

¿Es posible reducir la desconfianza política en México? El caso mexicano (1996-2004)

Is It Possible to Reduce Political Distrust in Mexico?
The Mexican Case (1996-2004)

Agustín Morales Mena¹

Recibido: septiembre 17 de 2014

Aceptado: noviembre 9 de 2014

Resumen

El presente trabajo hace un recorrido teórico respecto de la importancia de la confianza política en la democracia, una contextualización histórica de la confianza política en México y finalmente un diagnóstico a partir de estudios de opinión de la evolución de la desconfianza en las instituciones políticas entre 1996 y 2004. Los datos arrojan que, aún en un breve periodo de tiempo, fue posible generar confianza hacia las instituciones, cuando hubo congruencia entre las reglas del juego democrático y los resultados electorales. Sin embargo, duraría poco, pues los escasos resultados de distintos gobiernos en todos los niveles ocasionaron que los elevados niveles de desconfianza política regresaran después del año 2000.

Palabras clave

Confianza; desconfianza; política; México; corrupción; democracia.

Abstract

This paper makes a theoretical course on the importance of political trust in democracy, the historical context of political trust in Mexico and finally a diagnosis of the evolution of distrust in political institutions between 1996 - 2004. The data show that even in a short period of time, it was possible to generate trust in the institutions, when there was a congruence among the rules of democracy and election results. However, would not last long, thanks to the poor performance of several governments at all levels, getting back high levels of political distrust after 2000.

Keywords

Trust; distrust; politics; Mexico; corruption; democracy.

Introducción

En los últimos años, cada vez es más frecuente leer análisis sobre la profunda crisis de legitimidad, representación y corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno, derivada de la corrupción

¹ Maestro en problemas sociales, dirección y gestión de programas sociales por la Universidad de Granada, España. Es investigador del Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas. agustin_morales@hotmail.com

e impunidad, sin importar nivel de gobierno o color del partido político a cargo.² Especialmente, en los últimos meses, el hartazgo ha llegado a niveles que ponen en duda el proceder cotidiano y la viabilidad de las instituciones y actores del Estado mexicano. Es ya un lugar común en diversos estudios encontrar en los últimos lugares de confianza a las mismas instituciones: partidos políticos, Congreso de la Unión, policía, sindicatos, presidentes municipales, gobernadores y Presidente de la República. Para muestra, en la encuesta anual de 2014 del CESOP de la Cámara de Diputados,³ sobre confianza en las instituciones, se observa que 75% de los encuestados indicó confiar poco o nada en los partidos políticos; 69% dijo lo mismo de los diputados y 65% confía poco o nada en los presidentes municipales y en el Presidente de la República.⁴ En este contexto, el presente trabajo busca analizar cómo, en un momento específico de la historia reciente, fue posible generar confianza hacia las instituciones en México.

La importancia de la confianza política en sistemas democráticos y su medición ha sido un tema recurrido en los últimos años por diversos estudios de opinión pública, los cuales reconocen que generar confianza, ya sea política o interpersonal, conlleva un proceso, pues implica prever las acciones del otro.⁵ Por su parte, la desconfianza puede generarse fácilmente a partir de un solo acontecimiento. Para el análisis, se retoman los estudios de opinión de Latinobarómetro sobre la evolución de la desconfianza en las instituciones políticas en México entre 1996 y 2004, a fin de demostrar cómo cuando la ciudadanía percibió congruencia entre el discurso, la ley y los resultados electorales, la desconfianza política hacia las instituciones se redujo considerablemente en poco tiempo. Sin embargo, al advertir escasos resultados de los gobiernos emanados democráticamente, de igual forma los niveles de desconfianza política se restablecieron y con ello sus consecuencias en la escasa corresponsabilidad gobierno-sociedad.

Antes de entrar en materia, se presenta un breve recorrido teórico respecto de la importancia de la confianza política en la democracia. Sin desdeñar el papel de la desconfianza política para generar contrapesos, se subraya el de la confianza política para generar un mayor entendimiento y corresponsabilidad entre gobernados y gobernantes. Posteriormente, en una breve contextualización histórica, se reconoce que la arraigada desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades en México está lejos de ser un fenómeno reciente.

¿Es importante la confianza política hacia las instituciones en la democracia?

Aunque los estudios que relacionan la confianza y la democracia son recientes, la importancia de la confianza entre gobernantes y gobernados no es un asunto nuevo. El primer antecedente se remonta al escrito griego *The Anonymus Iamblichy*, que señalaba la confianza como una con-

2 Mauricio Merino Huerta, *El futuro que no tuvimos*, Planeta, México, 2012; Lorenzo Meyer, *Nuestra tragedia persistente: la democracia autoritaria en México*, Debate, México, 2013. Lorenzo Córdova, et al., *México 2012: desafíos de la consolidación democrática*, Tirant México, México, 2012.

3 CESOP, *Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones*, Cámara de Diputados, México, 2014.

4 Más allá de los elevados porcentajes, es relevante resaltar que no hay grandes variaciones si se retoman otros ejercicios demoscópicos como la ENCUPE u otros realizados por empresas privadas. Véase: Consulta Mitofsky, *México: Confianza en las instituciones*, México 2014; SEGOB, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012*, México, 2012.

5 Mark E. Warren (coord.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; Niklas Luhmann, *Confianza*, Anthropos, Barcelona, 1996.

secuencia de la aplicación estricta de la ley;⁶ es decir, el ejercicio efectivo de la ley dota al pueblo de condiciones para confiar en sus gobernantes, y, por consiguiente, facilita el intercambio de voluntades, la tarea de gobierno e incluso fortalece la legitimidad del régimen.

Otro antecedente es el pensamiento liberal de John Locke, quien sugería: "Todo gobierno está limitado en sus poderes y existe sólo por el consentimiento de los gobernados".⁷ Algunos investigadores como John Dunn han sugerido que el centro de la relación ciudadano-gobierno para Locke fue la confianza, además del contrato,⁸ pues la confianza es anterior a la coacción gubernamental al basar en ella, al menos éticamente, la creación del gobierno. Por ello, Locke justifica la sublevación y la disolución del gobierno por parte de los gobernados cuando se traiciona la confianza depositada en ellos.⁹ Si bien en un principio la legitimidad del gobierno deriva del contrato, no es éste el que hace que los hombres se sometan al gobierno, sino la relación de confianza que establecen con él, lo cual posibilita la participación tanto para impulsar un gobierno como para terminar con él.

