

La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México

Perceived Quality of Local Public Services and Institutional Trust in Mexico

Alejandro Monsiváis Carrillo*  <https://orcid.org/0000-0001-8661-5935>

Resumen

La opinión ciudadana acerca de la provisión de bienes y servicios públicos locales reviste interés especial para la investigación sobre la confianza en las instituciones políticas. El objetivo del estudio es analizar la relación entre la calidad de los servicios públicos locales, percibida por la población, y la confianza que tiene en las instituciones. Con modelos de regresión multinivel se analizan los datos de una encuesta con representatividad estatal y nacional en México, que muestra que cuando los ciudadanos perciben calidad en los servicios públicos locales, eso influye positivamente en la confianza política. Por lo tanto, quienes confían más en las instituciones radican en las entidades federativas donde se percibe que dichos servicios son mejores. Estos resultados sugieren que en el desempeño de los gobiernos subnacionales las disparidades juegan un rol importante en la explicación de la confianza institucional.

Palabras clave: confianza política; instituciones políticas; servicios públicos; gobiernos subnacionales; México.

Abstract

Citizen opinion about the provision of local public goods and services is of special interest for research on trust in political institutions. The aim of the study is to analyze the relationship between the quality of local public services, as perceived by the population, and the confidence they have in the institutions. Using multilevel regression models, the data of a survey with state and national representativeness in Mexico are analyzed, which shows that when citizens perceive quality in local public services, it positively influences political confidence. Therefore, those who trust more in institutions are living in the states where these services are perceived to be better. These results suggest that, in the performance of subnational governments, disparities play an important role in explaining institutional trust.

Keywords: political trust; political institutions; public services; subnational governments; Mexico.

Cómo citar: Monsiváis Carrillo, A. (2019). La calidad percibida de los servicios públicos locales y la confianza institucional en México. *región y sociedad*, 31, e1206. doi: 10.22198/rys2019/31/1206

* El Colegio de la Frontera Norte. Departamento de Estudios de Administración Pública. Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, km 18.5, San Antonio del Mar, C. P. 22560, Tijuana, Baja California, México. Correo electrónico: amonsi@colef.mx

Recibido: 19 de abril de 2019

Reevaluado: 31 de julio de 2019

Aceptado: 10 de septiembre de 2019

Liberado: 6 de noviembre de 2019



Esta obra está protegida bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-No Comercial
4.0 Internacional.

Introducción

La confianza en las instituciones políticas es un indicador importante de la opinión que tienen los ciudadanos acerca del desempeño y funcionamiento del sistema político que los gobierna (Citrin y Stoker, 2018; Schneider, 2017; Van der Meer y Hakhverdian, 2017). El juicio ciudadano en torno al desempeño de los gobiernos subnacionales reviste interés especial para la investigación sobre la confianza institucional. Como lo señaló Weitz-Shapiro (2008), las experiencias de la ciudadanía con los gobiernos locales son determinantes para su satisfacción con el funcionamiento del sistema político, sobre todo en los países donde tienen atribuciones y funciones importantes en la provisión de bienes públicos. Sin embargo, aunque la literatura reconoce que existen diferencias sustantivas en las capacidades y desempeño de los gobiernos subnacionales (Giraudy, Moncada y Snyder, 2019; Harbers, 2015; Ziblatt, 2008), se conoce poco acerca de la influencia que estas desigualdades ejercen en la confianza en las instituciones; pero se esperaría que también influyeran, de forma diferenciada, en las actitudes de confianza en ellas.

Con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2018a), de representatividad nacional y por entidad federativa, de la población mayor de 18 años en México, aquí se analiza el papel de la opinión de la ciudadanía con respecto a la calidad de los servicios públicos locales en la actitud de confianza en las instituciones políticas, que en este país la desconfianza ha sido la predominante (Instituto Federal Electoral [IFE], 2014; Moreno, 2010; Morris y Klesner, 2010; Tronco, 2012), con todo y los procesos recurrentes de reforma ocurridos desde hace más de dos décadas. Sin embargo, a pesar de las diferencias en las capacidades y el desempeño, características de los gobiernos estatales y municipales, se ha estudiado poco la influencia que éstos tienen en la confianza de la ciudadanía. El estudio de Córdova y Ponce (2017) muestra que los tipos de corrupción influyen negativamente en la satisfacción de los mexicanos con los servicios públicos locales; no obstante, todavía es preciso indagar si las experiencias con esos servicios tienen consecuencias en la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Esta investigación aporta evidencia de que la evaluación ciudadana del desempeño de los gobiernos subnacionales importa para explicar la confianza institucional. Por un lado, las actitudes de confianza o desconfianza están influidas por la percepción de la calidad de los servicios públicos que proveen los gobiernos locales. Por otro, se constata que las diferencias observadas en la confianza institucional entre las entidades son estadísticamente significativas, lo que es atribuible a las discrepancias en las capacidades de los gobiernos para proporcionar bienes y servicios públicos, ya que el análisis encontró que la percepción media de la calidad de estos servicios se asocia positivamente con la confianza institucional. Es decir, en promedio, quienes confían más en las instituciones políticas radican en entidades donde se percibe que los servicios son de mejor calidad.

Teoría e hipótesis

La confianza en las instituciones políticas —o confianza institucional— es una pieza clave en el funcionamiento de un régimen democrático. Las democracias son sistemas de autoridad y gobierno que deben responder al control colectivo de ciudadanos que tienen las mismas libertades y derechos para participar e influir en los asuntos públicos (Pettit, 2012). En ese sentido, la confianza en las instituciones de la democracia es un indicador de la legitimidad que tienen entre la ciudadanía. Si bien la legitimidad de la democracia comprende otros aspectos (Beetham, 2013; Diamond, 1999, p. 168; Huang, Chang y Chu, 2008; Norris, 2011), la confianza en las instituciones es decisiva para que los gobiernos democráticos cumplan sus funciones con fluidez y eficiencia (Mishler y Rose, 1997). Por ejemplo, para Marien y Hooghe (2011), la desconfianza política favorece mayor permisividad de conductas ilegales, como las formas de evasión o distorsión fiscal. A la confianza institucional se le considera como una condición que favorece la estabilidad de los regímenes democráticos. La confianza política, desde esta perspectiva, se ve como un indicador de la congruencia entre los valores políticos de una sociedad y el sistema que la rige (Inglehart y Welzel, 2005, p. 158). Si la desafección y la desconfianza en las instituciones se exacerbaban, puede aumentar el poder político de líderes y movimientos populistas-autoritarios (Inglehart y Norris, 2017), y poner en riesgo la estabilidad de la democracia. Como señalan Citrin y Stoker: “La creciente literatura acerca de la confianza (*trust*) y actitudes relacionadas refleja la convicción académica de que esas actitudes importan para la efectividad y durabilidad de los gobiernos democráticos, regímenes que el día de hoy se ven cada vez más frágiles” (2018, p. 50).

La confianza institucional es la expresión concreta de un fenómeno más amplio: el apoyo al sistema político. Desde la conceptualización inicial, propuesta por Easton (1975), el estudio del apoyo que le dan los ciudadanos al régimen político distingue varios planos: el apoyo es difuso y abstracto cuando el objeto es la comunidad política en su conjunto, en cambio, es específico si se refiere a las decisiones, acciones o desempeño de autoridades concretas; la confianza política se ubica en un punto intermedio entre ambos. Por ejemplo, en la conceptualización formulada por Norris (2011, pp. 23-31; 2017), los sentimientos de patriotismo o identidad nacional se encuentran en el plano más abstracto; un escalón más abajo está el respaldo a los valores y principios del régimen democrático; luego las evaluaciones del desempeño del sistema; sigue la confianza en las instituciones y al final, en el plano más concreto, la aprobación de los gobernantes.

A diferencia de la confianza social o interpersonal, que implica una relación de reciprocidad construida en las interacciones sociales, la confianza en las instituciones políticas es una actitud inductiva, surgida de la experiencia ciudadana con el funcionamiento de ellas, y se construye a partir de las evaluaciones de la calidad del desempeño y los procesos políticos (Van der Meer y Hakhverdian, 2017). En palabras de Citrin y Stoker, “la fibra subyacente en cada hipótesis o hallazgo es que la confianza decrece cuando los gobiernos y

las instituciones fracasan en alcanzar las metas esperadas o en seguir las normas establecidas” (2018, p. 57).

La relevancia de las evaluaciones ciudadanas del desempeño de las instituciones políticas no implica, necesariamente, que el declive sostenido de la confianza política, observado a escala global, se origina en procesos paralelos de deterioro rápido de la capacidad o probidad de dichas instituciones. Las tendencias recientes parecen estar asociadas, al menos en parte, con cambios en las expectativas de los ciudadanos (Dalton, 2005). Welzel y Dalton (2014) proponen que la relación de las personas con la política ha dejado atrás un modelo de lealtad (*allegiance*) para adoptar uno de asertividad (*assertivity*); su apoyo al régimen y sus instituciones se basa cada vez menos en actitudes de deferencia, y más en exigencias de rendición de cuentas. En este sentido, Hetherington y Rudolph (2008) argumentan que la persistencia, en el tiempo, de poca confianza política está asociada con el hecho de que los ciudadanos se han habituado a utilizar criterios más críticos al evaluar al gobierno. Con datos longitudinales de Estados Unidos, uno de sus hallazgos principales es que el efecto del desempeño económico es asimétrico: cuando la economía tiene problemas, se vuelve un tema relevante en la opinión pública y la confianza política decrece. Sin embargo, el efecto inverso es menor cuando la economía funciona bien, pues pocos consideran que sea un tema público de importancia.

