

<https://doi.org/10.23913/ride.v12i24.1205>

Artículos científicos

Confianza en las instituciones en México: análisis de las variables democráticas

Trust in Institutions in Mexico: Analysis of Democratic Variables

Confiança nas instituições no México: análise de variáveis democráticas

José Luis Estrada Rodríguez

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

jluis.estrada@correo.buap.mx

<https://orcid.org/0000-0003-0088-2157>

Angélica Mendieta Ramírez

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

angelicamendietaramirez@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9344-8653>

Ketzalcóatl Pérez Pérez

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

ketzalcoatl.perez.perez@correo.buap.mx

<https://orcid.org/0000-0002-5534-7234>

Resumen

Existe una amplia preocupación dentro de los estudiosos de las ciencias sociales porque las instituciones cada vez tienen menos aceptación y confianza de los ciudadanos. Los aparatos del Estado que se construyeron para garantizar la gobernabilidad y paz social están en entredicho y eso afecta al desarrollo económico y contribuye al crecimiento de la desigualdad en los países. El objetivo de este trabajo de investigación cuantitativa es describir las variables que inciden en el desarrollo de la confianza en las instituciones de los distintos países de América Latina y, por tanto, de la democracia. Con base en la teoría de las instituciones, se describe la importancia de construir un orden a través del Estado de derecho



y la certeza en las reglas del juego. A partir de evidencias empíricas y datos cuantitativos, se menciona cuáles son los problemas que enfrenta México y los países de América Latina y se proponen vías alternativas para reconstruir la credibilidad.

Palabras clave: confianza, democracia, instituciones.

Abstract

There is widespread concern among social science scholars because institutions are increasingly less accepted and trusted by citizens. The State apparatuses that were built to guarantee governability and social peace are in question and this affects economic development and contributes to the growth of inequality in the countries. The objective of this quantitative research work is to describe the variables that affect the development of trust in the institutions of the different countries of Latin America and, therefore, of democracy. Based on the theory of institutions, the importance of building order through the rule of law and certainty in the rules of the game is described. Also, based on empirical evidence and quantitative data, the problems faced by Mexico and the countries of Latin America are described, and alternative ways to rebuild credibility are proposed.

Keywords: trust, democracy, institutions.

Resumo

Há uma preocupação generalizada entre os estudiosos das ciências sociais porque as instituições são cada vez menos aceitas e confiáveis pelos cidadãos. Os aparatos estatais que foram construídos para garantir a governabilidade e a paz social estão em questão e isso afeta o desenvolvimento econômico e contribui para o crescimento da desigualdade nos países. O objetivo deste trabalho de pesquisa quantitativa é descrever as variáveis que afetam o desenvolvimento da confiança nas instituições dos diferentes países da América Latina e, portanto, da democracia. Com base na teoria das instituições, descreve-se a importância da construção da ordem através do estado de direito e da certeza nas regras do jogo. Com base em evidências empíricas e dados quantitativos, são mencionados os problemas enfrentados pelo México e os países da América Latina, e propostas alternativas para reconstruir a credibilidade.

Palavras-chave: confiança, democracia, instituições.



Fecha Recepción: Agosto 2021

Fecha Aceptación: Mayo 2022

Introducción

Existen reglas del juego que deben cumplirse para garantizar la convivencia armónica dentro de la sociedad. North (1991) sostiene que la sociedad está construida con base en los acuerdos, las normas y las relaciones sociales que se cristalizan en las instituciones. De igual forma, Pettit (2003) coincide en señalar que la conducta individual está determinada por la sociedad; los valores son producto del contexto social, educativo, cultural e incluso histórico. Además, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2021), los países de ingresos más altos tienden a disfrutar de niveles más altos de confianza institucional que los países de ingresos más bajos

De tal forma que, para poder entender a una sociedad, es preciso conocer sus reglas y la forma en la cual operan y están estructuradas sus relaciones. Otros autores como Voig y Engerer (2002) describen este fenómeno de integración social como *sociocultural*, porque integra, por una parte, las reglas de cómo actuar y, por la otra, las sanciones por el incumplimiento de las normas. Esto hace que el comportamiento social se estructure a partir de los incentivos para actuar, participar y, por supuesto, someterse a las instituciones como mecanismos de orden social.

En ese sentido, Riffo, Pérez, Salazar y Acuña (2019) sostienen que las instituciones que están en el Gobierno pueden tener mayor credibilidad y legitimidad en la medida en que promuevan la participación de los ciudadanos en sus tareas y actividades. Es decir, la incidencia social que tiene la población y las organizaciones no gubernamentales produce una especie de “blindaje” para la credibilidad. Por ello, es imprescindible la construcción de valores democráticos a partir de la participación, cohesión social y la confianza colectiva que se construye con el nexo entre la ciudadanía y las autoridades.

Luhmann (2005) reconoce que en un proceso democrático la confianza individual se traduce en confianza colectiva en el momento en que los ciudadanos se integran a sus comunidades. Cohesión social y confianza institucional van de la mano porque no puede existir un proceso de ciudadanía aislado de la cohesión social.

Por lo cual es importante que los ciudadanos logren contar con instituciones sólidas y robustas que garanticen el orden. El Estado es justamente el encargado de establecer mecanismos de control a través de las leyes. Para Dryzek (2003), las instituciones políticas

“sirven para la regulación autoritaria de conflictos por medio de normas explícitamente diseñadas para eso, disponiendo de un aparato burocrático adecuado para imponer dichas normas” (p. 141).