En la actualidad, tomando en cuenta que sin confianza las tareas más simples de la vida diaria serían imposibles, investigadores como Hardin, Levi y Braithwaite aseveran que todo gobierno democrático que pretenda estabilidad y desarrollo necesita de la confianza entre ciudadanos y de éstos hacia el gobierno, ya que la confianza coadyuva al desarrollo social, cultural, económico y político.¹⁰ Desde esta perspectiva, la cultura política debe ser democrática, dado que enfatiza la necesidad de retroalimentación entre gobernantes y gobernados a fin de fortalecer la gobernabilidad, permitiendo a los ciudadanos que viven en sistemas democráticos expandir sus horizontes de acción a través de la confianza justificada hacia las autoridades.

Por lo tanto, el valor de la confianza política en la democracia no radica en la obediencia o alienación, en la popularidad o en la aceptación en sí. Simplemente la democracia, para que funcione adecuadamente, exige un significativo grado de retroalimentación, que no se limita únicamente a la participación el día de la elección o al pago de impuestos. La interdependencia ciudadano-gobierno va más allá de jornadas electorales y obligaciones fiscales; tiene que ver con el cotidiano potencial de cooperación entre las dos partes.

En esta línea, Warren y Offe plantean que la coordinación y corresponsabilidad gobierno-sociedad son imprescindibles para comprender la idea moderna de Estado, pero sobre todo para su funcionamiento.¹¹ Sin embargo, para contar con la posibilidad de coordinar y cooperar, la sociedad debe poseer la capacidad de prever o anticipar el comportamiento de los actores políticos e instituciones, y esto lo realiza por medio de un juicio que tiene como resultado el depósito de un grado de confianza o desconfianza política. Al respecto, Warren hace un balance y concluye que la confianza aporta dos elementos: complementa y da soporte a las resoluciones

6 Russell Hardin, *Trust and Trustworthiness*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2002, p. 9.

7 Robert Goldwin, *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 451.

8 Russell Hardin, *op.cit.*

9 John Locke, *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 2000, p. 221.

10 Valerie Braithwaite y Margaret Levi (coord.), *Trust and Governance*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2003, p. 1.

11 Claus Offe, "How Can We Trust Our Fellow Citizens?" en Mark E. Warren (coord.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

derivadas de la deliberación en conflictos de intereses, y éstas, a su vez, al cumplirse pueden generar confianza entre individuos, y entre éstos y las instituciones¹².

Además, el valor de la confianza política hacia las instituciones en una democracia reside en que facilita la cooperación, independientemente de las preferencias ideológico-partidistas de los ciudadanos. De esta forma, una democracia se consolida cuando una parte importante de los ciudadanos considera que las instituciones son legítimas y constituyen la forma más apropiada para regir la vida en sociedad, lo que a su vez genera gobernabilidad, es decir, condiciones de cooperación, consenso político y pacto social.

En regímenes autoritarios, en cambio, la confianza no es un elemento esencial para la gobernabilidad, debido a que la legitimidad no reside en el pueblo, ni la soberanía en la voluntad popular, sino en la constante amenaza de sometimiento mediante el uso de la fuerza del Estado. Al cercar las libertades y consolidar las condiciones de obediencia, el gobierno no requiere la cooperación espontánea y fundamentada en la confianza, porque la gobernabilidad y la cooperación están garantizadas por otros medios, generalmente a través del miedo.

En otras palabras, la confianza política cumple con dos funciones en las relaciones de poder. Primero, reduce la complejidad y la incertidumbre en los procesos de socialización, es decir, en la interiorización de valores y normas que posibilitan la interacción social. Segundo, al ser el punto de partida de toda relación social, facilita la construcción de futuro aun por encima de las diferencias, al hacer posible la cooperación entre los diversos actores de un sistema político.

Aunque la desconfianza política no es un fenómeno reciente, lo que ha sucedido en las últimas décadas en México, y en diversas democracias occidentales, es que los estudios de opinión han revelado su existencia y sus variaciones. Por esto último, democracias tanto consolidadas como emergentes se preocupan cada vez más por el cómo los gobernados perciben a sus gobernantes. Lo anterior se debe a que los gobiernos emanados democráticamente pueden ser más efectivos si existen condiciones de generalizada confianza de ciudadanos hacia políticos e instituciones, dado que grupos o individuos tienden a cooperar, ya sea en simples situaciones cotidianas, como respetar la ley, pagar impuestos, aportar información a policías sobre delinquentes, votar, interactuar con las autoridades en situaciones especiales que requieran participación, opinión o conocimiento para tomar decisiones, entre muchas otras. Por su parte, cuando existen elevados niveles de desconfianza, ésta puede influir —no necesariamente causar por sí sola— en una medida aún no determinada, desde el simple aumento de apatía por la política, desobediencia del marco legal, obstaculización de políticas públicas, evasión fiscal, hasta el surgimiento de grupos armados.

Ciertamente, ningún gobierno que se jacte de ser democrático puede pretender que la totalidad de la gente confíe en él. Actualmente, difícilmente algún gobierno en el mundo cuenta con niveles de confianza política mayores a 50%. En consecuencia, no debe olvidarse que la desconfianza también es un mecanismo de defensa útil en sistemas democráticos. Posturas que defienden los pesos y contrapesos argumentan que cierto grado de desconfianza es saludable en un sistema democrático, pues se enfatiza en que una de las razones de existir de la democracia es que aquellos que tienen poder no son confiables.¹³ Es necesario controlarlos, asegurar que permanezcan en el poder únicamente el tiempo establecido y evitar su abuso. No

12 Mark E. Warren, *op. cit.*

13 Valerie Braithwaite y Margaret Levi, *op. cit.*

obstante, aunque puede ser preferible tener ciudadanos críticos y que desconfíen, que apáticos, desinformados o ingenuos, la desconfianza en las instituciones no necesariamente es "signo de madurez política",¹⁴ sino de descomposición del tejido social y de las instituciones. Por ello, vale la pena dejar abierta la siguiente pregunta: ¿qué sucede en una democracia cuando la desconfianza en las instituciones políticas no va necesariamente de la mano de una ciudadanía crítica y participativa?

Los antecedentes de la desconfianza política en México

Como se ha mencionado, la desconfianza política no es un fenómeno particular que tenga que ver con espacio geográfico o tiempo. Se trata de un mecanismo de defensa del ser humano, que ayuda a evitar o prevenir posibles perjuicios. En este sentido, en el país, durante la Colonia, la Independencia y la institucionalización partidista, han existido frecuentes actos de abuso de poder por parte de los gobernantes hacia los gobernados, los cuales han fomentado actitudes de recelo y reserva social.