Un área todavía poco explorada en la investigación sobre la confianza institucional es el “vínculo local” o *the local connection*, como lo denomina Weitz-Shapiro (2008). La evidencia muestra que la calidad de los bienes y servicios son un factor determinante de la satisfacción de los ciudadanos con el gobierno. Con datos de una encuesta levantada en Noruega en 2011, Christensen y Laegreid (2005) encontraron que la satisfacción con servicios públicos específicos está asociada con la confianza en las instituciones políticas. Asimismo, cuando James (2007) analizó la provisión de servicios públicos en dos localidades en Inglaterra, mostró que las expectativas previas de los usuarios son factores asociados con la satisfacción que reportan con esos servicios. Kampen, De Walle y Bouckaert (2006) añadieron pruebas de que la predisposición de la ciudadanía hacia el gobierno es clave para explicar su confianza en él. De manera similar a lo reportado por Hetherington y Rudolph (2015) y Kampen et al. (2006) mostraron que las experiencias negativas de los ciudadanos con los servicios públicos tienen mayor repercusión que las positivas en la confianza en el gobierno. En esta misma línea, con datos de la ENCIG 2013, Córdova y Ponce (2017) evaluaron los efectos de la “pequeña” y la “gran” corrupción en la satisfacción de los mexicanos con servicios públicos como el alumbrado público, el agua potable, los parques y jardines, la recolección de basura y la policía. Según sus hallazgos, la corrupción atribuida a los políticos y al gobierno tiene un efecto negativo mayor sobre la satisfacción que las experiencias de corrupción a pequeña escala, como el soborno que implica a funcionarios públicos.

Sin embargo, en esta literatura no se discute el rol de la evaluación del desempeño de los gobiernos subnacionales en el apoyo al sistema político. Esto hace suponer que las actitudes de la ciudadanía a favor de él tienen un papel

marginal o inexistente en el entorno local, sobre todo en los países donde los gobiernos subnacionales cumplen funciones sustantivas en términos de gestión y provisión de servicios públicos. No obstante, como argumenta Weitz-Shapiro, “en muchos países, la evidencia directa de que la democracia funciona o puede hacerlo (o no) está disponible en el plano local” (2008, p. 290). Con datos de una encuesta realizada en diez ciudades de Argentina, Weitz-Shapiro (2008) ofrece evidencia de que la evaluación del funcionamiento de los gobiernos subnacionales es determinante de la satisfacción con la democracia; aunque el argumento impulsado por su investigación se ha replicado pocas veces. Es importante indagar en qué medida los resultados encontrados en Argentina son representativos de un fenómeno más amplio. La expectativa de este estudio es que la opinión de los ciudadanos acerca de los gobiernos locales habrá de ser determinante en otros aspectos del apoyo al sistema político, como la confianza en las instituciones, en otros países, como en México. Por lo tanto, para evaluar dicho efecto, se espera comprobar la primera hipótesis:

H1. La opinión ciudadana acerca de los bienes públicos que proporcionan los gobiernos subnacionales influye positivamente en la confianza en las instituciones políticas.

Es importante destacar que esta hipótesis se refiere a una relación que se presume válida (*ceteris paribus*), para una población en general. La localización de los ciudadanos en un gobierno regional o en otro no sería relevante. El efecto estaría dado por qué tanto se percibe o no que los servicios locales son de buena calidad. De hecho, Weitz-Shapiro (2008) no evalúa esta posibilidad, quizá debido a las restricciones impuestas por los datos que utiliza, aunque tampoco la descarta. Sin embargo, existen razones para pensar que sí importa el contexto regional en el que residen los ciudadanos. Es poco realista asumir que la provisión de bienes y servicios locales es uniforme y de calidad similar entre los gobiernos subnacionales. Es en el plano local donde muchas veces se ponen de manifiesto las disparidades en la capacidad del gobierno de proporcionar bienes públicos.

Para analizar el apoyo político y la confianza institucional, las experiencias de los ciudadanos con los gobiernos regionales y locales son relevantes en la medida en que la calidad de provisión de esos bienes no es uniforme ni constante en el territorio nacional, según lo constatan diversos estudios. Por ejemplo, Grossman, Pierskalla y Dean (2017), mediante un modelo formal y pruebas empíricas con información de gobiernos regionales en el África subsahariana, argumentan que el aumento en el número de gobiernos regionales se asocia, entre otros aspectos, con menor capacidad administrativa. Asimismo, Ziblatt (2008) señala que las diferencias en recursos fiscales y profesionalización de los gobiernos locales fueron determinantes de los bienes públicos proporcionados por hospitales municipales y centros de salud infantil en Alemania a principios del siglo XX. En esencia, las disparidades en capacidades gubernativas de los gobiernos subnacionales en muchos países remiten a lo que se ha denominado “el alcance desigual del Estado”. Como señala Soifer (2008, pp. 242-244), una perspectiva importante en el estudio del poder es-

tatal es la que pone atención en la variación subnacional en las capacidades estatales para ejercer control sobre el territorio y/o determinados agentes sociales. De acuerdo con la revisión propuesta por Giraudy et al. (2019), la variación subnacional en las capacidades del Estado es un factor necesario para explicar temas relacionados con seguridad y derechos ciudadanos, pero también la provisión de bienes públicos a escala local. De igual manera, como lo demuestra Harbers (2015) en una investigación que utiliza información municipal desagregada en Ecuador, la variación subnacional en las capacidades estatales influye en las actitudes de apoyo político de los ciudadanos, también aporta evidencia de que ellos tienden a estar más satisfechos con los servicios públicos de los municipios con mayores capacidades.

Para estar a tono con la literatura que destaca las consecuencias políticas de las disparidades en capacidades y desempeño de los gobiernos subnacionales, se propone la segunda hipótesis:

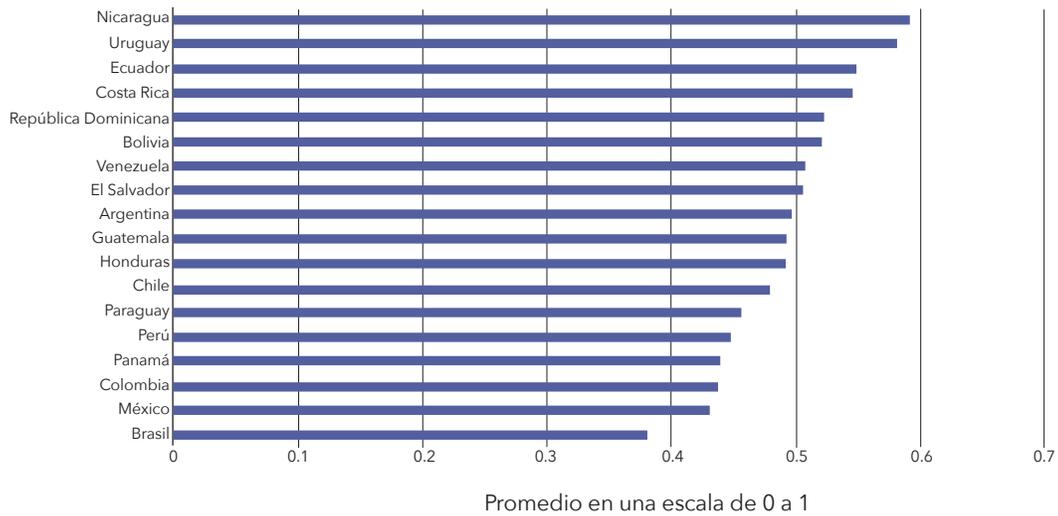
H2. Entre los gobiernos subnacionales, la variación en el nivel de la percepción de la calidad de los bienes públicos locales es determinante de la variación en la magnitud promedio de la confianza institucional.

Esta hipótesis incorpora las diferencias en las capacidades gubernativas locales al análisis de la repercusión que tienen las experiencias ciudadanas con los servicios públicos en la confianza institucional. Según esta hipótesis, se espera que, en promedio, en algunos gobiernos regionales se perciba más calidad en los servicios que en otros. La expectativa es que el apoyo a las instituciones del sistema político será mayor (menor) en las regiones en las que la opinión ciudadana acerca de la calidad de los servicios públicos sea también más alta (menor). De manera conjunta, las dos hipótesis enunciadas postulan que, para explicar la confianza en las instituciones políticas en países cuyos gobiernos subnacionales tienen atribuciones y facultades sustantivas para proveerlos, es necesario conocer cómo evalúan las personas la calidad con la que se proporcionan y también es indispensable analizar el efecto asociado con las diferencias entre dichos gobiernos.

La confianza institucional en México

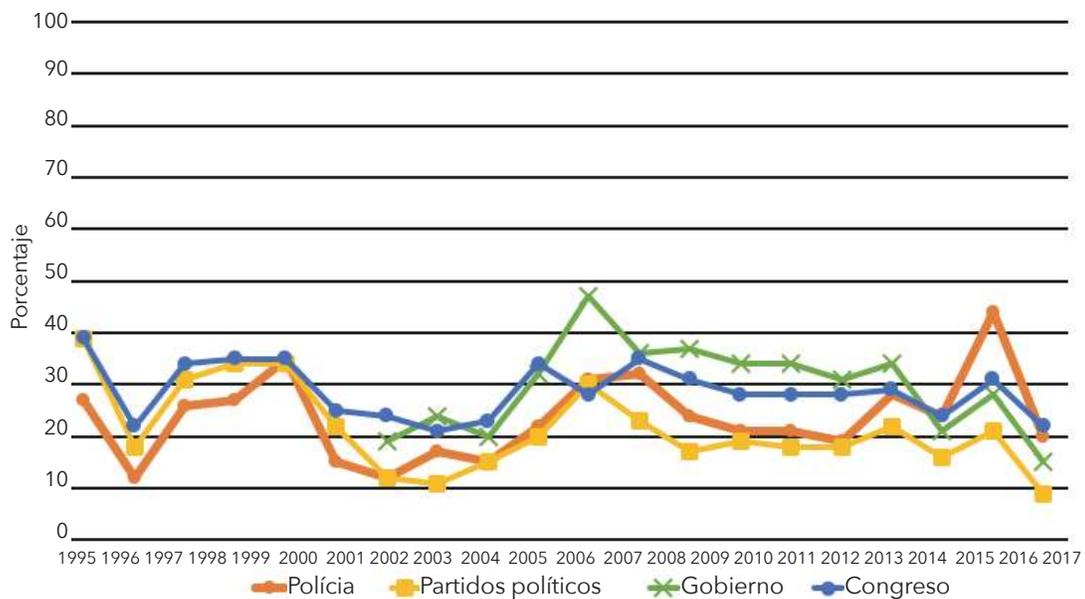
En México, la actitud predominante ha sido la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones políticas, cuya legitimidad parece haber cambiado poco en más de dos décadas. La confianza política se ubica en el extremo inferior de la distribución, solo por encima de Brasil (véase figura 1). Entre 1995 y 2017, el Congreso y los partidos políticos, piezas indispensables de una democracia representativa, nunca alcanzaron a inspirar confianza en más de 40% de la población mayor de 18 años (véase figura 2). En esto coincide una encuesta realizada por el IFE (2014, pp. 127-137), donde se encontró que la gente confía en el Ejército y la Iglesia, pero no en el Congreso ni en los partidos políticos. Lo más significativo de esto es que la democratización del sistema político no ha tenido

Figura 1. Confianza en las instituciones en América Latina, 2016-2017



Fuente: elaboración propia, con datos de las encuestas del Barómetro de las Américas, levantadas en 2016 y 2017 (<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>). El gráfico representa el valor promedio por país de un índice que se compone de la confianza en el Congreso, el Poder Ejecutivo, los partidos políticos, los gobiernos locales y las elecciones. Agradezco al Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y a sus principales fuentes de financiamiento (United States Agency for International Development, Inter-American Development Bank, y Vanderbilt University) por poner los datos a disposición del público.