Peters (2003) define a las instituciones como “un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (p. 39). En ese sentido, este trabajo se divide en tres apartados. En el primero, se explica qué son las instituciones y cuáles son los elementos que se deben considerar para analizarlas. En el segundo apartado se describe cómo se construye la confianza entre las instituciones en México y América Latina a través del análisis del informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) publicado en 2018 y que alerta sobre los riesgos que tiene la pérdida de la confianza en las instituciones. En el último bloque se enuncian los puntos concluyentes, así como algunas sugerencias para recobrar la confianza ciudadana y construir políticas públicas.

Comprender las instituciones

Para los fines de este trabajo es importante establecer la teoría institucional como descriptiva del comportamiento de los sujetos. Siguiendo a March y Olsen (1997), las instituciones son estructuras no necesariamente formales que agrupan un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas. Esto puede entenderse como la construcción social de los acuerdos formales e informales que constituyen la manera en la cual nos comportamos con los demás. Constituyen también formas de interacción y rutinas y roles.

La familia como una institución social actúa como un mecanismo de control, pero también de legitimidad para el comportamiento social. “Las instituciones políticas son conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones cotidianas” (Peters, 2003, p. 50).

Prats (2002) reconoce que las instituciones plantean reglas formales e informales para promover la interacción y la acción social de los sujetos en la sociedad. A este proceso de construir referentes teóricos y sociales sobre el comportamiento humano, Scott (1995) lo denominó *pilares reguladores, normativos y cognitivos*. Es decir, forman la manera de actuar de las personas y permiten la convivencia armónica de la sociedad: permiten la transición de un estado de naturaleza a la institucionalización.

La democracia, las instituciones y la normatividad en torno a ellas son la cristalización del consenso entre los actores de interés que las diseñan o las ponen en práctica. Por ello, las instituciones políticas abarcan toda una gama de posibilidades en torno a su nacimiento, mantenimiento y continuidad. Esto conduce a suponer que todo dispositivo institucional (como lo podría ser el sufragio extraterritorial en los sistemas electorales) es la implementación de un equilibrio inducido por la estructura institucional y el acuerdo entre los actores.

El diseño institucional implica un patrón de intencionalidad, sea para crear una nueva institución, sea para mejorar el legado institucional vigente, por lo que el diseño de instituciones se encuentra influenciado por el conjunto de prácticas del pasado que influyen en las restricciones y particularidades del presente. Entonces, el diseño institucional consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto base para la acción pública, diseñando políticas, mecanismos y hasta sistemas completos.

El análisis del Gobierno se puede realizar a través de un análisis empírico institucional, como pueden ser el análisis de las formas gubernamentales, las posibilidades de un Gobierno dividido, las variaciones en las instituciones legislativas, etcétera, lo principal es la puesta en práctica de ciertas políticas específicas por parte de las instituciones. Es decir, la forma en que se ejecutan los acuerdos y políticas públicas específicas, poniendo énfasis en los fracasos de ejecución y oportunidades de éxito. Pero no solo en un análisis de la implementación de las políticas públicas, sino de la estructura institucional que da forma a las decisiones de implementar dichas dinámicas.

En ese proceso, las instituciones generan incentivos (positivos) y reglamentaciones (regulativas) para los individuos, lo que conlleva necesariamente al desempeño institucional. Por ello, hablar de la confianza en la policía o en la justicia electoral contribuye a describir cuál es la cultura política de la sociedad y cómo se construye este espacio de interacción y confianza.

En la visión contractual del Estado, su formación obedece a la regulación y control de las acciones de los hombres. Con base en esta referencia, las instituciones pasan a formar parte del Estado y, por tanto, los ciudadanos deben sujetarse a las leyes y reglamentos. La conducta humana está obligada a ceñirse a sus propias reglas, limitaciones y mecanismos de coerción.

Cada institución que se construye en torno a un tema, por ejemplo, de salud, de justicia o de empleo, busca regular un espacio de la esfera humana y constituye mecanismos de premio y castigo para sus participantes. Teniendo en cuenta lo anterior, el nuevo institucionalismo económico representado por North (1991) reconstruye la explicación teórica sobre cómo los individuos deben organizarse para construir la paz social y la convivencia bajo normas que garanticen el intercambio de bienes materiales y simbólicos.

La evidencia empírica muestra que los ciudadanos con mayor descontento hacia los políticos tienen más posibilidades de votar por los partidos mayoritarios. Lorente y Sanchez (2016) sostienen que ante la desconfianza en los políticos muchos de los ciudadanos optan por dejar de participar, construir esquemas diferentes dentro de la organización social y motivar la protesta como vía para la transformación. Abitbol (2019), por su parte, reconoce que la protesta social es producto de la desconfianza y pone de ejemplo los eventos que sucedieron en Colombia después de que el 24 de noviembre de 2016 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) suscribieron un convenio que animaba la paz social y la construcción de una estabilidad.

Por su parte, Pereda (2009) sostiene que en el ámbito social existen diversas fuentes de confianza producto de las interacciones sociales. *Establecer confianza* significa construir un puente con las instituciones, con las organizaciones y con las personas que representan.