Durante la Colonia, los abusos de poder eran parte de la cotidianeidad. Sin embargo, el sistema de gobierno no preveía interés especial sobre cómo los pobladores de la Nueva España percibían al rey, virrey u otras autoridades. Cuando se consigue la independencia a inicios del siglo XIX, México se encuentra en una situación de amplia vulnerabilidad por la debilidad estructural del Estado y las amenazas de invasión. De esta manera, la construcción de un nuevo sistema se enfrentó a siglos de costumbres organizativas en que la igualdad era inexistente y el ejercicio de derechos y libertades no era parte del imaginario mexicano. Los débiles gobiernos del México independiente coexistieron en condiciones de profunda desintegración social, que facilitaron brotes constantes de ingobernabilidad y cambios inesperados de gobernantes durante gran parte del siglo XIX.

En el orden rural del siglo XIX, los caciques tenían gran influencia regional, la cual en ocasiones desafiaba la autoridad del Estado. El gobierno era percibido más como una amenaza, por su forma de cobrar impuestos. Los campesinos indígenas estaban excluidos. La clase política dominante los percibía como un estorbo y se les etiquetaba como un factor de retraso; se buscaba formas y estrategias para educarlos y, en algunos casos, hasta exterminarlos. La vida política de los campesinos era primaria; sus lealtades eran personales hacia sus lugares de trabajo, y a pesar de compartir cierta identidad mexicana, no existía un vínculo con las instituciones. A los campesinos del México independiente no les interesaba ser ciudadanos.¹⁵

La ley era el principal y único recurso de respaldo del Estado, la cual era aplicada discrecionalmente, tanto para beneficio de particulares como para la acción cotidiana del gobierno. En otras palabras, ante la débil legitimidad, la ley era el sostén elemental del ejercicio del poder. La reciprocidad, redes de corrupción y clientelismo eran las formas elementales de acción política.

14 Mattei Dogan, "Erosion of Confidence in Thirty European Democracies", *Comparative Sociology*, vol. 4, núm. 1, 2005, pp.11-54.

15 Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia General de México*, El Colegio de México, México, 1994; Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, 1992.

El Estado no ejercía el poder: lo negociaba regionalmente con líderes ajenos a las estructuras de gobierno.¹⁶

En suma, no había una relación de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, lo que mostraba un desfase entre la formalidad estatal y las costumbres políticas, que se reflejaban en la inestabilidad. La Constitución y las leyes durante el siglo XIX cumplían entonces con una función meramente formal, que era rebasada por la realidad política y social. La ausencia de una ética política tuvo un origen práctico para conseguir objetivos mediante la corrupción y las negociaciones ocultas. El desdén hacia la clase política, la generalizada corrupción y la impunidad eran las únicas certezas que se tenían sobre el Estado mexicano durante ese siglo de inestabilidad.

De esta forma, después de un siglo del inicio de la guerra de Independencia, a principios del siglo XX, la desconfianza, el malestar social, las condiciones de desigualdad, entre muchos otros factores, impulsaron el surgimiento de un nuevo levantamiento armado contra el sistema de privilegios de la élite económica y política. El resultado fue la Revolución mexicana, que intentó poner punto final a los resabios del pasado colonial, a fin de comenzar a construir las bases de un nuevo sistema más incluyente y políticamente más inserto en el dinámico contexto internacional.

Fue entonces cuando la institucionalización de las fuerzas políticas consiguió poner fin a la inestabilidad mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929. Se aglutinó en un solo partido político a distintos sectores, los cuales llegaron a acuerdos que establecían las formas de convivencia, la toma de decisiones y la transferencia del poder.¹⁷ Después, con la refundación a Partido de la Revolución Mexicana, con Lázaro Cárdenas, en 1938 y, finalmente, al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, se perfeccionó el partido de Estado y se forjó —en el interior de éste— el espacio de competencia y de lucha por el poder.

Si bien no se consolidó un Estado de derecho, ni se fomentó una cultura de la legalidad, poco a poco los vaivenes fueron menores al hacer más predecibles para los ciudadanos las acciones y los cambios en el gobierno. Los asesinatos políticos quedaron atrás por un tiempo. Los riesgos que existieron al principio se solventaron con la atracción de las nascentes fuerzas políticas hacia el PRI, lo que disminuyó las posibilidades de oposición al régimen e ingobernabilidad. La cohesión de la élite priista fue el factor determinante para la continuidad, impunidad y estabilidad del régimen. Con el paso de los sexenios, el sistema político se fue fortaleciendo hasta consolidar el presidencialismo, la simulación de la competencia electoral y la estabilidad de las élites. Durante estas primeras décadas, se consolidó la legitimidad del gobierno a partir de un periodo de desarrollo económico, social, científico y artístico en el país. Lo anterior afianzó a una clase media creciente y con condiciones de vida relativamente estables.

Se puede afirmar que la relación gobierno-sociedad, al menos hasta inicios de los sesenta, contó con un básico grado de confianza que radicó en la estabilidad política y en la relativa paz social durante esa década. Sin embargo, el mismo fortalecimiento de las clases medias urbanas,

¹⁶ Fernando Escalante Gonzalbo, *ibidem*.

¹⁷ José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México*, Océano, México, 1999.

la educación de las masas, a la par de un estancamiento económico, lograron que la inquietud por un cambio sugiera gradualmente.¹⁸

La violación de los derechos políticos era común, especialmente el respeto al voto, el derecho a la información y la libertad de expresión. El descontento fue aumentando en diversos sectores sociales. De esa forma, el desdén y la desconfianza hacia la clase gobernante fue gradualmente creciendo principalmente por cuatro factores: 1) el hartazgo por la manipulación de las elecciones y la limitación de la competencia electoral; 2) la corrupción y discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos; 3) la represión hacia grupos organizados contra el régimen, y 4) las recurrentes crisis económicas que hicieron cada vez más visibles las disparidades en las estructuras de oportunidades y las desigualdades sociales.