Figura 2. Confianza en las instituciones políticas en México, 1995-2017



Fuente: elaboración propia, con datos del Latinobarómetro (www.latinobarometro.org/).

un efecto positivo en la opinión pública. Desde la consolidación, de facto, de la democracia electoral mexicana, tras las elecciones presidenciales del año 2000, la arquitectura del Estado y el sistema político han sido objeto de reformas numerosas, que han transformado sustancialmente su fisonomía, pero la desconfianza en sus instituciones sigue siendo mayoritaria. Ni siquiera las instituciones electorales o la conducción de las elecciones han conseguido motivar mayor confianza (Ortega y Somuano, 2015; Sonnleitner, 2016), a pesar de que el régimen de administración electoral constituye uno de los soportes fundamentales de la democracia mexicana.

La literatura especializada pone el acento en la percepción que tienen los mexicanos sobre el desempeño del sistema político; desconfían de él porque perciben que es deficiente. Con datos de la encuesta de 2004 del Barómetro de las Américas, Morris y Klesner (2010) encontraron una relación de causalidad recíproca entre la percepción de corrupción política y la confianza en las instituciones; subrayan la difícil tarea de construir confianza en un sistema con grados altos de corrupción. Del Tronco (2012) aporta información en ese mismo sentido, con datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política de 2008, encontró que la opinión acerca de la situación económica, la corrupción y la capacidad de respuesta (*responsiveness*) de los gobernantes, entre otros factores, son determinantes de la desconfianza institucional. Mediante un estudio comparado en el ámbito subnacional entre México y Argentina, Cleary y Stokes (2006) argumentan que la confianza en que el gobierno proporcionará servicios públicos de forma eficiente y se comportará de manera responsable depende más del desarrollo económico y de la fortaleza democrática de las regiones, que del capital social y la confianza interpersonal de los individuos. Con resultados similares, González, Quintanilla y Tajonar (2010) descubrieron que el capital social carece de influencia significativa en la confianza institucional, y también una asociación entre valores postmateriales y confianza política. Este resultado lo respalda un estudio de Salazar y Temkin (2007), en el que usaron datos panel de una encuesta levantada en 2001 y 2003, y revela que los individuos con más escolaridad redujeron su confianza en las instituciones al percibir deficiencias en su desempeño.

Ahora bien, en el estudio de los mecanismos asociados con la desconfianza en las instituciones políticas en México, existen temáticas emergentes que ameritan atención. Una de ellas es el rol de la política subnacional en el apoyo al sistema político. Los estados y municipios mexicanos se caracterizan por su heterogeneidad política, además de que cuentan con atribuciones importantes en la provisión de bienes y servicios públicos. Los especialistas han documentado que existe una diversidad notable de trayectorias de cambio político entre las entidades, en las que evidencian grados dispares de democratización (Loza y Méndez, 2016; Tronco, 2018). De la misma forma, la construcción de capacidades gubernativas en el plano local ha seguido trayectorias divergentes, y no ha sido suficiente para subsanar rezagos y contradicciones que limitan a los gobiernos locales (Armesto, 2012; Cabrero, 2004, 2010; Moreno, 2012). En ese sentido, dos investigaciones recientes revelan disparidades significativas en materia de capacidad institucional entre las entidades; una de ellas es la métrica de gobierno abierto (Cejudo, 2017), que evaluó el grado de implementación de las medidas de transparencia y participación ciudadana en los gobiernos estatales,

tanto desde la perspectiva del quehacer gubernamental como del vínculo con la ciudadanía. Además de ordenar a las entidades en función del grado alcanzado para promover el gobierno abierto, este reporte muestra que la calificación agregada de las más avanzadas apenas llega al punto medio de la escala. Es visible el rezago que prevalece en la construcción de capacidades de gobierno abierto. Una conclusión semejante es la del reporte sobre el Estado de derecho en México (World Justice Project [WJP], 2018), que muestra que los 32 estados quedan por debajo del punto medio del índice agregado que mide el Estado de derecho en cada uno.

Conforme a las hipótesis formuladas, la heterogeneidad que caracteriza a los gobiernos subnacionales mexicanos hace pensar que pueden existir diferencias entre ellos, que se reflejan en las actitudes de confianza en las instituciones políticas.

Diseño de investigación

Datos

El estudio se basa en la ENCIG 2017, que mide el uso y la satisfacción de los mexicanos con los trámites y servicios públicos; su población objetivo son las personas de 18 años en adelante, residentes en hogares de ciudades de 100 000 o más habitantes en las 32 entidades del país (INEGI, 2018a). La muestra es resultado de un diseño probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados, compuesto por 39 615 observaciones.

Variable dependiente

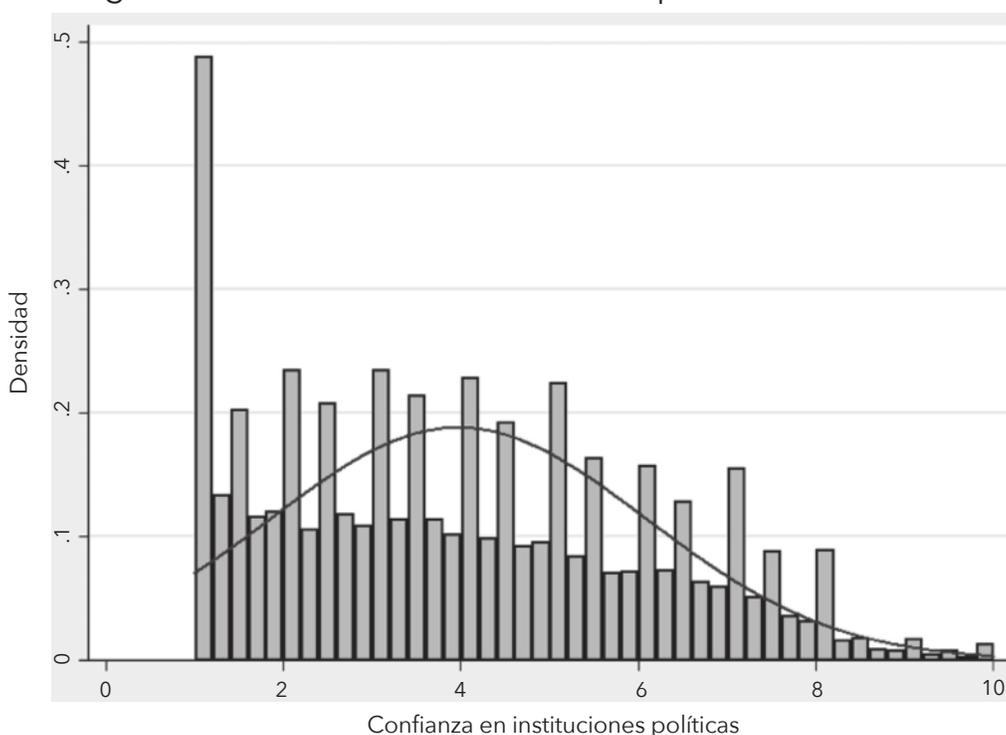
La *confianza institucional o confianza en las instituciones políticas* es la variable dependiente, que se origina en la batería de preguntas de la ENCIG 2017, para medir la confianza en diversas instituciones políticas y sociales (INEGI, 2018b). El cuestionario dice: “11.1 En su opinión, ¿cuánta confianza le generan...?” Se presenta una lista de instancias que incluye universidades públicas, corporaciones de policía, Ministerio Público, hospitales públicos, medios de comunicación, institutos electorales, comisiones de derechos humanos y también empleados de gobierno, empresarios, compañeros de trabajo, parientes y vecinos. Las opciones de respuesta para cada reactivo son: “mucha confianza”, “algo de confianza”, “algo de desconfianza”, “mucha desconfianza”, “no aplica” o “no sabe/no responde”. Después de que la persona entrevistada elige alguna, se le presenta una tarjeta que desagrega las opciones en dos o tres categorías más, ordenadas numéricamente; las primeras cuatro, en una escala de 1 a 10: 1 representa el valor más bajo, de “mucha confianza”, y 10 el más alto, de “mucha desconfianza”. De esta forma, las personas le asignan un valor numérico a la confianza-desconfianza que tienen en una entidad política o social específica.

Para construir el índice de confianza institucional, primero se revirtió la escala de todos los reactivos, de forma que el 10 representara el valor máximo. Después se seleccionaron los reactivos alusivos a instituciones políticas, repre-

sentativas o gubernamentales, que preguntan por la confianza en la Presidencia de la República y las secretarías de Estado, la gubernatura estatal, la Presidencia municipal, las cámaras de diputados y senadores, los jueces y magistrados, los partidos políticos y los ministerios públicos. Un análisis factorial por componentes principales indica que estos siete reactivos están asociados con un factor subyacente que explica 68.2% de la varianza total. El análisis de confiabilidad confirma que miden consistentemente una misma dimensión ($\alpha = 0.9200$). Así, con base en el valor promedio de los siete reactivos en cada individuo, se obtiene una medida continua de la confianza política con un rango de 1 a 10.

En la población mexicana, la distribución está sesgada hacia la izquierda, lo cual significa que predomina un sentimiento de desconfianza en las instituciones políticas (véase figura 3).

Figura 3. Confianza en las instituciones políticas en México



Fuente: elaboración propia, con datos de la ENCIG 2017 (INEGI, 2018b).

