

# Democracia y confianza

Julia Isabel Flores

46

# Democracia y confianza

**Julia Isabel Flores**



# Democracia y confianza

Julia Isabel Flores

46

## **Instituto Nacional Electoral**

### **Consejera Presidenta**

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

### **Consejeras y Consejeros Electorales**

Mtro. Arturo Castillo Loza

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

### **Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva**

Lcda. María Elena Cornejo Esparza

### **Encargado de despacho del Órgano Interno de Control**

Lic. Luis Oswaldo Peralta Rivera

### **Encargada de despacho de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

Mtra. Nancy Natividad Rendón Fonseca

## **Democracia y confianza**

Julia Isabel Flores

Primera edición, 2023

D.R. © 2023, Instituto Nacional Electoral  
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,  
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8870-68-4

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8870-65-3

El contenido es responsabilidad de la autora  
y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*  
Distribución gratuita. Prohibida su venta

## **Contenido**

- 11 Presentación
- 15 Introducción
- 23 ¿De qué hablamos cuando hablamos de confianza?
- 35 ¿Cómo se crea la confianza en las instituciones?
- 47 El lado oscuro de la confianza: la desconfianza
- 61 La compleja relación entre democracia y confianza
- 83 El caso de México: Estado fuerte y confianza débil en las instituciones
- 121 Conclusiones
- 125 Bibliografía
- 145 Sobre la autora



A Lorenzo Córdova y Ciro Murayama  
por la defensa de los derechos ciudadanos  
y su lucha infatigable por la democracia.



## **Agradecimientos**

Este libro fue posible gracias a la colaboración solidaria de Patsy Alejandra Hernández Ramírez y Luis Felipe González Ávalos; su cuidadosa revisión y corrección de este documento son invaluableles.

Un indicador es una medida que resume infinidad de datos: Oscar Arturo Bringas realizó la acuciosa labor de análisis y procesamiento estadístico y Yael Cervantes llevó a cabo la recopilación de información estadística en los archivos del CIDE, por todo ello gracias.

Igualmente agradezco la generosidad de Roy Campos y Marcelo Ortega, de Consulta Mitofsky, por compartir conmigo los valiosos datos que me permitieron elaborar la parte concerniente a México.

Finalmente, mi agradecimiento al personal del Instituto Nacional Electoral (INE), en particular al licenciado Antonio Nava, por su buena disposición y paciencia.



# Presentación

La confianza, uno de los temas inherentes a la democracia, es analizado en esta obra por Julia Flores, quien parte de la idea de que la confianza es indispensable para la integración social y el compromiso cívico, lo que redundaría en la existencia de instituciones democráticas robustas.

A lo largo de cinco apartados, la autora ofrece reflexiones que permiten comprender los problemas que los sistemas democráticos enfrentan actualmente, en especial algunos temas que aquejan a México, de los que, además, sugiere algunas posibles soluciones. Entre los desafíos, indica Flores, están la violencia –que contamina la política interior y exterior de los países y fomenta el debilitamiento de los derechos humanos–, los valores democráticos –que colocan tanto a los gobiernos como a la ciudadanía ante la disyuntiva de elegir entre la seguridad y la libertad– y las desigualdades sociales –que exacerbando las tensiones

políticas y provocan que haya poca confianza en los actores políticos tradicionales y los partidos políticos-. Una de las aseveraciones propuestas en el libro es que los regímenes democráticos no parecen ser capaces de satisfacer las demandas de mayor participación directa por parte de la ciudadanía, lo que provoca el deterioro de la democracia.

En este sentido, la autora expone los alcances y limitaciones de la confianza, así como las condiciones que la convierten en un elemento de cooperación dentro de una sociedad; distingue entre la confianza interpersonal, la confianza social y la confianza política o en las instituciones. También propone la creación de la cultura de la confianza y hace énfasis en la importancia de la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia.