De igual forma, la confianza en las instituciones puede medirse a través de los servicios públicos, es decir, a través de la eficiencia de las organizaciones e instituciones del Estado para garantizar el bienestar a la población. En ese sentido, el informe de la Cepal (2018) destaca que el grueso de la población de América Latina y el Caribe satisfecha con los servicios de salud cayó de 57 % en 2006 a 41 % en 2016, muy por debajo de los niveles de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los cuales se ubican cerca de 70 % (Cepal, 2018).

Esto resulta significativo porque, al igual que se deteriora la confianza en las instituciones, también se deteriora la democracia. Keane (2018) advierte que la confianza en las instituciones democráticas que se construyeron desde hace muchos años, desde la Revolución francesa, concedieron a los ciudadanos el respeto a sus derechos humanos y garantizaron su libre expresión. Por tanto, la democracia es el reconocimiento a estos derechos y garantías individuales.

Pero también el deterioro de la confianza está relacionado con la crisis económica y el desgaste en la condición de vida de los latinoamericanos. De acuerdo con la Cepal (2018), 23 % de los latinoamericanos aún vive por debajo del umbral de la pobreza, y alrededor del 40 % pertenece a la clase vulnerable. Por lo tanto, democracia, calidad de vida y confianza en las instituciones tienen una relación cercana.

En esa línea, Bakker, Jolly y Pok (2020) sostienen que la desconfianza en las instituciones promueve que los ciudadanos voten en las elecciones por candidatos antisistema porque derivan de una desafección política y la búsqueda de una certeza en las instituciones de Gobierno. E incluso, ante esa desconfianza institucional se construyen formas distintas de democracia, se transforma el modelo clásico y da pie a otras formas de Gobierno como el populismo, que busca recobrar la confianza que han perdido los ciudadanos en sus instituciones.

Levitsky y Ziblatt (2018) describen el deterioro democrático como producto de los gobiernos populistas y de cómo han propiciado, desde un mandato democrático, erosionar el Estado de derecho. Por eso los ciudadanos, desprotegidos de las instituciones, buscan mejores mecanismos para garantizar la rendición de cuentas y el ejercicio de contrapesos en el Gobierno, incluyendo la organización ciudadana y la participación creciente de la gente en los asuntos de Gobierno, incluso a través de las redes sociales. A continuación vemos cómo se construye la confianza y cómo se puede analizar.

Análisis de la confianza en las instituciones

Elster (2002) sostiene que no es suficiente buscar las “buenas instituciones”, sino orientar y educar a los ciudadanos para participar en su fortalecimiento desde la sociedad civil. Sin embargo, la presencia de educación civil sin un correcto diseño institucional puede desembocar en claros abusos de poder, por lo que ambas categorías son necesarias para el desarrollo de la sociedad, y en la medida que estas se adapten de mejor forma al sistema, mayor será el desarrollo cívico de la sociedad. Por ejemplo, en los regímenes democráticos más sólidamente establecidos las instituciones son utilizadas por los ciudadanos de forma rutinaria, sin cuestionarlas, y viceversa, sin perder su legitimidad.

La confianza constituye un mecanismo de integración social que permite la interacción entre las personas. De tal forma que el pacto social está suscrito sobre la confianza que existe en las instituciones del ámbito público y privado. Levi (1998) sostiene que la

participación recae en la confianza, pero también en la interrelación que se establece entre las personas. Cuando el interés colectivo se une, es posible garantizar la participación, integración, solidaridad y otros valores que constituyen a la sociedad.

De igual forma, la confianza está basada en las tradiciones; en los miedos y temores de la sociedad que se construyen históricamente. Al respecto, Misztal (1996) destaca que las creencias de un grupo social determinan su actuación y comportamiento. En tanto que el sociólogo alemán Niklas Luhmann (1996) destaca las transacciones sociales, integrarse con los demás y producir acuerdos y contratos sociales.

Incluso recientemente la confianza ha sido vinculada con la información. La OCDE (2020) sostiene que es necesario utilizar la tecnología para reconectar con los ciudadanos. Esto implica que las tecnologías pueden estar a favor de la gobernanza y de la integración entre gobierno y sociedad. Para reducir la incertidumbre entre los procesos gubernamentales y disminuir la desinformación, es preciso contar con un Gobierno que considere la interacción digital, en línea y dentro del ecosistema mediático.

Por otro lado, Kong (2013) plantea que la confianza social posee dos dimensiones: la confianza social basada en la buena voluntad y la basada en la competencia. La primera supone la percepción de que los demás se comportan de manera benévola y no oportunista, mientras que la segunda dimensión implica la opinión de las personas sobre las habilidades, destrezas y desempeño de los demás. Ambas dimensiones tienen lógicas independientes pero se ha corroborado empíricamente que se correlacionan (Yamagishi y Yamagishi, 1994).

La incertidumbre juega un papel central en relación con la creación de instituciones, por ejemplo, el cambio de un modelo institucional puede, en principio, producir una suma de ganancias que superen todas las pérdidas. Otra fuente de incertidumbre es la que deriva de preferencias. Hoy un legislador podría ser capaz de seleccionar el diseño institucional que corresponde a sus preferencias transitorias, sin embargo, se trata de formas inciertas respecto a periodos futuros. Por ello, la evaluación actual de cualquier arreglo institucional debe ser determinada no solo por las ganancias de hoy, sino también por su valor actual en un horizonte temporal relevante para descontar el riesgo y el tiempo.