Índice de percepción de calidad de los servicios públicos locales

La variable independiente es el índice de percepción de la calidad de los servicios públicos locales (IPCSL), construido a partir de la información de la sección IV de la ENCIG 2017, que pregunta por la experiencia de las personas con respecto a siete de los servicios básicos que ofrece la ciudad donde viven: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía local, calles y avenidas, carreteras y caminos de cuota. La cali-

dad de cada uno se evalúa preguntando por experiencias concretas; por ejemplo, acerca de la calidad del agua: "... ¿el agua potable en esta ciudad: 1) llega de forma constante, sin interrupciones y con presión; 2) es pura y cristalina; 3) es bebible sin temor a enfermarse; 4) cuando hay fugas son arregladas con rapidez; 5) proviene de la red pública; etc". Las respuestas se codifican como "sí", "no" o "no sabe".

Para elaborar el IPCSL fue necesario construir índices aditivos de la calidad percibida de cada servicio (véase tabla 1). Los subíndices resultantes son: *agua*

Tabla 1. Reactivos para elaborar el IPCSL

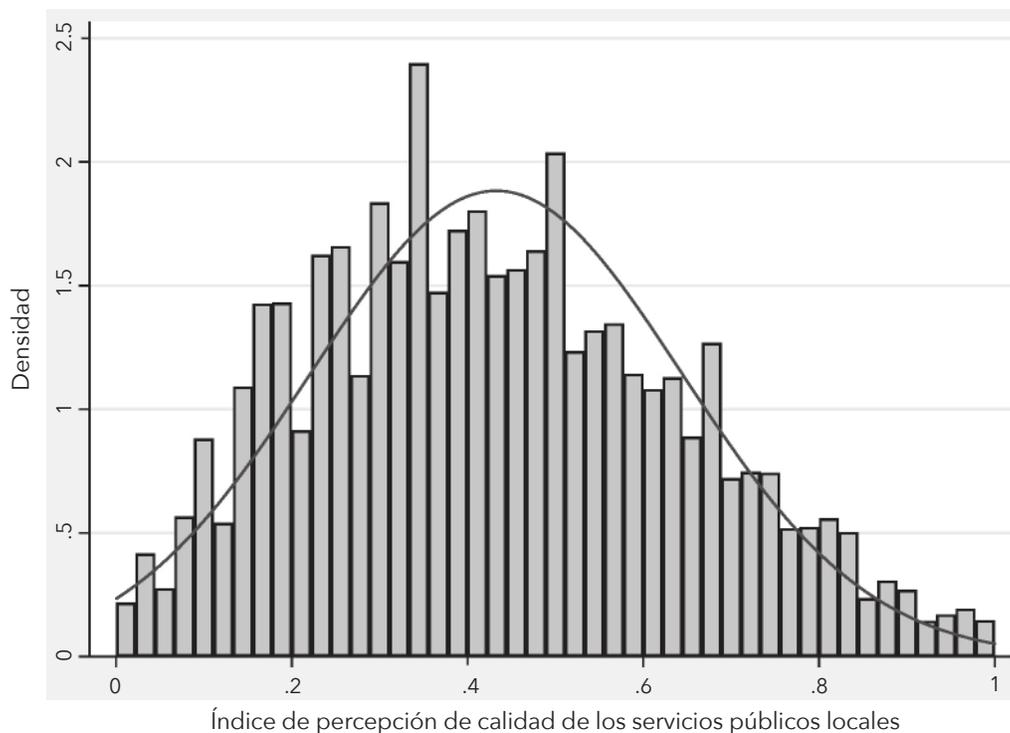
Opciones de respuesta: "sí", "no" y "no sabe o no contesta".
Agua. "De acuerdo con su experiencia, el agua potable en esta ciudad..."
1. "Llega de forma constante sin interrupciones y con presión"
2. "Es pura y cristalina"
2. "Es bebible sin temor a enfermarse"
3. "Cuando hay fugas son arregladas"
Drenaje y alcantarillado
1. "Están conectados a su vivienda de tal forma que los desechos se descargan adecuadamente"
2. "Reciben mantenimiento frecuente que evita olores desagradables y plagas"
3. "Se limpian constantemente de tal forma que evitan inundaciones y encharcamientos"
Alumbrado público
1. "Ilumina adecuadamente las calles y áreas públicas"
2. "Cuenta con mantenimiento"
3. "Cuenta con atención inmediata de las fallas para conservar su buen estado"
Los parques y jardines
1. "Son accesibles en horario"
2. "Se encuentran cerca (máximo 15 minutos caminando)"
3. "Están limpios y tienen buena imagen"
4. "Son seguros en términos de delincuencia para usted y su familia"
La policía
1. "Contribuye a que usted y su familia se sientan seguros dentro y fuera de su casa"
2. "Está dispuesta a ayudarlo"
Las calles y avenidas
1. "Se encuentran en buen estado, libres de baches, coladeras hundidas o abiertas"
2. "Ante la existencia de coladeras abiertas o baches se reparan de manera inmediata"
Señalamiento urbano
1. "Tienen semáforos funcionales"
2. "Tienen señalamientos claros"
Carreteras y caminos sin cuota
1. "Se encuentran en buen estado, libres de baches, deslaves, etc."
2. "En términos de delincuencia, son seguras"
3. "Comunican a todo el estado de manera rápida"
4. "Cuentan con señalamientos claros"

Fuente: elaboración propia.

($\alpha=.616$), *drenaje y alcantarillado* ($\alpha=.58$), *alumbrado* ($\alpha=.80$), *parques y jardines* ($\alpha=.60$), *policía* ($\alpha=.73$), *calles y avenidas* ($\alpha=.67$), *señalamiento urbano* ($\alpha=.70$) y *carreteras y caminos* ($\alpha=.73$); cada uno adopta valores entre 0 y 1. Después se agregaron esos subíndices en una sola variable. Un análisis de factores principales verificó que todos estuvieran asociados con uno común; el subyacente explica 34% de la variación conjunta. De igual manera, la confiabilidad conjunta de esos subíndices rebasa el umbral mínimo de 0.70 requerido convencionalmente, pues tiene un $\alpha = 0.7144$. El resultado es el IPCSL, un índice que adopta valores entre 0 y 1, donde 0 significa que la calidad percibida de los servicios públicos proporcionados por la ciudad es nula y 1 indica que es la máxima.

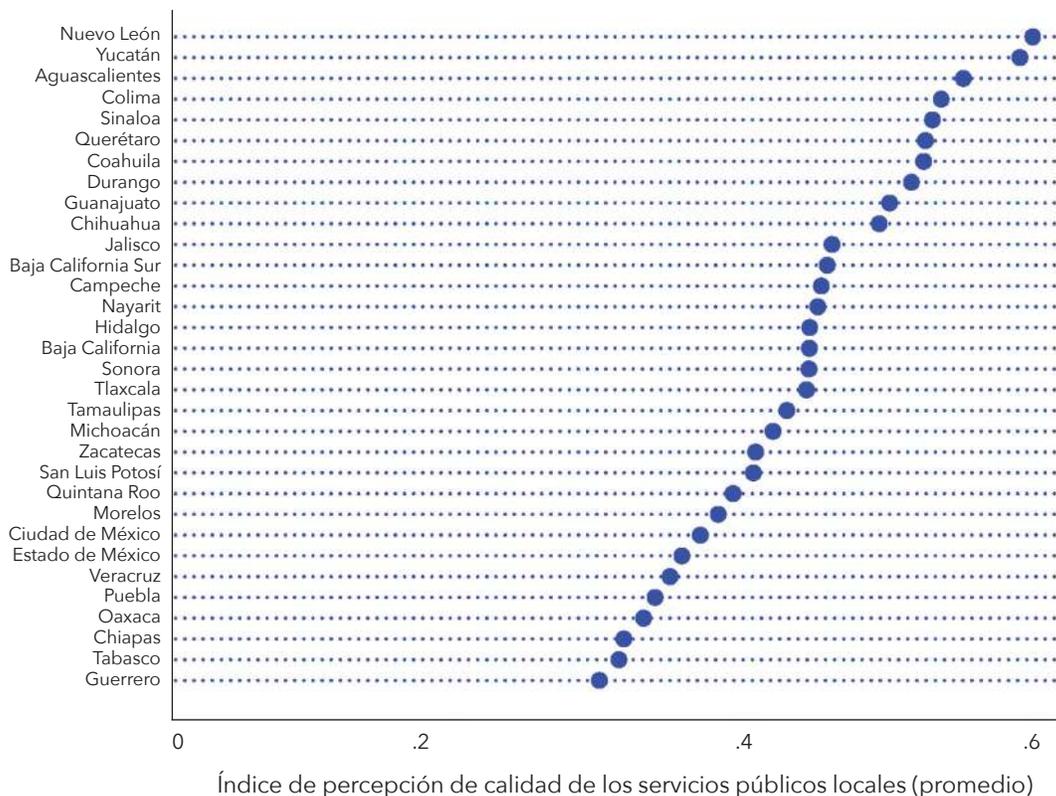
La figura 4 muestra la distribución del IPCSL entre la población mexicana, que también está ligeramente sesgada hacia la izquierda, e indica la opinión más común: la provisión de servicios básicos es deficiente. Además, el análisis contempla la variable *IPCSL_promedio estatal*, para evaluar el efecto del contexto en la confianza en las instituciones políticas. Este indicador se construyó tomando el promedio del IPCSL en cada entidad (véase figura 5).

Figura 4. Distribución del IPCSL



Fuente: elaboración propia, con datos de la ENCIG 2017 (INEGI, 2018b). Estimaciones ponderadas por el factor de expansión de la población mayor de 18 años.

Figura 5. El ICPSL en las entidades federativas



Fuente: elaboración propia, con datos de la ENCIG 2017 (INEGI, 2018b). Estimaciones ponderadas por el factor de expansión de la población mayor de 18 años.

Variables de control

El análisis contempla variables que controlan los efectos de sexo, nivel educativo, edad y condición de actividad económica de las personas encuestadas. La ENCIG 2017 no cuenta con un indicador directo o indirecto del ingreso de los individuos o los hogares. En los estados se incluyen variables que controlan el tamaño poblacional de cada uno¹ y el porcentaje de crecimiento económico (Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], 2018). Asimismo, se incluyó un indicador sobre si existe o no alternancia en el partido político del gobernador en la elección inmediata anterior. También se añadieron dos medi-

¹ INEGI. Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015 (<https://inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>).

das contextuales más: la tasa de homicidios² y la tasa de incidencia delictiva³ (véase tabla 2).