La sociedad exigió mayor participación política a medida en que su nivel de vida desmeritaba y las diferencias entre los estratos sociales se acrecentaban. La gobernabilidad estaba en juego. Así, la reforma electoral de 1977 fue el punto de arranque para la conformación de un nuevo sistema de partidos en México, cuyo marco normativo no cambiaba de fondo desde 1946. A través de las reformas electorales, se fue avanzando gradualmente hasta conformar las reglas básicas de una formal convivencia democrática.¹⁹ Cada elección evidenciaba las carencias de las reformas y de las actitudes cívicas, pues las instituciones no aseguraban el respeto al voto, ni la sociedad contaba con una sólida cultura participativa. Con la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, y después, al dotar de autonomía y ciudadanía al instituto en 1996, el árbitro de las elecciones dejaba de estar en manos de la secretaría de Gobernación. De esta manera, como se describe a continuación, se daba un paso decisivo para sembrar la credibilidad hacia las instituciones políticas, a pesar de que el escepticismo hacia lo político y lo electoral estaba fuertemente arraigado.

Los factores que influyeron en la desconfianza política en México (1996-2004)

Como se mencionó al inicio del trabajo, actualmente la elevada desconfianza política en México es el común denominador que limita la interacción y eleva los *costos de transacción subjetiva y objetiva* entre las distintas esferas de relaciones sociales, económicas y políticas. Las instituciones en que más se desconfía llevan años siendo las mismas, las nodales en la administración de los recursos y de la seguridad del país.²⁰ En este contexto, y recordando que lo que se plantea aquí no es que la ciudadanía confíe ciegamente en las instituciones, sino que estas sean confiables, dos preguntas fundamentales surgen: ¿se puede revertir esta situación? y ¿qué dicen los escasos y recientes registros sobre la confianza en las instituciones en México?

18 Julia Flores Dávila, *A 50 años de la cultura cívica: pensamientos y reflexiones en honor al profesor Sidney Verba. Análisis en profundidad de temas específicos de la cultura política mexicana actual*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

19 Las reformas electorales fueron parte importante para legitimar cada sexenio: 1977, 1987, 1990, 1993, 1994, y 1996. El respeto al voto se hizo cada vez más tangible para la población con el paso de las reformas electorales y las elecciones; así se obtuvo un considerable aumento en el ánimo participativo que, a su vez, desembocó en un mayor interés por involucrarse en la vida política del país.

20 CESOP, *op.cit.*; SEGOB, *op.cit.*; Consulta Mitofsky, *op.cit.*

Para responder, es necesario regresar a 1996 y hacer un reconocimiento cualitativo y cuantitativo de la evolución de la desconfianza en las instituciones políticas en el país, con el objetivo de resaltar cómo aun en un periodo breve de tiempo, fue posible regenerar la confianza política en las instituciones a partir de hechos políticos y sociales específicos que parecían fortalecer la vida pública. Igualmente, se pretende mostrar que cuando hubo un incumplimiento de las expectativas, la desconfianza hacia las instituciones políticas resurgió, incluso en un contexto en que la mayoría contaba con un bajo nivel de interés en la política.

En un primer momento, la confianza política en México se reactivó en un periodo muy corto (1996-2000), fundamentalmente por dos razones que, si bien fueron producto de una larga lucha, se dieron en momentos específicos y con resultados contundentes:

- a) *La ingeniería institucional.* El Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral), el Tribunal Federal Electoral y todo el complejo sistema electoral mexicano, se consolidaron como uno de los sistemas más confiables del mundo gracias a la numerosa cantidad de candados que intentaban garantizar el respeto al voto, aunque la misma desconfianza de origen tuvo y sigue teniendo como consecuencia que el costo del voto en México sea de los más elevados del mundo. La confianza no fue inmediata y se fue construyendo desde los estados y municipios. Los resultados de las reformas fueron contundentes y creíbles para la mayoría con los resultados de las elecciones federales de 1997 y 2000.
- b) *Elecciones competidas.* Las elecciones federales de 1997 fueron la primera prueba para el nuevo sistema electoral y sus resultados tuvieron gran impacto en la confianza hacia éste. Las elecciones intermedias del 97 arrojaron resultados históricos: por primera vez, desde el inicio de la hegemonía priista, se consumó un gobierno sin mayoría simple en la Cámara de Diputados, y al mismo tiempo se daba por segunda ocasión consecutiva una Cámara de Senadores sin mayoría calificada para el PRI. Se elevaron las dudas y expectativas sobre lo que sucedería con un gobierno dividido y plural. El escenario político era incierto y algunos analistas preveían la posibilidad de parálisis en la LVII Legislatura, pero hasta cierto punto la negociación fue lo que predominó. Asimismo, por primera vez hubo elección para Jefe de gobierno en la Ciudad de México, con victoria electoral para una izquierda relegada y perseguida pocos años antes.

Empero, fue a partir de las elecciones federales del año 2000 cuando las dudas y mitos sobre el sistema electoral quedaron momentáneamente despejadas con un resultado en que por primera ocasión, en más de setenta años, había alternancia partidista en el poder Ejecutivo; por primera vez se conforma un gobierno sin mayoría en la Cámara de Senadores, y por segunda vez consecutiva se daba un gobierno sin mayoría en la Cámara de Diputados. Se dieron muestras de relativa madurez política por parte de los actores, pues los resultados fueron rápidamente aceptados, lo que dejó en claro que había certidumbre sobre los ganadores.

A partir de entonces, parecía consolidarse un profundo proceso de democratización por medio de la creciente competitividad entre las fuerzas políticas. El PRI gradualmente asimiló la competencia electoral, no siempre con la mejor disposición, y la antes oposición alcanzó espacios de poder. Quedaron atrás las elecciones de trámite y protocolo, en las que en muchas ocasiones no

había candidaturas de otros partidos. También las muestras públicas de rechazo a los resultados disminuyeron en ese periodo, y en los casos de impugnaciones, las instituciones correspondientes resolvieron los conflictos postelectorales con la anuencia de los partidos.