Es decir, en el contexto social las personas buscan que sus decisiones sean consistentes en el largo plazo, esto es, que puedan seguir obteniendo beneficios de una negociación pasada. Por ello, las leyes son la mejor opción para garantizar el cumplimiento al cual se sujetan las personas. La única forma de controlar la ambición personal de los

individuos que hacen un trato es mediante contratos que están basados en la ley y tienen sanciones, mecanismos de coerción y obligatoriedad para ambas partes. Así funciona la sociedad, en la mayoría de los casos, porque una institución es la que resguarda el cumplimiento y la reciprocidad de los acuerdos.

En ese sentido, la confianza general refleja nuestra posición general, nuestra preferencia abstracta, en relación con el tema de la confianza. Si se quiere ver desde una perspectiva moral o ética, la confianza general es la que mejor se adapta a la idea moral de la confianza de la que se hablaba antes. Es el tipo de confianza que se expresa cuando se plantea, en las encuestas sobre el tema, la siguiente pregunta: “Con carácter general, ¿diría Ud. que se puede confiar en la mayor parte de la gente?”. La respuesta (“Sí, se puede confiar en la mayor parte de la gente” o “No, hay que tener cuidado”) refleja, como decimos, una actitud genérica, apriorística, en relación con el tema de la confianza (Estella, 2020).

Metodología

Con el objetivo de analizar la confianza en las instituciones, utilizamos las bases de datos correspondientes a las encuestas: Edelman Trust Barometer (Edelman, 2021), Encuesta Nacional de Cultura Cívica (Encuci) (Inegi, 2020), Encuesta Nacional de Justicia (Fix-Fierro, Suárez y Corzo, 2015) y Encuesta Mundial de Valores, así como del documento *Confianza. La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe* (Keefer y Scartascini, 2022). Este último, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, sostiene que existe una variación transcultural en el caso mexicano. Cabe señalar que el mecanismo de supervivencia de la gran mayoría de la población implica cambios en la manera de actuar y pensar. En este caso, la desconfianza está afianzada sobre las experiencias y el entorno que han vivido la mayoría de los mexicanos. Por lo cual, la metodología se centra en adoptar las variables de análisis que confluyen en las categorías de la democracia, como la confianza en las instituciones de justicia, electorales y gubernamentales, así como la confianza o desconfianza colectiva que se produce en los medios masivos con las *fake news* (Rosenfeld, 2018).

Destacamos en esta investigación la confianza como un valor que construye la cultura política, ya que las personas estarán dispuestas a participar y colaborar con otras personas en la medida en que sus experiencias sean satisfactorias, porque de lo contrario se negarán a participar nuevamente. Eso sucede en la sociedad actualmente: las experiencias con los



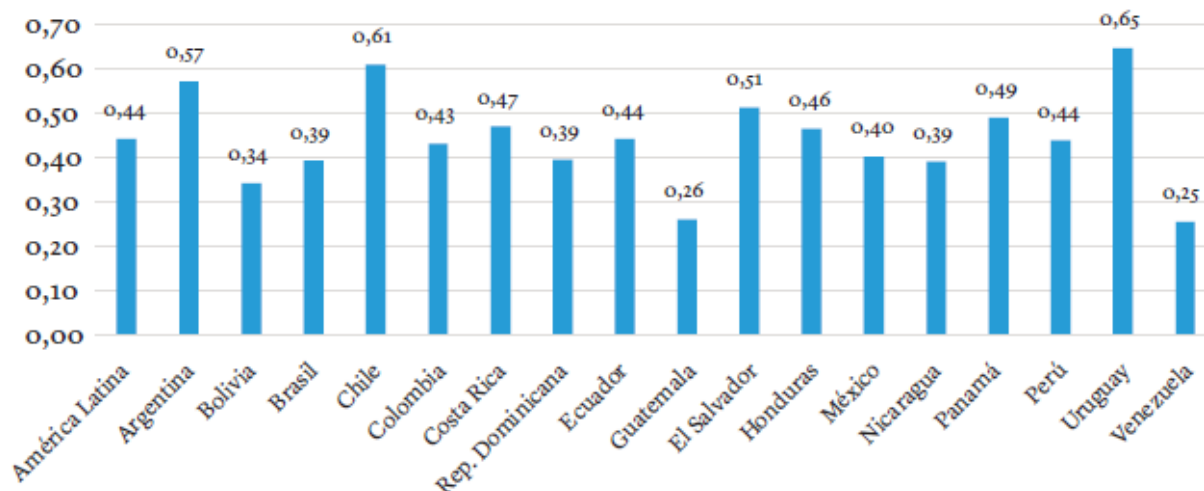
políticos y algunas instituciones no han sido favorables, todo lo contrario, han sido negativas, y eso hace que las personas no confíen en las instituciones representadas por estos hombres o mujeres fraudulentos.

Las encuestas ayudan a conocer cuál es la percepción de la ciudadanía en torno a las instituciones. Durante la pandemia, la percepción de corrupción dentro de las instituciones de salud era baja, sin embargo, conforme avanzó la experiencia y los ciudadanos tuvieron que enfrentar la escasez de medicinas y la atención especializada en las unidades médicas, se incrementó el número de ciudadanos que acusó a las instituciones de salud de ineficientes y corruptas. Entre los resultados de la Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad de la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y el grupo Reforma, publicada en 2020, destaca que, en general, 39 % de los mexicanos creía que había mucha corrupción en el Instituto México del Seguro Social (IMSS) y 24 % en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Issste).