Tabla 2. Estadística descriptiva

VARIABLES	N=	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Confianza política	38 836	4.0	2.1	1.0	10
Presidencia y secretarías	37 815	3.8	2.6	1.0	10
Gubernatura	37 861	4.1	2.6	1.0	10
Presidencia municipal	37 788	4.4	2.6	1.0	10
Congreso	36 905	3.5	2.5	1.0	10
Jueces y magistrados	35 973	4.5	2.6	1.0	10
Partidos políticos	38 148	3.2	2.4	1.0	10
Ministerios públicos	37 189	4.2	2.6	1.0	10
IPCSL	39 164	0.43	0.22	0.0	1
Agua potable	39 003	0.45	0.32	0	1
Drenaje y alcantarillado	38 806	0.48	0.32	0	1
Alumbrado público	39 113	0.38	0.41	0	1
Parques y jardines	38 521	0.59	0.32	0	1
Policías	38 970	0.37	0.43	0	1
Calles y avenidas	39 044	0.14	0.31	0	1
Señalamiento urbano	38 917	0.59	0.43	0	1
Carreteras públicas	34 853	0.47	0.36	0	1
IPCSL_estatal	39 165	0.43	0.07	0.30	0.59
Escolaridad: primaria o menos	39 165	0.21	0.41	0.0	1
Media básica	39 165	0.28	0.45	0.0	1
Media superior	39 165	0.23	0.42	0.0	1
Universidad o más	39 165	0.28	0.45	0.0	1
Mujer	39 165	1.54	0.50	1.0	2
Edad	39 165	43.63	17.00	18.0	98.0
Actividad económica	39 165	0.66	0.47	0.0	1
Población 15 (ln)	39 165	14.96	0.78	13.5	16.6
Porcentaje de crecimiento del producto interno bruto (PIB) estatal	39 165	3.25	2.22	-5.9	7.9
Alternancia: otros	39 165	0.06	0.24	0.0	1
Homicidios 2016	39 165	21.52	18.39	3.0	82.4
Incidencia delictiva (ln)	39 165	10.45	0.35	9.9	11.1

Fuente: ENCIG 2017 (INEGI, 2018b) y las que se indican en el texto.

² INEGI. Indicadores de bienestar por entidad federativa. Seguridad: tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, 2016 (<https://inegi.org.mx/app/bienestar/>).

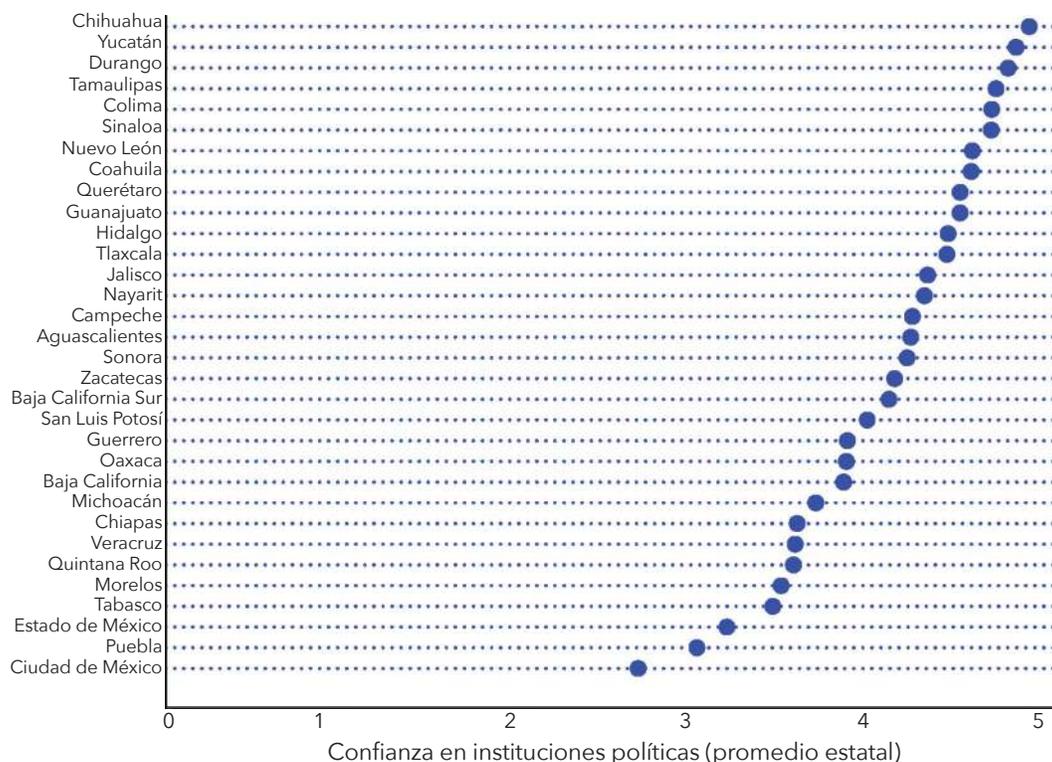
³ Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia por cada 100 000 habitantes. Promedio de los años 2014 a 2017. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI (<https://inegi.org.mx/temas/incidencia/>).

Método

De acuerdo con la primera hipótesis, los gobiernos subnacionales constituyen un factor relevante para explicar la variación en la confianza en las instituciones políticas. Es decir, se asume que entre los mexicanos una porción sistemática de esa variación está determinada por atributos que se registran en el plano de las entidades y no solo en el de los individuos. Si este supuesto es correcto, entonces, es necesario emplear modelos jerárquicos o multinivel para evitar estimaciones sesgadas, ya que los errores en las del plano individual estarán correlacionados con los del contextual (Jones, 2009; Steenbergen y Jones, 2002). Para controlar estos efectos se utilizan variables indicador para cada grupo. Sin embargo, cuando se emplea esta alternativa no es posible evaluar el efecto que tienen las variables concretas, medidas en el plano contextual o grupal. En cambio, los modelos multinivel sí permiten evaluar el rol que desempeñan variables contextuales sobre la dependiente.

Por lo tanto, hay que determinar si la variación en la confianza institucional tiene una porción atribuible a las entidades. La información que se presenta en la tabla 5 sugiere, de forma descriptiva, que tal supuesto tiene sustento empírico. El rango de variación en la confianza institucional entre los estados sugiere que las diferencias entre ellos no se deben solo al azar (véase figura 6).

Figura 6. La confianza política entre los estados mexicanos



Fuente: elaboración propia, con datos de la ENCIG 2017 (INEGI, 2018b). Estimaciones ponderadas por el factor de expansión de la población mayor de 18 años.

Una prueba más rigurosa implica evaluar en qué medida el análisis multinivel proporciona una estimación más eficiente de la variable dependiente que un modelo de regresión que solo contempla el plano individual. En la tabla 3, la evidencia indica que es apropiado evaluar el efecto atribuible a las entidades en la confianza institucional. Además, se presentan los resultados de las estimaciones de cada referente, que compone la confianza institucional, hechas con variables dependientes, y no contemplan variables independientes ni de control, solo consideran los efectos del nivel agrupado sobre la variable dependiente. Así, los estadísticos de correlación intraclase indican que las entidades explican una proporción pequeña de la variabilidad en la confianza en las instituciones (entre 4.2 y 6.7%). Sin embargo, en todos los casos, las pruebas de *log-likelihood* señalan que las estimaciones de las regresiones multinivel son estadísticamente diferentes a las de un modelo lineal. Entonces, aunque la proporción de la varianza en la confianza política explicada por las entidades sea menor a 10%, se trata de una variabilidad sistemática, que amerita el uso de modelos multinivel para las pruebas de hipótesis.

Tabla 3. Modelos nulos:
el efecto del contexto en la confianza en instituciones políticas

	Presidencia	Guberna- tura	Presidencia municipal	Congreso nacional
Constante	3.9(.10)***	4.24(.10)***	4.51(.12)***	3.6(.09)***
<i>Componentes de la varianza</i>				
Nivel 2 (constante)	0.31(.08)	0.46(.12)	0.46(.12)	0.25(.06)
Residual	6.37(.05)	6.41(.05)	6.32(.05)	5.68(.04)
Prueba <i>log-likelihood</i> vs modelo lineal: $\chi^2(01)=$	2502.5***	3177.6***	3316.5***	2098.9***
Correlación intraclase	.046(.01)	.067(.01)	.067(.01)	.042(.01)
N=	37 815	37 861	37 788	36 905
Grupos =	32	32	32	32
	Jueces y magistrados	Partidos políticos	Ministerio Público	Confianza institucional
Constante	4.6(.10)***	3.31(.09)***	4.37(.11)***	4.09(.10)***
<i>Componentes de la varianza</i>				
Nivel 2 (constante)	0.29(.07)	0.24(.06)	0.38(.10)	0.30(.08)
Residual	6.18(.05)	5.34(.04)	6.16(.05)	4.04(.03)
Prueba <i>log-likelihood</i> vs modelo lineal: $\chi^2(01)=$	2263.8***	2173.3***	3512.6***	3922.7***
Correlación intraclase	.044(.01)	.042(.01)	.058(.01)	.069(.01)
N=	35 973	38 148	37 189	36 905
Grupos =	32	32	32	32

Regresiones lineales multinivel con interceptos aleatorios. Errores estándar robustos entre paréntesis. Significancia: *p<.05; **p<.01; ***p<.001

Fuente: elaboración propia, con datos de la ENCIG 2017 del INEGI (2018b).