Adicionalmente, ofrece un análisis sobre la estrecha relación entre los niveles de confianza en las instituciones y el buen funcionamiento de estas; argumenta que la confianza en las instituciones depende de su legitimidad, competencia técnica y eficiencia para desempeñar sus funciones. La naturaleza impersonal de las instituciones, de acuerdo con la autora, dificulta que la ciudadanía cree lazos de confianza en ellas; sin embargo, la confianza en las instituciones es más importante que la confianza

interpersonal, porque estas poseen los recursos para que las y los ciudadanos alcancen sus metas.

Para Julia Flores, la cultura cívica constituye los cimientos de una democracia próspera: caracterizada por la participación política de la ciudadanía y la cooperación en la solución de problemas. Define la sociedad civil “como una esfera de organización social que ocupa el espacio entre el Estado y el mercado”, que juega un papel importante en el desarrollo de la democracia; agrega que las sociedades que han desarrollado altos niveles de confianza tenderán a desarrollar acciones en cooperación con la sociedad civil, mientras que las sociedades con niveles bajos de confianza se caracterizan por la ausencia de esta.

En la obra también se aborda el tema de los gobiernos abiertos, en donde hay una relación directa entre la transparencia, la participación y la colaboración de la ciudadanía en las políticas públicas. Define el gobierno abierto como aquel que entabla una relación dialógica con las y los ciudadanos, toma decisiones de acuerdo con sus necesidades y preferencias, facilita la colaboración entre la ciudadanía y las y los funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y, sobre todo, comunica abierta y transparentemente todas sus decisiones, con el fin de lograr niveles altos de confianza ciudadana.

En el último apartado, la autora desarrolla el caso de México y propone una alternativa a las distintas formas metodológicas existentes para el estudio de la confianza ciudadana en las instituciones.

La lectura de *Democracia y confianza*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, permite replantear la relación entre la ciudadanía y las instituciones, revisar las posibilidades para crear una nueva: de diálogo permanente, de mayor participación ciudadana en la resolución de problemas, de comunicación y confianza.

# Introducción

Uno de los mayores logros políticos del siglo XX ha sido el desarrollo de la democracia en el mundo. De acuerdo con la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la democracia es un sistema que se basa en “la libre expresión de la voluntad del pueblo para decidir su propio sistema político, económico y social; así como su plena participación en todos los aspectos de la vida” (ONU, 1948).<sup>1</sup> El buen gobierno determina la vida de los individuos y de los miembros de una comunidad, y organiza la utilización de recursos y la economía en general; y la ciudadanía quiere expresar su voluntad de manera amplia y profunda en todos los aspectos de la vida, no sólo con un voto cada periodo electoral.

---

<sup>1</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General sobre el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para promover y consolidar las democracias nuevas o restauradas.

Las democracias establecidas no parecen hoy ser capaces de dar respuesta a las crecientes demandas de participación directa de la ciudadanía, y el resultado es un desencanto cada vez mayor, entre otras manifestaciones de deterioro de la democracia. Instituciones como Freedom House (2020) y Corporación Latinobarómetro han dado cuenta no de mejoras, sino de alarmantes retrocesos en la mayoría de los países. Aunque el número de personas que acude a las urnas es más elevado que nunca, analistas y académicos sostienen que “la democracia parece estar estancada en el mundo, por no decir en franco retroceso” (Vike-Freiberga, 2014a). Aun siendo esenciales en una democracia, las elecciones son solamente una herramienta para llevarla a la práctica.

Nuevas formas de populismo y comportamientos autoritarios se están imponiendo en varios países con independencia de que hayan alcanzado un buen nivel democrático. El resurgir del terrorismo y la aparición de grupos violentos vinculados a cárteles locales y/o internacionales del narcotráfico no sólo contaminan la política interior y exterior de los países, sino que pueden acarrear un debilitamiento mayor de los derechos humanos y valores democráticos al obligar a los gobiernos a hacer frente al binomio libertad-seguridad, que algunos plantean como una disyuntiva inevitable (*cfr.* Flores, 2011).