Después de las elecciones de 2000, gran parte de los actores políticos y analistas consideraban que la alternancia en el gobierno en todos sus niveles era muestra de una consolidación democrática en el país. El IFE, en contraste con los partidos y con el resto de las instituciones políticas, se apuntalaba como una de las más confiables al garantizar la imparcialidad electoral. Los niveles de confianza en las instituciones políticas en el país para el año 2000 estaban a la par de democracias consolidadas; sin embargo, duraría poco por los pobres resultados. Las prácticas corruptas y la compra de votos —antes vinculadas únicamente al partido hegemónico— fueron bien asimiladas por el resto de los partidos políticos.²¹

En el año 2000, con la configuración del primer gobierno federal elegido democráticamente sin cuestionamientos en muchos años, y después de 71 años de hegemonía priista en el Ejecutivo, se elevaron considerablemente las expectativas de cambios contundentes en el panorama político y social. Ese año, la confianza hacia las instituciones, actores y hacia el sistema político en su conjunto alcanzó su punto más alto desde que se tiene registro. Parecía que la histórica desconfianza comenzaba a ceder terreno a relaciones maduras de corresponsabilidad sociedad-gobierno, propias de una democracia en vías de consolidarse. No obstante, el escaso compromiso democrático del gobierno federal y del conjunto de actores y partidos políticos frenó la posibilidad de tal consolidación. La realidad política mexicana provocó una rápida desilusión, logrando que al final del gobierno foxista la desconfianza política retomara niveles similares a los de 1996. El gobierno de Vicente Fox perdió la histórica oportunidad de efectuar cambios sustanciales, con un accionar que arrastró muchas prácticas y costumbres autoritarias que algunos equivocadamente creyeron exclusivas del régimen priista. Entonces la desconfianza política en México se reactivó en un periodo muy corto de tiempo, después del año 2000, especialmente por los siguientes factores:

- a) *Desilusión de la gestión de gobiernos emanados democráticamente.* Las expectativas se elevaron con los resultados de las elecciones de 1997 y de 2000. Sin embargo, el legado autoritario en la práctica política mexicana se mantuvo, y la gran mayoría de las administraciones con alternancia partidista no estuvo a la altura de las exigencias, demostrando al mismo tiempo que la solución a los problemas públicos no era cuestión de un simple cambio de partido. Además, la efectiva competencia electoral incitó la demagogia de los políticos, quienes comenzaron a prometer más de lo que verdaderamente podían cumplir. Cada vez eran más frecuentes plataformas de partido tan flexibles como su interés inmediato: obtener un espacio de poder.
- b) *Corrupción.* Al menos en el papel, con el cambio de partido en el gobierno a nivel federal, muchos esperaron una disminución de la corrupción en México. Aunque este problema siempre ha existido y existirá en todos los gobiernos del mundo, se tenía la expectativa de acciones contundentes para un mayor control y castigo de estos actos. No obstante, prevalecieron constantes y no menores actos de corrupción en todos los niveles de gobierno y en todos los poderes de la Unión, desde el expresidente de la República y su

21 Mauricio Merino, *op.cit.*

esposa, legisladores, secretarios de Estado y gobernadores, hasta presidentes municipales, funcionarios y jueces. Mediciones sobre la percepción de la corrupción en México realizadas por Transparencia Internacional desde la década de los noventa hasta ahora, reflejan los pobres avances en la materia.²² Igualmente, la ineficiencia del Sistema de procuración e impartición de justicia en su conjunto, la impunidad, la desigualdad ante la ley, la excesiva burocratización y la lentitud de los procesos judiciales, entre muchas otras carencias, mantuvieron en el imaginario del ciudadano mexicano escasas esperanzas de acceso a la justicia en el país.

- c) *Pobreza y desigualdad*. Por último, se encuentran las condiciones de desigualdad, pobreza y estancamiento económico del país.²³ En los últimos treinta años, las políticas económicas se han concentrado en la estabilidad de los indicadores macroeconómicos y no en la disminución de las disparidades en las estructuras de oportunidades. Es cierto que el problema de pobreza y desigualdad no surgió con la alternancia de partidos en el poder, pero desde que ésta se ha dado, las condiciones y políticas públicas para combatirla continuaron siendo similares y con escasos resultados. En estas circunstancias, con más de 53 millones de ciudadanos mexicanos que carecen de equidad de oportunidades de desarrollo económico, social, cultural y educativo, difícilmente puede aspirarse a crear sólidas condiciones de confianza política y de consolidar una democracia que vaya más allá de lo procedimental.²⁴ ¿Cómo construir y ejercer ciudadanía si una parte importante de la población vive al día?

En suma, la desconfianza hacia el sistema político mexicano se comprende por el accionar de sus actores e instituciones. Las expectativas de cambios drásticos en las formas de interacción política crecieron tan rápido en un breve periodo de tres años (1997-2000), y los avances democráticos parecían tan contundentes, que pocos pensaron que después de las elecciones del año 2000 se daría un retroceso o estancamiento tan súbito. Los actores políticos demostraron en poco tiempo que, sin importar origen ni partido, las posibilidades de confiar en ellos y en las instituciones que representan se reducían a un estrecho sector privilegiado por el mismo sistema económico y político, así como por aquellos ciudadanos que tampoco cambiaron sus formas de interactuar con los gobiernos al conservar una mezcla de costumbres políticas autoritarias en la práctica y democráticas en el discurso.

Fue durante este periodo cuando las mediciones de opinión pública comenzaron a ser más parte cotidiana de la vida política y académica en México. Estudios comparativos internacionales como el Latinobarómetro dejaron registro de la percepción sobre la confianza en las instituciones desde la década de los noventa. Este trabajo retoma sus datos para dar cuenta de la evolución de la confianza en las instituciones durante los años en que la transición a la demo-

22 Consultar Transparencia Internacional en URL: <http://www.transparency.org>

23 Entre 1980 y 2000, el crecimiento del PIB mexicano fue muy inferior en comparación con despuntes internacionales en los mismos años; únicamente tuvo 2.1% de promedio anual. Por ejemplo, el promedio de crecimiento anual de 1980 al 2000 en algunos países fue el siguiente: Estados Unidos, 3.1%; Costa Rica, 4.2%; Chile, 5.5%; Irlanda, 5.7%; Vietnam, 6.3%; Corea, 7.3 %; China, 10.2%. Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico México 1920-2006*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 628.