Resultados

El análisis se llevó a cabo en dos fases, en la primera se evaluó el efecto desagregado de los componentes del IPCSL sobre cada institución que constituye el índice de confianza institucional (véase tabla 4). Este análisis permite verificar que la calidad percibida de cada servicio público básico tiene un efecto positivo sobre los referentes que componen el índice de confianza en las instituciones. Es decir, la opinión de los ciudadanos acerca de la calidad de los servicios ejerce, por separado, una influencia positiva en la confianza en los referentes institucionales del sistema político, con excepción de la del señalamiento urbano (semáforos y señalización), que carece de influencia en la confianza en la Presidencia y en el Congreso del país. De cierta forma, esto tiene sentido, pero también que sí esté asociada con la confianza en autoridades del plano local, como los gobernadores o presidentes municipales. Aun así, el señalamiento urbano tiene efectos sobre la confianza en los jueces, los partidos políticos y el Ministerio Público. Los resultados de la tabla 4 sugieren que la experiencia de la ciudadanía con servicios públicos locales influye en sus actitudes de confianza en las instituciones del sistema político, independientemente de que éstas sean o no responsables directas de proporcionarlos. Esto queda de manifiesto en la última columna de la tabla 4, donde se analizan los determinantes de la confianza institucional. De acuerdo con ese análisis, la opinión acerca de la calidad de todos los servicios públicos tiene un efecto positivo sobre la confianza ciudadana en las instituciones políticas.

La primera fase del análisis ofrece evidencia de que los ocho componentes del IPCSL tienen un efecto positivo sobre la confianza institucional y sus referentes específicos. La segunda pone a prueba las hipótesis de esta investigación evaluando los efectos individuales y contextuales del IPCSL sobre la confianza institucional. La tabla 5 presenta los resultados de tres modelos en las columnas M1, M2, M3. El M1 evalúa el efecto del IPCSL en la confianza institucional, considera la estructura agrupada de los datos por entidad. En M2 se introducen las variables individuales y estatales de control. Aquí los resultados se obtuvieron usando un modelo de regresión lineal multinivel con interceptos aleatorios. El M3 replica el análisis anterior incluyendo la variable independiente del plano estatal, el promedio de IPCSL en cada entidad. Las estimaciones del M3 se obtuvieron mediante un modelo de regresión lineal multinivel con interceptos y pendientes aleatorias.

La columna M1 muestra que el IPCSL individual, por sí mismo, tiene un efecto positivo sobre la confianza institucional. En este modelo, del que se omitieron las variables de control, la varianza en la confianza institucional debida al efecto estatal asciende a 7.9% (el coeficiente de correlación intraclase es de 0.079 —véase la tabla 5—). Si se añaden las variables de control, como se hace en M2, esa varianza se reduce a 4.6% a consecuencia del efecto de las variables que controlan el tamaño poblacional de la entidad, su crecimiento económico y otras. Sin embargo, la especificación del modelo mejora si se añade el promedio estatal del IPCSL al análisis, conforme a lo previsto teóricamente por la hipótesis 2. Al introducir esta variable, como se ve en M3, el efecto del IPCSL individual se

Tabla 4. Análisis desagregado de la calidad percibida en los servicios públicos locales y la confianza en las instituciones políticas

Variables	Presidencia	Gubernatura	Presidencia municipal	Congreso nacional
Servicios públicos				
Agua potable	0.39(.08)***	0.38(.10)***	0.40(.08)***	0.38(.10)***
Drenaje y alcantarillado	0.20(.05)***	0.20(.04)***	0.26(.05)***	0.20(.04)***
Alumbrado público	0.31(.04)***	0.36(.04)***	0.34(.05)***	0.36(.04)***
Parques y jardines	0.17(.06)**	0.28(.06)***	0.38(.07)***	0.28(.06)***
Policías	1.3(.05)***	1.4(.06)***	1.3(.06)***	1.4(.06)***
Calles y avenidas	0.48(.06)***	0.40(.06)***	0.43(.06)***	0.40(.06)***
Señalamiento urbano	0.07(.06)	0.13(.05)*	0.21(.05)*	0.13(.05)
Carreteras públicas	0.65(.05)***	0.76(.05)***	0.70(.06)***	0.76(.05)***
<i>Controles individuales</i>				
Educación: primaria o menos				
Media-básica	-.13(.04)**	-.04(.04)	-.03(.05)	-.16(.04)***
Media superior	-.42(.03)***	-.18(.05)***	-.20(.04)***	-.47(.05)***
Universidad o más	-.65(.05)***	-.19(.06)**	-.31(.05)***	-.67(.06)***
Sexo: mujer	-.07(.02)**	-.13(.03)**	-.13(.03)**	-.04(.03)
Edad	-.02(.0)***	-.00(.01)	-.00(.01)	-.02(.01)***
Edad ²	0.0(.0)***	0.0(.00)	0.0(.00)	0.0(.00)***
Ocupación: en actividad económica	-.14(.03)***	-.05(.03)	-.01(.03)	-.07(.03)*
<i>Controles estatales</i>				
Población 2015 (log)	-.26(.14)	-.25(.16)	-.24(.17)	-.23(.12)*
PIB%	0.05(.02)*	0.07(.05)	0.08(.03)	0.05(.02)*
Alternancia	-.02(.15)	-.02(.15)	-.10(.18)	.06(.14)
Homicidios 2016	0.01(.00)	-0.00(.00)	0.00(.00)	0.01(.00)*
Incidencia delictiva (log)	-.87(.30)**	-.85(.38)*	-1.01(.38)**	-.64(.27)*
Constante	16.7 (2.8)***	16.9 (3.5)***	18.6(3.2)***	13.9(2.4)***
<i>Componentes de la varianza</i>				
Nivel 2 (constante)	0.17 (.03)	0.3 (.06)	0.3 (.06)	0.14(.03)
Residual	5.5(.22)	5.5(.16)	5.5(.16)	5.0(.22)
N=	33,233	33,276	33,174	32,683
Grupos =	32	32	32	32
Wald Xi ² (26)	5227.4***	2977.4***	4043.4***	2046.3***

Continuación de tabla 4

VARIABLES	Jueces y magistrados	Partidos políticos	Ministerio Público	Confianza institucional
<i>Servicios públicos</i>				
Agua potable	0.37(.05)***	0.33(.08)***	0.36(.06)***	0.37(.07)***
Drenaje y alcantarillado	0.23(.05)***	0.23(.05)***	0.25(.05)***	0.23(.03)***
Alumbrado público	0.23(.04)***	0.28(.04)***	0.28(.04)***	0.30(.03)***
Parques y jardines	0.28(.05)***	0.13(.06)*	0.22(.06)***	0.23(.05)***
Policías	1.2(.05)***	1.0(.06)***	1.4(.07)***	1.2(.05)***
Calles y avenidas	0.27(.07)***	0.47(.07)***	0.34(.06)***	0.40(.05)***
Señalamiento urbano	0.14(.05)**	0.05(.05)**	0.15(.05)***	0.11(.04)*
Carreteras públicas	0.74(.05)***	0.52(.06)***	0.71(.05)***	0.66(.04)***
<i>Controles individuales</i>				
Educación: primaria o menos				
Media-básica	-.05(.04)	-.10(.03)**	-.06(.04)	-.07(.03)*
Media superior	-.14(.04)***	-.37(.04)***	-.31(.05)***	-.29(.03)***
Universidad o más	-.15(.04)***	-.61(.05)***	-.51(.05)***	-.43(.04)***
Sexo: mujer	-.02(.03)	.05(.03)*	.04(.03)	.03(.02)
Edad	-.01(.00)***	-.01(.00)***	-.02(.00)***	-.01(.00)**
Edad ²	0.0(.00)*	0.0(.00)*	0.0(.00)***	0.00(.00)*
Ocupación: en actividad económica	-.01(.04)	-.04(.02)	-.09(.03)**	-.06(.02)**
<i>Controles estatales</i>				
Población 2015 (log)	-.33(.13)	-.23(.10)*	-.34(.12)**	-.27(.11)**
PIB%	0.05(.02)**	0.04(.02)*	0.06(.03)*	0.06(.03)*
Alternancia	-.02(.15)	.08(.12)	0.01(.15)	0.03(.14)
Homicidios 2016	0.00(.00)	0.0(.00)	0.00(.00)	0.00(.00)
Incidencia delictiva (log)	-.77(.29)**	-.65(.26)*	-1.00(.3)***	-0.83(.27)**
Constante	17.0(2.7)***	13.5(2.2)***	19.5(2.9)***	16.6(2.5)***
<i>Componentes de la varianza</i>				
Nivel 2 (constante)	0.17 (.03)	0.14(.02)	0.19(.04)	0.16(.03)
Residual	5.5(.22)	4.74(.24)	5.31(.19)	3.27(.13)
N=	31,976	33,461	32,838	33,923
Grupos =	32	32	32	32
Wald χ^2 (26)	3084.9***	2132.7***	4389.2***	3024.21

Regresiones lineales multinivel con interceptos aleatorios. Errores estándar robustos entre paréntesis. Significancia: *p<.05; **p<.01; ***p<.001

Fuente: elaboración propia, con datos de la ENCIG 2017 del INEGI (2018b).

mantiene en su misma magnitud, y es estadísticamente significativo. Al mismo tiempo, la varianza de la confianza institucional explicada por factores asociados al ámbito estatal se reduce a 1.8%, como lo muestra el estadístico de correlación intraclase de M3 en la tabla 5. Una prueba de *link* confirma, de forma complementaria, que la especificación del M3 es más adecuada que la del M2.⁴

Tabla 5. El IPCSB como determinante de la confianza institucional

Variabes	M1	M2	M3
IPCSL	3.77(.13)***	3.73(.12)***	3.74(.12)***
IPCSL (promedio estatal)			5.01(.65)***
<i>Controles individuales</i>			
Educación: primaria o menos			
Media-básica		-.06(.03)	-.06(.03)
Media superior		-.30(.03)***	-.29(.03)***
Universidad o más		-.47(.04)***	-.46(.04)***
Sexo: mujer		-.02(.02)	-.02(.02)
Edad		-.01(.00)**	-.01(.00)**
Edad ²		0.0(.00)*	0.0(.00)*
Ocupación: en actividad económica		-.09(.02)***	-.09(.02)***
<i>Controles estatales</i>			
Población 2015 (log)		-.24(.11)*	-.07(.07)
PIB%		0.06(.03)*	-0.01(.03)
Alternancia		.03(.14)	.10(.09)
Homicidios 2016		0.00(.00)	0.00(.00)
Incidencia delictiva (log)		-.84(.28)**	-.59(.18)**
Constante	4.10(.10)***	16.40(2.6)***	9.05(2.03)***
<i>Componentes de la varianza</i>			
Nivel 2(IPCSB)			0.36(.11)
Nivel 2(constante)	0.30 (.07)	0.17(.03)	0.16(.01)
Covarianza (IPCSB, constante N2)			0.03(.04)
Residual	3.5(.14)	3.46(.14)	3.45(.14)
Correlación intraclase	.079(.019)	.046(.008)	.018(.003)
N=	38,836	38,836	38,836
Grupos =	32	32	32
Wald Xi ²	810.9***	1728.6***	4389.2***

Regresiones lineales multinivel. Errores estándar robustos entre paréntesis. Significancia: *p<.05; **p<.01; ***p<.001

Fuente: elaboración propia, con datos de la ENCIG 2017 del INEGI (2018b).