Pese a la significativa reducción de la pobreza global, las desigualdades dentro de cada país están exacerbando las tensiones políticas en el plano doméstico. El crecimiento de las clases medias en países y regiones emergentes ha facilitado el acceso a la educación y a la tecnología a millones de ciudadanos, cuyas necesidades y expectativas se han disparado, y hoy resultan un factor de presión ante las debilitadas instituciones públicas.

Por un lado, los nuevos movimientos prodemocráticos –a menudo impulsados por las generaciones más jóvenes– utilizan las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para generar los valores de una democracia global. Por otro, la crisis económica que empezó en 2008 ha creado tensiones, particularmente en las democracias consolidadas, donde las clases medias sufren un empeoramiento en sus niveles de vida. Las expectativas de los ciudadanos se están viendo frustradas a tal ritmo que las instituciones comienzan a resquebrajarse.

La progresiva fragmentación de la toma de decisiones –consecuencia y factor determinante de la democracia moderna– provoca dificultades en la efectividad de las políticas a pesar de que tanto las sociedades como sus dirigentes están cada vez mejor informados. Mientras la crisis en la democracia se manifiesta en diferentes partes

del mundo, las similitudes entre las regiones nunca han sido tan evidentes. La gente tiene ansias de movilidad, interacción y participación dentro y fuera de las fronteras nacionales, pero a menudo la defensa de las identidades conduce a la exclusión y la radicalización.

Las desigualdades dentro de cada país están exacerbando las tensiones políticas y han provocado un desplazamiento de la confianza hacia nuevos liderazgos y formas de organización en detrimento de los partidos políticos y de los actores tradicionales de la política. Todo esto se refleja en un deterioro de la democracia.

Bauman afirma que

lo que está pasando ahora, lo que podemos llamar la crisis de la democracia, es el colapso de la confianza. La creencia de que los líderes no sólo son corruptos o estúpidos, sino que son incapaces. Para actuar se necesita poder: ser capaz de hacer cosas; y se necesita política: la habilidad de decidir qué cosas tienen que hacerse. La cuestión es que ese matrimonio entre poder y política en manos del Estado-nación se ha terminado (Bauman, 2016).

En ese sentido, explica que “el poder se ha globalizado pero las políticas son tan locales como antes.” “La política

tiene las manos cortadas”, señala. La gente ya no cree en el sistema democrático porque no cumple sus promesas. Es lo que está poniendo de manifiesto, por ejemplo, la crisis de la migración. El fenómeno es global, pero actuamos en términos parroquianos. Las instituciones democráticas no fueron diseñadas para manejar situaciones de interdependencia. La crisis contemporánea de la democracia es una crisis de las instituciones democráticas (Bauman, 2016).

¿Es verdad, como señala el sociólogo, que la crisis contemporánea de la democracia es una crisis de las instituciones democráticas? El presente texto lo he organizado en cinco apartados, en los cuales me he propuesto examinar el concepto de confianza en su relación con la democracia, correspondencia fundamental para entender las sociedades contemporáneas.

La globalización y los avances tecnológicos han implicado constantes desafíos ante la reconfiguración de creencias, tradiciones, normas, pautas de comportamiento y formas de convivencia, que han traído como consecuencia cambios en los conceptos y sus contenidos. El primer apartado de este texto, *¿De qué hablamos cuando hablamos de confianza?*, se dedica a precisar los distintos significados, alcances y limitaciones en la forma de entender la

confianza y las condiciones generales bajo las cuales se convierte en un elemento fundamental para la cooperación en las sociedades; se exploran conceptos como la confianza interpersonal, la confianza social y la confianza en las instituciones (confianza política). El segundo apartado, *¿Cómo se crea la confianza en las instituciones?*, indaga sobre la creación de una cultura de la confianza y la importancia de la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. Se efectúa una revisión del concepto de capital social que, postulado en la década de los ochenta, ha influido en diversas consideraciones sobre la participación de la sociedad organizada en la construcción de la democracia.

La revisión del concepto y el examen de la confianza en las instituciones obligan al estudio –necesariamente breve en este texto– de la otra cara de la confianza que aquí he llamado *El lado oscuro de la confianza: la desconfianza*, que se aborda en el tercer apartado. En el pensamiento contemporáneo predomina la consideración de la confianza como una fuerza positiva que trae consigo frutos positivos. Si bien las investigaciones sobre la confianza parten con frecuencia de estos presupuestos, es importante analizar el lado oscuro de la confianza, la *desconfianza*, que no es la simple inversión de un concepto.

El cuarto apartado de este texto, *La compleja relación entre democracia y confianza*, se dedica a dilucidar las relaciones entre la confianza y las percepciones del funcionamiento democrático, dado que implican procesos diferentes, en los que los niveles de confianza se ven reflejados –más que influyen– en la efectividad de las instituciones económicas y políticas. Esto pone en entredicho la generalización de modelos desarrollados para sociedades democráticas y homogéneas, y provee las bases para una comprensión alternativa de los procesos de formación de capital social. Una sección de este apartado se orienta al examen de la confianza y el desempeño institucional y la pérdida de confianza en las instituciones. Al respecto se plantean varias hipótesis y se indaga en aquellos factores que se tendrían que examinar para evaluar los niveles generales de confianza política. De este modo, podemos explorar los tipos de confianza institucional que afectan el respaldo de los ciudadanos en las instituciones. De igual forma, se indaga en fenómenos de data reciente como la desconfianza en los expertos y la confianza en la web y sus posibles efectos sobre la democracia y la política.

Finalmente, el quinto apartado, *El caso de México, Estado fuerte y confianza débil en las instituciones*, contiene una aproximación metodológica que explora alternativas al

estudio y medición de la confianza predominantes en la teoría y su forma de clasificación actual (básicamente unidimensional). Sugiere *analizar la confianza como proceso* y concentrarse en la acción, que permite un enfoque orientado a las formas en las que el pasado, el presente y el futuro han moldeado a la confianza y sus manifestaciones en el comportamiento cotidiano, en la evaluación de la información disponible y en la anticipación del futuro que resulta bajo condiciones de incertidumbre y riesgo.

Este texto ha sido construido con una intención básicamente didáctica, asumiendo la tarea de compilar y analizar tópicos tan diversos, aunque transversales, a la democracia y la confianza. En consecuencia, se ofrecen diversas reflexiones que servirán como guía no sólo para comprender y pensar los problemas a los que nos enfrentamos, sino también para buscar posibles soluciones.

# ¿De qué hablamos cuando hablamos de confianza?

En las últimas décadas, las transformaciones experimentadas por las sociedades se han convertido en uno de los debates más importantes para la ciencia política y la sociología. Una parte sustancial del debate ha estado enfocado en consideraciones acerca de la relación entre democracia y confianza.

Los científicos sociales se han dado cuenta del carácter central de la confianza para la organización social y la vida política; no obstante, un análisis de las formas en las que se utiliza el término *confianza* en la literatura sociológica y en la ciencia política revela un desacuerdo entre los especialistas con respecto a su definición, sus características y la naturaleza de la confianza. La multiplicidad de significados del término crea confusiones conceptuales y de medición porque las palabras *credibilidad*, *fe* y *confianza*

son utilizadas como sinónimos de confianza;<sup>2</sup> de igual forma, en cuanto a su antónimo, la *desconfianza*, se utiliza como sinónimo de términos como *recelo*, *sospecha* y *susplicacia* (Marsh y Dibben, 2005).

Más aún, no hay un consenso entre los estudiosos sobre el objeto de la confianza. ¿Se puede confiar solamente en las personas o también en las instituciones y en los Estados? ¿Existen diferencias entre la confianza en las personas (interpersonal) y la confianza en las instituciones (institucional)?