24 CONEVAL, *Informe de pobreza en México 2012*, México, 2013, p. 12.

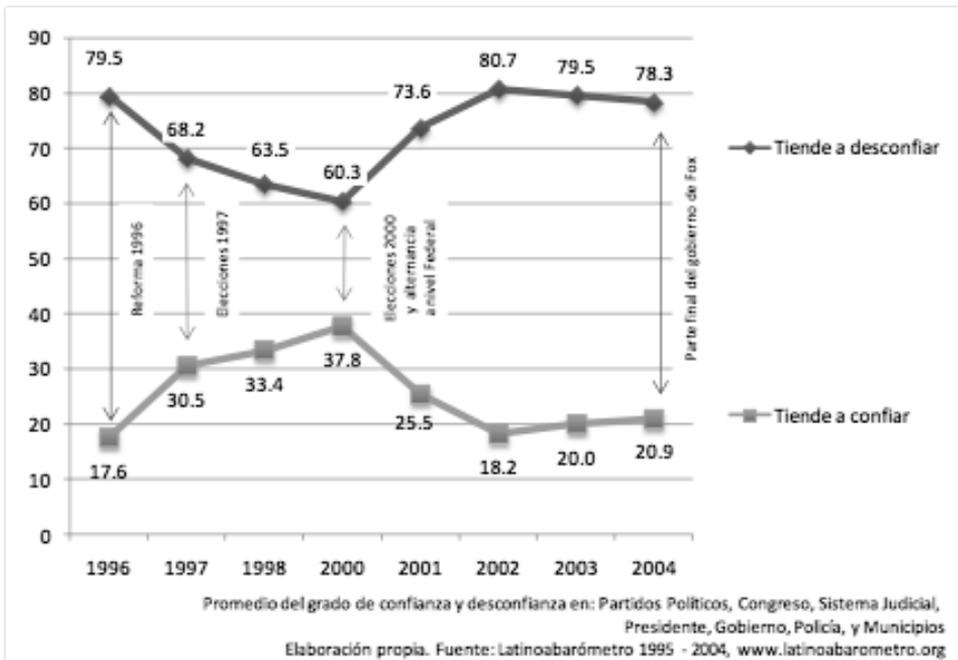
cracia comenzaba a consolidarse y la alternancia de partidos en todos los niveles de gobierno daba cuenta de una efectiva competencia partidista.

La desconfianza política en México (1996-2004)

El presente trabajo retoma los datos de las encuestas de Latinobarómetro entre 1996 y 2004, con objeto de analizar los cambios en los niveles de confianza en distintas instituciones. Si bien se reconoce que es un ejercicio que no profundiza en los cambios del fenómeno, sí ayuda comprender cómo la desconfianza y la confianza varían a partir de los elementos históricos, políticos y sociales mencionados en el apartado anterior.

En la gráfica siguiente, se muestra la variación anual entre 1996 y 2004 de confianza promedio hacia las principales instituciones en México: partidos políticos, congreso, sistema judicial, presidente, gobierno, policía y municipios.

Gráfica 1. Confianza y desconfianza políticas en las instituciones. México (1996-2004) (Porcentaje promedio)

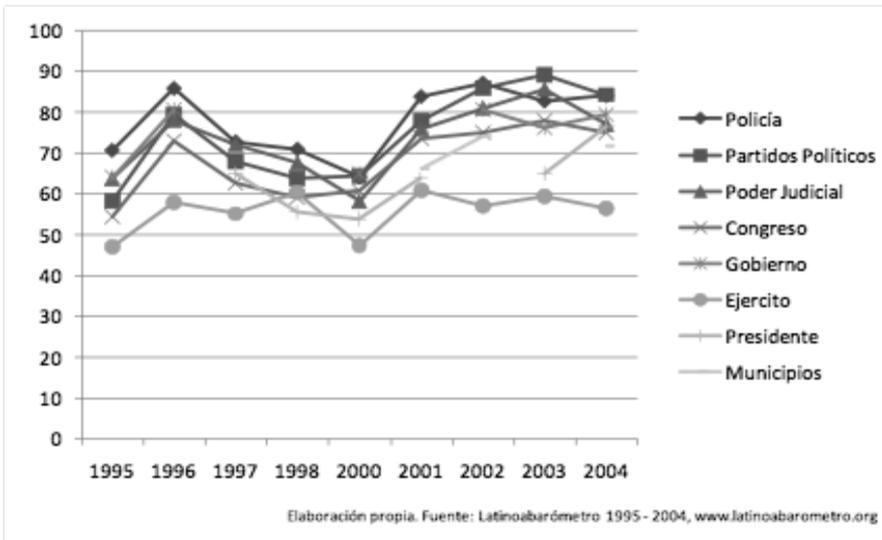


A partir de la gráfica anterior, se puede observar cómo en 1996 los niveles de desconfianza política eran especialmente elevados, por el contexto económico y político. Igualmente, se muestra cómo con la aplicación de las reformas electorales de 1996 y con las elecciones intermedias de 1997 y sus resultados históricos, comienza a consolidarse la credibilidad en un sistema

democrático plural y competido. Posteriormente, a partir de ese año y hasta las elecciones de 2000,²⁵ los niveles de confianza hacia las instituciones crecen hasta llegar al promedio máximo registrado hasta entonces: 37.8%; es decir, en tres años la confianza creció 20%. Enseguida, con la relativa alternancia en todos los niveles de gobierno, comenzaría la desilusión y se perderían los avances en sólo dos años. La inexperiencia, la falta de tacto político y los errores del primer gobierno federal de un partido distinto al PRI dejarían claro que las soluciones a los problemas nacionales rebasan las intenciones y el discurso.

En particular, los índices anuales de desconfianza hacia las instituciones políticas de 1995 a 2004 demuestran que su fluctuación es grupal, es decir, que el juicio de confianza política del ciudadano mexicano —salvo algunas excepciones— no es individualizado hacia cada una de las instituciones, sino que lo hace hacia el sistema político en su conjunto. Este fenómeno puede explicarse porque la acción *individual* de las instituciones influye de manera determinante sobre todo el sistema político. De esta forma, es importante notar que a partir de 1997 la desconfianza política comienza a disminuir con un promedio de desconfianza de 79% en ese año, hasta llegar a su punto más bajo registrado hasta ahora, con 60% después de las elecciones en el año 2000. No obstante, a partir de entonces y prácticamente inmediatamente después, la desconfianza comenzaría a crecer en todas las instituciones y alcanzó el promedio más alto en 2002, con 81%.²⁶

Gráfico 2. Desconfianza hacia las instituciones en México (1995-2004) (Porcentajes)