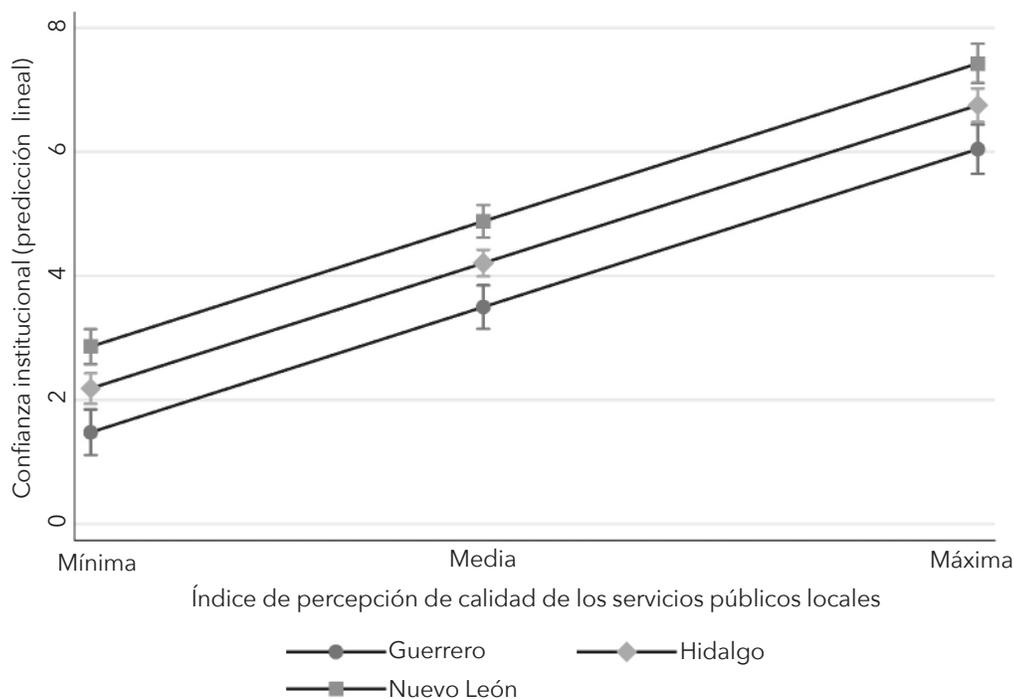
⁴ Para M2, la prueba de *link* sugiere que el modelo puede mejorar sistemáticamente si se añaden variables independientes ($\hat{h}^2 = 0.026$, $\text{prob} = 0.007$). En cambio, para M3, la prueba de *link* indica que, si se añaden variables independientes, solo podrán ser estadísticamente significativas debido al azar ($\hat{h}^2 = 0.004$, $\text{prob} = 0.593$).

Antes de discutir con mayor detenimiento los hallazgos reportados en M3, es necesario hacer referencia al comportamiento de las variables de control. Los resultados indican, de forma consistente, que los mexicanos con escolaridad media-superior o mayor, en comparación con quienes tienen estudios de primaria o menos, tienden a tener menor confianza en las instituciones políticas. Esta actitud se observa también en las personas de 43 años en promedio, ya que quienes son más jóvenes o las de edad más avanzada reportan más confianza. La desconfianza política es característica, de quienes se encuentran económicamente activos, en comparación con los que tienen otra ocupación. En cuanto a la influencia del factor sexo, no tiene efectos significativos. En lo que respecta al comportamiento de las variables de control estatal, también hay datos relevantes; por una parte, el cambio de partido en el gobierno ni la tasa de homicidios del año anterior a la encuesta se asocian de manera sistemática con la confianza en las instituciones. En cambio, la población y el crecimiento económico de la entidad resultan determinantes en la mayoría de las estimaciones en las que no se contempla el efecto del promedio estatal del IPCSL en el análisis. Cuando esto sucede, como en M3, las repercusiones del tamaño poblacional y del crecimiento económico de la entidad desaparecen, y eso muestra al IPCSL como una variable clave en la confianza institucional. Por último, la incidencia delictiva agregada estatal persiste con un factor asociado con la confianza política. Este es un dato de enorme relevancia: en las entidades en las que la incidencia delictiva es mayor, los ciudadanos tienden a confiar menos en las instituciones.

Con respecto a las hipótesis de investigación, los resultados expuestos en el M3 ofrecen evidencia favorable. Por un lado, conforme mejora la opinión que tiene una persona sobre la calidad de los servicios públicos que se proveen en la ciudad donde radica, también se fortalece su confianza en las instituciones políticas. Cuando el IPCSL adopta su valor promedio en la población ($=0.42$, intervalo de confianza a 95% [IC95 %]: 0.419, 0.426)), la confianza institucional predicha por el modelo es de 4.02 (en una escala de 1 a 10). Cuando el índice se encuentra en su valor mínimo, la confianza es de 2.0 (IC 95%: 1.8, 2.1). En cambio, si éste llega a su valor empírico máximo, la confianza es de 6.6 (IC95%: 6.36, 6.37); como puede verse, el IPCSL ejerce una influencia decisiva en el aumento o disminución de la confianza institucional. Por otra parte, esta relación también se observa en un plano contextual. El análisis confirma la hipótesis de que existen diferencias estadísticamente significativas entre las entidades mexicanas en lo que respecta al nivel agregado de IPCSL y de confianza institucional; en promedio, esta última es mejor en unos estados que en otros, así como también la calidad percibida por la ciudadanía en la provisión de servicios públicos locales, esto debido al tamaño poblacional, el crecimiento económico, la alternancia en el gobierno, la tasa de homicidios y la incidencia delictiva, entre otros factores. Si no hubiera evidencia en esta dirección, resultaría que la opinión promedio de un ciudadano en una entidad con un IPCSL bajo estaría asociada con el mismo grado de confianza en las instituciones políticas que la opinión promedio de un ciudadano en una con un IPCSL alto. Los resultados constatan que las diferencias en el IPCSL entre los estados sí influyen sobre la confianza en las instituciones políticas que reportan quienes los habitan.

En la figura 7 se ilustran los hallazgos principales: Nuevo León tiene el promedio de IPCSL más alto entre las 32 entidades (0.59, IC95%: 0.58, 0.60) —apenas arriba de Yucatán y Aguascalientes— (véase figura 5), y Guerrero tiene el más bajo (0.299, IC95%: 0.28, 0.31). Tabasco, Chiapas y Oaxaca son casos con niveles medios, cercanos a Guerrero. En una posición intermedia se encuentra Hidalgo (0.44, IC95%: 0.42, 0.45), como sucede también con Baja California, Tlaxcala, Sonora y otros). Como puede apreciarse en la figura 7, existen diferencias significativas en la confianza institucional esperada para los habitantes de Nuevo León, Hidalgo y Guerrero, aunque su calificación en el IPCSL sea idéntica. Si la calidad que percibe un ciudadano en los servicios públicos locales es equivalente al promedio nacional, el modelo predice que esa persona reportará mayor confianza si vive en Nuevo León (=4.88, IC95%: 4.61, 5.14) que en Hidalgo (=4.2, IC95%: 3.9, 4.2), y más si vive en Hidalgo que si radica en Guerrero (=3.49, IC95%: 3.14, 3.85). Lo mismo se observa cuando el IPCSL adopta valores mínimo o máximo: en promedio, la confianza en las instituciones será más alta en las entidades en las que el índice así sea y viceversa.

Figura 7. Efectos predichos del IPCSL de tipo individual y contextual sobre la confianza institucional



Fuente: estimaciones con base en el M3.

Los resultados discutidos hasta este punto se mantienen si las variables dependientes se convierten en ordinales, y se evalúan con modelos apropiados para categorías ordenadas. Tampoco se modifican si se añaden variables de control estatal, como el índice de desarrollo humano, el índice de gobierno abierto o indicadores de participación civil o política.⁵ De forma alternativa, se evaluó la posibilidad de una interacción entre el IPCSL y el valor estatal de éste, pero no resultó estadísticamente significativa ni se modificaron los resultados presentados en M3. Cabe señalar que es muy difícil despejar el riesgo de la causalidad inversa, aunque en términos teóricos tiene poco sentido que la confianza en las instituciones políticas sea la causa del juicio de los ciudadanos acerca de la calidad de los servicios públicos, por eso se debe investigar más al respecto. Los datos que proporciona la ENCIG 2017 son de gran valor, pero sería importante incorporar reactivos que permitieran medir otros aspectos de la relación de los ciudadanos con los bienes y servicios públicos, para evaluar hipótesis alternativas multinivel. Sin embargo, la información disponible apunta en la dirección prevista por las hipótesis: los ciudadanos perciben diferencias estadísticamente significativas en la calidad de los servicios públicos que les proporcionan los gobiernos locales. Esto, a su vez, no solo influye en sus actitudes individuales hacia las instituciones políticas, sino que contribuye a explicar la variación en el grado de confianza institucional observado entre los estados mexicanos.

Conclusiones

Con base en las actitudes de apoyo o desafección que experimentan los ciudadanos en el sistema político, en esta investigación se analizó el papel que desempeña la opinión pública acerca de la calidad de los bienes y servicios que proveen los gobiernos subnacionales. Con datos de la ENCIG 2017, levantada en México, se sometió a prueba la hipótesis de que la experiencia subjetiva de los ciudadanos con los servicios públicos básicos trascendería el plano local para influir, de manera más general, en la confianza en las instituciones del sistema político. A partir del IPCSL, el análisis constató que la confianza de las personas en dichas instituciones está determinada sistemáticamente por sus experiencias con la provisión de servicios públicos locales. En forma paralela, se puso a prueba la hipótesis de que el plano subnacional influye en las actitudes de apoyo político de la ciudadanía. Conforme a lo esperado, se encontraron diferencias estadísticamente significativas en el grado de confianza en las instituciones políticas entre los estados mexicanos, que están asociadas con el efecto del promedio del IPCSL observado en cada uno. Es decir, en los estados en los que la opinión promedio acerca de la calidad de los servicios públicos locales es mayor (menor), los ciudadanos también reportan mayor (menor) confianza institucional.

Los hallazgos sugieren que las diferencias en las capacidades de los gobiernos subnacionales para proporcionar bienes y servicios públicos determinan las

⁵ INEGI. Módulo de bienestar autorreportado, 2014: "Porcentaje de personas que participan en un partido político, organización no gubernamental (ONG) o hacen voluntariado en asociaciones filantrópicas" (<https://inegi.org.mx/app/bienestar/#grafica>).

actitudes de apoyo o desafección que experimentan las personas hacia el sistema político en su conjunto. Por un lado, en coincidencia con lo reportado por Weitz-Shapiro (2008) en Argentina, esta investigación muestra que la percepción de calidad de los servicios públicos locales influye positivamente sobre la confianza en las instituciones políticas en general (subnacionales o locales). Esto indica que la confianza o desconfianza política de los ciudadanos está ligada estrechamente con la calidad de los bienes públicos de su entorno inmediato. Asimismo, revela que las disparidades entre gobiernos subnacionales también desempeñan un rol determinante en la confianza institucional. En los estados donde se percibe que los servicios son de mejor calidad son los que, en promedio, tienen un grado agregado mayor de confianza y viceversa.

En general, los resultados constatan que la poca confianza política que se observa en este país está asociada con la opinión que tiene la ciudadanía del funcionamiento del sistema político. También se avanzó al mostrar que las experiencias cotidianas y concretas de las personas con el desempeño de los gobiernos locales son decisivas para moldear su confianza en las instituciones políticas. Esto significa que, por más que el sistema político mexicano se encuentre en un proceso constante de reforma, si la experiencia inmediata con los bienes públicos locales resulta insatisfactoria, las personas tendrán motivos justificados para dudar de la eficiencia y probidad de las instituciones políticas en general. Es primordial no pasar por alto que la legitimidad de las instituciones políticas se construye también a partir de la calidad de los bienes públicos locales, sin dejar de lado la importancia de la política nacional para robustecer el apoyo ciudadano al sistema y la democracia.

Los resultados del estudio son relevantes para las democracias emergentes y consolidadas, por igual, en las que aumenta el descontento y las instituciones políticas pierden credibilidad. Aunque es costoso recopilar información rigurosa y representativa de la opinión pública a escala subnacional, es importante continuar investigando en torno a la relación de los ciudadanos con las instituciones políticas locales y sus efectos en las dimensiones del apoyo al sistema. En México, es necesario indagar más acerca de la influencia de aspectos como las experiencias de violencia, participación en actos de corrupción, incidencia delictiva, victimización y otros, en las actitudes de confianza política. Vale la pena insistir en que los hallazgos contribuyen a mostrar que calidad de los bienes públicos locales son determinantes para que la ciudadanía perciba que las democracias hacen una diferencia en su calidad de vida.

Agradecimientos

Mi agradecimiento a los revisores anónimos por sus sugerencias constructivas a este artículo. Asumo la responsabilidad por las limitaciones que persisten en él.

Referencias

- Armesto, M. A. (2012). Gasto particularista en bienes públicos locales: índice de desviación. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(3), 395-428.
- Beetham, D. (2013). *The legitimation of power*. Londres: Palgrave-McMillan.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 753-784.
- Cabrero, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-187.
- Cejudo, G. (ed.). (2017). *Métrica de gobierno abierto 2017*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Christensen, T., y Laegreid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511. doi: 10.1080/15309576.2005.11051848
- Citrin, J., y Stoker, L. (2018). Political trust in a cynical age. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 49-70. doi: 10.1146/annurev-polisci-050316-092550
- Cleary, M. R., y Stokes, S. C. (2006). *Democracy and the culture of skepticism. The politics of trust in Argentina and Mexico*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Córdova Guzmán, J., y Ponce, A. F. (2017). Los tipos de corrupción y la satisfacción con los servicios públicos. Evidencia del caso mexicano. *región y sociedad*, 29(70), 231-262. doi.10.22198/rys.2017.70.a344
- Dalton, R. J. (2005). The social transformation of trust in government. *International Review of Sociology*, 15(1), 133-154. doi: 10.1080/03906700500038819
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: Toward consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Easton, D. (1975). A Re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(04), 435-457.
- Giraudy, A., Moncada, E., y Snyder, R. (2019). Subnational research in comparative politics: Substantive, theoretical, and methodological contributions. En A. Giraudy, E. Moncada y R. Snyder (eds.), *Inside countries: Subnational research in comparative politics* (pp. 2-54). Cambridge: Cambridge University Press.
- González, A., Quintanilla, A., y Tajonar, M. (2010). Confianza en las instituciones políticas mexicanas: ¿capital social, valores culturales o desempeño? En A. Moreno (ed.), *La confianza en las instituciones* (pp. 63-98). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados.
- Grossman, G., Pierskalla, J. H., y Dean, E. B. (2017). Government Fragmentation and Public Goods Provision. *The Journal of Politics*, 79(3), 823-840. doi: 10.1086/690305
- Harbers, I. (2015). Taxation and the unequal reach of the state: Mapping state capacity in Ecuador. *Governance*, 28(3), 373-391. doi: 10.1111/gove.12117

- Hetherington, M. J., y Rudolph, T. J. (2008). Priming, performance, and the dynamics of political trust. *The Journal of Politics*, 70(2), 498-512. doi: 10.1017/s0022381608080468
- Huang, M. H., Chang, Y. T., y Chu, Y. H. (2008). Identifying sources of democratic legitimacy: A multilevel analysis. *Electoral Studies*, 27(1), 45-62. doi: 10.1016/j.electstud.2007.11.002
- Instituto Federal Electoral (IFE). (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Instituto Federal Electoral, El Colegio de México.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2018). *Índice de competitividad estatal 2018: el Estado, los estados y ¿la gente?*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018a). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, ENCIG: diseño muestral*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018b). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, ENCIG: marco conceptual*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Inglehart, R., y Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R., y Norris, P. (2017). Trump and the populist authoritarian parties: The silent revolution in reverse. *Perspectives on Politics*, 15(2), 443-454. doi: 10.1017/S1537592717000111
- James, O. (2007). Evaluating the expectations disconfirmation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 107-123. doi: 10.1093/jopart/mum034
- Jones, B. S. (2009). Multilevel models. En J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier (eds.), *The Oxford handbook of political methodology* (pp. 605-626). Oxford: Oxford University Press.
- Kampen, J. K., De Walle, S. V., y Bouckaert, G. (2006). Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government. The impact of the predisposition of citizens toward government on evaluations of its performance. *Public Performance & Management Review*, 29(4), 387-404. doi: 10.1080/15309576.2006.11051881
- Loza, N., y Méndez, I. (2016). *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Marien, S., y Hooghe, M. (2011). Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance. *European Journal of Political Research*, 50(2), 267-291. doi: 10.1111/j.1475-6765.2010.01930.x
- Mishler, W., y Rose, R. (1997). Trust, distrust and skepticism: Popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies. *The Journal of Politics*, 59(2), 418-451. doi: 10.1017/s0022381600053512

- Moreno, A. (2010). Introducción. En A. Moreno (ed.), *La confianza en las instituciones* (pp. 11-61). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados.
- Moreno Jaimes, C. (2012). El nexo entre calidad gubernativa y elecciones: discusión conceptual y aplicación al gobierno local mexicano. *Perfiles Latinoamericanos*, 20, 59-90.
- Morris, S. D., y Klesner, J. L. (2010). Corruption and trust: theoretical considerations and evidence from Mexico. *Comparative Political Studies*, 43(10), 1258-1285.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2017). The conceptual framework of political support. En T. W. G. Van der Meer y S. Zmerli (eds.), *Handbook on political trust* (pp. 19-32). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ortega, R. Y., y Somuano, M. F. (2015). *Confianza y cambio político en México: contiendas electorales y el IFE*. México: El Colegio de México.
- Pettit, P. (2012). *On the people's terms: A republican theory and model of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salazar, R., y Temkin, B. (2007). Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México. *Política y Gobierno*, 14(1), 5-42.
- Schneider, I. (2017). Can we trust measures of political trust? Assessing measurement equivalence in diverse regime types. *Social Indicators Research*, 133(3), 963-984. doi: 10.1007/s11205-016-1400-8
- Soifer, H. (2008). State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 231. doi: 10.1007/s12116-008-9028-6
- Sonnleitner, W. (2016). *La fábrica de la (des)confianza ciudadana: las percepciones cambiantes de la integridad electoral en México* [Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2015]. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados.
- Steenbergen, M. R., y Jones, B. S. (2002). Modeling multilevel data structures. *American Journal of Political Science*, 46(1), 218-237. doi: 10.2307/3088424
- Tronco, J., del. (2012). Las causas de la desconfianza política en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 40, 227-251.
- Tronco, J., del. (2018). La democracia mexicana a nivel subnacional: de la deshegemonización al patrimonialismo. *Frontera Norte*, 30(60), 181-187. doi: <http://dx.doi.org/10.17428/rfn.v30i60.1904>
- Van der Meer, T. W. G., y Hakhverdian, A. (2017). Political trust as the evaluation of process and performance: A cross-national study of 42 european countries. *Political Studies*, 65(1), 81-102. doi: 10.1177/0032321715607514
- Weitz-Shapiro, R. (2008). The local connection: Local government performance and satisfaction with democracy in Argentina. *Comparative Political Studies*, 41(3), 285-308. doi: 10.1177/0010414006297174

- Welzel, C., y Dalton, R. J. (2014). From allegiant to assertive citizens. En R. J. Dalton y C. Welzel (eds.), *The civic culture transformed: From allegiant to assertive citizens* (pp. 282-306). Cambridge: Cambridge University Press.
- World Justice Project (WJP). (2018). Índice de Estado de derecho en México 2018. México: World Justice Project.
- Ziblatt, D. (2008). Why some cities provide more public goods than others: A subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 273-289. doi: 10.1007/s12116-008-9031-y