La relación entre democracia y confianza se ha movido de la periferia al centro del debate en los años recientes. Una vez que "se trajo de vuelta de nuevo al Estado", los teóricos de la democracia se enfocaron en las formas de asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas (*accountability*) de los funcionarios del gobierno (Sckopol, 1982). No obstante, se da una paradoja: a medida que el Estado se regula más, más se le cuestiona. Esta espiral, aparentemente incontrolable, parece amenazar la democracia y las libertades personales (Córdova *et al.*, 2016).

---

2 Véase sobre los significados del término (*trust, confidence, reliability and faith*) Luhmann (1988), Offe (1999) y Levi (1988).

En el centro del escenario están las cuestiones que tienen que ver con las presuposiciones sociales y culturales de la democracia en general, y en particular con las fuentes de confianza del gobierno y de los actores civiles; el papel de la sociedad civil en la generación de la confianza social y en contribuir a la coordinación social en su relación con el gobierno democrático efectivo.

La idea guía que subyace en el discurso teórico norteamericano de la sociedad civil es que la confianza es necesaria para la integración social y el compromiso cívico, y por lo tanto, para la existencia de instituciones democráticas robustas que son generadas en las asociaciones voluntarias.

Autores como Gambetta definen la confianza y las condiciones generales bajo las cuales se vuelve un elemento crucial para la cooperación. Entendida la cooperación en el sentido amplio de agentes, tales como individuos, empresas y gobiernos que acuerdan bajo cualquier juego de reglas (un contrato) que será observado en el curso de su interacción. Dichos acuerdos no necesariamente tienen que ser el resultado de una comunicación previa, pero pueden emerger implícitamente en el curso de la interacción misma, y las reglas no necesariamente tienen que ser escritas, pero pueden ser establecidas como resultado

de un hábito, previa experiencia exitosa, ensayo y error, etcétera (Gambetta, 1988).

Una de las acepciones de confianza más utilizadas es la del propio Gambetta (1988), que define a la confianza, o simétricamente a la desconfianza, como:

Un nivel particular de la probabilidad subjetiva con la que un agente valora si otro agente o grupo de agentes llevará a cabo una acción particular, antes de que pueda monitorear dicha acción (o independientemente de su capacidad de monitorearla), así como dentro de un contexto en el que este afecta su propia acción (p. 217).

Esta definición es útil para clasificar a las personas que tienen alta y baja confianza, pero no indica cómo se establecen y se mantienen las relaciones confiables. La confianza en la generación de respuestas positivas a las transformaciones económicas y políticas que facilitan la cooperación ha obligado a establecer distinciones entre los tipos de confianza: la confianza interpersonal (*trust*), la confianza social y la confiabilidad en el gobierno (*confidence*). Ello implica la existencia de niveles de confianza densos (*thick interpersonal trust*) y niveles de confianza tenues (*thin interpersonal trust*).

### **Confianza interpersonal**

La confianza interpersonal es una emoción social que involucra un proceso inconsciente de manejo de la información hacia los otros usando directamente mecanismos psicológicos heredados. Implica niveles de confianza fuertes y la existencia de lazos densos. Es el primer tipo de confianza que las personas desarrollan en su vida: confianza en la familia, los amigos, los parientes. La confianza interpersonal es necesaria para el desarrollo de actitudes positivas hacia los demás, lo que posibilita la interacción social.

Esta confianza básica es llamada *confianza particularizada* por autores como Uslaner (2002), porque está vinculada a características personales como el género, la etnicidad y el contexto sociocultural. En este caso la confianza depende de la similitud y la existencia de relaciones emocionales fuertes entre las personas y por lo general se restringe a quienes tienen los mismos antecedentes, lo que la hace menos riesgosa; sin embargo, produce fuertes lazos sociales que no incluyen a personas de otros grupos que tienen acceso a distintos recursos (Uslaner, 2002).

La confianza interpersonal densa se vuelve automática, al punto que la gente no llega a percibirla como tal. Lo opuesto también puede darse: en la medida en que la gente

tiene información negativa sobre una persona y en la medida en que existe más familiaridad son menores las posibilidades de confiar en ella.

La confianza interpersonal densa se origina en relaciones con lazos fuertes y depende de las personalidades de quien confía y del depositario de esa confianza, incluye una familiaridad con el otro y un fuerte compromiso emocional con la relación. Este tipo de confianza, como señala Giddens (1990), es la base para crear un sentido de realidad social.

### **Confianza social (confianza interpersonal tenue)**

En las sociedades contemporáneas, caracterizadas por su diversidad, las personas interactúan con otras a quienes no conocen bien, que a su vez pertenecen a distintos círculos (Simmel, 2014). La interacción con estas personas implica el desarrollo de lazos sociales tenues que son indispensables para obtener recursos.

Este tipo de confianza, también llamada *confianza generalizada* (Uslaner) implica una esperanza de que las demás personas cumplirán nuestras expectativas: ser honestas, imparciales y razonables en el trato con nosotros. Dichas expectativas pueden depender de una noción de moralidad, reglas éticas compartidas o ser de naturaleza

más pragmática, de allí que Hardin (1998) señale que la confianza es “un interés encapsulado” basado en el conocimiento de los otros, sus metas e intereses. Este tipo de confianza es necesario para una interacción exitosa.

En el caso de la confianza generalizada, que implica la ausencia de relaciones previas, la confiabilidad depende de la imagen y/o cercanía de los intermediarios en los cuales se busca obtener información sobre aquellos en quien se habrá de confiar; es decir, depende significativamente de la reputación, ya sea de estos, o del intermediario (Coleman, 1990; Levi, 1988).

En ocasiones, la falta de intermediarios confiables es sustituida con la corrupción, amenazas o miedo; Sztompka (1999) los señala como “sustitutos funcionales de la confianza”. No obstante, estos sustitutos son incongruentes con un elemento esencial de la confianza: la libertad que proporciona la confianza para pensar y expresar las propias ideas. Esta libertad trae como consecuencia la oportunidad de ser cuestionado y criticado y el derecho a ser reconocido y, en su caso, recompensado (Solomon y Flores, 2001).

En suma, la confianza generalizada o social se crea al interactuar con personas a las cuales no se conoce bien y depende de la reputación de aquellos en quienes se

pretende confiar y/o del intermediario. Depende de lazos tenues y se basa en las expectativas sobre el comportamiento del otro, así como en la existencia de reglas éticas y formales. Si bien este tipo de confianza siempre implica la posibilidad de asumir riesgos como la falta de reciprocidad, expectativas no cumplidas e incertidumbre, también puede conllevar beneficios si la confianza es recíproca.

### **Confianza en las instituciones**

Como en el caso de otras emociones sociales, los mecanismos de la confianza representan adaptaciones para resolver problemas humanos básicos. Tanto la confianza interpersonal como la social, involucran mecanismos emotivos. En cambio, la confiabilidad (*confidence*) es un juicio social. Se hacen juicios de confianza cuando debe decidirse creer en otros, en aquellas situaciones en las que los mecanismos afectivos y emotivos de confianza no están involucrados, por ejemplo, los actores políticos o el desempeño institucional. En estas situaciones sustituimos los procesos de los mecanismos heredados por el uso de mecanismos psicológicos cognitivos, esto es, empleando el pensamiento consciente, la deducción lógica y la evaluación de la evidencia.

La mayoría de los estudiosos de la ciencia política utilizan el término *confianza política* (Newton, 2001; Secor y O'Loughlin, 2004; Uslaner, 2002), mientras que los sociólogos tienden a remitirse más bien a la *confianza en el sistema* (Giddens, 1990; Luhmann, 1988) para referirse a la confianza impersonal. Independientemente del término que se utilice, la confianza en las instituciones difiere significativamente de la confianza en las personas, porque no "presupone encuentros con los individuos o grupos que de alguna forma son responsables de ellos" (Giddens, 1990, p. 83). Es la naturaleza impersonal de las instituciones lo que dificulta la creación de confianza en ellas, ya que resulta difícil confiar en principios abstractos o en entes anónimos que no expresan sentimientos o emociones. Sin embargo, la confianza institucional tiene el potencial para alentar una diferencia voluntaria a las decisiones institucionales y acrecentar el apoyo público con las reglas e instituciones existentes.