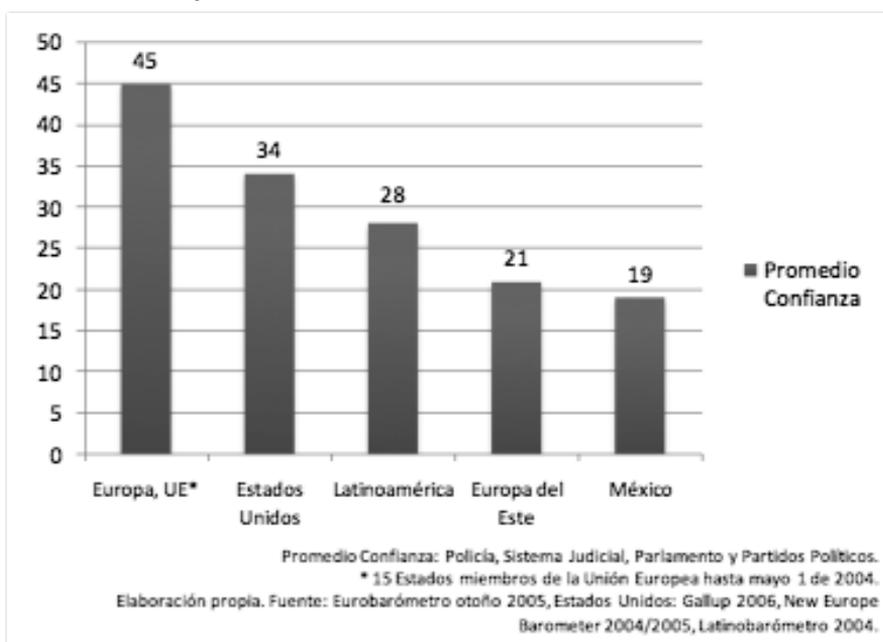


25 “En mayo de 1999 [...] 37% de los mexicanos consideraba al país como una democracia. [...] Para agosto de 2000, 66% de los mexicanos creía que lo era.” Mauricio Merino, *La transición votada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 224.

26 En estos años (1996-2004), las instituciones políticas menos confiables fueron la policía, con un promedio de confianza de 20%; el gobierno, con 20%; los partidos políticos, con 22%; el Sistema Judicial, con 24%; el Congreso, con 27.5%; los gobiernos municipales, con 28%; el presidente, con 36%, y las fuerzas armadas, con 62%. Otros cuerpos de influencia política, como las grandes empresas, tienen un índice de confianza de 35%; la televisión, de 37.5%, y la iglesia, de 62%. Latinoabárometro, en URL: www.latinobarometro.org

Ahora bien, el contraste internacional resulta pertinente. ¿Qué tan altos son los niveles de desconfianza política que se tenían entonces en México en comparación con otras democracias occidentales consolidadas y emergentes? Retomando estudios de opinión entre 2004 y 2006 en distintas regiones y países, México se ubicó como uno de los países con menores índices de confianza hacia las instituciones. Como se observa en la gráfica 3, en una comparación con los promedios de confianza en policía, sistema judicial, parlamento y partidos políticos, Europa del este postcomunista confiaba 2% más que México; Latinoamérica, 9%; Estados Unidos, 15%, y los países de la entonces Unión Europea, 26% más. Sin embargo, aunque la desconfianza hacia las instituciones políticas impera en todas las democracias, sean consolidadas o emergentes, es en estas últimas donde la tendencia a desconfiar es considerablemente mayor, como puede apreciarse en el gráfico siguiente.

Gráfico 3. Confianza en las instituciones. Democracias occidentales y México (Porcentajes)



La comparación en el ámbito internacional permite dimensionar el impacto que puede tener el fenómeno en la interacción política y social en México. Recordando que la confianza política es el aceite que facilita la corresponsabilidad gobierno-sociedad en cualquier país, queda claro que en México las condiciones están lejos de ser las ideales. Se tuvo la coyuntura histórica y la oportunidad de retomar un camino de entendimiento entre gobernados y gobernantes, pero se dispó. Las instituciones y los actores políticos en los años posteriores a los analizados en este trabajo mantuvieron los niveles de desconfianza política. Incluso instituciones que anteriormen-

te contaban con elevada credibilidad, como el Instituto Federal Electoral, perdieron crédito ante la ciudadanía.

Consideraciones finales

La actual desconfianza política en México ha sido nutrida a lo largo de su historia por diversas élites políticas. Desde la Colonia, la Independencia, la dictadura porfirista y el autoritarismo priista, hasta nuestros días, la clase política ha ejercido el poder con ineficientes, corruptos y en ocasiones inexistentes contrapesos o control, inspirando una sólida base de desconfianza hacia los políticos e instituciones.

Sin negar los avances logrados, al final del viaje el resultado de la revolución se quedó corto ante las necesidades de la sociedad mexicana. El amplio capital de confianza política cosechada durante los gobiernos de mitad de siglo pasado fue desgastándose hasta agotar la última de las posibilidades para extender el dominio partidista.

Se mostró que cuando los avances fueron contundentes en la congruencia entre discurso y hechos hacia el fortalecimiento de la democracia (1997-2000), la ciudadanía respondió con un incremento de confianza hacia las instituciones. No obstante, la desilusión con los gobiernos emanados de elecciones limpias y competidas no se hizo esperar, y los avances quedaron atrás gracias a los resultados del primer gobierno federal no priista en 71 años, y del resto de gobiernos estatales y municipales. Esta situación demostró que el sistema político mexicano no tuvo la capacidad de adaptarse y transformarse, porque los actores mantuvieron las costumbres autoritarias del anterior régimen y la desconfianza política regresó.

La activación de la confianza en lo electoral y lo político que requirió mucha negociación y voluntad para avanzar en un sentido democrático por parte de todos los actores políticos, ha tenido un evidente retroceso incluso durante los últimos años. Ya en el poder, la anterior oposición reprodujo costumbres antes criticadas al antiguo régimen: represión, clientelismo, imposición, exclusión de minorías, corrupción y contubernio con poderosos actores privados. Todos los partidos en la actualidad se quejan de las mismas prácticas, pero todos las reproducen dependiendo del nivel de gobierno, del estado y de la fuerza política con la que cuentan. Sin lugar a dudas, las consecuencias han sido un retroceso democrático o, cuando menos, un estancamiento, así como el afianzamiento del desencanto, que permea cada vez más sectores de la sociedad mexicana. Tal vez posturas pragmáticas señalen que es necesario redimensionar el problema y no asustarse demasiado con las actitudes antidemocráticas de los políticos e instituciones, pues el caso mexicano no es el único.

Sin embargo, lo que parece confirmarse, al menos hasta ahora, es que la democracia mexicana en términos generales se restringe a los discursos institucionales grandilocuentes y al marco legal; carece así de las costumbres y valores necesarios para el ejercicio efectivo de las relaciones políticas y sociales propias de esta forma de elegir gobierno. El problema es más complejo de lo que parece y va más allá de reformas institucionales. Si bien con las condiciones actuales no se percibe la posibilidad de cambio en las actitudes hacia el sistema político mexicano, es necesario replantear si lo que necesita la sociedad para desarrollarse es resignarse a este tipo de cultura de desconfianza, abusos y corrupción, o son acciones precisas, concretas y constantes para intentar cambiar gradualmente esta inercia.

¿Cuánta confianza puede haber en un gobierno que manipula constantemente las instituciones y recursos del Estado para combatir adversarios y beneficiar a particulares cercanos? ¿Se puede confiar en un sistema judicial que no trata a todos por igual, que no garantiza el ejercicio efectivo de la ley, que es lerdo y corrupto, que manipula el marco legal a su conveniencia? ¿Cómo confiar si algunas autoridades electorales son producto de una repartición de cuotas de poder entre partidos, alejándose mucho de la imparcialidad electoral? ¿Cómo alimentar la confianza política si lo único en que se impone la mayoría es en las condiciones de pobreza y desigualdad, cuando más de la mitad vive en condiciones de franco rezago e inequidad de oportunidades respecto del resto? ¿Cuánta confianza puede existir cuando el ejercicio democrático de contrapesos es más formalidad que práctica, cuando las complicidades entre poderes obedecen a intereses de grupo y no a los de la sociedad? ¿Qué calidad de información tiene la sociedad para decidir en su juicio de confianza política, con un oligopolio informativo en televisión, que da un trato a la nota que depende del momento político y del actor involucrado? ¿Qué confianza se pretende forjar con ciudadanos insatisfechos que se quejan mucho de sus actores e instituciones políticas, pero que hacen poco para cambiar esta situación y ayudan mucho a mantenerla en algunas ocasiones, al ser cómplices de la corrupción? ¿Cómo generar confianza si las instituciones del Estado mexicano no son capaces de cumplir con su función más básica: garantizar la seguridad de los habitantes del territorio?

Por su parte, aunque las consecuencias de mantener elevados niveles de desconfianza política no son claras ni unicasales, lo cierto es que la falta de confianza hacia las instituciones políticas en México ha tenido como principal perjuicio la mínima corresponsabilidad gobierno-sociedad, la cual puede comprobarse con la escasa participación e involucramiento ciudadano en asuntos públicos. Empero, son necesarios estudios más profundos para evaluar qué tanto la desconfianza política influye en la recaudación fiscal, el abstencionismo, el débil apego al Estado de derecho, el elevado costo del voto, la apatía política, entre otras posibles consecuencias. De esta manera, es necesario enfatizar en que lo importante no es que la ciudadanía confíe en los políticos e instituciones, sino que estos últimos sean confiables en su conducta pública cotidiana.

Se puede sintetizar que la diferencia entre un ciudadano que confía y otro que no lo hace en su gobierno radica en que el primero estará más dispuesto a colaborar con este último cuando sea necesario, a diferencia del segundo, que no lo hará o que, en su caso, tendrá que ser coaccionado. Aunque la confianza política no es determinante para mantener al gobierno, sí lo es para gobernar eficientemente, ya que no tiene que ver únicamente con la posible obediencia de los ciudadanos, sino con el potencial de cooperación. Es cierto que su función en las sociedades democráticas es un tema controvertido; sin embargo, puede sostenerse que la confianza en la democracia se constituye como un factor más que incide en el momento de tomar y efectuar decisiones colectivas, facilitando la gobernabilidad, ya que "sin [confianza] solamente son posibles formas muy simples de cooperación humana".²⁷ Al subrayar la importancia de la confianza política, no se defiende una postura romántica de la democracia, la cultura política y la participación ciudadana. Los resultados de este trabajo no enfatizan en que los ciudadanos confíen en sus políticos e instituciones, sino que estos últimos, en conjunto, prevean los beneficios sociales y políticos de ser confiables.

27 Niklas Luhmann, *Confianza*, Anthropos, Barcelona, 1996, p. 154.

Bibliografía

- Braithwaite, Valerie y Margaret Levy (coord.), *Trust and Governance*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2003, 386 pp.
- CESOP, *Encuesta telefónica sobre confianza en las instituciones*, Cámara de Diputados, México, 2014.
- Coneval, *Informe de pobreza en México 2012*, CONEVAL, México, 2013. p. 12.
- Consulta Mitofsky, *México: Confianza en las instituciones*, México, 2014.
- Córdova, Lorenzo, et al., *México 2012: desafíos de la consolidación democrática*, Tirant México, México, 2012, 311 pp.
- Cosío Villegas, Daniel (coord.), *Historia General de México*, Cólmez, México, 1994, 1103 pp.
- Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México*, Ed. Océano, México, 1999, 253 pp.
- Dogan, Mattei, "Erosion of Confidence in Thirty European Democracies", en *Comparative Sociology*, vol. 4, núm. 1, 2005, 11-54 pp.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, 1992, 308 pp.
- Flores, Julia, *A 50 años de la cultura cívica: pensamientos y reflexiones en honor al profesor Sidney Verba. Análisis en profundidad de temas específicos de la cultura política mexicana actual*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.
- Goldwin, Robert, "John Locke", en *Historia de la filosofía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 451-485 pp.
- Hardin, Russell, *Trust and trustworthiness*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2002, 234 pp.
- Latinobarómetro, 1996, 1997, 1998, 1999-2000, 2001, 2002, 2003, 2004 (en línea), Disponible en internet: www.latinobarometro.org
- Locke, John, *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid, 2000.
- Luhmann, Niklas, *Confianza*, Anthropos, Barcelona, 1996.
- Merino, Mauricio, *La transición votada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, 246 pp.
- Merino, Mauricio, *El futuro que no tuvimos*, Ed. Planeta, México, 2012.
- Meyer, Lorenzo, *Nuestra tragedia persistente: la democracia autoritaria en México*, Debate, México, 2013.
- Morales Mena, Agustín, "Representación, legitimidad y confianza política en sistemas democráticos", en Pablo A. González-Ulloa (coord.), *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, 75-101 pp.
- Offe, Claus, "How Can We Trust Our Fellow Citizens?", en Mark Warren (coord.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 42-87 pp.
- SEGOB, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012*, Secretaría de Gobernación, México, 2012.
- Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico México 1920-2006*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007.
- Warren, Mark E. (coord.), *Democracy and trust*. Cambridge University, Cambridge, 1999.