Como puede apreciarse en las encuestas, la confianza institucional se construye por medio de la percepción que tienen los ciudadanos sobre la actuación de sus autoridades y gobernantes. La confianza es un valor intangible, pero que puede ser analizado y evaluado a partir de las encuestas que reflejan la opinión pública. Zubieta, Delfino y Fernández (2018) sostiene que los valores morales y éticos se construyen como un fenómeno sociocultural que tiene relación con la sociedad.

Por ejemplo, el número de organizaciones sociales bajo el mecanismo del voluntariado, donde las personas participan solo por apoyar una causa, por razones altruistas, demuestra el grado de organización social pero también el nivel de interés ciudadano en solucionar los problemas. Un elemento que limita la participación de la sociedad civil es precisamente la corrupción y la percepción de ilegalidad que suele ocurrir en economías en desarrollo. A continuación, se muestran los datos sobre el Estado de derecho en México como un referente del grado de institucionalidad de dicho país.

Figura 1. Índice de aplicabilidad del Estado de derecho



Fuente: World Justice Project [WJP] (2021)

En la figura 1 se percibe que existe una baja condición de Estado de derecho. Eso es preocupante. De acuerdo con Bergman y Rosenkrantz (2018), si no existe una buena percepción de las instituciones encargadas de procurar la justicia es porque existe la de impunidad, corrupción y otros males que deterioran la convivencia social. Podemos decir que las evidencias empíricas y las encuestas coinciden en la disminución de la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Uruguay, por ejemplo, tiene un índice más alto que México. También destaca Chile, que tiene un índice de 0.61, más alto que México, Bolivia, Brasil y Venezuela, que tiene un índice de 0.25. Como puede apreciarse, las instituciones constituyen un espacio de interacción entre el Estado y la ciudadanía, por lo cual su apreciación incide en el Estado de derecho, la confianza y credibilidad.

Resultados

En este trabajo se analiza a las instituciones más importantes, entre ellas el Poder Legislativo, y el nivel de confianza que tiene la población de estas. No hay que olvidar que los mecanismos de representación dentro del sistema político mexicano justamente descansan en los representantes, en los 500 diputados que ocupan una curul en el Congreso. De estos, 300 diputados hicieron campaña y fueron electos por el principio de mayoría relativa, mientras que los restantes 200 diputados fueron electos bajo el principio de representación proporcional. Los representantes son la vía de relación ciudadana con el poder público.

El poder del Estado en México descansa en el Poder Ejecutivo, compuesto por el presidente de la república, los diputados en el Congreso de la Unión y el Senado de la República, y también en el Poder Judicial. Este último es una de las instituciones más importantes para garantizar el Estado de derecho, legalidad y paz social. Si los principales mecanismos de control social sufren problemas de corrupción o su credibilidad va a la baja, enfrentamos un problema de legalidad. Por ello, la opinión pública constituye un mecanismo de legitimación del poder y por lo mismo es importante reflexionar y aportar datos que permitan cuantificar el nivel de deterioro. Como muestran los datos del Rule of Law Index del WJP (2021), América Latina se encuentra por debajo de la media, su nivel de aceptación de las instituciones por parte de la sociedad es bajo. Destaca Uruguay, que obtuvo un puntaje de 0.65, casi al nivel de los países europeos, y Venezuela, que tiene el peor puntaje por la poca confianza que tiene la sociedad venezolana en sus instituciones. España, por ejemplo, obtuvo un puntaje de 9.65, muy por arriba de los países latinoamericanos. Por su parte, Dinamarca, el país que mejor puntuación obtuvo en relación con todo el Rule of Law Index, obtuvo en 2020 0.88 en materia de aplicación judicial efectiva en el ámbito civil.

Con esta información, es posible establecer como una variable de interés la confianza, que en esta parte del mundo tienen un marcador bajo. Es interesante señalar que dicho puntaje es persistente en el contexto histórico. De igual manera, con respecto a la integración institucional del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, si bien estas instituciones han modificado su percepción pública, siguen teniendo un nivel bajo de confianza por parte de los ciudadanos. De manera destacada, en los últimos años la confianza institucional se ha desplomado. La OCDE (2020) reconoce que existe una crisis de credibilidad que podría mejorarse con mayores sistemas de atención ciudadana y mecanismos digitales.

Con los datos obtenidos de los informes y encuestas, el resultado es que América Latina tiene problemas de credibilidad, Estado de derecho y apoyo social a los gobiernos. Este repunte de desconfianza se produce también en el resto del mundo, aunque no de manera tan alarmante. Además, tiene una dinámica propia, porque si bien se produce en el ámbito legislativo y ejecutivo, no se observa —más bien lo contrario— en el ámbito judicial. Esta diferencia en materia de confianza institucional debería ser objeto de una explicación diferenciada, puesto que ofrece un área de oportunidad para los gobiernos que están buscando mejores resultados, empatizar con los ciudadanos y construir una relación más cercana entre gobierno y sociedad.



Bergman y Rosenkrantz (2018) señalan que esta desconfianza institucional deteriora también las relaciones sociales, la interacción entre las personas y hace que, en el entorno de incertidumbre que se vive, se entorpezcan los negocios y se dilaten los procesos. Incluso se producen fallas de mercado, puesto que, debido a que impera la desconfianza, es preciso contar con más contratos, garantías y procesos.