No obstante, algunos investigadores rechazan la posibilidad de que se pueda confiar en las instituciones; por ejemplo, para Levi la confianza sólo se puede dar entre las personas, mientras que la confiabilidad (*trustworthiness*) puede ser vinculada tanto a las personas como a las instituciones. En el caso de la confianza en el Estado, que es una de las instituciones sociales modernas más

importantes, la autora señala que las personas no confían *per se* en el Estado, sino que “declaran una creencia de que, en promedio, sus agentes probarán ser confiables” (Levi, 1988, p. 80).

Por consiguiente, autores como Levi y Hardin señalan que lo que se requiere es dar cuenta en un micronivel del funcionamiento del gobierno. Ello significa que los ciudadanos tendrían que percibir a quienes representan al Estado como individuos confiables.

Independientemente del enfoque teórico, en las sociedades modernas la confianza en las instituciones es incluso más importante que la confianza interpersonal, dado que las instituciones concentran recursos que permitirían a los individuos alcanzar sus metas.

Un funcionamiento efectivo de las instituciones, y particularmente del Estado, acrecienta los niveles de confianza institucional. Como resultado, es más probable que para los problemas de la vida cotidiana los ciudadanos se apoyen en el gobierno y sus instituciones. Por lo tanto, la confianza en las instituciones dependerá de su legitimidad percibida, competencia técnica y capacidad para desempeñar sus funciones de manera eficiente.

En la teoría social y política contemporánea se asume que los Estados confiables se asocian con la existencia de democracias y de sociedades civiles donde los ciudadanos pueden participar plenamente y, en alguna medida, controlar a sus instituciones (Dahl, 1971; Misztal, 2013; Newton, 2001; Putnam, 1993; Secor y O'Loughlin, 2004). Siguiendo los conceptos de Fukuyama (1995), *sociedades de alta confianza* tendrían el potencial para llevar a cabo acciones cooperativas a largo plazo y asociaciones a través de la sociedad civil, y *sociedades de baja confianza* se caracterizan por la ausencia de sociedad civil y la prevalencia de relaciones entre grupos.



# ¿Cómo se crea la confianza en las instituciones?

Una parte sustancial del debate acerca de las transformaciones en las sociedades contemporáneas ha sido dedicada a consideraciones acerca del papel que en ellas ha jugado la sociedad civil. Esta, definida generalmente como una esfera de organización social que ocupa el espacio entre el Estado y el mercado, ha sido aclamada no solamente por el papel que le ha sido atribuido en la transformación del sistema político, sino también porque “el concepto de sociedad civil puede ser visto como conteniendo los elementos necesarios para el desarrollo de las bases democráticas de la vida socioeconómica moderna” (Miller, 1992).

Dada su importancia para la gobernabilidad democrática, la investigación en ese campo ha tratado de explicar cómo se forma la ciudadanía democrática, que es, en opinión de algunos autores, elemento esencial de la cultura cívica,

que constituye los cimientos de un gobierno democrático (Almond y Verba, 1963). Cuando los ciudadanos piensan y actúan de acuerdo con las virtudes de la ciudadanía democrática, forman las bases para una democracia próspera caracterizada por la participación política extendida y la cooperación necesaria para dar resolución a problemas de acción colectiva (Putnam, 1993).

Para su estudio, la mayoría de los autores se enfoca en tres dimensiones: confianza generalizada en los demás, normas de la ciudadanía y participación en organizaciones. Estas dimensiones comprenden los aspectos cognitivos (confianza y normas) y estructurales (involucramiento en la organización) de la ciudadanía democrática, o lo que se ha llamado “comportamiento ciudadano”, que se define como actitudes y comportamientos que conducen a una sociedad civil y una democracia representativa de alta calidad.

La confianza social es uno de los componentes más importantes de las diversas concepciones del capital social y, como tal, le ha sido atribuido un papel significativo en proveer el contexto para la emergencia y el mantenimiento de sociedades estables, democráticas y economías efectivas. Su papel en estos procesos se ha hecho extensivo para el estudio de todas las sociedades, tanto en aquellas

con democracias consolidadas, como en las sociedades cuyas democracias están en proceso de consolidación y en aquellas que atraviesan procesos de transición.

Foco central del interés académico ha sido el relativo a los beneficios de la asociación cívica y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales para la creación de la democracia liberal, en particular desde la aparición de la teoría de Robert Putnam sobre las relaciones entre la sociedad civil y la democracia (Putnam, 1993). El trabajo de Putnam destaca la importancia de la acción concertada centrándose no sólo en los principios explícitos de la democracia participativa, sino en la existencia de normas generalizadas de reciprocidad y en la confianza.

Putnam (1995, 2000) otorga a la confianza un papel esencial en la creación de las condiciones propicias para la democracia. Insiste en que la confianza es aprendida de la participación en diversos tipos de asociaciones. La confianza social y la membresía en las asociaciones constituyen el capital social, que es fundamental para el desarrollo de instituciones políticas, así como de la actividad económica.

La confianza social es uno de los componentes del capital social y se ha definido como "las normas de reciprocidad

generalizada y confianza aprendidas en redes de compromiso cívico" (Putnam, 2000). La novedad del concepto de *capital social* en la versión de Putnam, Inglehart y otros resulta de complementar las redes y actividades de las organizaciones (asociaciones voluntarias) con un sistema de normas (confianza y reciprocidad). Así, la discusión acerca de la confianza social es una continuación natural del debate acerca de la sociedad civil, pero poniendo el acento en un recurso moral más que en otra cuestión (Putnam, 1993). Aunque tanto las redes como la confianza son componentes del capital social, algunos autores enfatizan la superioridad de la confianza social sobre el comportamiento participativo: "Las redes cívicas pueden mejorar la vida social, pero las conexiones sociales son distintas y secundarias a los valores morales", apunta, por ejemplo, el trabajo de Uslaner (1999).

No obstante, el concepto de capital social ha recibido críticas, como señalan Jackman y Miller (1998). La discusión reciente del capital social trata a la confianza, las normas y la reciprocidad como factores exógenos en la generación del desempeño institucional. Stoker, Levi (2000) y Rothstein (2000), entre otros, lo hacen particularmente con respecto a su funcionamiento en sociedades segmentadas, con grandes brechas sociales, en donde la confianza interpersonal no necesariamente se traduce

en beneficios democráticos; en suma, se apunta que la confianza no es equivalente a capital social.

Desde la perspectiva culturalista, se enlistan una serie de razones por las que la efectividad institucional se apoya en las normas y las redes. Boix y Posner (1998) señalan cinco dimensiones de la influencia positiva del capital social sobre el gobierno: la relación entre la articulación de los intereses ciudadanos y las expectativas y las respuestas de las élites; la reducción de costos para las políticas públicas y su implantación; la transformación de los intereses ciudadanos particularistas hacia lo colectivo; incrementos en la efectividad de la burocracia (confianza y reciprocidad entre instituciones); y un aumento en la capacidad de los líderes para hacer los compromisos necesarios sin perder el apoyo de los miembros de sus grupos. Las relaciones entre las culturas de la confianza, tolerancia y calidad, durabilidad y estabilidad de los sistemas democráticos se han examinado empíricamente y los resultados parecen confirmar que el capital social es de crucial importancia para el desarrollo de sistemas democráticos (Inglehart, 1997 y 1999).

La confianza social y las normas de reciprocidad también han sido consideradas esenciales para el desarrollo del compromiso cívico. Las redes de participación en

asociaciones voluntarias están próximas a la confianza social, que es la otra faceta del mismo factor subyacente: el capital social. