en dos temas: el gasto del gobierno y los contratos y licitaciones, ya que se encontró que cuando la ciudadanía observa un aumento en la accesibilidad de esta información también aumenta la probabilidad de que se aprecie que el gobierno es transparente.

Los mecanismos que favorecen la accesibilidad de la información pueden ir desde mejoras en las ventanillas de atención a usuarios hasta las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información y de la comunicación para acercar de manera digital los contenidos gubernamentales a la ciudadanía. Todos estos elementos tendrán un efecto positivo en la percepción ciudadana sobre transparencia gubernamental.

Una de las situaciones a destacar es que conforme más creíble sea la información que el gobierno otorga (a juicio de las personas), entonces aumentará sustancialmente la probabilidad de que la ciudadanía califique como transparente al gobierno de que se trate. Esta relación existente es de la más alta importancia, por lo que los gobiernos necesitan implementar políticas encaminadas no sólo a ser transparentes sino a generar confianza en las acciones llevadas a cabo.

Finalmente, podemos asegurar con una confianza de 95% que conforme se crea que la corrupción en el país ha aumentado en los últimos 12 meses, entonces disminuirá la probabilidad de calificar como transparentes a los gobiernos estatales o, lo que es igual, conforme se perciba de manera retrospectiva que la corrupción ha

disminuido en el país, entonces también aumentará la probabilidad de asegurar que el gobierno es transparente.

Con los resultados del modelo encontramos un escenario completamente pesimista:

- si el gobierno del estado oculta información y no tiene una buena rendición de cuentas;
- si los funcionarios públicos no se eligen de manera transparente;
- si la información sobre lo que gasta el gobierno y sobre licitaciones y contratos no es accesible;
- si la información proporcionada no es creíble;
- si se percibe que la corrupción ha aumentado en el último año.

Entonces se tendrá una probabilidad de 3% de considerar que el gobierno es transparente, mientras que en un escenario completamente optimista se tendría una probabilidad de 99%.

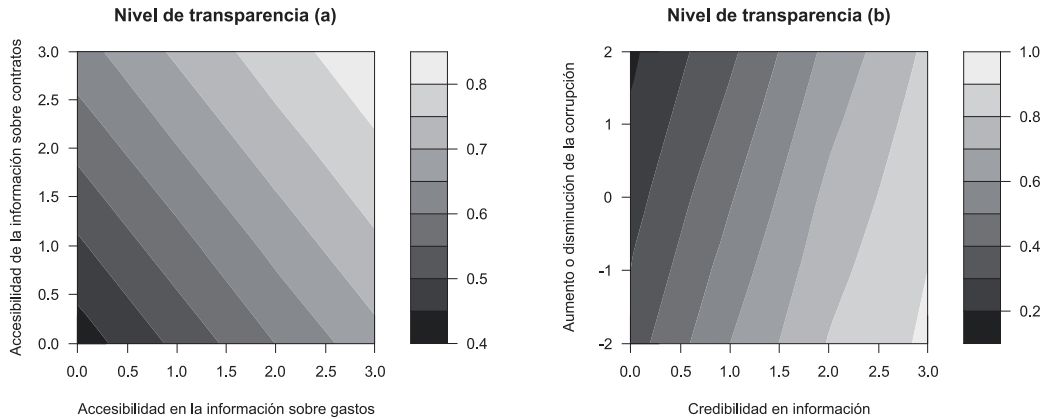
En las siguientes gráficas de contorno se comparan dos escenarios para cotejar el nivel de transparencia ciudadano (evaluado como la probabilidad de que se crea que el gobierno es transparente) en función de: 1) La accesibilidad a la información, y 2) La credibilidad de la información y la corrupción (Gráfica 5).

Se observa que en ambos casos se alcanzan niveles de transparencia superiores al 70%. No obstante, del escenario *(b)* notamos que si se mantiene una credibilidad alta, no importará la percepción de corrupción.

## Conclusiones

La existencia de la corrupción en nuestro país va dejando a su paso varios inconvenientes: transtorna al Estado democrático, amenaza los derechos humanos, las instituciones; frena el desarrollo econó-

Gráfica 5. Gráficos de contorno acerca de diferentes escenarios



a) Escenario donde no se tiene una buena rendición de cuentas y los funcionarios no se eligen mediante procesos transparentes; sin embargo, el gobierno no oculta información y se cuenta con “algo” de credibilidad en ella, además los niveles de corrupción no han aumentado ni disminuido (constante).

b) Escenario donde no se tiene una buena rendición de cuentas y los funcionarios no se eligen mediante procesos transparentes; sin embargo, el gobierno no oculta información y se tiene “algo” de accesibilidad a ella en cuestión de gasto y contratos.

mico y social; agudiza la pobreza, favorece la consolidación de élites y burocracias políticas y económicas; acaba con la legitimidad de los gobiernos y genera una total desconfianza de los ciudadanos hacia los gobernantes. Es por ello que en los últimos años ha sido prioridad para todos los gobiernos y una de las principales exigencias en la agenda pública contar con las herramientas necesarias para abatir este mal, por lo que avanzar en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y gobierno abierto, representa un paso hacia la consolidación de una verdadera democracia.

Partir de la evidencia empírica reportada en el apartado anterior permite generar una serie de recomendaciones encaminadas al fortalecimiento democrático:

- Se requieren mecanismos de reforzamiento para evitar que los gobiernos estatales y el federal oculten información, por lo que el INAI, en su carácter de órgano constitucional autó-

nomo, necesita ser el árbitro entre autoridades y ciudadanos y resolver en función de criterios que abonen a la transparencia gubernamental, salvaguardando la seguridad nacional sí, pero también velando por el derecho democrático de acceso a la información pública.

- Los gobiernos estatales necesitan acercar a la ciudadanía los resultados de sus gestiones, por lo que la rendición de cuentas no debe convertirse en una actividad mecánica que las autoridades realizan por consigna, sino un ejercicio de retroalimentación entre gobernantes y gobernados que facilita la consolidación democrática desde los niveles locales hasta el federal
- La accesibilidad de la información es un elemento preponderante para que la ciudadanía califique como *transparente* a un gobierno, por lo que es necesario que se observen modificaciones en los dispositivos implementados para informar, especialmente en materia de gasto gubernamental y de contratos y licitaciones con entidades privadas; la corrupción fácilmente se esconde a través de contratación de personas poco calificadas para los puestos de gobierno y en las licitaciones amañadas, por lo que el acceso digital a contratos puede significar un avance por demás significativo.
- La credibilidad en las instituciones gubernamentales es uno de los problemas estructurales que forman parte de la agenda de la opinión pública desde hace al menos una década. Sin duda hace falta que la ciudadanía crea nuevamente en la política, pero los gobernantes deben ganarse la confianza y construir carreras políticas sustentadas en la credibilidad, lo cual, sin duda, es uno de los atavismos más grandes en la democracia mexicana.

La corrupción sólo puede combatirse a través de herramientas transparente, que fomenten rendición de cuentas y que castiguen

las malas prácticas en el gobierno. Sirva este estudio para abonar en materia de consolidación democrática a través de la modelación formal de los elementos que guardan una relación causal empírica con la percepción de la transparencia gubernamental.

## **Bibliografía**

Emmerich, G. E. (2004), “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 4, segundo semestre, pp. 67-90.

# El tercer informe presidencial. Credibilidad en la rendición de cuentas del Ejecutivo

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y Juan José Reyes Vázquez*

## **Resumen**

El pasado 1 de septiembre el presidente Enrique Peña Nieto envió a la Cámara de Diputados el Tercer Informe de Gobierno a efecto de especificar el estado que guarda la administración pública a su cargo, tal como lo establece el artículo 69 de la Carta Magna. El contenido del informe es de relevancia capital para la vida política nacional, por lo que el CESOP realizó una encuesta telefónica nacional<sup>1</sup> para conocer las percepciones ciudadanas al respecto. El presente documento tiene como objetivo contrastar los avances mencionados en el informe presidencial con las opiniones ciudadanas, así como determinar las políticas públicas y rubros de opinión que influyen en la credibilidad de la rendición de cuentas y de logros importantes presentados por el titular del Ejecutivo. Los resultados indican que el respeto a los derechos humanos, los beneficios de las reformas estructurales y el creci-

<sup>1</sup>La encuesta se realizó del 11 al 13 de septiembre de 2015. La muestra fue seleccionada de manera aleatoria y se realizaron 927 entrevistas con un margen de error máximo de  $\pm 3.2\%$  con un nivel de confianza de 95%.



miento económico son los factores claves para obtener una mayor credibilidad.

*Palabras clave:* informe de gobierno, Poder Ejecutivo, rendición de cuentas, credibilidad, derechos humanos, reformas estructurales, crecimiento económico.

## Introducción

Es responsabilidad del Poder Ejecutivo entregar un informe pormenorizado sobre el estado que guarda la administración a su cargo, tal como lo establece el artículo 69 constitucional: “... el presidente de la república presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”.<sup>2</sup>

En este tercer informe de gobierno el presidente de la república Enrique Peña Nieto comunicó que el país está avanzando gracias a las reformas transformadoras, los grandes proyectos de infraestructura, las políticas públicas a favor de la productividad y las inversiones generadoras de empleo.<sup>3</sup>

En temas de seguridad reportó que “es un hecho que la violencia está disminuyendo en México”, y que “la mayoría de los delitos de alto impacto también ha disminuido en la primera mitad de la administración”. Lo anterior con base en datos del INEGI y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por su parte, en materia económica expresó que “la Cruzada Nacional contra el Hambre ha demostrado ser una estrategia efectiva para combatir la pobreza extrema y el hambre”, logrando reducir las carencias sociales entre los beneficiarios de la Cruzada de 2013 a 2015, según datos del Coneval en su Informe de Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Especificó que

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

<sup>3</sup> Mensaje del presidente Enrique Peña Nieto, con motivo del tercer informe de gobierno.

“de acuerdo con el INEGI, en julio la inflación anual fue de 2.74%, la tasa de inflación más baja para un mes de julio desde hace 45 años”, refiriéndose a este hecho como un beneficio para los bolsillos de los mexicanos. Por otra parte, de acuerdo con cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social, “en lo que va de la administración se han creado 1 millón 424 mil puestos de trabajo formales”.

Del mismo documento se recuperan estos datos acerca de que las reformas económicas<sup>4</sup> “ya comienzan a ofrecer beneficios tangibles a las familias y empresas mexicanas”. Se mencionan ejemplos de cada una de ellas como la reducción de la tasa de desocupación, la reducción de las tasas de interés en créditos personales, la reducción del costo del servicio de telefonía y la reducción de las tarifas eléctricas.

Finalmente recalcó “un compromiso ineludible con los derechos humanos y el respaldo a las víctimas de violencia”; afirmó que se han aceptado todas las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y que se está avanzando en su cumplimiento.

En este ejercicio de rendición de cuentas se mencionan avances que han beneficiado la economía y la calidad de vida de los mexicanos; no obstante, es de nuestro interés contrastar estas cifras con la opinión de los ciudadanos. Con el objetivo de detectar el grado de concordancia entre los avances presentados y las percepciones de la ciudadanía se diseñó una encuesta que recopila sus opiniones en los temas mencionados. Los siguientes análisis muestran tales percepciones y las relacionan con la rendición de cuentas del Ejecutivo.

## **Análisis de resultados**

La encuesta fue diseñada por el CESOP y aplicada vía telefónica del 11 al 13 de septiembre del año en curso a 927 ciudadanos en todo

<sup>4</sup> Se refiere a las reformas en materia laboral, financiera, de competencia económica, energética y de telecomunicaciones.

el país. Las estimaciones presentadas tienen un margen de error máximo de 3.2% con un nivel de confianza del 95%. Asimismo, los intervalos de confianza y pruebas estadísticas reportadas en este apartado se realizaron con un nivel de significancia de 5%.

El informe del presidente fue mayoritariamente conocido por nuestra población en estudio,<sup>5</sup> y se estima que al menos 50.2% de la ciudadanía se enteró del acontecimiento (Gráfica 1).

De las personas que se enteraron del informe, entre 60 y 67% consideran que el presidente Peña Nieto no entregó cuentas claras, mientras que un máximo de 32% considera que sí lo hizo. Es de destacar que al menos 53% de esta misma población opina que el Ejecutivo no exhibió avances importantes, y que entre 32 y 40% afirma lo contrario (Gráfica 2).

Entre 64 y 70% de la ciudadanía asegura que en lo que va de su mandato la corrupción se ha incrementado mucho, mientras que entre 56 y 62% piensa lo mismo de la delincuencia. Se estima también que entre 60 y 66% de la población considera que las oportunidades de desarrollo se han incrementado poco o nada, y de manera similar opinan entre 65 y 71% en el tema de generación de empleos, siendo éste el peor evaluado.

En el mismo sentido, entre 74 y 80% de la población no cree que se haya reducido la pobreza extrema en el país dentro de la primera mitad del sexenio; la misma situación la percibe entre 71 y 76% sobre los homicidios. Entre 26 y 32% de la ciudadanía asegura que las reformas impulsadas sí están beneficiando a los mexicanos, mientras que entre 28 y 34% sí acepta que se crearon cerca de 1.5 millones de empleos (Tabla 1).

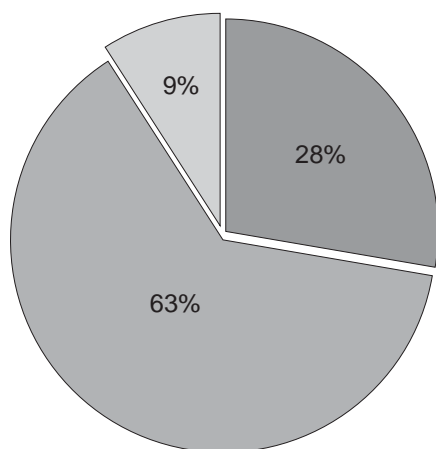
Las recomendaciones de la CNDH son de importancia capital, ya que al menos 59% de la ciudadanía considera que el gobierno federal no las ha aceptado todas y un máximo de 31% asegura que la

<sup>5</sup> En lo sucesivo nos referiremos como *población o ciudadanía* a la población objetivo del estudio: personas con 18 años de edad o más que cuentan con teléfono fijo en su domicilio, a menos que se especifique lo contrario.

## Gráfica 1. Rendición de cuentas y avances importantes

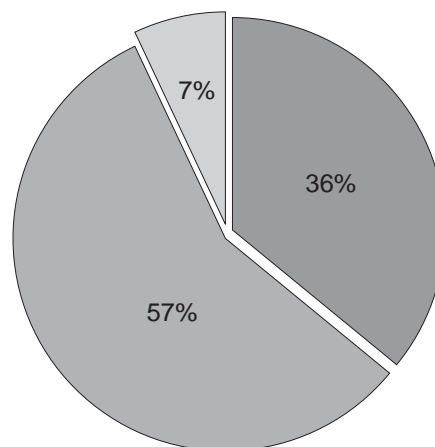
¿Considera usted que con este tercer informe el presidente ha rendido cuentas claras a la ciudadanía?

■ Sí ■ No ■ Ns/Nc

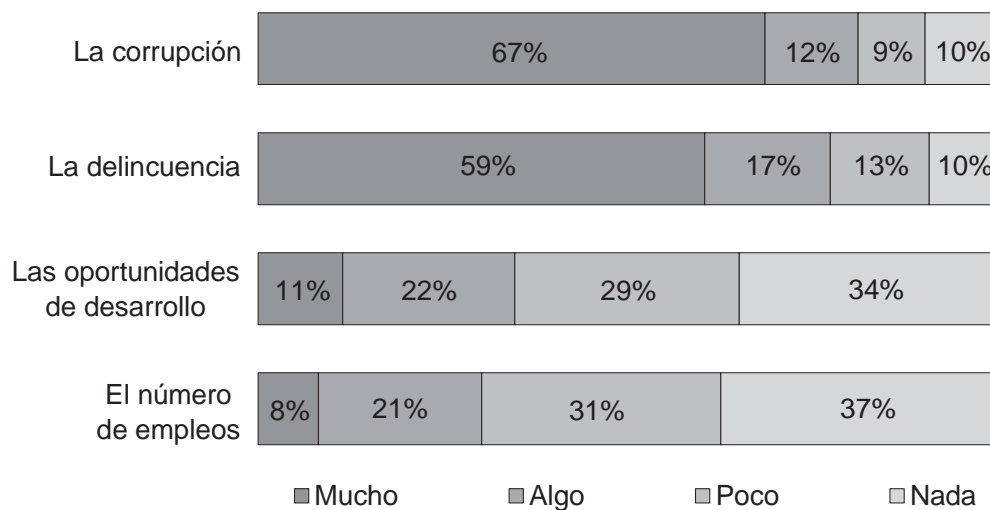


¿Considera usted que con este tercer informe el presidente exhibe avances importantes durante su gestión?

■ Sí ■ No ■ Ns/Nc



## Gráfica 2. ¿Qué tanto considera usted que a tres años del gobierno de Peña Nieto se ha(n) incrementado...?



No se muestra el porcentaje de “no sabe” y “no contestó”; sumando esta categoría se obtiene el 100%.

Tabla 1. En su opinión ¿es cierto o falso que en la primera mitad del sexenio...?\*

	<i>Respuesta</i>	
	<i>Cierto</i>	<i>Falso</i>
Se ha reducido la pobreza extrema	20%	77%
Se han reducido los homicidios en el país	22%	74%
Las reformas impulsadas están beneficiando a los mexicanos	29%	66%
Se han aceptado todas las recomendaciones de la CNDH	29%	62%
Se crearon casi 1.5 millones de empleos	31%	61%

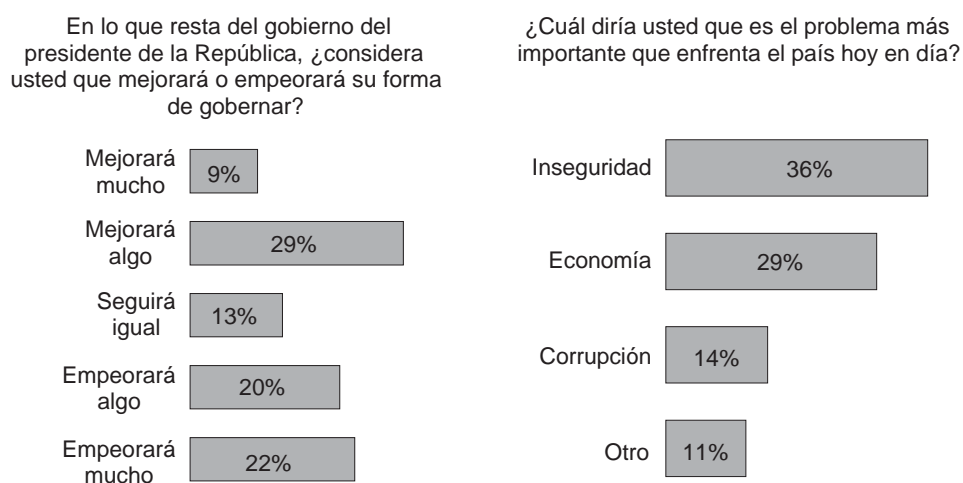
\* No se muestran los porcentajes de “no sabe”, “no contestó”; sumándolos se obtiene el 100%.

Presidencia sí las consideró. Como veremos en el siguiente análisis, esto influye en la percepción ciudadana sobre la rendición de cuentas y la presentación de avances importantes del Ejecutivo.

Los resultados de la encuesta muestran que entre 64 y 70% de la ciudadanía no conoce las 10 acciones que propuso el titular del Ejecutivo federal para promover la legalidad, el crecimiento económico y combatir la desigualdad. Como prioridades, 73% de las personas entrevistadas considera que debe darse más atención a la infraestructura educativa que a los programas de inglés; asimismo, 75% reporta que debe enfatizarse el programa de apoyo a pequeños productores sobre la creación de la Secretaría de Cultura (Gráfica 3).

En lo que resta del mandato presidencial se estima que entre 35 y 41% de las personas cree que mejorará la forma de gobernar de Enrique Peña Nieto; sin embargo, entre 39 y 46% piensa que empeorará. Finalmente, cabe resaltar que 36% de los encuestados considera que la inseguridad es el problema más importante que enfrenta el país hoy día; 29% reporta que la economía (o temas relacionados con la misma) es el mayor inconveniente y 14% asegura que es la corrupción.

Gráfica 3. Expectativa de gobierno y principal problema del país



No se muestra el porcentaje de “no sabe y no contestó”; sumando esta categoría se obtiene 100%.

## Modelos de regresión logística

Con base en los resultados anteriores se propone la modelación de la probabilidad de que un ciudadano considere o no que el presidente Enrique Peña Nieto ha rendido cuentas claras y ha presentado avances importantes en el informe,<sup>6</sup> obteniendo la relación entre un conjunto de opiniones con la *odds ratio*<sup>7</sup> de dicha probabilidad. Con este análisis se detectarán las políticas públicas y acciones necesarias que demanda la ciudadanía para obtener una mejor rendición de cuentas. Es necesario aclarar que los resultados de este ejercicio estadístico son aplicables a las personas que manifestaron enterarse del informe.

<sup>6</sup> La modelación se hizo mediante regresión logística binaria utilizada para modelar situaciones en donde la respuesta toma sólo dos valores: sí o no, cierto o falso, presencia o ausencia, etcétera.

<sup>7</sup> Si  $p$  es la probabilidad de ocurrencia de un evento, entonces  $1-p$  es la probabilidad de no ocurrencia. La *odds ratio*, denominada con frecuencia *razón de momios*, se define como  $\frac{p}{1-p}$

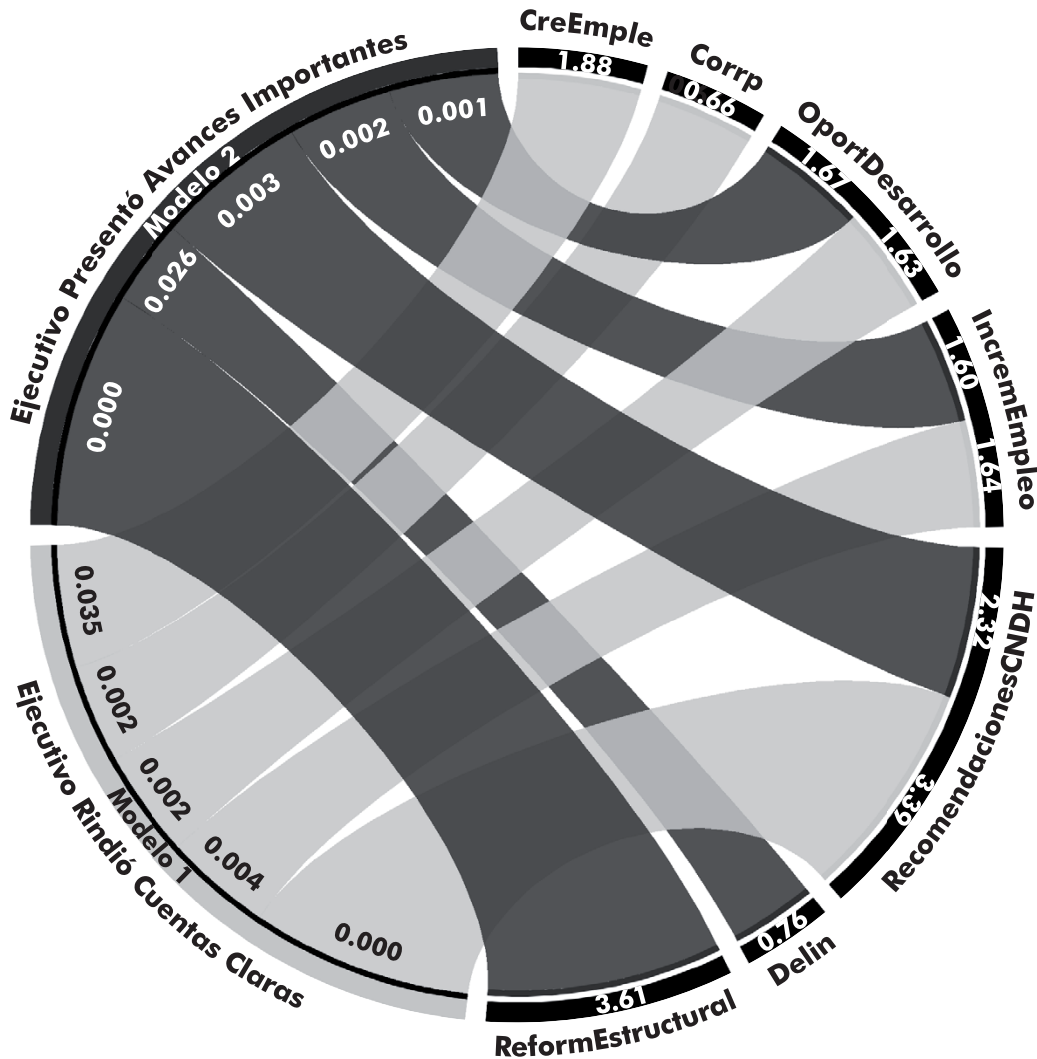
Las preguntas utilizadas como variables explicativas se describen en la Tabla 2.

Tabla 2. Descripción de variables

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
IncEmpleo	¿Qué tanto considera usted que en tres años del gobierno de Peña Nieto se han incrementado los empleos?	0 = Nada, 1 = Poco, 2 = Algo, 3 = Mucho
OportDesarrollo	¿Qué tanto considera usted que a tres años del gobierno de Peña Nieto se han incrementado las oportunidades de desarrollo?	0 = Nada, 1 = Poco, 2 = Algo, 3 = Mucho
Corrp	¿Qué tanto considera usted que a tres años del gobierno de Peña Nieto se ha incrementado la corrupción?	0 = Nada, 1 = Poco, 2 = Algo, 3 = Mucho
Delin	¿Qué tanto considera usted que a tres años del gobierno de Peña Nieto se ha incrementado la delincuencia?	0 = Nada, 1 = Poco, 2 = Algo, 3 = Mucho
RecomendacionesCNDH	En su opinión, ¿es cierto o falso que se han aceptado todas las recomendaciones de la CNDDH?	1 = Cierto 0 = Falso
CreEmple	En su opinión, ¿es cierto o falso que se crearon 1.5 millones de empleos?	1 = Cierto 0 = Falso
ReformEstructural	En su opinión, ¿es cierto o falso que las reformas impulsadas están beneficiando a los ciudadanos?	1 = Cierto 0 = Falso

El primer modelo explica la credibilidad en la rendición de cuentas del Ejecutivo, la cual se midió con la siguiente pregunta: ¿considera usted que con este tercer informe el presidente ha rendido cuentas claras a la ciudadanía? (Diagrama 1, Modelo 1).

Diagrama 1. Resumen de los modelos estadísticos



Modelo 1. Color gris claro. Variable dependiente: El Ejecutivo rindió cuentas claras en el informe (1=Sí, 0=No)\*

Modelo 2. Color gris oscuro. Variable dependiente: El presidente presentó avances importantes en el informe (1=Sí, 0=No)\*\*

Se muestran en los recuadros negros las *odds ratio* de cada variable y debajo de cada modelo el nivel de significancia de las variables.

\* El presente modelo tiene un  $R^2$  de Nagelkerke de 0.40.

\*\* El presente modelo tiene un  $R^2$  de Nagelkerke de 0.43.



Con base en las *odds ratios* presentadas en la gráfica podemos generar las siguientes inferencias:

Las percepciones de incremento en los empleos y en las oportunidades de desarrollo son significativas para explicar la rendición de cuentas. Observamos que existe una relación positiva, por lo que a medida que aumenta la percepción del incremento de empleos o de las oportunidades de desarrollo aumentará la probabilidad de que la ciudadanía considere que el presidente entregó cuentas claras.

La apreciación de corrupción se encuentra presente en el ideario colectivo de las y los mexicanos, ya que a través de la modelación encontramos una relación negativa entre ésta y la consideración de entregar cuentas claras, por lo que conforme aumente la idea de que la corrupción crece en el país disminuirá la probabilidad de que las personas piensen que el presidente entregó cuentas claras a la ciudadanía.

Tal como aseveramos en el análisis de los resultados, las recomendaciones de la CNDH y su aceptación por parte del gobierno federal tienen injerencia en la percepción de rendición de cuentas del Ejecutivo. Cabe destacar que la *odds ratio* obtenida es muy alta, lo que indica que aproximadamente tres de cada cuatro ciudadanos que consideran que se han aceptado esas recomendaciones opinarán que el presidente rindió cuentas claras.<sup>8</sup>

A continuación introducimos nuestra segunda modelación donde se explica la credibilidad en la presentación de avances importantes en el informe, la cual se midió con la siguiente pregunta: ¿Considera usted que con este tercer informe el presidente exhibe avances importantes durante su gestión? (Diagrama 1, Modelo 2).

Al igual que en el primer modelo se encuentra una relación positiva entre las percepciones del incremento de empleos y las oportunidades de desarrollo como impacto en la presentación de avances importantes, teniendo una interpretación análoga a la del Modelo 1.

<sup>8</sup> Esta estimación se basa en el supuesto de que los cuatro ciudadanos mencionados tienen las mismas opiniones.

La percepción del incremento delictivo resulta un factor determinante en los avances de la administración gubernamental. Como podría esperarse se obtiene una relación negativa entre ésta y la percepción de que el presidente exhibió avances importantes en el Tercer Informe, por lo que conforme aumente la delincuencia —a juicio de los ciudadanos— disminuirá la probabilidad de que las personas contesten que el presidente sí reportó avances importantes en su informe.

Es necesario llamar la atención nuevamente en las recomendaciones de la CNDH, ya que la *odds ratio* vuelve a ser muy alta y se encuentra una relación positiva, por lo que si la ciudadanía aprecia que el gobierno federal acepta las recomendaciones de la CNDH aumentará la probabilidad de creer que el presidente reportó avances importantes.

Las reformas estructurales fueron un tema que el presidente de la república destacó como avances significativos en estos tres años de mandato, por lo que consideramos pertinente resaltar que, en efecto, las reformas tienen un impacto positivo en la percepción de dichos avances. Observamos que si el ciudadano percibe un beneficio proveniente de las mismas generará un aumento en la probabilidad de la aceptación de dichos avances.

Con los resultados del Modelo 1 encontramos un escenario completamente pesimista cuando un ciudadano considera que:

- no se han incrementado nada los empleos.
- no se han incrementado nada las oportunidades de desarrollo.
- se ha incrementado mucho la corrupción.
- no se han aceptado todas las recomendaciones de la CNDH, y
- no se han creado 1.5 millones de empleos.

entonces tendrá una probabilidad de 4% de considerar que el Ejecutivo rindió cuentas claras en el informe. Por el contrario, en un escenario completamente optimista, la probabilidad será de 95%.

Análogamente para el Modelo 2 encontramos un escenario completamente pesimista, cuando un ciudadano cree que:

- no se han incrementado nada los empleos.
- no se han incrementado nada las oportunidades de desarrollo.
- se ha incrementado mucho la delincuencia.
- no se han aceptado todas las recomendaciones de la CNDH, y
- las reformas estructurales no están beneficiando a los ciudadanos.

entonces tendrá una probabilidad de 7% de opinar que se han presentado avances importantes en el informe. De la misma manera, en el escenario completamente optimista, la probabilidad será de 96%.

## Conclusiones

A través de las opiniones recopiladas se pudo modelar la credibilidad en el informe de gobierno e identificar las políticas y acciones que marca la ciudadanía para obtener una clara rendición de cuentas.

El respeto a los derechos humanos por parte del gobierno federal juega un papel fundamental en la credibilidad del informe presidencial, tal como puede constatarse en los modelos previamente presentados. La apreciación ciudadana a partir de la incorporación de las recomendaciones de la CNDH se establece como una acción que impacta de manera importante en la rendición de cuentas y en la presentación de avances importantes. Pasar en alto dichas recomendaciones provocaría una disminución de la credibilidad gubernamental, tal como se muestra en los escenarios pesimistas.

El componente económico sí preconditiona las apreciaciones ciudadanas respecto al informe presidencial. Las opiniones sobre

el incremento de empleos y de oportunidades de desarrollo son significativas y generan un impacto a tomar en cuenta. La intuición obtiene respaldo empírico, puesto que si los ciudadanos evalúan de manera positiva el crecimiento en materia laboral y de oportunidades, también se incrementa la probabilidad de que tengan esa misma conclusión de la rendición de cuentas y de los avances gubernamentales.

Los beneficios de las reformas estructurales son un determinante en la creencia de avances importantes. El percibir dichos beneficios aumentaría sustancialmente la credibilidad en torno a los avances presentados, por lo que los ciudadanos sí están evaluando el desempeño presidencial en función de los posibles beneficios de estas reformas, aprobadas en la pasada legislatura.

Para que la ciudadanía aprecie avances importantes y rendición de cuentas se debe poner especial atención en la generación de empleos y oportunidades de desarrollo, disminución de la corrupción y la delincuencia, respeto a los derechos humanos y beneficios de las reformas estructurales ya que estos temas fueron detectados como los principales determinantes de la credibilidad en este informe de gobierno.

A pesar de que el presidente Enrique Peña Nieto comunicó avances y beneficios basados en cifras oficiales, la mayoría de la ciudadanía no comparte la misma opinión (véase Tabla 1). Es indispensable estudiar a fondo este fenómeno para explicar los factores que afectan la credibilidad del Ejecutivo y determinar si se debe a la falta de información de los ciudadanos o a la inexactitud de la misma, a la disminución de la credibilidad en las instituciones, al hecho de que el ciudadano percibe que dichos avances son insuficientes o a algún otro factor.



# Presupuesto base cero: percepción de las políticas prioritarias

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez*

## **Resumen**

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que recientemente fue entregado a la Cámara de Diputados, por primera vez en la historia de nuestro país fue construido con la metodología base cero. El paquete económico es de vital importancia debido a que en él se vierte la distribución y los objetivos de todos los recursos públicos de la nación, y por tal motivo el CESOP realizó una encuesta telefónica nacional para conocer las percepciones ciudadanas al respecto. El objetivo principal de este trabajo es identificar las políticas públicas que la ciudadanía marca como prioritarias al aprobar la metodología base cero. Los hallazgos principales nos permiten probar la relación existente entre la percepción de mejora económica y el presupuesto base cero, así como las opiniones sobre los criterios justos de su estructuración.

*Palabras clave:* presupuesto base cero, políticas públicas, gasto público, regresión logística.

## **Introducción**

En este texto se aborda la temática del presupuesto base cero que se instrumentará por primera vez en México en el ejercicio de 2016, por lo que consideramos relevante conocer cuáles son las percepciones ciudadanas al respecto, para que de esta manera se puedan hacer recomendaciones generales que permitan acercar la información pertinente y así lograr los objetivos de la metodología.

Comenzamos con una explicación sucinta sobre el presupuesto base cero, en qué consiste y cuáles son tanto sus objetivos como sus virtudes. Posteriormente realizamos un análisis descriptivo de los resultados provenientes de la encuesta telefónica nacional diseñada por el CESOP.

El objetivo del documento será medir la aprobación del presupuesto base cero por parte de la ciudadanía y reportar las políticas públicas observadas que poseen una relación con la probabilidad de que los ciudadanos tengan una percepción positiva de esta metodología base cero.

Los resultados encontrados hacen énfasis en la percepción de mejora económica. Asimismo, consideramos pertinente que el fomento al empleo y el combate a la corrupción sean ejes rectores para el ejercicio presupuestal 2016, ya que al ser comparados contra el apoyo a los pobres y el combate al crimen organizado, respectivamente, son prioritarios para la ciudadanía.

### **¿Qué es el presupuesto base cero?**

El presupuesto base cero “consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir, se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y la necesidad de cada renglón del

mismo. Se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro”.<sup>1</sup>

Esta metodología se utiliza para generar una asignación presupuestal que se basa sólo en lo que se proyecta gastar en el año para el cual se ejecutará, sin tener referencias de los ejercicios presupuestales de los años anteriores, lo cual funciona cuando se ha detectado que el gasto realizado es superior al necesario.

El presupuesto base cero:

[...] proporciona información detallada sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior. El presupuesto base cero proporciona un medio para poder identificar y evaluar eficazmente las actividades y los problemas correspondientes para poder tomar decisiones y las medidas para resolver los problemas y asignar y aprovechar los recursos en forma eficaz.<sup>2</sup>

El proceso de la metodología base cero permite una reevaluación de los gastos de cada año en todos los programas que el gobierno utilice, como podrá deducirse, se inicia de cero, es decir, como si fuera la primera ocasión que se instrumenta el programa, por lo que no se toma en cuenta el pasado y se realiza una planeación futura, pero justificando la necesidad de los gastos.

## **Análisis de resultados**

Para la entrevista se siguió un proceso gradual en el que en un primer momento se les cuestionó sobre el conocimiento del asunto.

<sup>1</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (julio de 2005). Disponible en [<http://www.cefp.gob.mx>.], obtenido de [<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>].

<sup>2</sup> *Idem*.

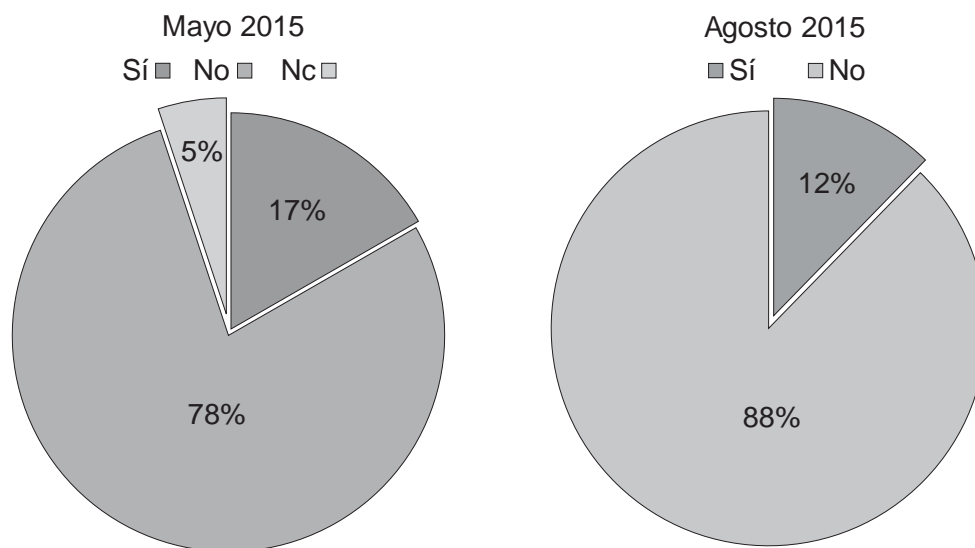


Una vez que se supo esto se les explicó en qué consiste el presupuesto base cero para finalmente conocer el porcentaje que aprueba o no esta metodología.

Con base en lo anterior se encontró que el presupuesto base cero no es un tema que se encuentre presente en el conocimiento de la ciudadanía,<sup>3</sup> así lo reporta 88% de los entrevistados al decir que no han oído hablar de la propuesta del presidente en la materia. Sólo 12% declara tener conocimiento de la misma (Gráfica 1).

Es importante resaltar que en mayo de 2015 se realizó otra encuesta en temas presupuestales y 17% reportó conocimiento de la metodología del presupuesto base cero. Con un nivel de confianza de 99% aseguramos que existió una modificación estadísticamente significativa,<sup>4</sup> por lo que en efecto existió una reducción del conocimiento del presupuesto base cero y ésta se debió a alguna situación de fondo, que más adelante se explicará.

Gráfica 1 ¿Conoce o ha oído hablar de la propuesta de presupuesto base cero?



<sup>3</sup> En lo consecutivo nos referiremos como *población* o *ciudadanía* a la población objetivo del estudio: personas con 18 años de edad o más que cuentan con teléfono fijo en su domicilio, a menos que se especifique lo contrario.

<sup>4</sup> Se realizó una prueba *chi-cuadrada* para probar la hipótesis de que las proporciones no son iguales.

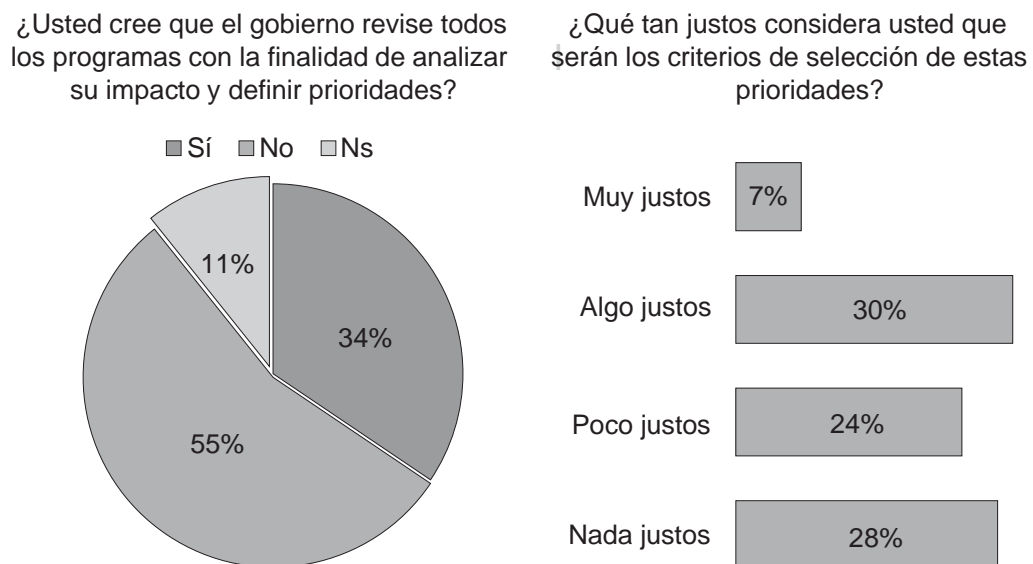
A la ciudadanía encuestada se le dio una breve descripción de la propuesta y con base en ella se le cuestionó si aprobaba o no la metodología. De esta población 55% reporta que aprueba algo o mucho el presupuesto base cero, mientras que 17% desaprueba algo o mucho dicha forma de organización (Gráfica 2).

Al preguntar acerca de la consideración de las personas sobre si el gobierno revisa los programas y define prioridades o no, 55% considera que no lo hará y 34% asegura que sí lo hará. En este sentido, un 37% piensa que los criterios de selección de dichas prioridades en el ejercicio del presupuesto por parte del gobierno serán muy o algo justos, mientras que otro 52% reporta que los criterios serán poco o nada justos.

Cuarenta por ciento de la ciudadanía sostiene que con el presupuesto base cero se podrán hacer muy o algo eficientes los procesos y reducir costos del gobierno, mientras que 48% reporta que los costos serán poco o nada menores a los que se tienen sin esta metodología.

Al cuestionar sobre qué prioridades debe tener el presupuesto base cero se establecieron una serie de comparaciones para conocer la opi-

Gráfica 2. Prioridades presupuestarias y criterios de selección



No se muestra el porcentaje de “no sabe y no contestó”; sumando estas categorías se obtiene 100%.

nión ciudadana encontrándose que 40% menciona como prioridad el tema de salud y 47% dice que la prioridad debe ser la educación.

Una situación relevante a nuestro parecer es la percepción del crecimiento del empleo en el país ya que al hacer la comparación de prioridades, 73% considera que la prioridad debe ser el fomento al empleo, sobre el apoyo a los pobres, y sólo 22% prefirió este último tema sobre el empleo.

De manera similar a la anterior, cuando se comparan prioridades de combate a la corrupción o combate al crimen organizado, la primera recibe un apoyo de 64% sobre la segunda, mientras que el combate al crimen organizado es preferido por 25% de la ciudadanía cuando se elige entre estas dos opciones.

## Modelo de regresión logística

Con base en los resultados anteriores se propone la modelación de la probabilidad de que un ciudadano apruebe o no el presupuesto base cero,<sup>5</sup> encontrando la relación entre un conjunto de factores explicativos con la *odds ratio*<sup>6</sup> de dicha probabilidad. Con este análisis se detectarán las políticas públicas necesarias para obtener aprobación del presupuesto base cero.

La selección de las características explicativas del modelo se realizó a través de una serie de pruebas de independencia que mostraron la presencia o no de relaciones asociativas y con base en esos resultados se estructuró el modelo que se propone. La descripción de dichas características se muestra en la Tabla 1.

<sup>5</sup> La modelación se hizo mediante regresión logística binaria, utilizada para modelar situaciones en donde la respuesta toma sólo dos valores: sí o no, cierto o falso, presencia o ausencia, etcétera.

<sup>6</sup> Si  $p$  es la probabilidad de ocurrencia de un evento, entonces  $1-p$  es la probabilidad de no ocurrencia. La *odds ratio*, denominada con frecuencia *razón de momios*, se define como  $\frac{p}{1-p}$

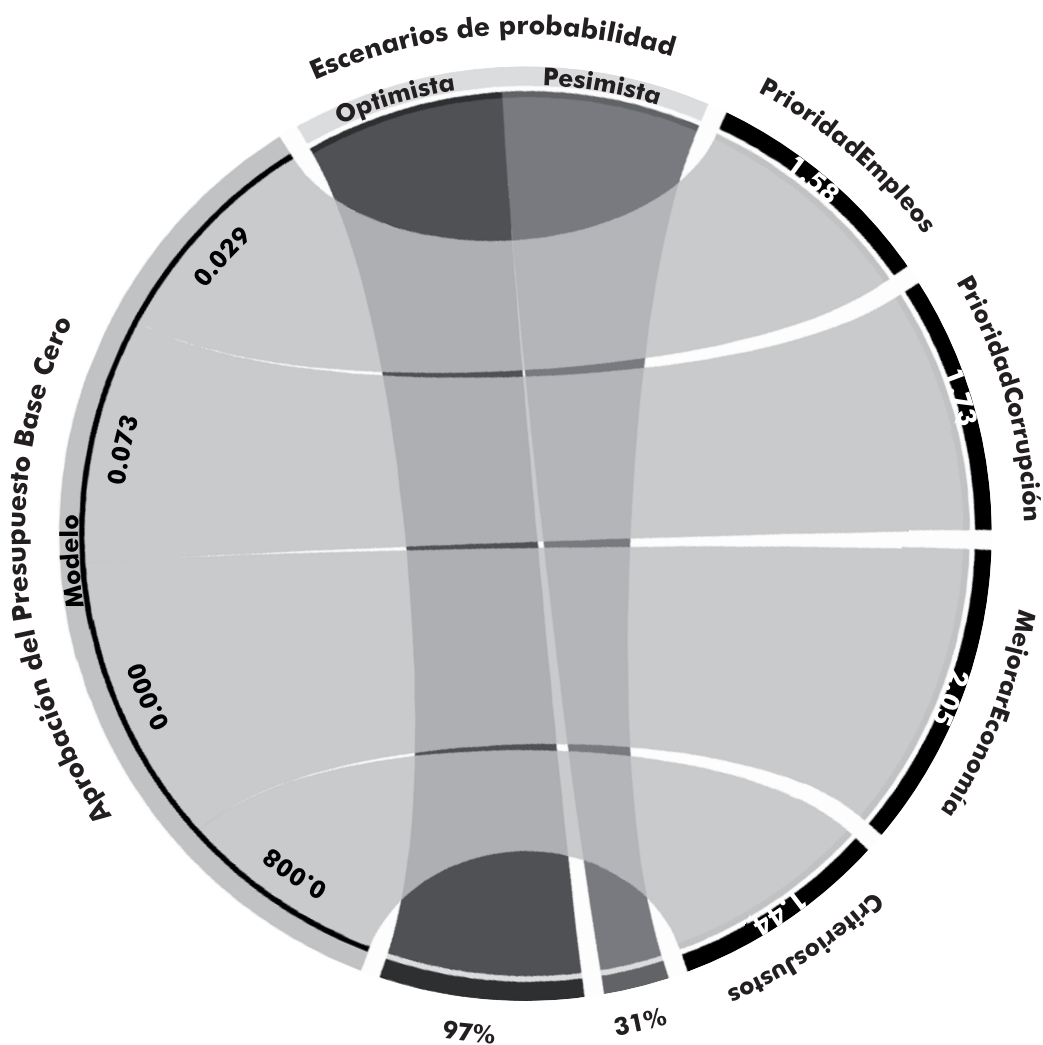
Tabla 1. Descripción de variables

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
CriteriosJustos	¿Qué tan justos considera usted que serán los criterios de selección de estas prioridades?	0 = Nada justos 1 = Poco justos 2 = Algo justos 3 = Muy justos
MejorarEconomía	¿Qué tanto cree usted que a raíz de la implementación del presupuesto base cero el gobierno logrará hacer eficientes los costos para mejorar la economía del país?	0 = Nada, 1 = Poco, 2 = Algo, 3 = Mucho
PrioridadEmpleo	En su opinión, ¿a qué es más importante dar prioridad presupuestal?	1 = Empleos 0 = Apoyo a pobres
PrioridadCorrupción	En su opinión ¿a qué es más importante dar prioridad presupuestal?	1 = Corrupción 0 = Combate al crimen organizado

La variable dependiente en el modelo es la aprobación del presupuesto base cero y se midió con la siguiente pregunta: En general, ¿usted aprueba o desaprueba el presupuesto base cero? Se aplicó la metodología *STEP-wise* y se reportan únicamente aquellos factores que resultaron significativos con un nivel de confianza de 95% (Diagrama 1).

La percepción sobre los criterios de estructuración en el presupuesto base cero son relevantes ya que conforme aumenta la apreciación de justicia en ellos, aumenta la probabilidad de aprobarlo.

Diagrama 1. Resumen del modelo estadístico



Modelo. Color gris claro. Variable dependiente: Aprobación del presupuesto base cero (1 = aprueba, 0 = desaprueba)\*

Escenarios: optimista (color gris fuerte), pesimista (color gris Oxford).

En los recuadros negros se muestran las *odds ratio* de cada variable y debajo del modelo el nivel de significancia de cada variable.

\*Este modelo presenta un  $R^2$  de Nagelkerke de 0.20.

Es así que conforme crece la creencia de justicia también aumenta la probabilidad de que se tenga una opinión favorable del presupuesto base cero.

Lo anterior quiere decir que las personas que observen mayores criterios de justicia en la construcción del presupuesto base cero son las más propensas a aprobarlo.

La relación más significativa, que además posee una *odds ratio* muy alta, es la que atañe a la mejora económica, la cual tiene un impacto directo con la probabilidad de aprobar el presupuesto base cero. Conforme más se perciba que el presupuesto base cero traerá mejoras económicas, también aumenta la probabilidad de que los ciudadanos aprueben la metodología.

La siguiente medición requiere una precisión ya que proviene de una pregunta que compara dos temas, en este caso se cuestionó si el presupuesto base cero debería tener como prioridad la generación de empleos o si debería ser el apoyo a los pobres. Con esta precisión encontramos que si la ciudadanía prefiere el aumento de empleos, entonces aumenta la probabilidad de aprobar el presupuesto base cero. Este resultado no quiere decir que existe necesariamente una relación directa entre el empleo y el presupuesto base cero, sino que indica que ante la comparación de prioridades entre empleo y apoyo a los pobres, cuando se elija la primera aumentará la probabilidad de aprobación.<sup>7</sup>

El último elemento explicativo se estructuró de la misma manera que el anterior, es decir, a través de una comparación de temas, pero ahora estableciendo como prioridades el combate a la corrupción y el combate al crimen organizado. Al establecer esta comparación, la probabilidad de aprobación del presupuesto base cero aumenta cuando la persona elige como prioridad el combate a la corrupción. También es necesario aclarar que esto no quiere decir que la percepción de combate a la corrupción tenga necesariamente una

<sup>7</sup> Cabe mencionar que esta relación es estadísticamente significativa a un nivel de 10%.

relación directa con la aprobación del presupuesto base cero, por lo que para futuras investigaciones podría establecerse únicamente la percepción de corrupción sin generar comparaciones, al igual que con la variable anterior.

Con los resultados del modelo encontramos un escenario completamente pesimista cuando un ciudadano considera que:

- los criterios de selección de prioridades no serán nada justos;
- con la implementación del presupuesto base cero no se logrará mejora económica;
- la prioridad es el apoyo a los pobres y no a la generación de empleos;
- la prioridad es el combate al crimen organizado y no el combate a la corrupción.

entonces tendrá una probabilidad de 31% de aprobar el presupuesto base cero. Por el contrario, en un escenario completamente optimista, la probabilidad será de 97%.

## **Comentarios finales**

Es necesario mencionar que para la opinión pública resulta indispensable observar la presencia de los componentes explicativos que poseen una relación positiva con la aprobación del presupuesto base cero en la búsqueda del visto bueno por parte de la ciudadanía en esta metodología.

Los resultados arrojan que cuando se percibe mejora económica a través del presupuesto base cero, aumenta la probabilidad de aprobarlo, lo cual es consistente con lo que se podría esperar. No obstante, es necesario recordar que la mejora económica forma parte de los objetivos de la metodología base cero de manera indirecta, al asegurar que se reducirán costos y se hará más eficiente el

gasto de gobierno, por lo que debe tenerse en consideración que si el presupuesto base cero logra el objetivo de mejorar la situación económica —y así se percibe por la ciudadanía—, la probabilidad de valorar de manera positiva esta forma de organización presupuestal aumentará.

La percepción de los criterios de selección de prioridades no debe tomarse a la ligera. Si la ciudadanía observa que la organización presupuestal se realiza con criterios justos, la probabilidad de que tenga mejores opiniones del presupuesto base cero aumenta. Si bien la justicia es un valor al cual se debe aspirar, el criterio de redistribución de la riqueza podría ser un inicio adecuado.

La generación de empleos se reporta como una prioridad para las personas cuando se compara con las políticas de apoyo a los pobres, ya que se prefiere mayoritariamente la primera sobre la segunda. Además, genera un impacto positivo en la probabilidad de aprobación del presupuesto base cero por parte de los ciudadanos.

Por tanto, consideramos pertinente que la nueva organización presupuestal debe considerar el fomento al empleo como eje rector de la articulación de la distribución presupuestaria.

Otra de las prioridades a considerar con la debida atención es el combate a la corrupción, en especial cuando se pide establecer una comparación entre luchar contra la corrupción o contra el crimen organizado. Mayoritariamente se elige la primera. Nuestra hipótesis preliminar sujeta a comprobación en futuras investigaciones es que las personas perciben que al erradicar la corrupción del aparato gubernamental también disminuye la influencia del crimen organizado.

Con base en la evidencia se pueden generar las siguientes recomendaciones:

- Brindar información a la ciudadanía sobre los objetivos del presupuesto base cero, ya que si se logra explicar de manera adecuada que lo que se pretende es reducir costos y ser más



eficiente con el gasto público, la ciudadanía podrá observar mejoras económicas y, como se vio, esto aumentará la probabilidad de que se tengan opiniones favorables.

- Con la nueva organización presupuestal se pueden generar nuevas prioridades que tengan que ver con el aumento en los empleos en el país y no con el aumento de programas de asistencia social, ya que las personas prefieren que se generen más empleos.
- Ser absolutamente transparentes con la utilización del presupuesto. La corrupción es una cuestión que mina la probabilidad de propiciar opiniones favorables, en especial cuando se le compara contra el combate al crimen organizado, por lo que el gobierno tendría que enfocar esfuerzos para acabar con prácticas deshonestas al interior de la administración pública.

En síntesis, el presupuesto base cero tiene posibilidad de erigirse como un instrumento de organización presupuestaria que reduzca costos y logre generar procesos administrativos más eficientes, pero es necesario considerar los elementos de opinión que inciden en su aprobación por parte de la ciudadanía, ya que, aunque de manera objetiva logre cumplir con los objetivos planteados, las percepciones negativas podrían propiciar complicaciones innecesarias.

# El ciudadano, evaluador de la Cámara de Diputados, del Poder Ejecutivo federal y de las legislaturas estatales

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez*

## **Resumen**

La confianza en las instituciones recae en el ámbito temático analizado por sociólogos, politólogos y demás académicos estudiosos en la materia. Es también un tema generador de incertidumbre democrática en función de la evaluación del desempeño institucional, el nivel de conocimiento de las labores públicas (legislativas y gubernamentales) y el nivel de información o sesgo informativo alrededor de las actividades, tanto de la Cámara baja como del Ejecutivo federal, factores que nos motivan a realizar el presente análisis que tiene por objetivo establecer un modelo logístico para conocer la relación que guardan dichas variables de opinión con la aprobación del desempeño del Congreso federal, los congresos estatales y el presidente de la república, y de esta manera conocer la opinión ciudadana de la representatividad positiva y negativa, así como la relación existente de dicha opinión, en ambas instituciones.

*Palabras clave:* Cámara de Diputados, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, partidos políticos, representación política.

## Introducción

La aprobación del desempeño de la Cámara de Diputados es un asunto de interés para la política —y los políticos—, ya que en este cuerpo colegiado se discuten y aprueban leyes federales, decretos y asuntos de la más alta importancia para el país. Además es el lugar donde confluye y convive la pluralidad de la representación política de México; de ahí la trascendencia de conocer y evaluar la opinión de los mexicanos sobre sus representantes.

Se han dado a conocer algunos análisis o estudios que explican los factores que determinan la aprobación o la confianza en las instituciones políticas, por lo que realizamos una aproximación teórica para conocer los estudios en el tema y sus resultados.

Asimismo, hacemos una descripción de los hallazgos encontrados a partir de una encuesta telefónica nacional realizada por el CESOP en agosto de 2015, con la cual se desarrolló un modelo de regresión logística binaria en el que la variable dependiente es la aprobación de la Cámara de Diputados.

Los resultados son sugestivos. La representatividad que perciben los ciudadanos del presidente o de los diputados locales impacta positivamente en la Cámara baja; de igual manera lo hace el interés de los senadores en los ciudadanos. Sin embargo, impacta de manera negativa la opinión del número de diputados y la confianza en los candidatos independientes.

## Apartado teórico

La relación entre instituciones políticas y la confianza ciudadana ha generado un nicho de investigación para los científicos sociales, ya que existe una tendencia por la cual los ciudadanos tienen menos confianza en sus órganos de representación política (Enríquez, 2010). En México, el Congreso de la Unión, y en específico la Cá-

mara de Diputados, realiza un trabajo de primer orden en la toma de decisiones sobre el rumbo del país, por lo que naturalmente es importante conocer cuáles son los determinantes de la aprobación legislativa.

Existen diversas explicaciones para dar respuesta a la pregunta: ¿qué determina la confianza o desempeño de la Cámara de Diputados? A continuación sintetizamos las que consideramos más relevantes.

En nuestro país contamos con una relación negativa entre confianza en las instituciones políticas y la escolaridad, así lo enuncian Salazar y Temkin cuando encuentran que en México los sectores con más años de educación acumulada son los que tienden a tener menos confianza en las instituciones políticas (Salazar y Temkin, 2007), por lo que se puede explicar que los sectores más educados tiendan a confiar en menor medida en las instituciones políticas.

Otra situación que determina la confianza es la percepción que se tiene sobre el desempeño de las instituciones. Dice Enríquez que “la confianza política varía en función de la evaluación ciudadana sobre el desempeño de sus instituciones” (2010). Estas evaluaciones hechas por el ciudadano son construidas a partir de su opinión, no a través de algún criterio objetivo, por lo que observamos que las percepciones desempeñan un papel capital para comprender la confianza institucional.

Las percepciones respecto a la situación económica también tienen efectos significativos en la confianza hacia diversas instituciones gubernamentales, por lo que conforme mejor sea la percepción económica mayor será la confianza institucional (Salazar y Temkin, 2007; Eduardo, 2007).

La información es una variable que cobra interés gracias al papel que tienen los medios de comunicación en el asunto. El CESOP, en 2003, realizó un estudio de la opinión pública respecto de la Cámara de Diputados y concluyó que los mexicanos consideran que la Cámara no cumple con sus responsabilidades lo cual puede deberse a que, en realidad, no conocen cuestiones de estructura ni de fun-

ciones, lo que a la vez se debe a la poca información mediática o al sesgo informativo<sup>1</sup> (CESOP, 2003).

Una vez retomadas algunas de las explicaciones más relevantes a través de las relaciones entre variables, se presentan los resultados obtenidos.

## **Análisis de resultados**

El conocimiento de la población acerca de la existencia de la Cámara de Diputados se encuentra cercano a 90%, por lo que poco más de 10% no ha escuchado hablar de este cuerpo legislativo.

El 40%<sup>2</sup> del grupo de los que conocen a la Cámara baja aprueba su trabajo, mientras que 45%<sup>3</sup> de ese mismo universo no lo aprueba. Es así que se observa que existe una opinión predominantemente negativa acerca de la labor de la Cámara de Diputados, sin llegar a ser contrastante con la opinión positiva.

El 68% de los ciudadanos considera que 500 diputados son más de los que se requieren para el correcto funcionamiento de la Cámara; no obstante 83%<sup>4</sup> opina que es muy importante mantenerse informado de la labor legislativa.

Al ser más específicos, se pregunta sobre qué partido trabaja en beneficio de la mayoría de los mexicanos y se obtiene que menos de la mitad (46%) cree que ningún partido lo hace. Mientras que 15% opina que el PRI trabaja en beneficio de la mayoría, 9% tiene esa percepción del PAN y 5% considera esta situación del PRD. Sólo 3% considera que Morena trabaja por la mayoría.

<sup>1</sup> Aunque también dependerá del tipo de información y de la manera en que la procesa el individuo.

<sup>2</sup> Sumando las categorías “aprueba mucho” (12%) y “aprueba algo” (28%).

<sup>3</sup> Sumando las categorías “desaprueba algo” (17%) y “desaprueba mucho” (28%).

<sup>4</sup> Sumando las categorías “mucho” (68%) y “algo” (15%).

Tres de cada cuatro ciudadanos (75%)<sup>5</sup> no se sienten representados por los diputados federales, un porcentaje similar (77%)<sup>6</sup> considera la misma situación de los senadores y 73%<sup>7</sup> no se siente representado por el presidente. Se observa un sentimiento de falta de representatividad casi generalizado en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Respecto a la confianza que se tiene en la Cámara de Diputados, se reporta que 75% de los ciudadanos no confía en este cuerpo colegiado, mientras que 78% no confía en los partidos políticos en general.

Se preguntó sobre algunas asignaturas pendientes en la agenda legislativa y se encontró que uno de cada tres (36%) ciudadanos opina que la reforma al sistema de salud debe ser atendida primero por la nueva legislatura. El 18% reporta que debe ser la reforma en derechos humanos y el mismo porcentaje considera que debe atenderse una reforma al sistema de impartición de justicia.

## Modelo de regresión logística

Con base en los resultados anteriores se ajustó un modelo de regresión logística binaria, el cual es un modelo estadístico en el que la variable de interés sólo puede tomar dos valores: sí o no, presencia o ausencia, éxito o fracaso, alto o bajo, etc. El objetivo es encontrar la relación de un conjunto de variables independientes con la razón de probabilidades u *odds ratio*<sup>8</sup> de la variable dependiente, para interpretar el comportamiento del fenómeno en estudio. En el siguiente modelo determinaremos las variables de opinión que son fundamentales para la aprobación del desempeño de la Cámara de Diputados. La Tabla 1 describe las variables utilizadas.

<sup>5</sup> Sumando las categorías “nada” 47% y “poco” 28%.

<sup>6</sup> Sumando las categorías “nada” 50% y “poco” 27%.

<sup>7</sup> Sumando las categorías “nada” 51% y “poco” 22%.

<sup>8</sup> Si  $p$  es la probabilidad de ocurrencia de un evento, entonces  $1-p$  es la probabilidad de no ocurrencia. La razón de probabilidades se define como  $\frac{p}{1-p}$

Tabla 1. Descripción de variables

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
NoDip	La Cámara de Diputados está compuesta por 500 diputados de diferentes partidos políticos, quiero que me diga, ¿esta cantidad es más de la que se necesita para legislar, menos de la que se necesita para legislar o son los que se necesitan para legislar?	-1 = Menos de los que se necesitan 0 = Son los que se necesitan 1 = Más de los que se necesitan
RepDipLoc	¿Qué tan representado se siente usted por los <i>diputados locales</i> ?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
RepPte	¿Qué tan representado se siente usted por el <i>presidente de la república</i> ?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
IntSena	¿Qué tanto cree que les interesa a los <i>senadores</i> lo que piensa la gente como usted?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
ConfDip	¿Qué tanta confianza tiene usted en la <i>Cámara de Diputados</i> ?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
ConfInd	¿Qué tanta confianza tiene usted en los <i>candidatos independientes</i> ?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
Escolaridad	Se crearon tres variables indicadoras: primaria, secundaria y preparatoria, la categoría de referencia es universidad (ciudadanos con estudios universitarios o mayores).	Primaria = 0 Secundaria = 0 Preparatoria = 0

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
Primaria	El ciudadano tiene estudios máximos de primaria.	Primaria = 1 Secundaria = 0 Preparatoria = 0
Secun	El ciudadano tiene estudios de secundaria.	Primaria = 0 Secundaria = 1 Preparatoria = 0
Prepa	El ciudadano tiene estudios de preparatoria.	Primaria = 0 Secundaria = 0 Preparatoria = 1

La variable dependiente fue medida a través de la siguiente pregunta: “La Cámara de Diputados es un órgano del Poder Legislativo que se encarga de discutir y aprobar leyes. En su opinión, ¿usted aprueba o desaprueba el desempeño de esta Cámara?”. La regresión se hizo mediante pasos sucesivos determinándose las variables significativas a un nivel de 5% (Diagrama 1).

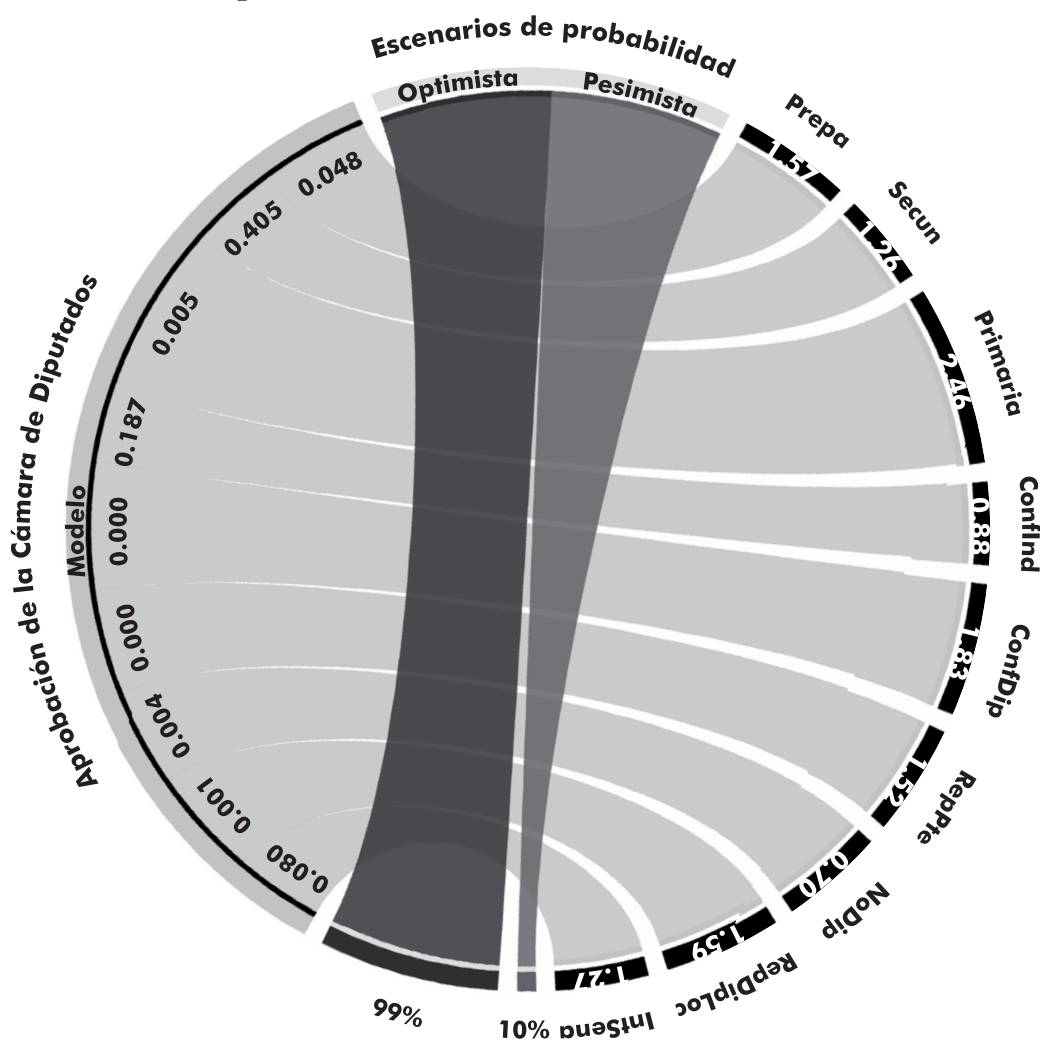
Los resultados que arroja el modelo nos permiten generar las siguientes afirmaciones:

Existe una relación inversa entre la consideración del número de diputados y la probabilidad de aprobar el desempeño de la Cámara, por lo que si el ciudadano considera que existen menos diputados de los que se necesitan, aumenta la probabilidad de aprobar la labor de la Cámara; y en sentido contrario, si opina que existen más diputados de los que se requieren, disminuye la probabilidad de aprobación de la Cámara.

Hay una relación significativa directa entre la representación de los diputados locales y la probabilidad de aprobar la Cámara de Diputados federal, por lo que a medida que las personas se sienten más representadas por sus diputados locales, se incrementa la probabilidad de aprobar la labor de la Cámara federal.



Diagrama 1. Resumen del modelo estadístico



Modelo. Color gris claro. Variable dependiente: aprobación de la Cámara de Diputados (1 = aprueba, 0 = desaprueba)\*

Escenarios: optimista (color gris fuerte), pesimista (color gris Oxford).

En los recuadros negros se muestran las *odds ratio* de cada variable y debajo del modelo el nivel de significancia de cada variable.

\* El presente modelo tiene una  $R^2$  de Nagelkerke de 0.34.

Una situación similar es la que ocurre con el presidente, ya que conforme más representada se sienta la persona con el primer mandatario, se aumenta la probabilidad de aprobar a la Cámara.

Algo de llamar la atención es que la variable sobre el interés de los senadores en los asuntos de los ciudadanos resultó significativa y establece una relación positiva, por lo que conforme aumenta la percepción sobre el interés de los senadores, la probabilidad de aprobar a la Cámara de Diputados aumenta.

Lo anterior debido a que existe una percepción más unitaria sobre la representación, ya que ambos son legisladores y representan a los ciudadanos, por lo que en la medida que se interesan más por asuntos populares, más favorable es la percepción sobre su buen desempeño.

La confianza en la Cámara baja referida como su propio prestigio intrínseco se presenta como una variable importante, ya que conforme aumenta esta confianza, también aumenta la probabilidad de aprobar su trabajo institucional.

Una situación a destacar puede observarse a través de una de las novedades del sistema electoral mexicano. Se vislumbra una relación entre la aprobación de la Cámara y la confianza en los candidatos independientes, aunque en sentido inverso, ya que mientras mayor sea la confianza en los candidatos independientes por parte de la ciudadanía, menor sería la probabilidad de aprobación de la Cámara de Diputados, pero al menos en este ejercicio no podemos hacer aseveraciones al respecto debido a que la variable no es significativa en nuestro modelo.

La educación es un asunto que es necesario considerar más seriamente, ya que se encuentran efectos diferenciados por nivel. La variable de escolaridad se operacionalizó como dicotómica por categoría, usando como referencia el nivel universitario o superior.

El hecho de que las personas posean nivel primario o menor, así como el que las personas tengan nivel medio superior, aumenta la probabilidad de aprobar el trabajo de la Cámara de Diputados cuando se compara contra los que tienen educación superior.

El caso de la educación secundaria lo tomamos con reserva, ya que la variable resultó no significativa, por lo que existe la posibilidad de que el hecho de poseer educación secundaria no impacte en la probabilidad de aprobación de la Cámara cuando se compara contra las personas que tienen educación superior.

## Conclusiones

La aprobación del desempeño de la Cámara de Diputados en México tiene determinantes diversos, algunos mostrados por la literatura como la escolaridad, la percepción económica o la información recibida. En este estudio se decidió establecer un modelo logístico para conocer la relación que guardan variables de opinión con la aprobación de la Cámara.

La confianza en los diputados, la representatividad del presidente y de los diputados locales, así como el interés de los senadores en los ciudadanos son variables que tienen un impacto causal positivo en la aprobación de la Cámara, lo cual permite saber el modelo logístico aplicado a esta materia, por lo que si alguna de las variables independientes aumenta en la escala respectiva, también aumentará la probabilidad de aprobación.

Observamos que la labor del Ejecutivo cobra importancia, incluso para la aprobación ciudadana del trabajo del Poder Legislativo. Una posible respuesta a esta situación es la preponderancia de la figura presidencial generada por el régimen político mexicano, donde se guarda una relación durante el proceso legislativo, ya que el presidente de la república puede vetar leyes o simplemente promulgarlas y publicarlas.

También es necesario ahondar en el hecho de que el nivel de representación que se percibe de los diputados locales y el interés de los ciudadanos hacia el Senado de la República aumenta la probabilidad de aprobación de la Cámara baja, por la relación que guardan

dichas figuras en el proceso legislativo, donde al participar ambas cámaras, una como de origen y la otra como revisora, se ven implicadas en el producto final obteniendo algo corresponsable del Congreso de la Unión. Además, en el caso de reformas a la Constitución, existe la figura del Constituyente Permanente, que implica la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados a estas modificaciones o reformas a nuestra ley suprema. En ese tenor hay una corresponsabilidad de dichos órganos en la actividad legislativa y, por tanto, la gente podría percibir que la actividad de una impacta en las otras, pudiendo implicar una opinión más uniforme o unitaria.

Dentro de las variables que tienen un impacto causal negativo se encuentran el número de diputados y la confianza en los candidatos independientes; la primera es algo que podría esperarse, ya que conforme baje la escala de la variable aumentará la probabilidad, es decir, si se piensa que existen menos diputados de los que se necesitan, la probabilidad de aprobar a la Cámara aumenta; o bien, si se considera que se tienen más diputados de los necesarios, la probabilidad de aprobación baja.

En cuanto a la relación entre confianza hacia los candidatos independientes y la aprobación de la Cámara, no podemos generar conclusiones robustas, ya que el modelo la presenta como no significativa, pero es un asunto que requiere mayor atención puesto que es una novedad en el sistema político mexicano y requiere estudios más detallados al respecto.

La escolaridad incide en la aprobación de la Cámara pero se detecta con mayor fuerza en los niveles de educación primaria y media superior, ya que son aquellos que de manera significativa impactan positivamente en la aprobación de la Cámara baja, cuando se toma como referencia la educación universitaria o superior.

Se comprueba la hipótesis de estudios previos, tales como el de Salazar y Temkin (2007), ya que en efecto los sectores con mayor grado educativo tienden a aprobar menos el trabajo de los diputados federales en comparación con los que tienen escolaridad menor.

Es de observarse que en la aprobación del trabajo de los diputados federales intervienen otros actores relevantes, principalmente el Ejecutivo federal, el Senado y los diputados locales. Existe relación entre la confianza en estas instituciones y la aprobación de la Cámara de Diputados, por lo que queda como agenda de investigación conocer de manera más detallada las causas que influyen para que la confianza en otras instituciones políticas impacte en la aprobación legislativa.

## Referencias bibliográficas

- CESOP (2003), Cámara de Diputados, en [[http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21251/105631/file/EOP002%20Análisis%20\(La%20camara%20de%20diputados%20y%20la%20opinion%20publica.pps\]](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21251/105631/file/EOP002%20Análisis%20(La%20camara%20de%20diputados%20y%20la%20opinion%20publica.pps) (consulta: agosto de 2015).
- Eduardo, J. (2007), “La confianza en las instituciones políticas, la crisis de los partidos y el rol de los medios”, *Questión*, Universidad Nacional de la Plata, en [[http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/458\]](http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/458) (consulta: agosto de 2015).
- Enríquez, L. (2010), “Confianza ciudadana en el Poder Legislativo. Congreso de la Unión mexicano”, en A. Moreno, *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, ITAM, México, pp. 147-174.
- Salazar, R. y B. Temkin (2007), “Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México”, *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 1, pp. 3-42.

# Explicación de los flujos migratorios en México a través de la opinión pública

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez*

## Resumen

¿Ha pensado alguna vez el lector en cambiar de residencia? El desplazamiento que hacen las personas, el cual implica su cambio de lugar de residencia, para establecerse ya sea dentro o fuera de la línea geográfico-política de un país, región, estado, ciudad, etc., es conocido como fenómeno migratorio. Pero, ¿a qué causas puede adjudicarse este brusco desarraigo al que se someten los migrantes? En México, el crecimiento poblacional desmedido y expansivo de las zonas urbanas y la ausencia de modelos estructurales de urbanización originan el detrimento de la movilidad y el medio ambiente, factores que merman la calidad de vida de una o varias personas en una sociedad, la cual se ve apuntalada por conflictos económicos, laborales, educativos, culturales y de seguridad.

Ahora bien, ¿en qué radica la importancia de este documento? Constituye un plano cenital de las razones que explican ciertos flujos migratorios en México, y permite observar la movilidad y el medio ambiente como componentes que influyen para que las personas tomen tal decisión.

*Palabras clave:* migración, movilidad, medio ambiente, calidad de vida, urbanización.

## Introducción

Los fenómenos migratorios tienen explicaciones diversas: económicas, laborales o sociales, pero exacerbadas a tal límite que las personas deciden irse de su domicilio. Esta investigación pretende generar una explicación de la migración intra e interestatal a través de la opinión de las personas, es decir, a través de los elementos de percepción que modifican o no su calidad de vida en el lugar de residencia.

Para la debida contextualización nos apoyamos en conceptos establecidos por el Consejo Nacional de Población (Conapo), así como en resultados de investigaciones previas, producto del trabajo de la organización gubernamental en comento, donde se da cuenta de la existencia del fenómeno migratorio a nivel interestatal.

Una vez entendida la importancia de la migración interestatal en nuestro país se hace el análisis de los resultados encontrados por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), provenientes de la encuesta<sup>1</sup> telefónica nacional realizada del 25 al 27 de septiembre de 2015. Con base en las cifras encontradas se ajustó un modelo de regresión logística ordinal en el que se preguntó a la ciudadanía si cambiarían de domicilio, en caso de tener posibilidad de hacerlo.

Los resultados ilustran que los temas más relevantes para entender las motivaciones de la migración atañen a las condiciones laborales; es decir, a la calidad de los empleos, así como a las tasas de desempleo. También se encuentra que la contaminación y los medios de transporte tienen impacto causal en la probabilidad de considerar un cambio de domicilio, por lo que se generan recomendaciones que pretenden coadyuvar al equilibrio migratorio y abonar a la discusión sobre las causas de este fenómeno social.

<sup>1</sup> La muestra se seleccionó de manera aleatoria y se realizaron 918 entrevistas con un margen de error máximo de  $\pm 3.2\%$ , con un nivel de confianza de 95%.

## La migración intra e interestatal

Ya se realizó la conceptualización de la migración. Vale la pena repetir que los motivos más frecuentes por los cuales se decide cambiar de domicilio son los económicos, los laborales y los educativos. Ahora bien, es de nuestro interés hacer una descripción de las características de la migración interestatal, es decir, cuando se decide modificar el lugar donde se vive, mudándose a otro estado de la república.

La tipología más frecuente de migración es la rural-rural y la rural-urbana, en especial esta última representa una dinámica poblacional a través de la cual las sociedades se orientan más hacia la producción de bienes y servicios y se deja atrás al sector primario de la economía. Esto trae consigo modificaciones en el campo: se genera un efecto de despoblamiento, situación que redundará en bajos resultados en la producción de materias primas y salarios bajos.

Al haber entidades en el país mayoritariamente rurales o mayoritariamente urbanas, pocos son los estados que cuentan con un equilibrio migratorio, esto es, cuando la emigración y la inmigración tienen flujos similares, por lo que, en estricto sentido, la densidad poblacional no varía demasiado.

De conformidad con los análisis del Consejo Nacional de Población, en el quinquenio 1995-2000 únicamente tres estados lograron un equilibrio migratorio: Coahuila, Jalisco y Yucatán. Para ese mismo periodo 16 entidades mostraron atracción migratoria alta o media, lo cual indica que recibieron más personas dentro de sus territorios que las que emigraron.

Contra lo que se podría esperar, dada la situación urbana del Distrito Federal, en el periodo 2005-2010 hubo expulsión elevada, lo cual se refiere al hecho de que, en esos años, personas que antes vivían en el DF decidieron cambiar de domicilio e ir a otro estado de la república. Para ese lapso, el equilibrio poblacional alcanzó a



cuatro entidades (Coahuila, Jalisco, Puebla y San Luis Potosí). No obstante, la atracción elevada subió de 16 a 17 entidades.

Es de observarse que, en efecto, hay entidades que reciben más personas que las que salen, pero no está claro cuáles son los motivos por los que las personas deciden cambiar su lugar de residencia, por lo que en los siguientes acápite se presentan análisis con respecto a los motivos que explican ciertos flujos migratorios en México.

El Conapo reporta que, aproximadamente, 7.7% de la población total de mexicanos y mexicanas de cinco años y más es migrante, de la cual 6.6% migra intra e interestatalmente, lo que representa más de 6.5 millones de personas (6,597,149). Estas cifras reflejan la importancia de estudios como éste, ya que hay millones de personas que decidieron modificar su lugar de residencia y es necesario conocer las motivaciones que llevan a generar flujos migratorios como el mexicano.

## **Análisis de resultados**

En general, la ciudadanía está satisfecha con la localidad en donde vive, así lo manifiesta 68%, al responder que está algo o muy satisfecha con su lugar de residencia. Mientras que uno de cada cuatro ciudadanos (25%) asegura que está algo o muy insatisfecho. No obstante, 42% opina que su calidad de vida empeoró algo o mucho respecto a la que tenía hace 12 meses.

No hay una tendencia clara respecto a si la ciudadanía se mudaría de tener la posibilidad de hacerlo o se quedaría donde vive, ya que 49% contesta que no se mudaría y 48% reporta que sí lo haría, lo cual sólo nos permite establecer que existen dos grandes grupos en el país: los que migrarían de su lugar de residencia en caso de poder hacerlo y los que no lo harían.

De acuerdo con 24% de la ciudadanía, la calidad de las vialidades se presenta como uno de los principales problemas que minan

la calidad de vida. El congestionamiento automovilístico también es percibido como un asunto indeseado por el 17% y 13% contesta que es la contaminación por emisión de gases lo que más afecta. Las condiciones de transporte tradicional, así como los conflictos que causa el abuso de vehículos automotores, es una de las razones por las cuales los ciudadanos piensan en cambiar de ciudad, tal como se verá en la explicación del fenómeno.

El 43% de la ciudadanía dice que hay mucho tráfico en el lugar en donde vive y 28% asegura que hay mucha contaminación derivada del uso de vehículos que requieren gasolina para funcionar. Sin embargo, existe una perspectiva favorable en la opinión respecto al transporte público, ya que 44% asegura que la movilidad a través de transporte público mejorará algo o mucho en los próximos 10 años; no obstante, dos de cada tres ciudadanos (64%) consideran que la contaminación en las vialidades empeorará algo o mucho.

En otro orden de ideas, conducir bajo el influjo del alcohol es una de contravenciones en las que más se recae en provincia, pues más de la mitad de los ciudadanos (55%) aseguran que se respeta poco o nada, desacato que, por cierto, es la causa de la mayoría de los accidentes viales.

Una de las preocupaciones más significativas para la calidad de vida se refiere al tiempo necesario para recorrer las distancias entre el domicilio y el centro de trabajo o la escuela, y se encuentra que éste ha aumentado en los últimos 12 meses, según 60% de la ciudadanía.

En cuanto a los medios de transporte, el público es el más utilizado (58%) para realizar las actividades cotidianas, seguido por el transporte particular (32%) y la bicicleta (2%).

A últimas fechas se ha discutido sobre los medios de transporte alternativo, por lo que se cuestionó sobre las razones por las cuales no se utiliza la bicicleta: 18% menciona que se debe a la inseguridad, 17% dice que es por la comodidad y 24% porque no tiene o no sabe usarla.