La Constitución es una norma que permite la convivencia armónica en todos los países. Para este índice, la ley se coloca como el principal elemento de orden social y control de la sociedad. Los poderes públicos del Estado son la pieza fundamental de la estabilidad social, pero también económica. Gran parte de los problemas que tiene América Latina se basan en la poca confiabilidad en las instituciones, porque las grandes empresas no están dispuestas a invertir en un escenario de incertidumbre institucional y de poca credibilidad social. Se convierte en un lastre para la economía la falta de confianza en las instituciones, deterioradas por la corrupción.

Uno de los elementos del Estado de derecho es la Constitución, la carta magna, sobre la cual se desarrollan muchos de los proyectos sociales y políticos. El sentido de la Constitución va más allá de las leyes, porque cumple con el carácter social que llevó a los revolucionarios a consumir la independencia de México y posteriormente a los postulados que siguen normando la vida de los ciudadanos. La Constitución marca la pauta de interacción social. Los ciudadanos adoptan sus valores y principios, aunque recientemente exigen un rediseño organizacional.

El Índice de Estado de Derecho en México del WJP (2021), basado en los siguientes indicadores: 1) Límites al poder gubernamental, 2) Ausencia de corrupción, 3) Gobierno abierto, 4) Derechos fundamentales, 5) Orden y seguridad, 6) Cumplimiento regulatorio, 7) justicia civil y 8) Justicia penal, este índice, decíamos, encontró los siguientes datos para México: de las 32 entidades de la república, Yucatán (0.47), Coahuila (0.45) y Campeche (0.44) tuvieron el puntaje más alto. Mientras que Quintana Roo (0.34), Puebla (0.35) y Morelos (0.36) son los que tienen el puntaje más bajo. El Estado de derecho es consustancial a la democracia y confianza de los ciudadanos en el Gobierno. El promedio de los 32 estados es 0.40, siendo 1.0. el puntaje más alto. Por lo tanto, podemos ver que México está por debajo de la mitad.

Con estos datos podemos identificar las variables que pesan sobre la falta de credibilidad. Una de ellas es la impunidad, otra es la corrupción y otra más la falta de justicia. Estos conceptos están vinculados con el Estado de derecho. La discusión sobre la justicia y sus contenidos se presenta en las mesas de los mexicanos sin necesidad de ser pronunciadas por boca de un abogado; es un concepto sobre el cual la sociedad no tiene distancia ni recelo para apropiárselo. Los mexicanos tienen sus propias percepciones de lo que es la justicia sin que prevalezca una visión hegemónica. Hace unos años Fix-Fierro *et al.* (2015) proyectaron a futuro:

El crecimiento del grupo de quienes identifican la justicia con el cumplimiento imparcial y parejo de las leyes, así como del de quienes piensan en términos del respeto a los derechos humanos, en detrimento de quienes demandan el castigo al delito o de quienes esperan del gobierno el cumplimiento de sus promesas de justicia social. Ello estaría en consonancia con las tendencias generales hacia una sociedad más moderna, racional e individualista, en la que la ley y los derechos se convierten en el referente central de la justicia (p. 53).

Discusión

Sobre la confianza en las instituciones se puede decir que existe desconfianza. La carta magna plantea los derechos humanos y los beneficios que tienen todas las personas con base en el pacto social, pero en ocasiones dichas prerrogativas no son tangibles. El factor económico es un elemento que ayuda a comprender este fenómeno, porque a mayor bienestar, mayor confianza y viceversa. América Latina se encuentra en una encrucijada porque la desigualdad económica está incrementando. La democracia debe garantizar mejores condiciones de vida. Tocqueville (2017) reconoce que Estados Unidos de Norteamérica tiene una democracia consolidada a partir de las instituciones que lo respaldan. De ahí la frase de que las instituciones son el cimiento de la democracia, porque sostienen todo el andamiaje político y social.

Además, la fortaleza social está construida en las organizaciones que producen certeza y seguridad en las personas. Por ejemplo, la propiedad privada como concepto y evidencia empírica se produce a partir de la Constitución, las leyes y las instituciones. Es a partir del derecho como se promueven las transacciones sociales, la integración social y el proceso de reconocimiento de la paz social.



Volviendo a la Encuesta Nacional de Justicia (Fix-Fierro *et al.*, 2015), es notorio que se necesita devolver a la Constitución su carácter de texto para los ciudadanos. Es la mejor vía para generar adhesión espontánea y confianza en las instituciones públicas.

Al respecto, Levitsky y Ziblatt (2018) comentan que para garantizar la legitimidad y la confianza institucional, para eliminar el centralismo y también la polarización política, es necesario promover la tolerancia, la pluralidad y la contención institucional. Los medios de comunicación social tienen un papel muy importante en la propagación del discurso político, así como en la construcción de un escenario confiable para los ciudadanos. La percepción forma parte de este proceso.

De acuerdo con el Edelman Trust Barometer 2021, un estudio publicado anualmente por la firma de comunicaciones global Edelman, después de aplicar 33 000 encuestas en línea en 28 países entre octubre y noviembre de 2020, encontró que la credibilidad de las instituciones está en juego. Esto sucedió también porque muchos de los gobiernos, entre ellos los de Brasil y México, difundieron tratamientos para la enfermedad por coronavirus de 2019 (covid-19) que resultaron ineficaces. Podemos recordar que el 6 de enero de 2021, después de la pérdida de las elecciones por parte de Donald Trump, muchos fanáticos irrumpieron en el capitolio de Estados Unidos.

Según este mismo estudio, en 18 de los países encuestados actualmente se confía más en las empresas u organizaciones que en el Gobierno, ya que las empresas se mostraron como la única institución competente y ética, dado el compromiso que asumieron para distribuir las vacunas, generar empleo y promover distintas innovaciones laborales.

En términos generales, la desconfianza en las instituciones afecta también las relaciones sociales. A nivel social, los ciudadanos tienden a tener mayor desconfianza entre ellos mismos como un efecto psicosocial del nivel macro que pasó al nivel micro. Durante la pandemia covid-19, la confianza en las instituciones determinó el seguimiento de las medidas sanitarias en los países. La confianza interpersonal es reflejo de la confianza a nivel macro.

Conclusiones

Las instituciones constituyen un arreglo de intereses donde la confianza es uno de los principales activos del Gobierno. Empero, durante la pandemia de la covid-19, la desinformación y los problemas asociados a la desconfianza en las instituciones se incrementaron. El Edelman Trust Barometer apunta que 57 % de los estadounidenses considera que el futuro es incierto y las instituciones no garantizan la estabilidad y certidumbre necesarias.

Las instituciones democráticas como los partidos políticos son útiles para garantizar un ejercicio de contrapesos, para que los gobiernos estén vigilados y cumplan con las promesas de campaña. Por ello, hemos visto un resurgimiento de los partidos políticos, porque justamente cumplen con la representación política y forman la opinión pública. La población rechaza los gobiernos centralistas, autoritarios, déspotas y que no garantizan el respeto a los derechos humanos y libertades.

Un factor muy claro en cuanto al rechazo indirecto de la Constitución es el rechazo directo a las instituciones que la Constitución establece. En la medición de confianza de esta misma encuesta se puede advertir que entre las 10 instituciones mejor valoradas, 6 no forman parte del aparato institucional del Estado: familia, universidades, maestros, Iglesia, organismos no gubernamentales y medios de comunicación. Es decir, la confianza en las instituciones es baja.

En ese sentido, a través de las ingentes reformas de las que ha sido objeto, el instrumento constitucional ha servido para sortear crisis, enfrentar coyunturas complejas y transformar prácticas políticas, económicas y sociales. Esto puede constatarse en diversas materias: elecciones, transparencia, protección no jurisdiccional de derechos humanos, justicia constitucional, telecomunicaciones, etc. Y el caso de la corrupción —que hoy tanto nos preocupa y que antes no figuraba entre los apuros nacionales— no ha sido la excepción. Las instituciones son las encargadas de promover, regular y garantizar la acción social coordinada entre los ciudadanos. Desde hace varias décadas, la confianza institucional ha ido descendiendo.

El desafío en términos institucionales está en garantizar los satisfactores que debe cubrir el Estado para continuar con el pacto social que construye la confianza y que permite preservar el Estado de derecho en nuestro país. Es necesario que se cumpla con el rol que tenemos planteado en la Constitución y se logre acceder a la justicia como uno de los mayores

reclamos que tienen los ciudadanos. De igual manera, las políticas públicas de beneficio colectivo deberán consumarse, promoverse y garantizarse, para que se cuente con independencia social, cumplimiento de contratos y bienestar en general.

A mayor educación en la sociedad mayores mecanismos de participación ciudadana, no solo a través de la presencia en los órganos deliberativos o asambleas, sino también en el ejercicio crítico de sus facultades. Participar es sinónimo de vigilar. Las organizaciones no gubernamentales y los propios ciudadanos pueden participar en la reconstrucción del tejido social y el rescate de las instituciones informales como la familia.

Es posible señalar que el aporte de este trabajo es reconocer el papel que tienen los ciudadanos en la construcción democrática, pero también en la identificación de los actores que vigilan que las instituciones funcionen. Advertir sobre los riesgos que tiene el deterioro de las instituciones permitirá generar soluciones y propuestas para evitar la fragilidad democrática e institucional, debido a que estas políticas generan la percepción de que los actores institucionales son capaces de minimizar el oportunismo y fomentan la creencia, así como la expectativa de que otros actores son fiables. Por lo tanto, trabajar en la construcción de una mayor confianza es uno de los imperativos para salvar la democracia, el Estado de derecho y la paz armónica de la sociedad.

Futuras líneas de investigación

En el estudio sobre la confianza en las instituciones, las encuestas describen una disminución de esta en los ciudadanos de América Latina y Estados Unidos. En el caso de México, la confianza institucional, al igual que la percepción de la democracia, han disminuido. Sin duda esto requiere de más estudios sobre por qué los ciudadanos no se sienten resguardados por el Estado, o en todo caso, por qué existe un desgaste. Después de analizar los datos y la evidencia empírica sobre la confianza en las instituciones, consideramos que existe una correlación directa entre confianza y democracia. Así, a medida que disminuya la confianza institucional también lo hará la democracia como concepto y percepción de los ciudadanos. Sirvan estas líneas para alentar a una mayor investigación sobre la opinión pública y promover mecanismos para el rescate del sistema democrático en México y América Latina.

Referencias

- Abitbol, P. (2019). ¿Por qué protestan en Colombia? Movilizaciones, reclamos de paz y crisis de la derecha. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/por-que-protestan-en-colombia/>.
- Bakker, R., Jolly, S. and Pok, J. (2020). Multidimensional incongruence, political disaffection, and support for anti-establishment parties. *Journal of European Public Policy*, 27(2), 292-309.
- Bergman, M. y Rosenkrantz, C. (coords.) (2018). *Confianza y derecho en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrera, J. A. (2020). *Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México, 2015-2018*. México: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- Comisión Económica para América Latina [Cepal]. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina, 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo*. Nueva York, Estados Unidos: Comisión Económica para América Latina.
- Dryzek, J. S. (2003). La lógica informal del diseño institucional. En Goodin, R. (comp.), *Teoría del diseño institucional* (pp. 135-162). Barcelona, España: Gedisa.
- Edelman. (2021). Edelman Trust Barometer. Global Report. Retrieved from <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>.
- Estella, A. (2020). Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado. Documento de trabajo. Fundación Carolina.
- Elster, J. (2002). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona, España: Gedisa.
- Fix-Fierro, H. F., Suárez, A. A. y Corzo, E. (2015). *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2020). Encuesta Nacional de Cultura Cívica (Encuci) 2020. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Keefer, P. y Scartascini, C. (eds.) (2022). *Confianza. La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keane, J. (2018). *Vida y muerte de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Kong, D.T. (2013). Intercultural Experience as an Impediment of Trust: Examining the Impact of Intercultural Experience and Social Trust Culture on Institutional Trust in Government Social Indicators Research, Vol. 113, No. 3 (2013), pp. 847-858.
- Levi, M. (1998). A State of trust, en Valerie Braithwaite y Margare Levi (eds.), *Trust and governance*, Nueva York: Rusell Sage Foundation.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias* Barcelona, España: Ariel.
- Lorente, J. y Sanchez, I. (2016). The electoral consequences of political disaffection in Southern Europe. Paper presented at the ECPR Conference. Prague, September 7-10, 2016. Retrieved from <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/30317>.
- Luhmann, N. (2005). *Confianza*. México: Anthropos.
- March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad-Reforma. (2020). Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad-Reforma.
- Misztal, B. (1996). *Trust in Modern Societies*. Cambridge, UK: Polity.
- North, D. C. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)(2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, Paris, Francia. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Pereda, C. (2009). *Sobre la confianza*. Barcelona, España: Herder.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona, España: Gedisa.
- Pettit, P.(2003). El diseño institucional y la elección racional. En Goodin, R. E. (comp.), *Teoría del diseño institucional* (pp. 75-108). Barcelona, España: Gedisa.
- Riffo, F., Pérez, D., Salazar, C. A. y Acuña, A. (2019). ¿Qué influye en la confianza en las instituciones? Evidencia empírica para Chile. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, 27(2).
- Rosenfeld, S. (2018). *Democracy and Truth. A Short History*. United States: University of Pennsylvania Press.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations: Ideas, Interests, and Identities*, Thousand Oaks, California, Sage.

- Tocqueville, A. (2017). *La democracia en América I y II*. Ciudad de México, México: Alianza Editorial.
- Torres, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, (34), 117-137.
- Uslander, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- United Nations [ONU]. (2021). Trust in public institutions: Trends and implications for economic security. Policy Brief, (108).
- Valdés, M. F. y Birke, K. (2021). *El estallido colombiano*. Nueva Sociedad.
- Voigt, S. and Engerer, H. (2002). Institutions and Transition - Possible Policy Implications of the New Institutional Economics. *Forthcoming in Frontiers Economics*. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=295752.
- Yamagishi, T. y Yamagishi, M. (2014), Trust and commitment in the United States and Japan, *Motivations and emotion*, 18 (2), 129-166. doi: 10.1007/BF02249397
- World Justice Project [WJP]. (2020). *Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021*. Washington, Estados Unidos: World Justice Project.
- World Justice Project [WJP]. (2021). *Rule of Law Index 2021*. Washington, United States: World Justice Project.
- Zubieta, E., Delfino, G y Fernández, O. (2008). Clima social emocional, confianza en las instituciones y percepción de problemas sociales. Un estudio con estudiantes universitarios urbanos argentinos. *Psyke*, 17(1), 5-16.

Rol de Contribución	Autor(es)
Conceptualización	“Igual” José Luis Estrada Rodríguez, Angélica Mendieta Ramírez
Metodología	“Principal” Angélica Mendieta Ramírez “que apoya” Ketzalcóatl Pérez Pérez
Software	No aplica
Validación	No aplica
Análisis Formal	“Igual” Angélica Mendieta Ramírez; José Luis Estrada Rodríguez,
Investigación	“Igual” José Luis Estrada Rodríguez; Angélica Mendieta Ramírez
Recursos	No aplica
Curación de datos	“Principal” Ketzalcóatl Pérez Pérez
Escritura - Preparación del borrador original	“Igual” Angélica Mendieta Ramírez, José Luis Estrada Rodríguez, Ketzalcóatl Pérez Pérez
Escritura - Revisión y edición	“Principal” José Luis Estrada Rodríguez
Visualización	“Principal” Ketzalcóatl Pérez Pérez
Supervisión	“Igual” Angélica Mendieta Ramírez; José Luis Estrada Rodríguez
Administración de Proyectos	“Principal” Ketzalcóatl Pérez Pérez
Adquisición de fondos	“Principal” Angélica Mendieta Ramírez