En el mismo tenor, 77% considera que el uso de la bicicleta aumenta algo o mucho el riesgo de sufrir un accidente vial. El 58% menciona que la bicicleta es más peligrosa que el automóvil.

En cuanto a los beneficios del uso de la bicicleta, 84% de la ciudadanía asegura que mejora mucho la salud, el mismo porcentaje asegura que reduce la contaminación y 71% considera que reduce el tráfico.

Uno de los hallazgos que podrán verificarse en el acápite posterior es la relación entre condiciones laborales y migración. Los resultados preliminares nos muestran que 41% considera que las condiciones laborales en el país son malas y 21% asegura que son muy malas.

En este mismo tenor, 30% de la ciudadanía opina que las condiciones laborales en el país son buenas y únicamente 2 de cada 100 sostienen que éstas son muy buenas.

## **Modelo logístico**

Con base en los resultados anteriores se ajustó un modelo de regresión logística binomial; modelo estadístico donde lo que se desea explicar sólo puede tomar dos valores: sí o no, presencia o ausencia, éxito o fracaso, alto o bajo, etc. El objetivo es encontrar la relación de un conjunto de elementos explicativos con la razón de probabilidades del tema a explicar, para lograr interpretar el comportamiento del fenómeno en estudio. Es decir, determinar cuál o cuáles componentes influyen en la probabilidad de que exista o no la característica en estudio. Los componentes considerados se muestran en la Tabla 1.

En este análisis se explica que cuando la ciudadanía decide cambiar de domicilio se reportan los elementos estadísticamente significativos a partir de los cuales se puede establecer un efecto causal en la probabilidad de que los ciudadanos modifiquen su lugar de residencia (Diagrama 1).

Tabla 1. Descripción de variables

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
CaliVida	¿Diría usted que la calidad de vida en su localidad mejoró o empeoró respecto a la de hace 12 meses?	-2 = Empeoró mucho -1 = Empeoró algo 0 = Sigue igual 1 = Mejoró algo 2 = Mejoró mucho
Tráfico	En los próximos 10 años, ¿usted considera que el tráfico en su localidad mejorará, o empeorará?	-2 = Empeorará mucho -1 = Empeorará algo 0 = Seguirá igual 1 = Mejorará algo 2 = Mejorará mucho
TranPúb	En los próximos 10 años, ¿usted considera que el transporte público en su localidad mejorará, o empeorará?	-2 = Empeorará mucho -1 = Empeorará algo 0 = Seguirá igual 1 = Mejorará algo 2 = Mejorará mucho
Satisfa	En general, ¿qué tan satisfecho o insatisfecho está usted de vivir en su localidad?	-2 = Muy insatisfecho -1 = Algo insatisfecho 0 = Ni satisfecho ni insatisfecho 1 = Algo satisfecho 2 = Muy satisfecho
Contamina	¿Qué tanta contaminación hay en la localidad donde vive?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
CondLab	En su opinión, ¿cómo calificaría las condiciones laborales que existen en nuestro país?	0 = Muy malas, 1 = Malas 2 = Buenas 3 = Muy buenas

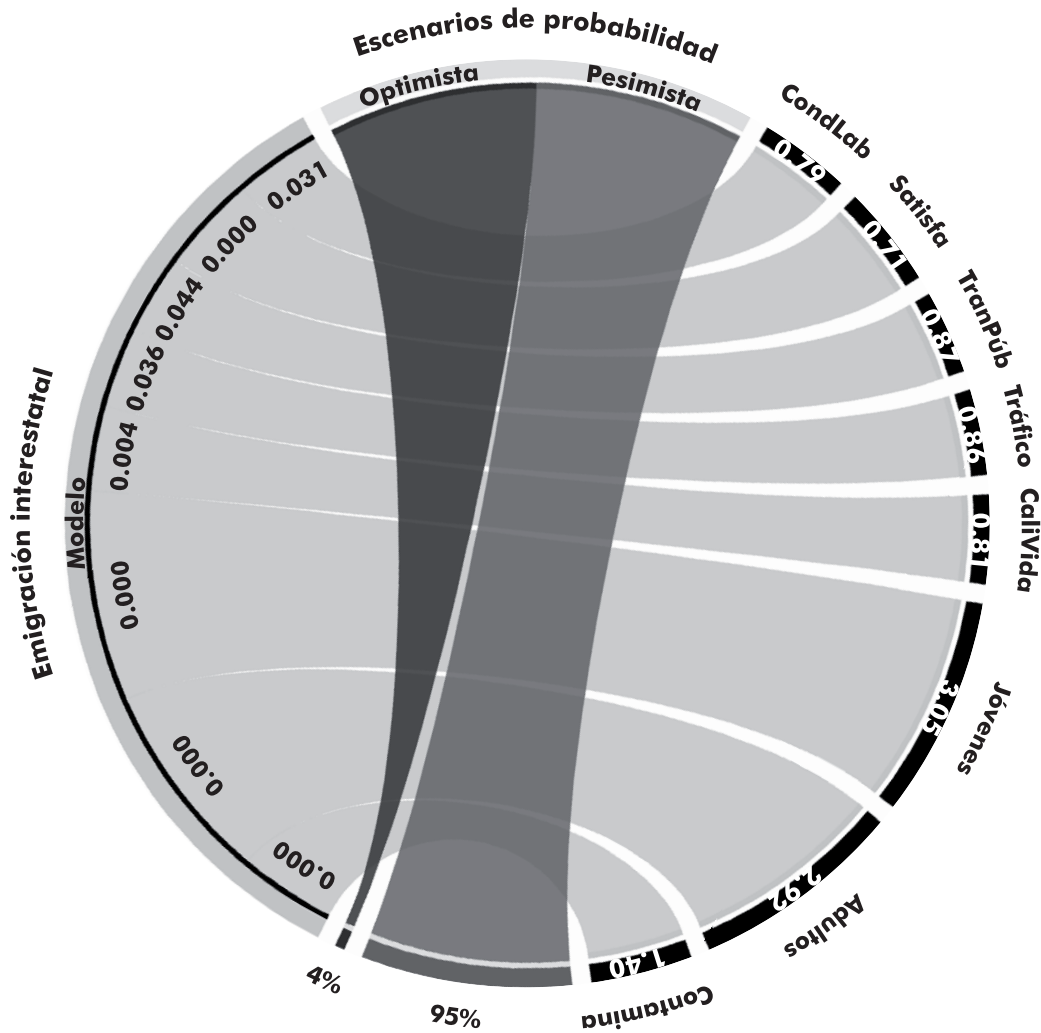
<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
Grupo de edad	Se crearon dos variables indicadoras: jóvenes y adultos, la categoría de referencia son los adultos mayores (ciudadanos de 55 o más años).	Jóvenes = 0 Adultos = 0
Jóvenes	El ciudadano tiene entre 18 y 29 años.	Jóvenes = 1 Adultos = 0
Adultos	El ciudadano tiene entre 30 y 54 años.	Jóvenes = 0 Adultos = 1

Los primeros elementos que se encuentran en el modelo son los grupos etarios, en los que se utiliza a los adultos mayores como categoría de referencia o excluida para poder hacer comparaciones. Podemos observar que los jóvenes, en comparación con los adultos mayores, tienen más probabilidad de cambiar su lugar de residencia en caso de poder hacerlo y hay una situación similar con los adultos, ya que, en comparación con los adultos mayores, hay más probabilidad de que cambien de domicilio.

La calidad de vida posee una relación inversa con la probabilidad de cambiar de domicilio, lo cual quiere decir que conforme aumente la percepción de que la calidad de vida es buena, habrá menor probabilidad de que los ciudadanos se integren a los fenómenos migratorios en nuestro país. Por supuesto existe la situación contraria, cuando opinan que la calidad de vida es baja aumenta la probabilidad de que se decida el cambio de residencia.

Otro elemento que se detecta como factor explicativo de los cambios de domicilio es la contaminación. El modelo arroja que existe un impacto causal positivo entre el aumento de la contaminación y el aumento de la probabilidad de migrar de domicilio; por lo que, conforme se perciba mayor grado de contaminación en el lugar donde se vive, mayores serán las posibilidades de que un ciudadano piense en cambiar su lugar para vivir.

Diagrama 1. Resumen del modelo estadístico



Modelo. Color gris claro. Variable dependiente: si pudiera irse a vivir a otro lugar, ¿se mudaría o se quedaría donde vive?

(1 = se mudaría, 0 = se quedaría donde vive)\*

Escenarios: optimista (color gris fuerte), pesimista (color gris Oxford).

En los recuadros negros se muestran las *odds ratio* de cada variable y debajo del modelo el nivel de significancia de cada variable.

\* El presente modelo tiene una  $R^2$  de Nagelkerke de 0.23.

El componente vial se encuentra presente en dos relaciones encontradas: en el tráfico y en el transporte público. En ambos casos la relación es muy similar. Cuando se percibe que en 10 años el tráfico mejorará, también disminuye la probabilidad de considerar un cambio de domicilio.

Lo mismo puede encontrarse con el transporte público, que, tal como se vio en el apartado precedente, es el más utilizado en los traslados cotidianos. Conforme se percibe que mejorará el servicio en los próximos 10 años, disminuye la probabilidad de querer cambiar de residencia.

La satisfacción con la localidad donde se habita también tiene peso explicativo, como podría esperarse: conforme más satisfacción exista, menor será la probabilidad de querer cambiar de lugar de residencia.

La última relación encontrada concierne a las condiciones laborales, donde la intuición también se ve confirmada. Se observa que conforme mejores sean percibidas las condiciones laborales en el país, disminuirá la probabilidad de pensar en modificar el domicilio.

Es de observarse que la medición de la percepción de las condiciones laborales se realizó a través de la idea del país y no de la localidad, lo cual puede dejar de largo los rasgos característicos de las residencias de las personas. No obstante, consideramos que el presente es un guiño para llamar la atención de la relación negativa entre las condiciones laborales y la migración.

Por tanto, las cuestiones viales, la contaminación y las condiciones laborales pueden ser consideradas como elementos que moldean las decisiones sobre integrarse o no a los flujos migratorios en el país. Para futuras investigaciones es necesario considerar si la migración que se genera por estas causas tendrá un destino intra o interestatal. Incluso habría que conocer cuándo se decide migrar internacionalmente.

Como un primer avance en esta materia, podemos sostener que las actividades más cotidianas, así como las relaciones laborales, son las que explican las decisiones de cambiar o no de residencia.

## Conclusiones

A guisa de reflexiones finales podemos proponer una serie de recomendaciones de política pública, en materia ambiental y de movilidad para aumentar la calidad de vida de las personas en la localidad donde se ubica su morada. Estas recomendaciones son generales y deben ser tomadas con cautela, ya que el contexto de cada estado y localidad son diferentes.

- Fomentar el uso de medios de transporte alternativos: el tráfico es un componente que explica por qué la ciudadanía decide modificar su lugar de residencia, cuando más piensen que empeorará, más probabilidad hay de que decidan mudarse, por lo que si se desea frenar flujos migratorios es necesario implementar programas de impulso al transporte alternativo, tal como la bicicleta.
- Otro enclave es la generación de incentivos para el uso compartido del automóvil, ya que el tráfico y la contaminación son impulsores para optar por cambiar de residencia. Compartir el automóvil, bajo ciertos estándares, puede coadyuvar en la disminución de emisiones de dióxido de carbono y disminuir el tráfico vehicular.
- El transporte público necesita ser reivindicado como el medio más utilizado para los traslados, por lo cual se requiere desmovilización de unidades en mal estado, así como mayor capacitación a los operadores para optimizar los tiempos de traslado y así aumentar la calidad en el servicio.

Las condiciones laborales son reportadas como un análisis preliminar para establecer la relación entre empleo y migración. La intuición nos dice que conforme menor sea la calidad de las condiciones laborales o conforme aumente el desempleo, mayores serán los flujos migratorios, pero es necesario corroborar este hallazgo a



través de nuevas mediciones que permitan desagregar datos sobre desempleo, salarios, seguridad social y condiciones de seguridad a nivel local para realizar una conclusión más axiomática sobre el impacto causal del fenómeno laboral sobre la migración.

Las acciones de política pública pueden encaminarse para disminuir los fenómenos migratorios, o bien para propiciarlos en caso de ser necesario, por lo que estudios como el que se presenta aportan diagnósticos a través de modelos estadísticos robustos que facilitan e informan la toma de decisiones.

# Observancia a los derechos humanos: la mirada ciudadana

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez*

## **Resumen**

Ante sucesos de violación generalizada a los derechos humanos (DDHH) que hemos padecido, como país, se realizó un modelo explicativo de las percepciones con la pregunta: ¿qué elementos de opinión determinan la creencia de que en México se respetan o no los DDHH? En el entendido de que los DDHH son derechos fundamentales con principios y obligaciones de la sociedad (Estado) se encontró que los DDHH deben aplicarse a todos por igual. El factor *corrupción* se halla en la percepción ciudadana que no propicia un respeto por los mismos y que el Estado debe garantizar y promoverlos para evitar las violaciones articuladas por autoridades y grupos delictivos.

*Palabras clave:* derechos humanos, igualdad, desapariciones forzadas, corrupción, protección de derechos.

## Introducción

En México el debate en torno a la protección de los derechos humanos (DDHH), así como la incidencia de violaciones a los mismos ha sido materia de la agenda pública desde hace varios años, principalmente a partir de la reforma constitucional materializada en 2011, cuando —entre otras incursiones de primer orden— se incorporó el principio de interpretación *pro homine*.

Dada la importancia del tema, el CESOP generó una encuesta<sup>1</sup> telefónica nacional donde se midió la percepción ciudadana en materia de DDHH, que es detallada en el apartado correspondiente.

Este texto comienza con la perspectiva de los DDHH desde un nivel teórico, es decir, se hace una breve descripción de los principales debates en torno a la definición de derecho humano, los principios generales que requieren ser reconocidos, las obligaciones de los Estados en materia de DDHH y los elementos institucionales necesarios para “desempacar” los derechos.

Inmediatamente después presentamos los resultados de la encuesta elaborada, en los que se muestran los comportamientos trascendentes para observar qué piensan las personas en cuanto a la aplicación, el respeto, las garantías, avances y retrocesos, así como elementos que giran en torno a los DDHH.

Con base en los hallazgos de la encuesta se elaboró un modelo de regresión logística binomial para explicar los elementos de la opinión pública que atañen a los DDHH en el país. Se concluye con escenarios y recomendaciones a tomar en cuenta.

<sup>1</sup> La encuesta se levantó del 23 al 25 de octubre de 2015, aplicada a través de 901 entrevistas vía telefónica, por lo que la muestra, cuyo único sesgo es el que refiere a la cobertura de tener o no teléfono, se seleccionó de manera aleatoria y es representativa a nivel nacional, teniendo un error de medición máximo de  $\pm 3.2\%$ , con un nivel de 95% de confianza.

## La perspectiva de los derechos humanos

La definición del concepto de *derecho humano* ha ido en avanzada en la historia reciente del pensamiento jurídico. Cuenta con diversas fundamentaciones y se ha explicado desde distintas lógicas, por lo que únicamente retomaremos algunas ideas sustantivas de estos debates a través de la obra de Eusebio Fernández y de Luigi Ferrajoli.

Dice Fernández:

La expresión que me parece más adecuada y que creo mejor delimita la situación teórica actual de los derechos humanos sería “derechos fundamentales del hombre”. Con ella se quiere manifestar que toda persona posee unos derechos morales por el hecho de serlo y que éstos deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, el Derecho, y el poder político, sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual. Pero al mismo tiempo se quiere subrayar que esos derechos son fundamentales, es decir, que se hallan estrechamente conectados con la idea de dignidad humana y son al mismo tiempo las condiciones de desarrollo de esa idea de dignidad (Fernández, 1982: 76).

Como filósofo del derecho desarrolla las fundamentaciones de los DDHH desde la perspectiva iusnaturalista, historicista y ética, es decir, explica cómo se han entendido los DDHH. Así podemos encontrarlos como derechos naturales, derechos construidos por demandas históricas o como derechos morales. Nosotros coincidimos con la fundamentación moral de los DDHH, ya que son valores encaminados a generar dignidad humana, por lo que el derecho no crea a los DDHH, pero tiene un trabajo capital. “Su notable labor, sin la cual el concepto de derechos humanos no tendrá plena efectividad, está en reconocerlos, convertirlos en normas jurídicas y garantizarlos también jurídicamente” (Fernández, 1982: 97). Por lo que encontramos que los DDHH son valores que de preferencia deben ser positivizados y que también necesitan ser garantizados a través del derecho.

Luigi Ferrajoli argumenta todavía más clara y enfáticamente. Define como *derechos fundamentales* a “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar” (Ferrajoli, 2004: 37); en donde el jurista italiano define un derecho subjetivo como “cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas” (Ferrajoli, 2004: 37).

Con base en este cuerpo teórico inspirado en la cuarta tesis propuesta por Ferrajoli vale la pena aclarar que los derechos no son sus garantías; hacemos especial énfasis en ello debido a que hasta 2011, en México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existió esa confusión al llamar al primer apartado “Garantías individuales”, reformándose en “De los derechos humanos y sus garantías”, lo que deja ver que los derechos no se garantizan a sí mismos.

Una vez entendidos los DDHH como derechos fundamentales, y lo que esto implica, estamos en condiciones de explicar sus principios generales: universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

Serrano y Vázquez sostienen que la *universalidad* puede verse como una característica de los DDHH y como un principio de los derechos en acción, cuya operación conceptual es realizar una distinción entre los derechos subjetivos fundamentales y aquellos que no pueden considerarse de esta manera (Serrano y Vázquez, 2013). La *universalidad* se entiende como la igualdad jurídica que poseen las personas respecto a estos derechos fundamentales subjetivos. Además, debe ser pensada desde lo local, ya que no puede suponerse que todos los contextos poseen las mismas características de opresión estatal.

Posteriormente encontramos que “El principio de *indivisibilidad* implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia explícita, directa y causal, sino porque de una u otra forma

los derechos forman una sola construcción” (Serrano y Vázquez, 2013: 42), de donde se infiere que los DDHH son un mismo cuerpo que no puede dissociarse y abstraerse de manera separada.

La *interdependencia* supone que el ejercicio de un derecho humano depende del pleno ejercicio de otro o de una colectividad de derechos, por lo que una vez más, no pueden entenderse por separado, no son aislables los unos de los otros.

Ahora toca analizar las obligaciones generales de los Estados en materia de DDHH, que son: respetar, proteger, garantizar y promover, para lo cual echamos mano de las siguientes precisiones de Luis Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, en cuanto a la obligación:

- De respetar. Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado debe violentar DH, ni por medio de acciones ni a través de omisiones.
- De proteger. Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones, o cualquiera otra institución no estatal) violenten DH.
- De garantizar. Los Estados se obligan a organizar todo el aparato gubernamental de tal forma que las personas pueden ejercer sus derechos. Se puede subdividir en cuatro obligaciones: la obligación de prevenir violaciones de DH, la obligación de investigar los casos de violaciones de DH; la obligación de sancionar a los autores intelectuales y materiales de las violaciones de DH; y reparar los derechos conculcados de las víctimas (Vázquez y Delaplace, 2011: 42-43).

Además de las anteriores, ellos también agregan la obligación de satisfacer o tomar medidas para dar cumplimiento de las obligaciones contraídas por los estados en materia de DDHH. A nosotros nos interesa más la obligación de *promover*, por lo que retomamos a Serrano y Vázquez:

Esta obligación se desdobra en dos contenidos: proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos, y tomar medidas para sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos con el fin de que los respeten y los promuevan (Serrano y Vázquez, 2013: 82).

Es así que la *obligación de respetar* es la no interferencia por parte del Estado para el libre ejercicio de los DDHH; la *obligación de proteger* es la acción del aparato estatal para evitar que existan violaciones de DDHH por particulares; la *obligación de garantizar* es la generación de condiciones por parte del Estado para que las personas tengan la posibilidad de ejercicio de los derechos y la *obligación de promover* refiere el hecho de que el Estado debe proveer el conocimiento que deben tener las personas acerca de sus derechos, así como generar sensibilidad de todas las personas para respetar los DDHH.

El siguiente paso es entender cuatro elementos institucionales básicos: disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad.

La *disponibilidad* atañe a la suficiencia de instalaciones, mecanismos, recursos humanos o cualquier medio por el cual el Estado pretenda materializar el derecho humano. Pero no basta con que existan los recursos, es necesario que sean *accesibles*, es decir, se debe asegurar que los mecanismos por los que el derecho humano se lleva a cabo se encuentren cercanos a las personas. La cercanía implica tres supuestos: la no discriminación, la accesibilidad física y la accesibilidad económica (Serrano y Vázquez, 2013).

El primer supuesto es la no distinción de las personas por raza, preferencia sexual, ideología política, clase social, etcétera; el segundo es la cercanía geográfica de los derechos, lo que implica que, para el pleno ejercicio de un derecho, las condiciones estén al alcance de la población; y el tercer supuesto parte de que los derechos pueden ser costosos, por lo que debe protegerse esta posibilidad y propiciar que los gastos no sean desproporcionados (Serrano y Vázquez, 2013).

Todavía no es suficiente. Es necesario que los medios elegidos para materializar un derecho sean aceptables para la población hacia la cual va dirigido, por lo que el Estado debe reconocer las características de las personas y no alterar su modo de vida, ya que se puede hacer de conformidad con las propias costumbres de la comunidad (Serrano y Vázquez, 2013).

Finalmente, encontramos que los medios para realizar el ejercicio de un derecho humano deben estar disponibles, ser accesibles, aceptables y de calidad. Este último elemento institucional implica que los medios para cumplir el derecho tengan los requerimientos básicos para hacerlo (Serrano y Vázquez, 2013).

Además, los DDHH poseen principios de aplicación: progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. También existen principios transversales de aplicación: participación, coordinación interinstitucional, transparencia y rendición de cuentas; personas como sujetos de derechos e igualdad y no discriminación.<sup>2</sup>

## **México: el país con más quejas de violaciones a los DDHH**

De conformidad con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), nuestro país es el mayor receptor de quejas por violaciones a los DDHH en esa instancia en el continente americano. El número de quejas supera los de países como Colombia, Argentina, Perú y Chile. Estas cuatro naciones y México representan 75% del total de las quejas en materia de DDHH de los 35 países que conforman la Organización de Estados Americanos.

<sup>2</sup> No abundaremos más en los principios de aplicación transversales ni en los principios de aplicación, ya que el objetivo es empalmar el enfoque de los derechos humanos con la política pública a través de la definición del problema, así que por razones de limitaciones de las características del texto sólo mencionamos la existencia de los mismos.



En México se concentra 23%<sup>3</sup> del total de las quejas en esta materia. Situación que desvela dos hechos: a pesar de la existencia de 33 organismos de defensa de los DDHH al interior del país, los quejosos deciden informar a las autoridades supranacionales. En México la violación a los DDHH es una asignatura pendiente para el Estado.

## **Análisis de resultados**

En 2013<sup>4</sup> la empresa Parametría desarrolló una encuesta similar a la realizada por el CESOP en 2015. Los resultados no son disímiles y las conclusiones que la encuestadora presenta son:

- [...] podemos observar que hay datos positivos y negativos en el tema de derechos humanos en México. Por un lado, la mayoría de la población reconoce los derechos de los que son depositarios; sin embargo, desconocen qué institución u organismo es la encargada de promoverlos y vigilar su cumplimiento.
- Los ciudadanos están conscientes de los retos que en este tema presenta el Estado mexicano y concibe que estos derechos no son respetados. Asimismo, confía en la intervención de organismos internacionales, lo que puede ser un buen incentivo para obligar al gobierno mexicano a cumplir con sus responsabilidades.

Nuestro objetivo es llegar más allá de la descripción del estado que guardan las opiniones en el tema de DDHH, por lo que generamos

<sup>3</sup> Disponible en [<http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/mexico-el-pais-con-el-mayor-numero-de-quejas-por-violaciones-a-derechos-humanos-cidh/20130909/nota/1966932.aspx>].

<sup>4</sup> Disponible en [[http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4589#\\_ftn6](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4589#_ftn6)].

un modelo explicativo de las percepciones, es decir, impulsamos una respuesta ante la pregunta de ¿qué elementos de opinión determinan la creencia de que en México se respetan o no los DDHH?

En el marco de los hallazgos encontrados por el CESOP tenemos que los DDHH que se encuentran en la memoria inmediata de la ciudadanía de manera más recurrente son: el derecho a la educación (13%), el derecho a la salud (10%), el derecho a la libertad (10%), la libertad de expresión (9%) y el derecho a la vida (8%).

La aplicación de manera igualitaria de los DDHH en nuestro país es una cuestión muy trascendente y 74% de los ciudadanos piensa que los DDHH no se aplican a todos por igual. Sólo 25% de la ciudadanía considera que sí existe una aplicación igualitaria, por lo que de manera mayoritaria existe reprobación ciudadana en la aplicación de los DDHH.

El 72% de la gente opina que los DDHH se encuentran ligados unos a otros, mientras que 22% cree que no. En el mismo sentido 57% piensa que los DDHH no se deben aplicar de manera separada. Hay también un 36% de personas que considera que sí deben aplicarse por separado.

Uno de los hallazgos más alarmantes es que 81% de la población opina que los DDHH no se respetan en nuestro país, mientras que existe un 15% que asegura que sí se respetan; por lo que de manera ampliamente mayoritaria la ciudadanía sostiene que en México los DDHH no son respetados.

En lo que atañe al avance o retroceso de los DDHH en México, 37% de la población considera que ha retrocedido la garantía de los DDHH. En el mismo tenor, 25% cree que estamos igual que hace tres años.

En materia de desapariciones forzadas y las medidas para combatirlas, la evaluación que realiza la ciudadanía no es favorable: 74% asegura que las acciones tomadas son malas, mientras que 18% cree que son buenas. En cuanto a los responsables de estos crímenes, 37% de la ciudadanía asegura que tanto el gobierno como el crimen

organizado son culpables por igual: cerca de 30% considera que el culpable es el gobierno y 29% opina que es el crimen organizado.

El 51% de la población cree que la labor del gobierno federal en materia de protección de los DDHH es mala o muy mala, mientras que poco más de un cuarto de la ciudadanía (25%) opina que la labor del gobierno federal es buena o muy buena.

El caso Ayotzinapa sigue presente en la opinión pública, ya que 44% se manifiesta muy en desacuerdo con la forma en la que el gobierno de México ha reaccionado en materia de las personas desaparecidas de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos”. El 16% declara estar algo en desacuerdo y sólo 8% de la ciudadanía está muy de acuerdo con el actuar del gobierno.

## Modelo de regresión logística

Con base en los resultados anteriores se ajustó un modelo de regresión logística binomial como modelo estadístico en el que la cuestión a explicar sólo puede tomar dos valores: sí o no, presencia o ausencia, éxito o fracaso, alto o bajo, etc. El objetivo es encontrar la relación de un conjunto de factores explicativos con la razón de probabilidades u *odds ratio*<sup>5</sup> de lo que se quiere medir, para interpretar el comportamiento del fenómeno analizado. Es decir, determinar cuál o cuáles asuntos influyen en la probabilidad de que exista o no la característica en estudio. Los factores explicativos utilizados se describen en la Tabla 1.

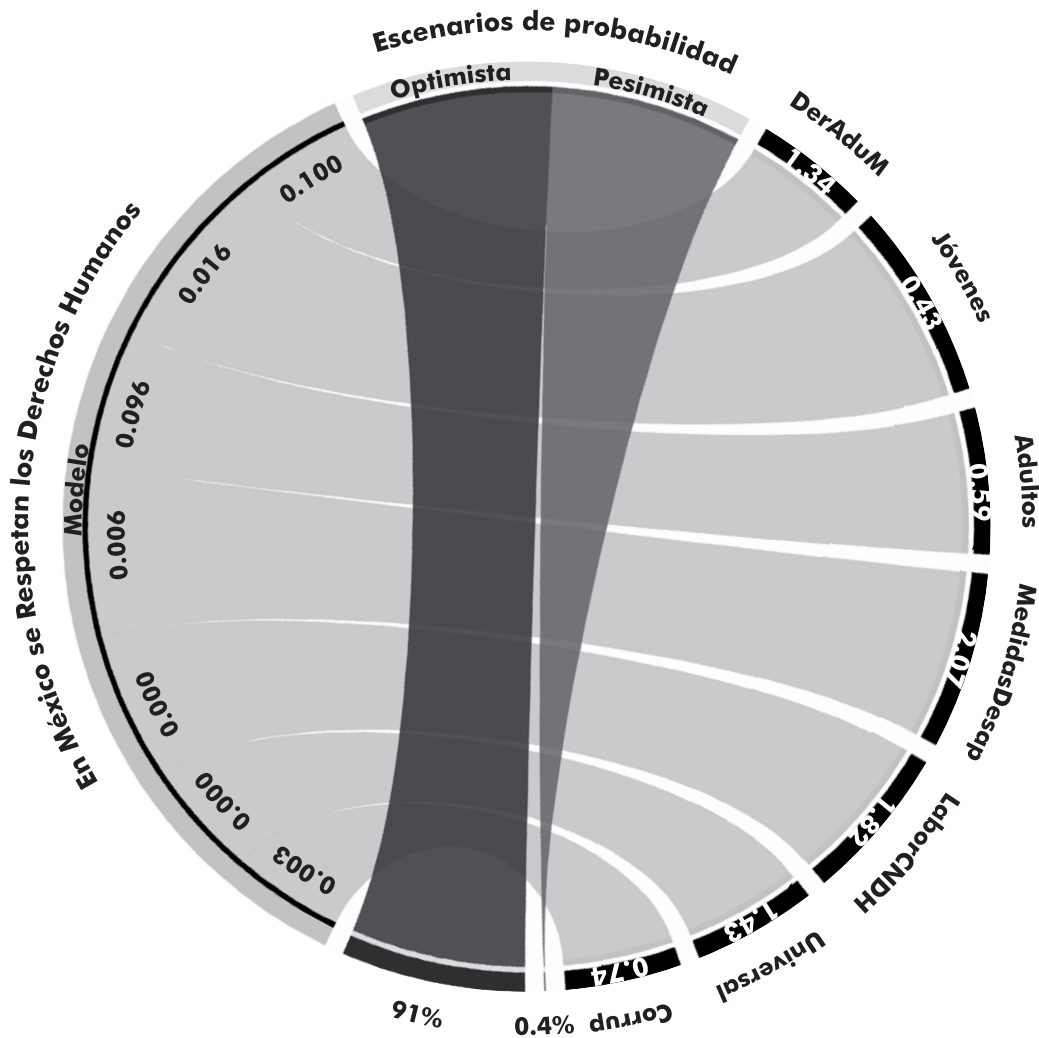
La temática a explicar es la percepción ciudadana del respeto a los DDHH. En la siguiente tabla se reportan los componentes a partir de los cuales se puede establecer una relación con la probabilidad de que los ciudadanos consideren o no que el gobierno respeta o no los derechos humanos (Diagrama 1).

<sup>5</sup> Si  $p$  es la probabilidad de ocurrencia de un evento, entonces  $1-p$  es la probabilidad de no ocurrencia. La razón de probabilidades se define como  $\frac{p}{1-p}$ .

Tabla 1. Descripción de variables

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
Corrup	Considera usted que en lo que resta del sexenio, ¿aumente o disminuya la corrupción?	-2 = Disminuirá mucho -1 = Disminuirá algo 0 = Seguirá igual 1 = Aumentará algo 2 = Aumentará mucho
LaborCNDH	¿Cómo calificaría la labor de la CNDH en materia de protección de los derechos humanos?	-2 = Muy mala -1 = Mala 0 = Ni buena ni mala 1 = Buena 2 = Muy buena
DerAdum	En general, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo en la forma en que el gobierno de México está trabajando en materia de derechos de los adultos mayores?	-2 = Muy en desacuerdo -1 = En desacuerdo 0 = Ni de acuerdo ni en desacuerdo 1 = De acuerdo 2 = Muy de acuerdo
Universal	¿Considera usted que los derechos humanos se aplican a todos por igual en nuestro país?	1 = Sí 0 = No
MedidasDesap	Cómo calificaría las medidas para combatir las desapariciones forzadas en nuestro país: ¿buenas o malas?	1 = Buenas 0 = Malas
Grupo de edad	Se crearon dos variables indicadoras: jóvenes y adultos, la categoría de referencia son los adultos mayores (ciudadanos de 55 o más años).	Jóvenes = 0 Adultos = 0
Jóvenes	El ciudadano tiene entre 18 y 29 años.	Jóvenes = 1 Adultos = 0
Adultos	El ciudadano tiene entre 30 y 54 años.	Jóvenes = 0 Adultos = 1

Diagrama 1. Resumen del modelo estadístico



Modelo. Color gris claro. Variable dependiente: En México se respetan o no respetan los DDHH (1 = sí, 0 = no)\*

Escenarios: optimista (color gris fuerte), pesimista (color gris Oxford).

En los recuadros negros se muestran las *odds ratio* de cada variable y debajo del modelo el nivel de significancia de cada variable.

\* El presente modelo tiene una  $R^2$  de Nagelkerke de 0.32.

El primer elemento que se encuentra de manera estadísticamente significativa en este análisis hace referencia a la aplicabilidad de los DDHH. Es de resaltar que si la ciudadanía opina que los DDHH se aplican a todos por igual, aumenta la probabilidad de que también se asegure de que en nuestro país sí se respetan los DDHH. Lo an-

terior quiere decir que si las personas observan que el principio de *universalidad* de los derechos es llevado a la práctica, puede generarse una mejor opinión en cuanto al respeto de los DDHH.

Esta relación es una de las más potentes para generar una explicación de la percepción ciudadana del respeto a los DDHH, ya que, como puede observarse en la tabla del modelo logístico, la *odds ratio* es la más alta, lo cual nos permite hacer la consideración de que el impacto causal de la observación de la aplicación es muy fuerte en la opinión del respeto.

El segundo componente que nos ayuda a explicar la opinión pública es el que parte de la percepción prospectiva de la corrupción, es decir, la idea que las personas poseen respecto del incremento o decremento de la corrupción en el futuro inmediato, en específico en lo que resta del sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto. Se encontró una relación negativa, lo cual significa que, conforme la ciudadanía considere que la corrupción aumenta en lo que resta del sexenio, entonces disminuye la probabilidad de que se crea que en México se respetan los DDHH.

La corrupción es un inconveniente que se manifiesta de manera constante en las percepciones ciudadanas en asuntos políticos, en este caso en el respeto de los DDHH, lo cual puede mostrarnos que existe una relación más estrecha entre el combate a la corrupción y el respeto a los DDHH, al menos en un nivel de opinión pública, ya que la ciudadanía podría estar observando que si la corrupción aumenta, las autoridades no tendrán incentivos para propiciar un ambiente de respeto a los DDHH.

Como tercer factor se encontró que las opiniones ciudadanas de las medidas tomadas en materia de las desapariciones forzadas guardan una relación positiva en el análisis que presentamos. Se puede interpretar que si las personas aseguran que las medidas contra las desapariciones forzadas son buenas, aumentará la probabilidad de que se opine que en nuestro país existe respeto a los DDHH.

La opinión de la labor de la CNDH en lo que concierne a la protección de los DDHH también representa un componente explicativo de la percepción del respeto a los DDHH. Podemos asegurar, con una confianza de 99%, que conforme aumente la noción favorable de que la CNDH trabaja para proteger los derechos humanos, aumentará la probabilidad de que se crea que en México se respetan los DDHH.

Un componente a destacar es el trabajo en los DDHH de los adultos mayores en nuestro país, ya que de los grupos vulnerables que fueron medidos en las percepciones ciudadanas, el que compete a los adultos mayores resultó el único estadísticamente significativo.

Los resultados del modelo permiten asegurar que conforme aumente la idea positiva de que en México se está trabajando en materia de DDHH de los adultos mayores, aumentará también la probabilidad de que se opine que en México sí se respetan los DDHH.

Con base en esta última relación encontrada se incorporaron elementos de grupos de edad al modelo para conocer si existían relaciones significativas entre la edad y la creencia de respeto a los DDHH en México. Se compararon a los jóvenes y a los adultos contra los adultos mayores y únicamente se encontró que existe una relación significativa entre los jóvenes y la opinión de respeto a los derechos humanos. Lo anterior quiere decir que los jóvenes tienden a pensar que en México no se respetan los DDHH, en mayor medida cuando son comparados con los adultos mayores.

## **Conclusiones**

Para terminar con este texto deseamos presentar dos escenarios: uno en el que todos los elementos son favorables para opinar que en México se respetan los DDHH y uno en el que sucede lo opuesto para conocer las probabilidades de cada uno de ellos y tener un resultado más cercano que nos permita hacer recomendaciones.

En el primer escenario, al cual denominaremos ideal, encontramos los siguientes componentes: se cree que en México los DDHH se aplican a todos por igual, hay una percepción de que la corrupción disminuirá mucho en lo que resta del sexenio, las medidas contra las desapariciones forzadas son buenas, se califica como muy buena la labor de la CNDH en materia de protección de DDHH, se está muy de acuerdo con que en nuestro país se está trabajando en materia de DDHH de los adultos mayores y no se es joven.

Si nos encontráramos en el ideal, la probabilidad de que se opine que en México se respetan los DDHH es de 91%, la cual es muy alta.

Ahora bien, en el segundo escenario se encuentran todos los factores que disminuyen la probabilidad de que se crea que en México se respetan los DDHH: se cree que en México los DDHH no se aplican a todos por igual, se percibe que la corrupción aumentará mucho en lo que resta del sexenio, se asegura que las medidas contra las desapariciones forzadas son malas, se califica como muy mala la labor de la CNDH, se cree que en el país no se está trabajando en materia de DDHH de los adultos mayores y se es joven.

En este escenario, la probabilidad de percibir que en México se respetan los DDHH es de 0.4%, la cual es muy baja.

Por tanto, es necesario generar algunas recomendaciones:

- ⇒ La ciudadanía necesita observar que se cumple el principio de universalidad de los DDHH para que aumente la probabilidad de percibir su respeto por parte de las autoridades, lo cual se sigue directamente de una garantía sin distinciones, por lo que las autoridades competentes deben garantizar la aplicabilidad de los DDHH, pero hay que recordar que también son indivisibles e interdependientes; es decir, no se pueden garantizar unos derechos y otros no.
- ⇒ Es necesario que las medidas en contra de las desapariciones forzadas tengan mayor capacidad de cumplimiento, ya que se trata de una violación a los DDHH por parte del Estado, lo



cual requiere que se construyan mejores prácticas policiales para evitar violaciones a los DDHH.

- ⇒ Las políticas públicas dirigidas a los adultos mayores necesitan incluir el enfoque de DDHH, esto es, en la definición del problema se debe visualizar a los sujetos como portadores de derechos, no como sujetos beneficiarios de una dádiva.

En suma, en una democracia se necesita que el Estado tenga la capacidad para poder garantizar los DDHH y desde una perspectiva teórica queda claro cuáles son las obligaciones de las autoridades, pero a un nivel empírico que mide percepciones, la ciudadanía cuenta con una influencia que no debe olvidarse en el momento de tomar decisiones, pues es observante perenne de los escenarios como los que aquí se plantearon.

## Bibliografía

- Fernández, Eusebio (1982), “El problema del fundamento de los derechos humanos”, *Anuario de derechos humanos*, núm. 1, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 75-112.
- Ferrajoli, Luigi (2004), “2. Derechos fundamentales”, en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, España, pp. 36-70.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, Flacso-México, México.
- Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011), “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14.

# Legalización de la marihuana. La faceta explicativa de la opinión pública

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez*

## **Resumen**

¿México está preparado para legalizar la marihuana? Pregunta polémica sin duda pues contraponen las opiniones de todos los sectores de la sociedad. La misma urdimbre política se ha sacudido por la inercia de otros países en torno a la discusión de la legalización de la marihuana para atender las necesidades curativas, la reducción delictiva, etcétera. Este documento amplía el panorama de las experiencias regulatorias de naciones de Europa y América y aporta elementos de percepción para el debate de las mesas institucionales de este país. Los hallazgos del análisis apuntan hacia la importancia de la legalización del consumo con fines medicinales. El consumo para fines recreativos aumenta la probabilidad de estar a favor de la legalización, donde la prevención juega un papel preponderante en este contexto.

*Palabras clave:* marihuana, despenalización, salud pública, narcotráfico, opinión pública.

## Introducción

Este texto tiene el objetivo de abonar a la discusión en torno a la despenalización del consumo de la marihuana en México. Partimos de la idea de que es posible generar una regulación que pueda encauzar adecuadamente los grandes temas que se desprenden del debate, tales como la legalización del consumo para usos medicinales, recreativos, posibles centros de venta, etcétera.

Por esta razón, presentamos la variación existente en la realidad de países de Europa y de América. De esta manera se puede conocer cuáles son los marcos jurídicos que regulan o prohíben el consumo y tomar en cuenta experiencias exitosas en torno a la despenalización del consumo de *cannabis*, tales como Uruguay, Holanda y, en menor medida, España.

En un segundo acápite hacemos una descripción del Informe Mundial sobre las Drogas de 2015 que generó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en el cual pueden observarse cifras sobre el consumo de *cannabis*. También se compara el número de consumidores de drogas no problemáticos contra los que sí lo son. Los datos nos enseñan que es una minoría la de los consumidores problemáticos.

Dada la importancia del tema, el CESOP generó una encuesta telefónica nacional en la cual se midieron las percepciones ciudadanas en materia de la legalización de la marihuana, las cuales son detalladas en el apartado correspondiente.

Con base en los resultados obtenidos se ajustó un modelo de regresión logística binomial para establecer relaciones de causalidad entre los elementos explicativos de la probabilidad de estar a favor de legalizar la marihuana en México.

Este ejercicio nos permite afirmar que es la legalización del consumo con fines medicinales uno de los principales elementos que necesita valorar el opinante para estar de acuerdo con la legalización de la marihuana.

En este mismo sentido se encuentra que la consideración de que se pierda el control del consumo, si se legalizara el *cannabis*, es un componente que reduce la probabilidad de estar a favor de su legalización. No obstante, afirmamos que la reducción es de poco impacto, ya que la probabilidad de aceptar la legalización, pensando que se perderá el control del consumo, con los demás elementos constantes (situación que puede observarse en el apartado correspondiente), disminuye en un 3%.

Concluimos el documento con una serie de recomendaciones de política pública, a través de las cuales se facilite la toma de decisiones.

## **La regulación de la marihuana a nivel internacional**

El debate respecto a cómo tendría que regularse la marihuana es diferente a escala mundial, ya que hay países más tolerantes ante el consumo de esta droga que otros, por lo que el objetivo de esta sección es mostrar la variación en las normas jurídicas en materia de *cannabis* en algunos países de Europa y de América.

En Alemania, el Tribunal Constitucional generó una sentencia sobre el hachís en 1994. La sentencia cuestionó la persecución penal excesiva hacia los consumidores, por lo que sugirió que no fueran perseguidas las infracciones menores. Ello dio paso para descriminalizar el uso del *cannabis*. Para 2012 los partidos verdes y los de izquierda presentaron iniciativas en materia de clubes sociales de *cannabis*, pero fracasaron. No obstante, se tradujeron en debates sobre los usos terapéuticos de esta droga.

Bélgica presenta esta particularidad: la posesión de marihuana para uso personal está prohibida, pero el infractor únicamente es acreedor a un llamado de atención, siempre y cuando no cause daños. Si ocurren percances de desorden público, existen penas que van desde los tres meses hasta un año. De hecho la ley vigente en

Bélgica establece que la cantidad máxima para consumo personal es de 3 gramos o de una planta.

En España encontramos el modelo de Clubes Sociales de Cannabis (CSC), cuya base jurídica se sustenta en la descriminalización del consumo para uso personal. Esta situación se aprovecha de lagunas en la normatividad española. El primer club se concretó en 2001, posteriormente se abrieron en cascada centenares más, especialmente en el País Vasco y en Cataluña.

El marco jurídico de este país no penaliza el consumo; incluso, en 1974, el Tribunal Supremo resolvió que el consumo y la posesión para el mismo no constituyen delitos penales. También hay que señalar que la Ley de Seguridad Pública sí considera sanciones administrativas en el caso de consumo en lugares públicos.

Francia tiene una legislación más restrictiva. De acuerdo con el Código de la Sanidad Pública (Art.L.3421-1), con el Código Penal de ese país (Art. 222-37), y con la Circular del Ministerio de Justicia de Francia del 8 de abril de 2005, el uso del *cannabis*, al igual que lo que sucede con todas las drogas, es punible con una multa o pena de prisión de hasta un año. La posesión es castigada hasta con 10 años.

En el país de la Revolución, si se es detenido por primera vez consumiendo, puede extenderse una simple advertencia, si el consumo es ocasional. Los consumidores regulares son dirigidos al servicio de salud o a instituciones sociales.

La ley francesa no reconoce oficialmente los motivos para acusar por posesión de *cannabis*. Pero —de acuerdo con la Circular de 2005— la posesión es castigada como si fuera consumo.

Holanda se yergue como uno de los países más liberales en lo que atañe al consumo de marihuana; aun así, es necesario desmitificar algunas situaciones. En Holanda no se ha legalizado la producción, no hay una supervisión ni sanción efectiva en este punto. Por lo que puede observarse que Holanda no tiene legislación en materia de generación y cultivo del *cannabis*.

El comercio de la sustancia tiene su *locus* en los *coffee-shops* (centros de distribución), los cuales están sujetos a reglas muy específicas, como restricciones en las cantidades que pueden almacenar y vender a una persona.

A partir de la década de 1970, el Ministerio de Justicia de los Países Bajos decidió no aplicar la ley y optar por la descriminalización de facto de la posesión de menos de cinco gramos de *cannabis*. Ya para la década de 1980 se autorizó —aunque no legalmente— la compra y venta de pequeñas cantidades de *cannabis* en *coffee shops* que deben contar con una licencia y respetar la regulación correspondiente. En estos casos, se ejerce el principio de oportunidad, una figura del derecho penal holandés que faculta a las autoridades para abstenerse de interponer acciones penales. En el caso de los Países Bajos se descriminalizó también el cultivo de un máximo de cinco plantas de *cannabis* por persona para consumo personal.

En el estado de Colorado, Estados Unidos, está permitido el consumo de la marihuana y su comercialización en ciertas condiciones. Por un lado la autorización para consumirla está limitada a mayores de 21 años y sólo puede venderse una onza a cada residente y un cuarto de onza a no residentes. Por otro lado la publicidad masiva está prohibida, en particular si puede ser percibida por menores de edad. Por lo demás, la distribución del producto en tiendas y locales de cultivo está controlada estrictamente por la autoridad encargada de regular el alcohol y el tabaco, lo que se logra, entre otros medios, con un sistema de expedición de licencias para cultivadores, productores, transportadores y almacenes.

En el estado de Washington, también en Estados Unidos, la autoridad encargada de regular el alcohol, apoyada por un centro de investigación especializado en crimen y política de drogas, lleva el proceso de autorización al uso de la marihuana. Aquí también se regula estrictamente la emisión de autorizaciones para el comercio y la cantidad de consumo. En este sentido, por ejemplo, conducir con más de cinco nanogramos de concentración de marihuana en la

sangre constituye un delito. Adicionalmente, las ventas que genera el producto tienen una alta carga impositiva y la recaudación está destinada a la educación, investigación y tratamiento de problemas relacionados con esta droga.

Uruguay es uno de los países de América Latina donde el ambiente de la descriminalización es favorable, así como la regulación del cultivo de *cannabis* para uso personal. El 10 de diciembre de 2013 el Senado uruguayo ratificó una ley para regular el mercado de *cannabis*, en virtud del cual el Estado se encargaría de su producción y distribución.

En Uruguay, el Estado ha asumido plenamente el control y la regulación de la comercialización, producción y distribución de la marihuana, autorizando también el cultivo reducido a un número mínimo de plantas en casas-habitación, así como un número mayor en asociaciones que no excedan de 45 miembros. También se expiden autorizaciones para productores que a su vez venden la marihuana al gobierno.

Al respecto debe tenerse presente que el contenido del artículo segundo de la Ley 19.172 sobre Marihuana y sus derivados de la República del Uruguay, establece que

[...] el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización, y distribución de *cannabis* y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal.

En cuanto a su adquisición, en Uruguay una persona puede comprar hasta 40 gramos al mes y un instituto estatal fija el precio de la marihuana. Este instituto también lleva un registro confidencial de consumidores y un registro de productores. Al respecto, cabe aclarar que sólo los ciudadanos uruguayos o residentes permanentes pueden adquirir la marihuana.

Por lo demás, está prohibido el cultivo, producción y venta no autorizada ni registrada ante dicho instituto (Cuadro 1).

Cuadro 1. Comparativo de disposiciones legislativas en América Latina acerca de la penalización de drogas y *cannabis*

<i>País</i>	<i>Consumo</i>	<i>Posesión</i>	<i>Regulación (síntesis)</i>
Argentina	No	Sí	La posesión o tenencia simple y la tenencia con fines están tipificadas como delito. El artículo 14 de la Ley 23-737 tipifica la posesión para consumo como delito. Sin embargo, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 14, siempre que “se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros”. (Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallo Arriola-A_891. XLIV-).
Bolivia	No	Sí	La posesión para consumo es delito de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1008, sancionable con tratamiento forzoso. Sin embargo, en la práctica esta disposición no se aplica. En caso de que un examen médico determine que la persona porta más de lo necesario para su consumo, en 48 horas es procesada por tráfico.
Brasil	No	Sí	La posesión para consumo y la posesión simple están tipificadas como delito. El artículo 28 de la Ley 11.343/06 señala que el juez determina cuándo la sustancia se considera para consumo personal tomando en cuenta, entre otras cosas, la “naturaleza” de la sustancia, la cantidad y los antecedentes de la persona. Las sanciones para posesión por consumo no incluyen penas privativas de la libertad.



<i>País</i>	<i>Consumo</i>	<i>Posesión</i>	<i>Regulación (síntesis)</i>
Colombia	No	Sí	El consumo está prohibido constitucionalmente, pero la Corte Suprema de la Justicia ha sostenido, con base en la doctrina de la dosis de aprovisionamiento, que el porte para consumo no está penalizado incluso si sobrepasa la dosis personal. Sin embargo, la posesión simple sí está tipificada como delito.
Costa Rica	No	Sí	Ni la posesión para consumo ni la posesión simple son delito. La posesión sólo es delito si se determina que la intención de la persona es “distribuir, comercializar, suministrar, fabricar, elaborar, refinar, transformar, extraer, preparar, cultivar, producir, transportar, almacenar o vender las drogas, las sustancias o los productos referidos en esta Ley, o cultivar las plantas de las que se obtienen tales sustancias o productos” (artículo 58 de la Ley 8204). La posesión está tipificada y sancionada tratándose de semillas “con capacidad germinadora u otros productos naturales para producir las referidas drogas” (Ley 8204 en el Artículo 58, aunque en la práctica esta ley no se aplica).
Ecuador	No	Sí	La posesión simple y para uso están tipificadas como delito, pero cuando la posesión es para consumo no es sancionada (art. 220 del Código Orgánico integral Penal). La posesión siempre se materializa por encima de los umbrales.

Fuente: La regulación de la posesión y la criminalización de los consumidores de drogas en América Latina, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, CEDD, 2015.

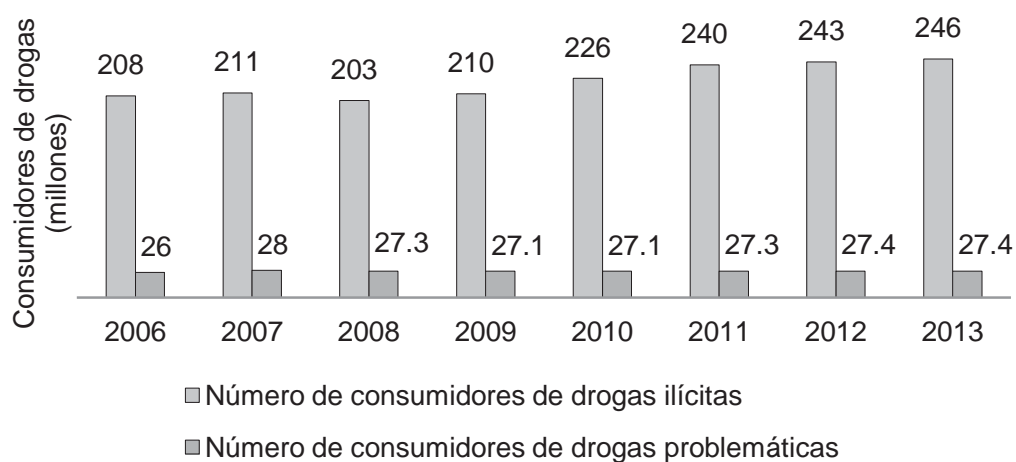
## Consumidores en el mundo

El Informe Mundial sobre las Drogas se centra en la producción, tráfico y consumo de los principales tipos de drogas ilícitas, así como en las consecuencias que tienen para la salud.

Se estima que en 2013 un total de 246 millones de personas entre 15 y 64 años usaron drogas ilícitas, lo cual representa un incremento de 3 millones de personas respecto a 2012; esto corresponde a una prevalencia de 5.2%. La magnitud del problema mundial de las drogas se hace más evidente, ya que 27.4 millones de personas en el mismo rango de edad son consumidores problemáticos (0.6% de la población de 15 a 64 años) ya que sufren algún trastorno por el uso de drogas o drogodependencia (Gráfica 1).

Por tipo de droga se puede observar en 2013 que el porcentaje bajo de consumo de cannabis fue de 2.7%, mientras que el alto fue de 4.9%; asimismo, el número más alto de consumidores fue de 232,070 millones de personas. El segundo tipo de droga con un número alto de consumidores son las anfetaminas, con 53,870 millones de consumidores; seguido por los opioides, donde el número

Gráfica 1. Tendencias mundiales del número estimado de consumidores de drogas, 2006-2013



Fuente: UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2015, mayo de 2015, disponible en [www.unodc.org](http://www.unodc.org) (fecha de consulta: noviembre de 2015).

bajo de consumidores es de 27,990 millones y el alto de 37,560 millones. En cuarto lugar se encuentra el éxtasis con un número alto de usuarios de 28,390 millones; seguido por la cocaína, donde la cantidad más alta de consumidores fue de 20,730 millones; y en último lugar se encuentran los opiáceos con un número bajo de usuarios de 12,920 millones, y el número alto fue de 20,460 millones (Tabla 1).

## Análisis de resultados

En lo general, de manera mayoritaria, la ciudadanía desaprueba algo o mucho (64%) la legalización del uso del *cannabis*. El 31% aprueba algo o mucho la legalización; no obstante la opinión anterior, 77% de los ciudadanos aprueba la regulación de la marihuana con fines medicinales. El 68% asegura que la marihuana es una planta medicinal.

En cuanto a los fines recreativos, 73% de la población se manifiesta en contra de la legalización.

Tabla 1. Estimación global del uso de varias drogas, 2013

<i>Tipo de droga</i>	<i>Porcentaje de la población que ha consumido la droga</i>		<i>Número de usuarios en millones</i>	
	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>
<i>Cannabis</i>	2.7	4.9	128,480	232,070
Opioides	0.6	0.8	27,990	37,560
Opiáceos	0.3	0.4	12,920	20,460
Cocaína	0.3	0.4	13,800	20,730
Anfetaminas	0.3	1.1	13,870	53,870
Éxtasis	0.2	0.6	9,340	28,390
Todas las drogas de uso ilícito	3.4	7.0	162,00	329,000

En lo que toca a la posibilidad de comercializar y distribuir marihuana, cuatro de cada cinco ciudadanos (82%) se manifestaron en contra de una modificación legal que lo permitiera. Únicamente 15% considera pertinente una despenalización en esta materia.

Tres cuartas partes de la ciudadanía (77%) piensan que si se legalizara la marihuana con fines de utilización personal aumentaría el número de consumidores, mientras que 20% asegura que no aumentarían. En el mismo tenor, 71% de la ciudadanía cree que el consumo de marihuana estaría fuera de control si se legalizara.

De forma mayoritaria (55%), la ciudadanía considera que la legalización del consumo del *cannabis* no disminuiría el problema del narcotráfico, mientras que 41% asegura que sí lo haría. En este sentido, 62% piensa que la violencia generada por el narcotráfico no disminuiría.

El 70% de la población cree que la legalización de la marihuana generaría un problema de salud pública. Con base en esto, nueve de cada 10 ciudadanos (91%) reporta que si el consumo de marihuana fuera legal, no consumirían.

El 73% de la ciudadanía no confiaría en alguien que consume marihuana; al mismo tiempo, 65% conoce a alguien que ha consumido la droga. El 72% de los ciudadanos piensa que el consumo de marihuana es la puerta de entrada para el consumo de otras drogas.

Para 45% de la ciudadanía tanto el alcohol como el tabaco y la marihuana generan el mismo daño a la salud de la sociedad mexicana. El 23% cree que es el alcohol la sustancia que más daño hace, seguido por el tabaco (16%) y la marihuana (15%).

## **Modelo de regresión logística binomial**

A partir de los resultados anteriores se ajustó un modelo de regresión logística binomial, el cual es un modelo estadístico en el que la cuestión a explicar sólo puede tomar dos valores: sí o no,

presencia o ausencia, éxito o fracaso, alto o bajo, etc. El objetivo es encontrar la relación de un conjunto de factores explicativos con la razón de probabilidades u *odds ratio*<sup>1</sup> de lo que se quiere medir, para interpretar el comportamiento del fenómeno analizado. Es decir, determinar cuál o cuáles asuntos influyen en la probabilidad de que exista o no la característica en estudio. Las variables utilizadas para la modelación se describen en la Tabla 2.

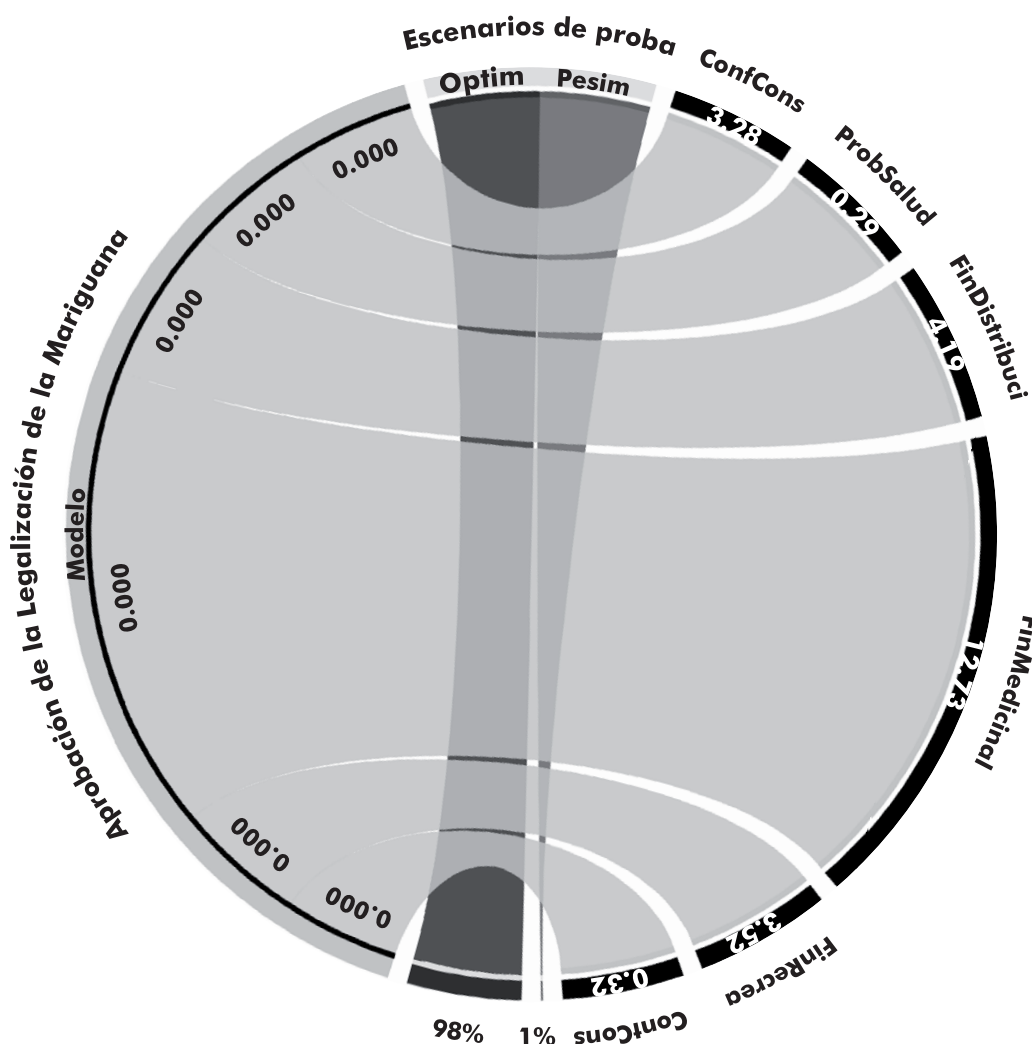
Tabla 2. Descripción de variables

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
FinMedicinal	¿Usted está a favor o en contra de la legalización de la marihuana con fines medicinales?	1 = A favor 0 = En contra
FinRecrea	¿Usted está a favor o en contra de la legalización de la marihuana con fines recreativos?	1 = A favor 0 = En contra
FinDistribuci	¿Usted está a favor o en contra de la legalización de la marihuana para comercializarla y distribuirla?	1 = A favor 0 = En contra
ContCons	¿Considera usted que si el consumo de la marihuana fuera legal su consumo estaría fuera de control?	1 = Sí 0 = No
ProbSalud	¿Considera usted que si el consumo de la marihuana fuera legal se generaría un problema de salud pública?	1 = Sí 0 = No
ConfCons	Suponiendo que ya fuera legal, ¿usted confiaría en una persona que consume marihuana?	1 = Sí 0 = No

<sup>1</sup> Si  $p$  es la probabilidad de ocurrencia de un evento, entonces  $1-p$  es la probabilidad de no ocurrencia. La razón de probabilidades se define como  $\frac{p}{1-p}$

La temática a explicar es la percepción ciudadana del respeto a la legalización de la marihuana. En el Diagrama 1 se reportan los componentes a partir de los cuales se puede establecer una relación con la probabilidad de que los ciudadanos consideren o no que debe o no legalizarse el *cannabis*.

Diagrama 1. Resumen del modelo estadístico



Modelo. Color gris claro. Variable dependiente: Aprueba o desaprueba la legalización de la marihuana (1 = aprueba, 0 = desaprueba).\*

Escenarios: optimista (color gris fuerte), pesimista (color gris Oxford).

En los recuadros negros se muestran las *odds ratio* de cada variable y debajo del modelo el nivel de significancia de cada variable.

\* El presente modelo tiene una  $R^2$  de Nagelkerke de 0.61.

La primera relación que nos permite explicar cuándo aumentará la probabilidad de que una persona apruebe la legalización de la marihuana es la que se refiere a la regulación a favor de fines medicinales. Lo anterior quiere decir que cuando un ciudadano suscriba que el *cannabis* sea utilizado con fines medicinales, aumentará la probabilidad de que también apruebe en general la legalización de la marihuana.

Este elemento explicativo tiene mucho peso en la probabilidad de aceptar o no la regulación de la marihuana. Puede observarse que el coeficiente asociado a la pregunta del componente en comentario es el de mayor magnitud. Asimismo, la razón de momios u *odds ratio* refleja que por cada ciudadano que está en contra de la legalización de la marihuana con fines medicinales y no está de acuerdo con la legalización en general, existen cerca de 13 que están a favor de la legalización con fines medicinales y que sí apoyan la legalización de la marihuana en general.

La segunda relación causal que arroja el modelo es la referente al impacto de la aprobación de la regulación de la marihuana con fines recreativos y la aprobación de la regulación en general. El hecho de que un ciudadano esté de acuerdo con que la marihuana sea regulada con fines recreativos aumenta la probabilidad de que se esté de acuerdo en la legalización de esta droga en general.

El coeficiente asociado tiene menor impacto si se le compara con el que se relaciona con la legalización con fines medicinales. No obstante, por cada ciudadano que no está de acuerdo con la regulación de la marihuana con fines recreativos y sí suscribe la legalización en general del *cannabis*, existen 3.5 personas que apoyan la despenalización de esta droga con fines recreativos y están de acuerdo en la existencia de un marco regulatorio que, en general, la legalice.

El tercer componente que tiene un impacto causal en la probabilidad de aprobar la legalización de la marihuana es la regulación favorable de esta sustancia con fines de distribución. Es decir, despenalizar el mercado de la marihuana a un nivel de acercamiento de la producción de esta droga. Los resultados nos permiten afirmar,

con un nivel de confianza de 99% que el hecho de que un ciudadano se encuentre en favor de la legalización de la marihuana con fines de distribución aumentará la probabilidad de que se esté de acuerdo con la legalización de la marihuana.

El impacto de este elemento es el segundo en magnitud, después de la aprobación con fines medicinales, situación contrastable con el coeficiente del modelo y con la razón de momios, de la cual, podemos interpretar que por cada ciudadano que no está de acuerdo con la legalización de la marihuana con fines de distribución y está de acuerdo con la legalización en general, existen cuatro personas que suscriben la legalización del *cannabis* con fines de distribución y apoyan la regulación favorable de la marihuana.

El cuarto elemento que tiene un impacto causal en la probabilidad de estar en favor de la legalización de la marihuana es la pérdida del control del consumo, el cual posee una relación inversa. Esto quiere decir que cuando un ciudadano considere que de llegarse a legalizar el uso de la marihuana se perdería el control del consumo, disminuirá la probabilidad de que se esté en favor de la legalización del *cannabis*.

La ciudadanía tiene miedo de que se pierda el control si se legaliza la marihuana. Esta interpretación surge debido a que la persona cree que la legalización de la marihuana provocará la pérdida del control, entonces tiene menor probabilidad de aprobar la regulación en favor del *cannabis*.

Al ser un componente explicativo con una relación negativa, conviene invertir la interpretación de la razón de momios, esto es, por cada tres ciudadanos, aproximadamente, que consideran que si se legaliza la marihuana no se perderá el control del consumo y que apoyan la legalización de dicha droga, existe un ciudadano que sostiene que de legalizarse el *cannabis* sí se perderá el control del consumo y que apoya la legalización de la marihuana.

La quinta relación que se obtiene del modelo propuesto es la que atañe a la consideración de si la legalización de la marihuana produ-



ce un problema de salud o no. Encontramos que, al igual que con el componente inmediatamente precedente, existe correspondencia inversa, es decir, cuando un ciudadano piense que la legalización de la marihuana genere un problema de salud, disminuirá la probabilidad de que se apoye la regulación favorable de la marihuana.

De la razón de momios obtenemos que por cada tres ciudadanos, aproximadamente, que sostienen que la legalización de la marihuana no representaría un problema de salud y que apoyan la regulación en favor del *cannabis*, existe un ciudadano que opina que la legalización sí trae consigo un problema de salud y que apoya la legalización de la marihuana.

El último elemento explicativo se sustenta en las relaciones de confianza. Encontramos que si suponemos que la marihuana ya es legal y una persona confía en alguien que consume, aumenta la probabilidad de que se esté de acuerdo en una regulación que apoye la despenalización de la marihuana en general.

En la razón de momios asociada a este componente podemos observar que por cada ciudadano que no confiaría en alguien que consume marihuana, asumiendo que ésta ya es legal y que apoya la regulación favorable de la marihuana, existen más de tres que sí confiarían en alguien que consume dicha droga y que apoyan la legalización.

Una de las herramientas que nos permite la regresión logística a un nivel sustantivo de interpretación es la comunicación de la probabilidad de que un evento suceda o no, dados ciertos condicionantes o elementos explicativos. En este caso en particular podemos presentar la probabilidad de que se esté de acuerdo con la legalización de la marihuana dados los componentes que guardan una relación causal: legalización con fines medicinales, recreativos, de distribución, pérdida del control del consumo, generación de un problema de salud y confianza en personas que consumen, asumiendo que la droga ya es legal.

Consideramos pertinente generar únicamente cinco escenarios, en los cuales encontraremos el optimista, el pesimista, el que se

manifiesta únicamente contra la legalización con fines medicinales, el que se manifiesta únicamente contra la legalización con fines recreativos y el que cree que se perderá el control del consumo.

En el primer escenario (el optimista), todos los componentes que aumentan la probabilidad de ocurrencia toman el valor de 1 y los que la disminuyen toman el valor de 0. Es decir, se está en favor de la legalización con fines medicinales, recreativos, de distribución, se sostiene que la legalización no generará la pérdida del consumo ni creará problemas de salud y se confiaría en alguien que consume, si la droga ya fuera legal.

Si consideramos estos condicionantes encontramos que la probabilidad de que se esté en favor de la legalización de la marihuana es de 0.98, o bien del 98%.

Lo anterior quiere decir que si consideramos todos los determinantes que aumentan la probabilidad de que se apoye la legalización y nos encontramos con la ausencia de los elementos que disminuyen la probabilidad (creencia de generación de problemas de salud y pérdida del consumo), en 98% de las ocasiones se estará en favor de la legalización de la marihuana.

El segundo escenario es diametralmente opuesto al anterior. En este punto pesimista, los determinantes que aumentan la probabilidad de que se apoye la legalización de la marihuana toman valor de 0 y los que la disminuyen toman valor de 1. Si consideramos esta configuración de elementos, la probabilidad de que se apoye la legalización del *cannabis* es de 0.01, o bien de 1%.

Lo anterior quiere decir que, de cada 100 ciudadanos que piensan que la marihuana no debería ser legalizada con fines medicinales, recreativos y de distribución, que opinan que la legalización trae consigo un problema de salud, se perderá el control del consumo y no se confiaría en alguien que consume; suponiendo que la droga es legal, sólo uno apoyaría la legalización.

En el tercer escenario, únicamente se estará en contra de la legalización con fines medicinales; los demás elementos tendrán las

características expuestas en el escenario optimista. Cuando hacemos esta modificación del primer escenario, encontramos que la probabilidad de apoyar la legalización de la marihuana es de 0.84, o bien de 84%.

Como podía esperarse, dados tanto el coeficiente asociado como la razón de momios, cuando este elemento cambia, la probabilidad se modifica de una manera importante; observamos que, en comparación con el primer escenario, la probabilidad disminuye 14%. Si nos paramos en este punto, de cada 100 ciudadanos con estas opiniones, 84 estarán en favor de la legalización del *cannabis*.

El cuarto escenario es aquel en el cual se está en contra de la legalización con fines recreativos y en el que todos los demás elementos explicativos se mantienen igual que en el escenario optimista. Al hacer este cambio, la probabilidad de apoyar la legalización de la marihuana es de 0.95, o bien de 95%. En efecto, disminuye la probabilidad de estar en favor de la legalización de la marihuana, pero no tiene el impacto que el elemento de la legalización con fines medicinales, ya que, en esta ocasión, se reduce en 3%. Con estos condicionantes, de cada 100 ciudadanos, 95 apoyarán la legalización de la marihuana.

El último escenario es en el que se cree que con la legalización de la marihuana se perderá el control del consumo y en el que los demás elementos se mantienen constantes, al igual que en el optimista. Cuando generamos esta modificación encontramos que la probabilidad de apoyar la legalización de la marihuana es de 0.95, o bien de 95%, la cual es equiparable a la probabilidad encontrada cuando se está en contra de la legalización con fines recreativos. Por tanto, la disminución es de 3% cuando se compara con un escenario optimista.

## Conclusiones

La evidencia que nos proporciona el modelo apunta hacia la importancia de la legalización del consumo con fines medicinales. El

sustento científico respecto a las bondades que puede generar el consumo de la marihuana, en casos de ser médicamente necesario, está documentado y la ciudadanía opina en este sentido.

Por tanto, nuestra primera recomendación es la legalización del consumo de *cannabis* para uso medicinal, el cual permitirá coadyuvar en el tratamiento de pacientes que requieran utilizar esta droga bajo supervisión médica.

El consumo para fines recreativos también aumenta la probabilidad de estar a favor de la legalización, pero esta situación tiene que tomarse con más precauciones, ya que, como cualquier droga, la marihuana produce efectos en la salud, lo cual debe estar considerado. No obstante, las políticas prohibicionistas no han tenido el éxito esperado, ya que no se ha reducido el número de consumidores, lo cual podría indicar que es necesaria la apertura en lo que respecta al consumo con fines recreativos. Los modelos holandés y español respaldan esta afirmación.

La pérdida del control del consumo es uno de los miedos de quienes se manifiestan en contra de la legalización. Pero los resultados muestran que esta consideración tiene poco impacto en la probabilidad de estar a favor de la legalización. La prevención tiene que desempeñar un papel preponderante en este escenario, ya que lo ideal es que la ciudadanía no consuma esta droga, pero si decide hacerlo, que sea bajo condiciones que minimicen el riesgo para la salud.



# ¿Es necesaria una nueva reforma electoral?

*J. Guadalupe Cárdenas Sánchez y Juan José Reyes Vázquez*

## **Resumen**

En 2014 se aprobaron y promulgaron distintas reformas y leyes en materia político-electoral que tenían como objetivo dotar de mayor equidad y credibilidad a la contienda electoral. Entre los cambios más destacados se encuentra la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE), la formalización de la figura de candidato independiente y la creación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE). En este artículo se analizará la opinión ciudadana acerca del alcance y efectividad de la reforma. Se presentan algunos vacíos que la reforma dejó y se identifican aquellos que son considerados más importantes para la formulación de una nueva reforma electoral.

Los resultados muestran la prevalencia de una crisis de representatividad y desconfianza en los partidos políticos, que se interpreta en la necesidad de legislar a favor de candidatos independientes y en temas como coacción del voto, medios de comunicación y en una segunda vuelta electoral.

*Palabras clave:* reforma electoral, democracia, partidos políticos, Instituto Nacional Electoral, candidato independiente, coacción del voto, segunda vuelta electoral.

## Introducción

Desde 1977 a la fecha el país ha sufrido diversas modificaciones en materia político-electoral, y cada una tuvo como objetivo general dotar de mayor equidad a la contienda electoral. Sin embargo, a pesar de las reformas en esta materia se han hecho cuestionamientos acerca de la insuficiencia y alcance de las reformas, de manera que ninguna de ellas ha permitido garantizar una democracia participativa (Celorio, 2015).

Celorio y Jacobo coinciden en que uno de los principales problemas de la vida pública en nuestro país es la desconfianza; desconfianza que ha desencadenado un constante análisis del sistema electoral y de los procedimientos que regulan este sistema. En esta última reforma constitucional en materia político-electoral publicada en febrero de 2014 la evidencia del fenómeno no es la excepción. El escenario en torno a esta reforma representa una crisis de desconfianza en los partidos políticos y el gobierno. Además, se visualiza también una crisis de representación política, en la cual “los partidos políticos representan los intereses de élite más que los intereses de la población” (Celorio, 2015).

Dicha representación está regida por un conjunto de reglas que determinan la manera en que se elige a los representantes ciudadanos. Estas reglas no sólo se deberían limitar a describir la forma en que el sufragio se traduce en cargos de elección, sino a todas las normas que determinan los procedimientos para obtener dichos votos, como la difusión de propaganda, el financiamiento de los partidos, quiénes pueden votar y ser votados, etcétera (Jacobo, 2014).

En el sentido anterior, la reforma electoral en 2014 contuvo disposiciones para regular un sistema electoral que pretende aproximarse a ser justo y equitativo, y preservar la confianza ciudadana en este sistema que paulatinamente había recuperado el Instituto Federal Electoral (IFE).

De los cambios más significativos en la reforma de 2014 destacan la formalización de la figura de candidato independiente, la transformación del IFE a Instituto Nacional Electoral (INE) con más y nuevas atribuciones, así como la creación de una nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35 garantiza el derecho de cualquier ciudadano para votar y ser votado a cualquier cargo de elección popular. La reforma electoral de 2014 establece nuevas condiciones y derechos para garantizar que los ciudadanos que no son parte de ningún partido político puedan participar como candidatos en dichas elecciones. A estas figuras se les denomina candidatos independientes, y entre otros, tienen como objetivo ser un contrapeso de los partidos y ampliar la oferta electoral.

La reforma electoral de 2014 transforma al IFE en un nuevo instituto de carácter nacional (INE), adicionándole diversas facultades, de entre las cuales destaca la competencia de organizar elecciones locales, ya que antes eran organizadas por los institutos locales de cada entidad federativa.

Asimismo, la reforma le otorga la responsabilidad al INE —tanto a nivel federal como a nivel local— de administrar y monitorear tiempos del Estado y de los partidos políticos en radio y televisión, fiscalizar los recursos de los partidos y candidatos y establecer normatividad en materia de resultados preliminares, conteos rápidos y encuestas.

Como puede apreciarse, la labor del INE es fundamental para el desarrollo del proceso electoral y la vida democrática. Son tantas y tan importantes sus responsabilidades y atribuciones que es inminente prevenir la politización de este instituto o, en otras palabras, el instituto deberá garantizar imparcialidad y transparencia en sus decisiones (Jacobo, 2014).

En esta reforma de 2014 se expide también la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) como respuesta a reclamos de la sociedad “profundamente agraviada por la impunidad



y la corrupción”. Esta ley pretende dar claridad sobre la estructura que debe considerarse en los ordenamientos jurídicos en materia de delitos electorales y nuevos tipos penales e hipótesis delictivas, que hasta ese momento sólo habían estado previstos en los códigos penales, con base en las experiencias de los últimos procesos electorales, federales y estatales (Cámara de Diputados, 2014).

Algunas de las reformas que hasta el momento no se han contemplado son la revocación de mandato, la eliminación del fuero político, la prohibición de renunciaciones a cargos de elección, y algunos mecanismos para garantizar una mayor representación y legitimidad como una segunda vuelta electoral o el castigo a los partidos cuyos funcionarios recurran a actos de corrupción.

El objetivo general de este artículo será el de obtener un panorama general de la opinión pública en torno a temas competentes del sistema electoral. Se pretende también interpretar estas opiniones para determinar si la reforma ha sido suficiente, y en dado caso encontrar los vacíos y pendientes que se deberían considerar en una nueva reforma en la materia.

Los siguientes análisis resumen los resultados más relevantes de la encuesta en materia electoral<sup>1</sup> y analiza las opiniones de la ciudadanía. Principalmente trata de encontrar en qué temas es esencial estar bien informado, y de qué depende, de acuerdo con la opinión pública, que se considere necesaria o no una nueva reforma electoral en el país.

## **Análisis de resultados**

Los datos que se presentan a continuación provienen de la encuesta telefónica nacional sobre reforma en materia electoral, aplicada del

<sup>1</sup> La encuesta se aplicó vía telefónica del 4 al 6 de diciembre de 2015 a 911 ciudadanos en todo el territorio nacional. Las estimaciones tienen un error máximo de 3.2% con una confianza de 95%.

4 al 6 de diciembre de 2015. El error máximo de estimación es de 3.2% con un nivel de confianza de 95%.

Tres de cada cinco ciudadanos<sup>2</sup> no han oído hablar de alguna reforma electoral; sin embargo, después de explicarles en qué consiste, 67% están de acuerdo en que se realice una reforma en esta materia. En particular, la ciudadanía manifiesta abiertamente que se debe priorizar en materia de disminución del gasto o el presupuesto a los partidos (11%) y en la corrupción (10%). Resaltan los temas de la disminución del número de diputados (2%), la disminución de la publicidad (1%) y la segunda vuelta electoral (1%), que si bien obtienen un porcentaje mínimo, empiezan a ser considerados por la ciudadanía (Gráfica 1).

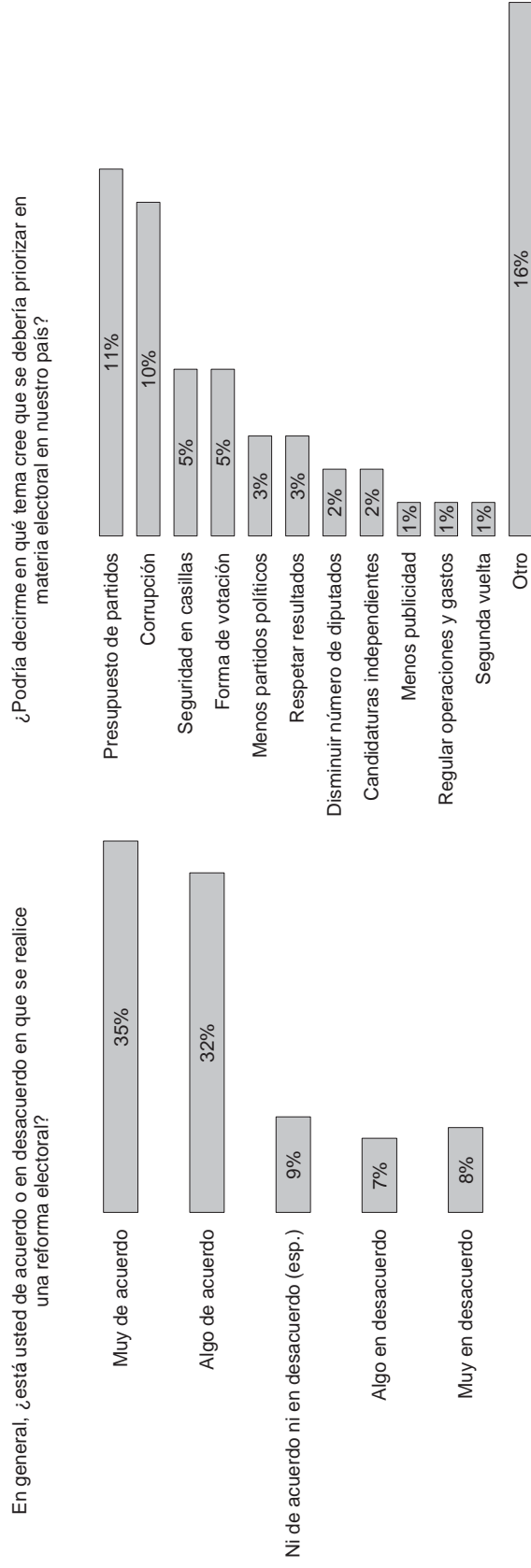
Reforzando el hallazgo anterior, 78% de los ciudadanos consideran necesaria una reforma electoral. Si tuvieran la facultad de presentar una iniciativa para regular las elecciones propondrían, en primer lugar, nuevamente ahorrar o disminuir el presupuesto (8%), mayor transparencia (7%), cero corrupción (7%) y crear un filtro para candidatos (5%). En estas propuestas resaltan el autofinanciamiento de los partidos (2%) y otras como la implementación del voto electrónico o la contratación de observadores electorales internacionales (Gráfica 2).

Se encuentra también una relación entre necesidad y aprobación indicando que la ciudadanía contesta de manera razonada. Aquellas personas que consideran necesaria la reforma están más de acuerdo con que se realice una reforma electoral (Tabla 1).

De entre los temas que conforman la materia electoral, la ciudadanía declara como muy importantes de legislar la transparencia o fiscalización en los gastos de campaña (70%), el financiamiento de los partidos (58%), la propaganda electoral y los medios de comunicación (54% ambos).

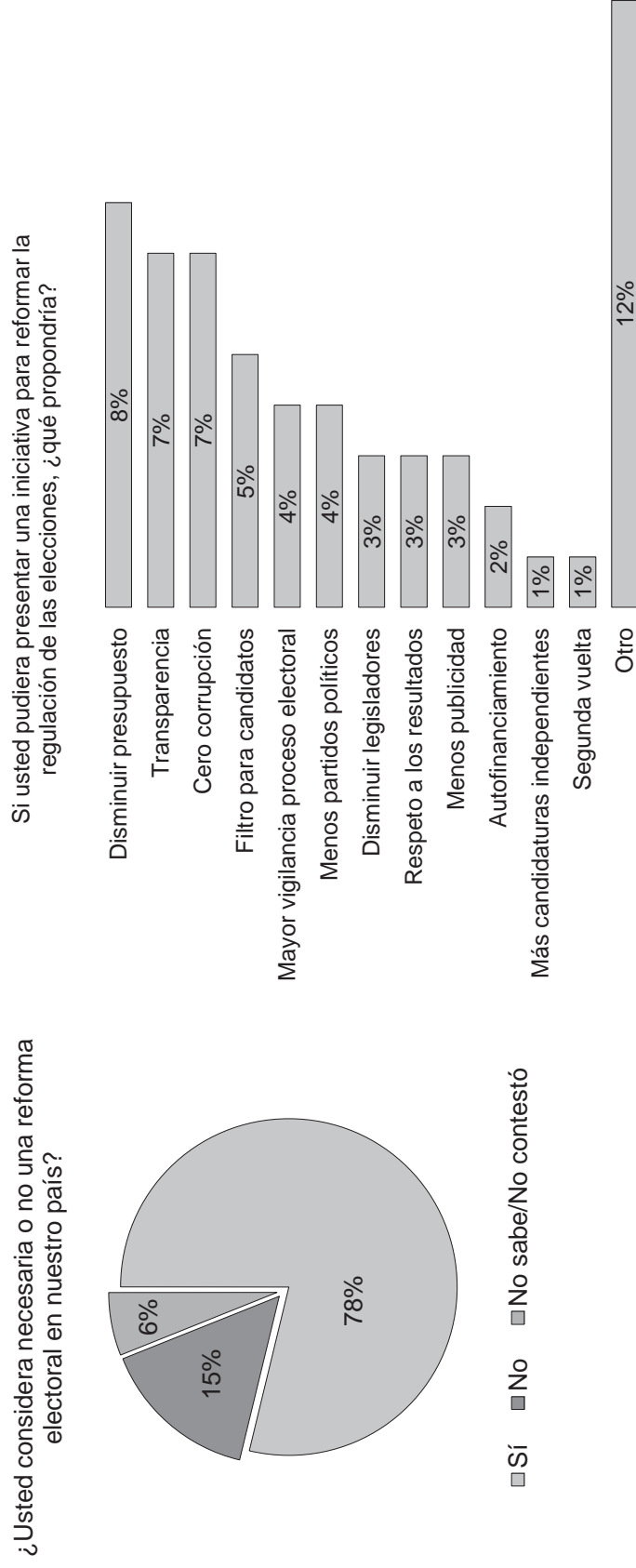
<sup>2</sup> En lo consecutivo nos referiremos a la ciudadanía, ciudadanos o población, como a la población en estudio que son las personas con al menos 18 años de edad que cuentan con teléfono fijo en su vivienda.

## Gráfica 1. Aprobación y prioridades de una reforma electoral



No se muestra el porcentaje de “no sabe” y “no contestó”; sumando esta categoría se obtiene 100%.

Gráfica 2. Expectativa de gobierno y principal problema del país



No se muestra el porcentaje de “no sabe” y “no contestó”; sumando esta categoría se obtiene 100%.

Tabla 1. Relación entre necesidad y aprobación de una reforma electoral

<i>¿Considera necesaria una reforma electoral?</i>	<i>¿Está de acuerdo o en desacuerdo con que se realice una reforma electoral?*</i>
Sí	74
No	61

\* Se muestra el índice entre 0 y 100, donde 0 significa completamente en desacuerdo y 100 completamente de acuerdo.

A continuación se detallan los resultados en cada uno de los subtemas considerados referentes a la reforma electoral.

### *Candidatos independientes*

Un candidato independiente es un ciudadano que no pertenece a ningún partido político, que compite por un cargo en las elecciones. La mayoría de la ciudadanía (69%) conoce o ha oído hablar de este tipo de figura y tres de cada cuatro ciudadanos (74%) estarían dispuestos a apoyarlas. El 76% de la población manifestó su acuerdo con la presencia de candidatos independientes en las pasadas elecciones, y dos de cada tres (65%) se enteraron de que algunos de ellos ganaron.

En julio pasado sólo 62% de la ciudadanía estaba dispuesta a votar por un candidato independiente, por lo que existió un incremento significativo de intención de apoyo de 12%. Asimismo, en ese mes la gente manifestó estar de acuerdo (61%) con que los candidatos independientes tengan derecho a contar con diputados plurinominales por su nivel de votación. No obstante, manifestó estar en desacuerdo con la formación de alianzas entre candidatos independientes y partidos políticos (62%).

En general, las candidaturas independientes son bien aceptadas; sin embargo, seis de cada siete personas que conocen o han escu-

chado hablar de ellas estarían dispuestas a apoyarlas. Sólo dos de cada tres personas que no las habían escuchado con anterioridad las apoyarían. De la misma manera, aquellas personas que han escuchado hablar de los candidatos independientes están más de acuerdo con su participación en las pasadas elecciones (Gráfica 3).

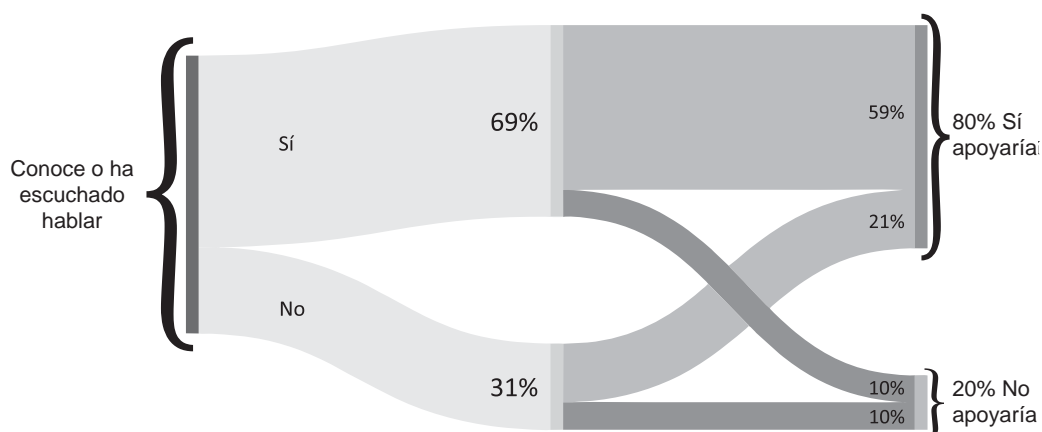
Se manifiesta la importancia del conocimiento de estas figuras políticas, ya que el ciudadano que las conoce tiende a manifestar mayor apoyo hacia ellas y por ende se logra su legitimidad, cumpliéndose uno de los propósitos de su creación.

### *Instituto Nacional Electoral*

El conocimiento del Instituto Nacional Electoral (INE) es casi unánime (90%) para la ciudadanía y el pasado 7 de junio de 2015 organizó la primera jornada electoral desde su creación en 2014. Una de las atribuciones de mayor importancia fue la instrumentación de las elecciones tanto federales como locales. Al respecto, el CESOP realizó una encuesta telefónica sobre el papel del INE en la jornada electoral, la cual se aplicó del 19 al 21 de junio de 2015. En la encuesta destaca el cumplimiento de muchos de los objetivos de la reforma (Gráfica 4). A excepción del tema de administración de los spots en radio y TV de los partidos (propaganda electoral), más de la mitad de la ciudadanía calificó como buena o muy buena la labor del instituto en sus funciones como coordinador del proceso electoral, destacando la promoción de la participación ciudadana (65%).

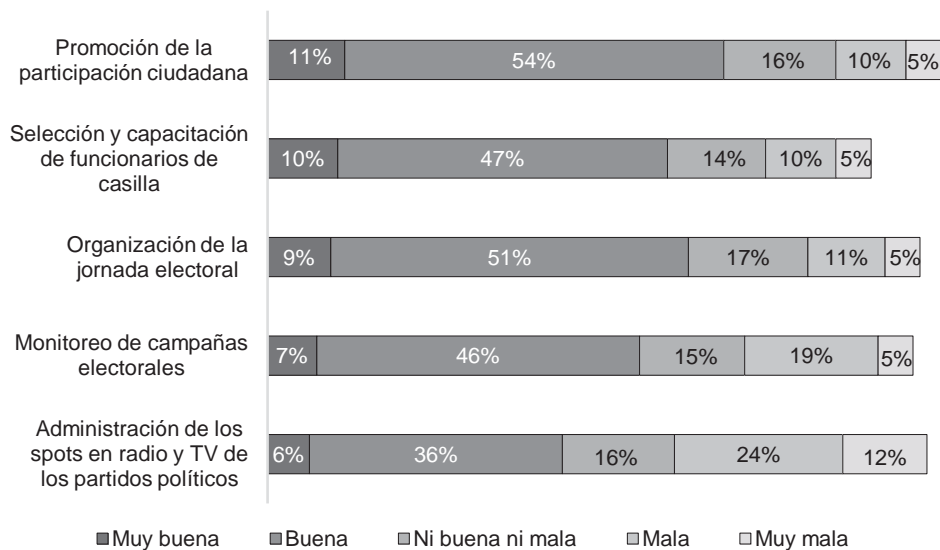
La creación de este instituto ha cumplido también el objetivo de mejorar su imagen ante la ciudadanía y preservar la confianza que había rescatado el IFE, pues 29% opina que su labor ha sido mejor que la del anterior Instituto Federal Electoral y 44% no percibe cambio alguno en su trabajo. Sólo 15% dice que su labor ha sido peor. Asimismo, la confianza que se tiene actualmente en el INE es igual o mejor que la que se tenía en 2014 en el IFE (Gráfica 5).

Gráfica 3. Relación entre el conocimiento de los candidatos independientes y la disposición para apoyarlos



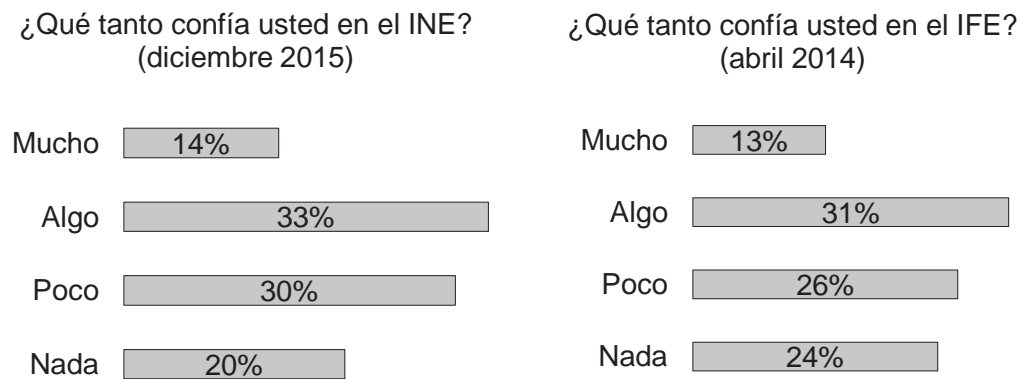
\*No se consideran las respuestas no sabe y no contestó.

Gráfica 4. ¿Cómo calificaría la labor del INE en cuestión de... en el pasado proceso electoral?



Fuente: Encuesta telefónica nacional sobre el papel del INE, junio de 2015.

Gráfica 5. Confianza en los institutos electorales en 2014 y 2015



Fuente: Encuesta telefónica sobre reforma en materia electoral (2015), CESOP.  
Encuesta telefónica sobre el Instituto Nacional Electoral (2014), CESOP.

### *Propaganda electoral*

La mayoría de la ciudadanía (79%) conoce o ha oído hablar de la propaganda electoral, y 57% está en desacuerdo con la utilización de la misma y 79% está en desacuerdo con que los partidos políticos puedan comprar tiempos adicionales en medios de comunicación. Además, la mayoría (63%) considera que es incorrecta la aparición frecuente de los dirigentes de los partidos políticos en publicidad de radio y televisión.

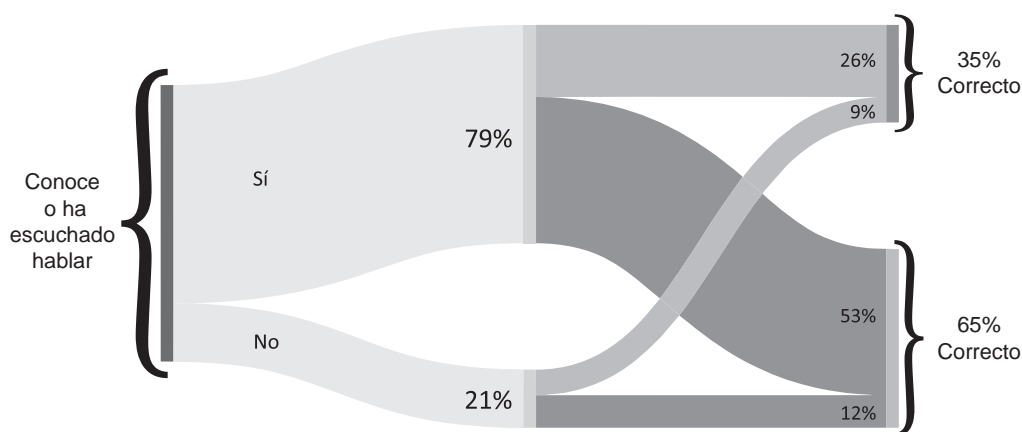
En los medios de comunicación regulados (televisión, radio y prensa), el primero es el que más influye en la decisión de la ciudadanía para emitir el sufragio. De los no regulados, el internet se alza como el de mayor impacto en la decisión del voto (Gráfica 6).

El conocimiento ciudadano es fundamental para emitir ciertas opiniones. Se encuentra que, de los ciudadanos informados, seis de cada nueve ve incorrecta la aparición frecuente de los dirigentes de los partidos en publicidad; y de los ciudadanos que no están informados, sólo cinco de cada nueve.

Adicionalmente, se encuentra que el ciudadano informado desaprueba en mayor medida la utilización de propaganda electoral y la compra de tiempos adicionales en medios de comunicación.



Gráfica 6. Relación entre el conocimiento de la propaganda electoral y la aprobación de la aparición frecuente de los dirigentes de los partidos en ella



\*No se consideran las respuestas “no sabe” y “no contestó”.

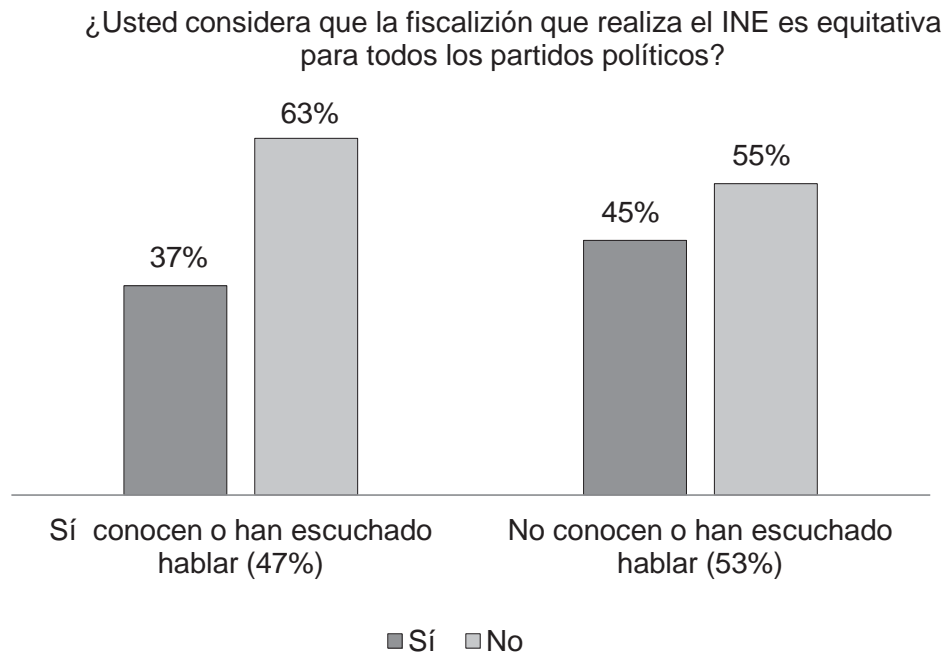
### *Fiscalización de los partidos*

Menos de la mitad de los ciudadanos (46%) no conoce o ha oído hablar del control y revisión de los recursos públicos asignados a partidos y candidatos, en otras palabras, de la fiscalización. No obstante, 56% está de acuerdo con esta medida. En este contexto, más de la mitad de la ciudadanía (53%) considera que la fiscalización que realiza el INE no es equitativa para todos los partidos políticos, interpretándola como la existencia de un favoritismo hacia alguno.

A pesar de que existe en general una desaprobación del financiamiento a los partidos políticos, hay una mayor “aprobación” de los recursos aportados por el sector privado (32%) que del sector público (13%). No obstante, la mayoría de la ciudadanía considera que los recursos que obtienen los partidos son fiscalizados incorrectamente, independientemente del sector (74% para el público y 73% para el privado) (Gráfica 7).

Tal como se destacó, vuelve a tener efecto la opinión del ciudadano informado. Existe una mayor tendencia del ciudadano informado a pensar que la fiscalización por parte del INE no es equitativa.

Gráfica 7. Relación entre el conocimiento de la fiscalización y la percepción de equidad del INE



### *Coacción del voto*

El tema de coacción o compra de votos es prácticamente universal para la ciudadanía, pues 90% de ella conoce o ha oído hablar de este concepto, y 40% opina que la mejor manera de contribuir a eliminar este tipo de prácticas recae en la misma ciudadanía al abstenerse de aceptarlas. Otro 12% indicó que lo mejor es denunciar estas prácticas y 9% dijo que se debe concientizar a la gente. Es preocupante saber que 6% manifiesta que es imposible eliminar este tipo de prácticas.

Un pequeño segmento de la población (14%) declara haber aceptado regalos durante las campañas electorales, mayoritariamente ropa o despensas (37% cada uno). En menor porcentaje se han aceptado materiales de construcción (15%) o dinero en efectivo o tarjetas de prepago (10% cada uno).

*Anulación de la elección de Colima*

La mayoría de la población (58%) no estaba enterada de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) anuló la elección de gobernador en el estado de Colima. Del 42% que sí se enteró, sólo 13% sabía exactamente que se anuló por intromisión del gobernador y funcionarios. El resto relaciona la anulación con temas de compra de votos, fraude, conteo erróneo, corrupción, entre otras. De ese mismo porcentaje, tres de cada cuatro ciudadanos (75%) legitiman la decisión del TEPJF de anular dicha elección.

*Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE)*

Poco menos de la mitad de la ciudadanía (47%) conoce o ha oído hablar de esta ley. Al darles una breve explicación de ella, 55% opina que ha sido buena su aplicación, mientras que sólo 26% dice lo contrario. El resto de la ciudadanía cree que no ha sido ni buena ni mala (10%).

De algunos aspectos que contempla esta ley, la ciudadanía está de acuerdo con que se castigue a funcionarios o candidatos por no comprobar gastos (91%), en que se dé prisión a quien obstruya la instalación de casillas electorales (81%) y en que se anule una elección por influencia de algún funcionario público (81%).

De algunos aspectos que no se contemplan en la ley o que han sido iniciativas, la ciudadanía está de acuerdo con que se castigue además de al funcionario, al ciudadano que venda su voto (74%), a los ministros religiosos por orientar el sentido del voto (73%) y a las concesionarias de transporte público que presten sus unidades para realizar prácticas de acarreo de votantes (73%).

No obstante, el conocer de antemano la ley tiene un efecto en los aspectos anteriores, como se muestra en el Tabla 2.

Tabla 2. Relación entre el conocimiento de la LGMDE y la aprobación de algunos puntos y propuestas

<i>¿Está de acuerdo o en desacuerdo con que...?</i>	<i>¿Conoce la ley?</i>	<i>Índice de aprobación*</i>
Se multe y dé prisión a quien obstruya la instalación de casillas electorales***	Sí No	88 83
Se sancione a los ministros religiosos por orientar el sentido del voto***	Sí No	80 69
Se castigue a funcionarios o candidatos por no comprobar gastos****	Sí No	93 88
Se anule la elección por influencia de funcionarios públicos****	Sí No	85 78
Se sancione además de al funcionario, al ciudadano que venda su voto**	Sí No	77 72
Se sancione a las concesionarias de transporte público por prestar sus unidades para acarreo de votantes****	Sí No	77 70

\* El índice se construyó reescalando de 0 a 100 el promedio de las opiniones, donde 100 significa total acuerdo con la medida, y 0 significa total desacuerdo.

\*\* Diferencia significativa al 10%.

\*\*\* Diferencia significativa al 5%.

\*\*\*\* Diferencia significativa al 1%.

El cuadro muestra que en general los ciudadanos que han escuchado de esta ley aprueban en mayor medida tanto los aspectos ya contemplados como las iniciativas, en especial la de castigar a ministros religiosos y a las concesionarias de transporte.

Finalmente, al preguntar abiertamente al ciudadano, éste dice que castigaría severamente el delito de compra, venta o coacción del voto (43%), el de alteración de resultados electorales (9%), la corrupción (8%) y el acarreo de votantes (6%).

### *Segunda vuelta electoral*

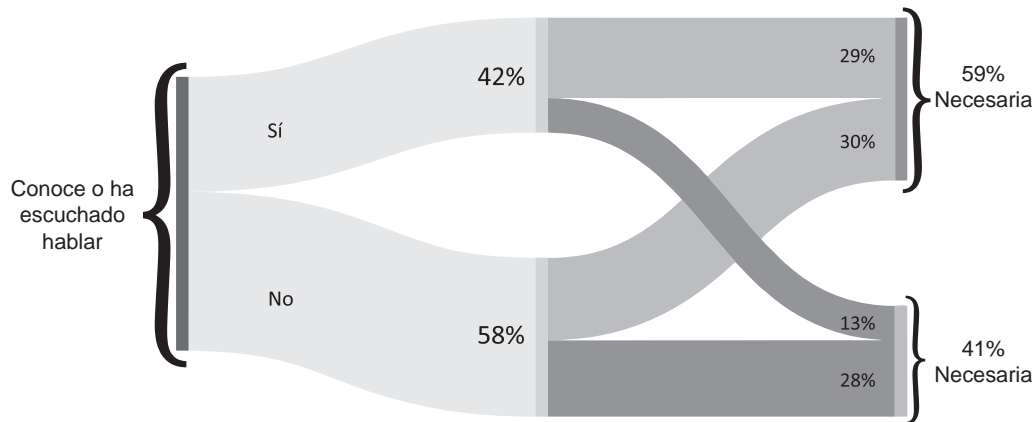
Menos de la mitad de la población (40%) conoce o ha oído hablar de la segunda vuelta electoral, pero la mayoría (56%) considera necesaria una legislación para añadirla. Más aún, de las personas que sí han escuchado hablar de la segunda vuelta, 70% la considera necesaria; y de las que no, sólo 52% la considera necesaria. Esta relación implica que su conocimiento aumenta la probabilidad de considerarse necesaria (Gráfica 8).

De algunos beneficios que podría conllevar una segunda vuelta electoral, la ciudadanía piensa que con ella habría mayor legitimidad para el ganador (59%), mayor confianza en la elección (51%), y mayor participación electoral (49%).

De haber existido un escenario con segunda vuelta en las últimas dos elecciones, la mayoría de la ciudadanía (54%) considera que los resultados hubiesen cambiado, mientras que 39% cree que serían los mismos. Además, se encontró que esta pregunta también tiene relación con la necesidad de incluir la segunda vuelta en nuestra legislación (Gráfica 9).

La mayoría de los ciudadanos que creen que los resultados hubieran cambiado ven necesaria la reforma. En contraste, la mayoría de los ciudadanos que creen que los resultados hubieran sido los mismos, la ven innecesaria. Esta relación se interpreta como una

Gráfica 8. Relación entre el conocimiento de la segunda vuelta electoral y la necesidad de legislarla



\*No se consideran las respuestas “no sabe” y “no contestó”.

falta de legitimidad en los resultados o confianza en las elecciones, ya que se considera necesaria esta inclusión debido a que se piensa que los resultados serían diferentes hoy en día.

## Factores determinantes en la necesidad de una reforma electoral

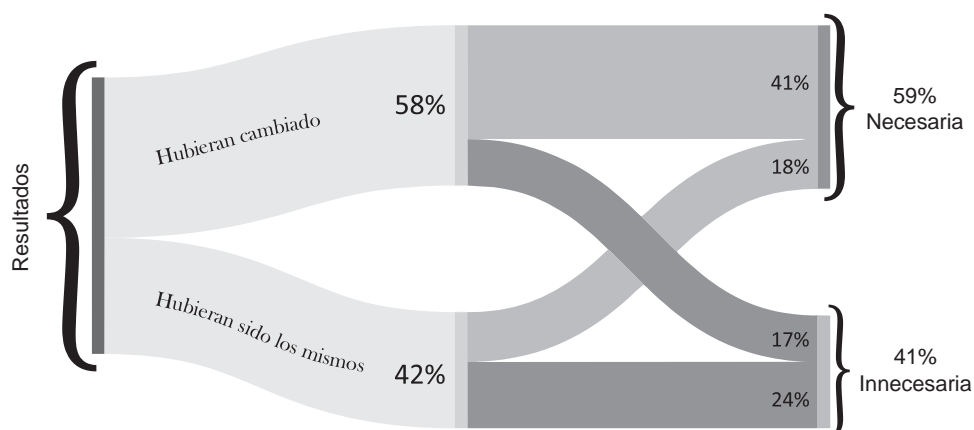
A continuación identificaremos algunos hallazgos que nos ayudarán a entender de qué depende que se considere necesaria una reforma electoral (Gráfica 10).

*a) Necesidad vs sexo, b) necesidad vs apoyo a los candidatos independientes, c) necesidad vs conocimiento de la coacción del voto, d) necesidad vs aprobación de la anulación de la elección en Colima.*

Se puede observar que los siguientes grupos de ciudadanos tienden a apoyar en mayor medida una nueva reforma electoral:

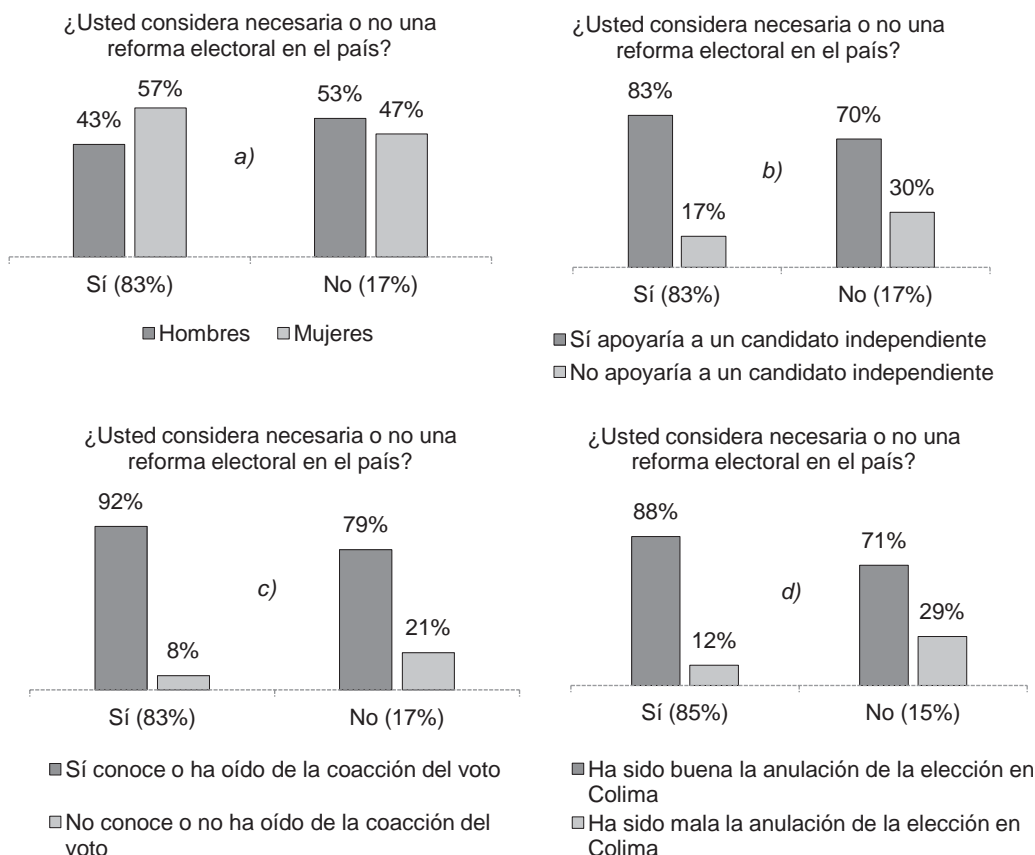
- Las mujeres.
- Los ciudadanos que simpatizan con los candidatos independientes.

Gráfica 9. Relación entre la necesidad de legislar una segunda vuelta y el cambio de los resultados electorales



\* No se consideran las respuestas “no sabe” y “no contestó”.

Gráfica 10. Relación entre la necesidad de una reforma electoral y diversas variables



- Los ciudadanos que conocen acerca de la coacción o compra del voto.
- Los ciudadanos que aprueban la anulación de la elección en Colima.

## Modelo de regresión logística

Como comentarios finales de los análisis anteriores se modelará la probabilidad de que un ciudadano considere o no necesaria una reforma electoral,<sup>3</sup> obteniendo la relación entre ésta y un conjunto de opiniones. El objetivo es detectar las acciones dictadas por la ciudadanía que provocan la necesidad de una reforma electoral. Las preguntas utilizadas como variables se describen en la Tabla 3.

La variable (dependiente) a modelar se midió con la siguiente pregunta: ¿Considera usted necesaria o no una reforma electoral en el país? La tabla presenta los resultados de la modelación tomando en cuenta sólo las variables estadísticamente significativas al 10% (Diagrama 1).

Los resultados indican que la probabilidad de que un ciudadano considere necesaria una reforma electoral incrementa cuando:

- Aumenta la importancia de priorizar en temas de propaganda y medios de comunicación.
- Disminuye la confianza en los partidos políticos.
- No se conoce al INE.
- Se está informado en el tema de compra y coacción del voto.
- Se apoya a candidatos independientes.
- Se considera que una segunda vuelta provocaría cambios en los resultados electorales.

<sup>3</sup> La modelación se hizo mediante regresión logística binaria, utilizada para modelar situaciones en donde la respuesta toma sólo dos valores: sí o no, cierto o falso, presencia o ausencia, etcétera.

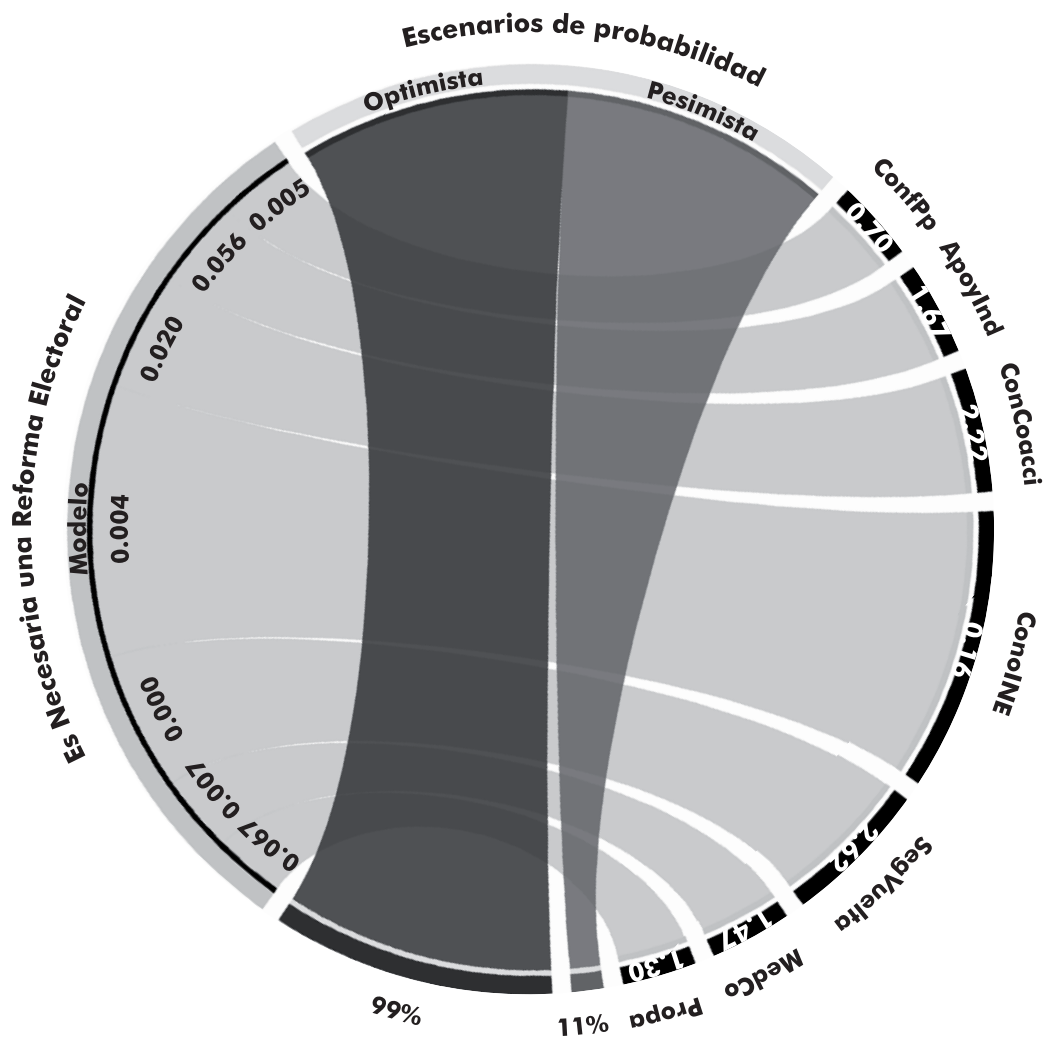


Tabla 3. Descripción de variables

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Valores</i>
Propa	¿Qué tan importante considera usted que es legislar sobre propaganda electoral?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
MedCo	¿Qué tan importante considera usted que es legislar sobre medios de comunicación?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
ConfPp	¿Qué tanto confía usted en los partidos políticos?	0 = Nada 1 = Poco 2 = Algo 3 = Mucho
ConoINE	¿Conoce o ha oído hablar del INE?	1 = Sí 0 = no
ConCoacci	¿Conoce o ha oído hablar de la coacción del voto?	1 = Sí 0 = No
ApoyInd	¿Estaría dispuesto o no a apoyar a un candidato independiente?	1 = Sí estaría dispuesto 0 = No estaría dispuesto
SegVuelta	De haber existido una segunda vuelta en las pasadas dos elecciones, ¿considera que los resultados serían los mismos o hubiesen cambiado?	1 = Hubiesen cambiado 0 = Serían los mismos

Asimismo, se encuentra que en un escenario optimista, es decir, en el supuesto de que se considera muy importante priorizar en temas de propaganda y medios de comunicación, se tenga nula confianza en los partidos, no se conozca al INE, se conoce el tema de coacción del voto, se está dispuesto a apoyar a candidatos independientes y se considera que una segunda vuelta electoral tendría efectos en los resultados electorales, se tendría una probabilidad de 99% de considerar necesaria una reforma electoral. Por el contrario, en un escenario

Diagrama 1. Resumen del modelo estadístico



Modelo. Color gris claro. Variable dependiente: Es necesaria una reforma electoral (1=sí, 0=no)\*

Escenarios: optimista (color gris fuerte), pesimista (color gris Oxford).

En los recuadros negros se muestran las *odds ratio* de cada variable y debajo del modelo el nivel de significancia de cada variable.

\* El presente modelo tiene una  $R^2$  de Nagelkerke de 0.18.

pesimista, cuando las condiciones son completamente opuestas, se tendría una probabilidad de 11% de considerar necesaria la reforma.

## Conclusiones

En términos generales, se tiene un amplio apoyo en la formulación de una nueva reforma electoral, existiendo una mayoría que la considera necesaria y otra que aprueba su realización.

La directriz ciudadana en torno a las acciones que debe contemplar una reforma electoral apuntan a la urgencia de legislar en los temas de propaganda electoral y medios de comunicación, que son los problemas en los que se encuentra una relación estadística significativa con la necesidad de la reforma. No debe desestimarse la opinión de legislar en torno a la transparencia y fiscalización de los gastos de campaña, ya que aunque no guarda relación con la necesidad de la reforma, es considerada la más importante.

La imagen de los partidos políticos sigue desencadenando una desconfianza que se transmite a la necesidad de una reforma electoral. Otra de las directrices marcadas por la ciudadanía es que entre menos confianza se tiene en los partidos, mayor necesidad se tendrá de una nueva reforma. Es posible que por esta razón los ciudadanos consideren necesaria una reforma acerca del presupuesto de los partidos políticos, con el objetivo de ahorrar o disminuir su financiamiento.

El recién creado Instituto Nacional Electoral está cumpliendo en cierto modo el objetivo de devolverle la credibilidad a las elecciones, debido al mejor trabajo que está realizando en comparación con el IFE. El que la ciudadanía conozca esta institución genera un efecto de satisfacción, sin percibir cambios necesarios en la actual legislación.

Como se mencionó anteriormente. Algunos de los cambios incluidos en la pasada reforma político-electoral fueron la promul-

gación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales y la legislación a favor de candidatos independientes. Ambos temas, de acuerdo con la opinión ciudadana, siguen pendientes en algunos aspectos.

La percepción de la compra o coacción del voto es un problema aún pendiente por resolver. A pesar de que se opina que la mejor manera de contrarrestar esta práctica es el no aceptar a ningún precio el intercambio del sufragio, el ciudadano informado tiende a considerar necesaria una reforma. Esta demanda ciudadana se confirma ante el hecho de que la mayoría, de ser posible, castigaría severamente este delito más que cualquier otro. Cabe resaltar que este delito es contemplado en la LGMDE, por lo que se entiende que estas sanciones no han sido suficientes, o que se necesita mejorar en el campo de la prevención y vigilancia.

Otro tema novedoso es el de los candidatos independientes, los cuales tienen en general un buen sustento ciudadano. Adicionalmente se encuentra que es más probable que un ciudadano que apoya a los candidatos independientes apruebe la realización de una reforma electoral. Estas figuras políticas se crearon, entre otras cosas, como alternativa para aquellos ciudadanos que no quieren votar por los partidos tradicionales. Con este resultado se entiende que otro de los aspectos a contemplar en una nueva reforma electoral sería la apertura de la legislación a favor de estas candidaturas.

Un aspecto nuevo, en el cual se están realizando investigaciones actualmente, es la posible inclusión de una segunda vuelta electoral, en caso de no existir un amplio margen de victoria en las elecciones. De acuerdo con los hallazgos, los ciudadanos que creen que de haber existido una segunda vuelta electoral los resultados cambiarían, le dan mayor apoyo a la idea de una reforma en este sentido. Al legislar en esta materia se obtiene amplio respaldo ciudadano.

A pesar de la evaluación positiva de la autoridad electoral, el INE, la crisis de desconfianza en los partidos prevalece y marca además un vacío ciudadano en la reforma electoral. De acuerdo con los re-

sultados, esta desconfianza se relaciona con la necesidad de elaborar cambios en las actuales normas que regulan a los partidos políticos y son encaminados hacia los medios de comunicación y al presupuesto de los mismos. De igual forma, los resultados sugieren que esta crisis se ve reflejada en actos de corrupción e impunidad, de manera que el ciudadano ve necesaria una reforma en materia de coacción del voto y empieza a considerar una segunda vuelta electoral.

Ante la necesidad ciudadana de una nueva reforma electoral, será pertinente considerar cada uno de estos subtemas y analizar detalladamente la situación actual y el contexto nacional e internacional de cada uno de ellos. Asimismo, es necesario analizar exhaustivamente las implicaciones que tendría la aplicación de nuevas propuestas para el sistema electoral mexicano en los sectores económico, político y social.

## Referencias

- Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 4020-II, 14 de mayo de 2014.
- Celorio, Mariana (2015), “La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos”, *El Cotidiano*, núm. 190.
- Jacobo, Edmundo (2014), “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *El Cotidiano*, núm. 187.

# Conclusiones

El 2015 fue un año significativo y fecundo para la teorización en materia electoral, pues hubo que decantarse por diputados federales y locales en algunos estados. Ante esto, muy pocos ciudadanos (19%) consideran que las campañas electorales estuvieron libres de corrupción. En el mismo tema, cuatro de cada cinco ciudadanos (78%) consideran necesaria una reforma electoral.

En el Tercer Informe Presidencial la credibilidad en la rendición de cuentas del Ejecutivo es baja, ya que casi dos tercios de la ciudadanía (64%) creen que no ha rendido cuentas claras. En lo que respecta a los derechos humanos en nuestro país, la mayoría tiene la creencia de que éstos no se respetan (81%).

Una de las mejoras implementadas fue la del presupuesto base cero, y ante esto, más de la mitad de los ciudadanos (55%) lo aprueban. Sin duda este tipo de políticas ayuda a la transparencia gubernamental en el gasto público. En general dos tercios de los ciudadanos (66%) creen que el gobierno es poco o nada transparente. El descontento ciudadano puede verse reflejado también en la percepción del desempeño de algunas instituciones, ya que en la Cámara

de Diputados dicho trabajo es aprobado por menos de la mitad de la ciudadanía (40%).

La calidad de vida es un indicador que refleja el impacto de las políticas públicas en los individuos, de igual manera la aceptabilidad del lugar donde viven. En México, la mitad de los ciudadanos (48%) cambiarían de residencia si tuvieran la posibilidad de hacerlo.

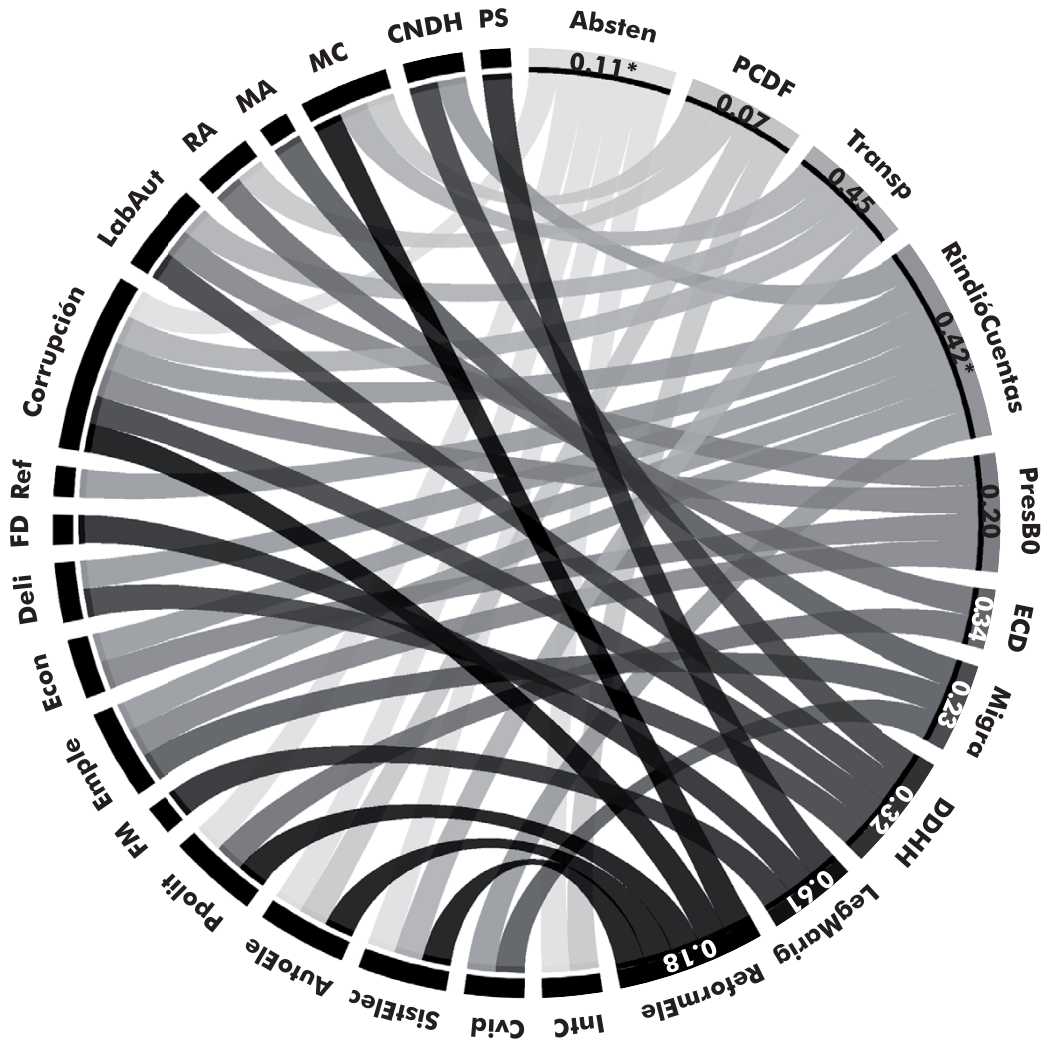
Uno de los temas contemporáneos es la legalización de la marihuana en nuestro país, es abordado por especialistas, políticos y la población en general. En grandes rasgos, dos de cada tres ciudadanos (64%) desaprueban la legalización de la marihuana.

Las opiniones anteriores se analizaron de tal manera que pudieran aportar información de relevancia para entender el porqué de las inconformidades, y al mismo tiempo rescatar posibles acciones, que sean efectivas para contribuir a la toma de decisiones a favor del beneficio ciudadano (Diagrama 1).

El diagrama resume todos los modelos estadísticos presentados, mostrando un escenario general en torno a las relaciones entre diferentes temas que recopilan el contexto nacional (variables independientes o explicativas) y otros de interés para la toma de decisiones (variables dependientes). En este diagrama se puede apreciar cómo es que la situación económica, política y social del país se relaciona con un conjunto de temas de relevancia de la labor legislativa, es decir, se muestran a grandes rasgos las interacciones entre los fenómenos estudiados.

El tema que resalta sobre los demás es la corrupción. Se aprecia que de las 10 investigaciones expuestas en este trabajo, en seis se encuentra presente. En algunos casos se considera la presencia directa de corrupción en el país, de manera ya sea prospectiva o retrospectiva; en otros por medio de campañas electorales o coacción del voto. En cualquiera que sea el caso, se encuentra que esta corrupción afecta negativamente la percepción de la labor gubernamental de diversas formas. Entre las implicaciones de este fenómeno se encuentra que la corrupción

Diagrama 1. Interacción entre variables



La mitad derecha de la gráfica corresponde a las variables dependientes (etiqueta de grises), y se muestra debajo de cada modelo la  $R^2$  de Nagelkerke. La mitad izquierda corresponde a las variables independientes (etiqueta negra).

\* Se muestra la  $R^2$  promedio, ya que en la investigación se obtuvieron dos modelos.



podría aumentar el abstencionismo;<sup>1</sup> disminuir la percepción de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo,<sup>2</sup> de la transparencia<sup>3</sup> y del respeto a los derechos humanos en el país.<sup>4</sup> Asimismo, se detecta que la ciudadanía espera que dentro de la implementación del presupuesto base cero se dé prioridad al combate a la corrupción frente al combate al crimen organizado.<sup>5</sup> Por último, entendiendo como corrupción electoral a: “...la tergiversación o alteración de la voluntad de los electores o el falseamiento de los resultados electorales”,<sup>6</sup> se encuentra que la coacción del voto sigue siendo un problema pendiente de resolver, y que es parte de los ejes temáticos fundamentales ante una nueva reforma electoral.<sup>7</sup>

Si bien la presencia de corrupción se encuentra frecuentemente en los temas estudiados, existen ciertos aspectos no tan frecuentes pero que influyen considerablemente el razonamiento en las opiniones ciudadanas. Tal es el caso de las reformas estructurales y las recomendaciones de la CNDH, que afectan la percepción de avances importantes y rendición de cuentas respectivamente durante la primera mitad de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. Se encuentra aproximadamente que de cada nueve personas que opinan que estas reformas no han beneficiado al país, siete considerarían que no se presentaron avances importantes. Del mismo modo, de cada nueve personas que opinan que no se han aceptado las recomendaciones de la CNDH, siete opinarían que el presidente no rindió cuentas claras en el informe.

<sup>1</sup> Véase “Abstencionismo influenciado por la corrupción”, p. 15.

<sup>2</sup> Véase “El tercer informe presidencial. Credibilidad en la rendición de cuentas del Ejecutivo”, p. 87.

<sup>3</sup> Véase “Observancia a los derechos humanos: la mirada ciudadana”, p. 137.

<sup>4</sup> Véase “Presupuesto base cero: percepción de las políticas prioritarias”, p. 101.

<sup>5</sup> Véase “¿Es necesaria una nueva reforma electoral?”, p. 173.

<sup>6</sup> Mario Martínez y Roberto Salcedo, *Diccionario electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.

<sup>7</sup> Véase “¿Es necesaria una nueva reforma electoral?”, p. 173.

Ante la crisis de desconfianza en los partidos y falta de credibilidad en el proceso electoral, la ciudadanía comienza a pensar y razonar nuevas formas de legitimar las elecciones. La segunda vuelta electoral, de acuerdo con la interpretación de los datos, funge como un mecanismo para esta meta. En un escenario en el que hubiera existido una segunda vuelta electoral en la pasada elección presidencial, encontramos que de cada siete ciudadanos que opinan que los resultados hubieran sido diferentes, cinco de ellos afirmarían que es necesaria una nueva reforma electoral. No obstante, es de destacar el trabajo de la autoridad electoral (INE), que si bien no resultó tener un nivel de confianza ciudadana muy elevado, indirectamente ha funcionado como contrapeso ante la crisis mencionada. Se encuentra de manera aproximada que de cada siete personas que conocen a este instituto, seis de ellas considerarían que no existe necesidad de una nueva reforma electoral.

En tema de transparencia resulta fundamental la labor de las autoridades en cuanto a rendición de cuentas. De acuerdo con el modelo presentado, de cada 19 ciudadanos que opinen que el gobierno de su estado tiene buena rendición de cuentas, 13 afirmarían que además es transparente. Por último, en materia de derechos humanos resalta la necesidad de dar seguimiento y prioridad al delito de desapariciones forzadas. La evidencia empírica sugiere que de cada tres ciudadanos que opinan que las medidas contra las desapariciones forzadas en el país son buenas, dos opinarán también que en México sí se respetan los derechos humanos. Una interpretación análoga a este resultado que hay que considerar como alerta, debido al reciente caso en Ayotzinapa y en algunas otras zonas del país, es que de cada tres ciudadanos que opinan que las medidas contra las desapariciones forzadas son malas, sólo uno opinará que en México se respetan los derechos humanos.

Entre otros resultados relevantes destaca la influencia de las nuevas tecnologías de información en la participación ciudadana en el Distrito Federal. Se encuentra una estrategia económica y efi-

ciente para reducir la apatía en jóvenes utilizando internet como principal medio. En tema de presupuesto base cero resalta la labor de los encargados de analizar el presupuesto. La ciudadanía manifiesta preocupación sobre los criterios utilizados para repartir el gasto, de manera que si se considera que serán injustos, se tiende a desaprobar dicha metodología, y viceversa. Otro punto importante que contribuye al reciente debate concierne a la investigación sobre la legalización de la marihuana. A pesar de que la opinión general acerca de su legalización no es mayoritaria, se encuentra que de cada 14 personas que están a favor del uso medicinal, 13 apoyarían su legalización en general.

En 2015 el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) medido por Transparencia Internacional (TI) posicionó a México en el lugar número 95 de 168 países, con un índice de 35 puntos de 100, comparándose con países como Bolivia y Perú en América; Armenia y Albania en Europa; Indonesia y Filipinas en Asia y países africanos como Mali y Egipto.<sup>8</sup> De acuerdo con TI, este índice se encuentra por debajo de la media mundial (43) y de la media de los países de América (40). Además, como se comprobó en las investigaciones de este libro, la ciudadanía juzga temas de relevancia nacional a partir de la percepción que tiene de la corrupción. Por tales motivos, este cuadernillo nos ha permitido asegurar que la corrupción existente comienza no sólo a ser parte de la vida pública del país, sino que tiene repercusiones en las problemáticas económicas, políticas-electorales y sociales, y por tanto se vuelve un problema prioritario de investigación.

Transparencia Internacional sugiere que en los países americanos no es suficiente con encerrar y castigar a funcionarios para detener la corrupción, sino que es necesario que se asegure una reforma real, en la cual se comience por eliminar las influencias políticas en las judicaturas, sin olvidar la investigación en educación, salud y seguridad. De no existir una pronta intervención y

<sup>8</sup> Corruption Perceptions Index 2015, Transparency International.

de acrecentarse este problema, el país se encaminaría ante diversos escenarios críticos donde el mínimo de la ciudadanía consideraría la existencia de transparencia en el gobierno y la mayoría pensaría que el Poder Ejecutivo no entrega cuentas claras en su gestión. Asimismo, podría generar descontento y críticas sobre el manejo del presupuesto de la federación, fortaleciendo la crisis de desconfianza en las instituciones. En materia electoral, se perfilan rípidas condiciones en torno a la credibilidad de los procesos, lo cual podría generar gobernabilidad sólo en manos de actores independientes. Además, se podría llegar a niveles inimaginables de rechazo en las elecciones que pondría en duda la legitimidad de los representantes. Finalmente, el aumento de la corrupción detonaría brotes masivos de ciudadanos indignados ante la falta de medidas que garanticen los derechos humanos.

En conclusión, se exhorta e invita a la comunidad académica a desarrollar trabajos específicos sobre la relación e impacto de la corrupción en otras áreas de la vida pública, a fin de dar seguimiento a las líneas pendientes de investigación.



# Acerca de los autores

## **J. Guadalupe Cárdenas Sánchez**

Es licenciado en mercadotecnia por la Universidad de Colima y maestrando en estadística aplicada por la Universidad Anáhuac. Se ha desempeñado en la investigación de fenómenos sociales (opinión pública aplicada) con especialización en modelos estadísticos. Sus líneas de investigación son: opinión pública, cultura política, políticas públicas, elecciones y mercadotecnia política.

Participó como ponente en el Foro Internacional de Estadística, en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; en el seminario “Charlas a jóvenes estadísticos” en la Universidad Anáhuac, así como en numerosos foros, seminarios y congresos en la Universidad de Colima y en la Cámara de Diputados. Es autor de diversos artículos para revistas especializadas.

Es miembro de la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública (WAPOR) y de la Asociación Mexicana de Estadística (AME). Desde 2010 se desempeña en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados,

donde ha sido investigador, coordinador técnico y encargado de la dirección de Opinión Pública.

### **Juan José Reyes Vázquez**

Es licenciado en física y matemáticas por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y maestrando en estadística aplicada por la Universidad Anáhuac. Es investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Sus líneas de investigación son los modelos de evaluación y la opinión pública.

### **Andrés Carrasco Chocoteco**

Es licenciado en medio ambiente y gestión del riesgo por la Universidad de Colima y maestro en geofísica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Sus líneas de investigación son: opinión pública, peligros sociales y riesgos por fenómenos naturales.

*Opinión pública aplicada* se terminó de imprimir  
el 27 de mayo de 2016. La edición consta  
de mil ejemplares.





*Percepción es realidad*, suelen decir mercadólogos y politólogos. Y no mienten, pues es la percepción de la opinión pública la que define resultados y cuestiona insaciablemente. El uso de datos por parte del sistema de gobierno y de las organizaciones políticas en México ha tomado mayor relevancia en la comunicación de resultados y en la exhibición de la problemática de la vida pública, pero al mismo tiempo han sido cuestionados por la opinión pública, ya que la falta de credibilidad en las instituciones y la corrupción enquistada en la administración pública despiertan una serie de interrogantes sobre esos números. Así las cosas, aprender a usar la opinión pública es necesario para todos los entes gubernamentales, no gubernamentales, académicos y para quienes se preocupan por diagnosticar los padecimientos sociales y la política del Estado.

El contenido de este libro ejemplifica el beneficio del conocimiento en la materia, que resulta obligado para quien diseña políticas públicas, ya que crea y recrea escenarios, muestra tanto hallazgos relevantes como alarmantes y proporciona un cúmulo de recomendaciones que podrán ser utilizadas por los encargados de rediseñar las acciones que armonicen la convivencia.

Nuestro objetivo es que este material alcance el calificativo de “aportación” para el debate, por ser un legajo analítico de investigación derivado de la ejecución de herramientas de opinión (encuestas), capaz de dotar de elementos explicativos sobre los factores que interactúan para influir en la ciudadanía y, así, finalmente, todo se traduzca en medidas regulatorias que velen por los intereses comunes de la sociedad.

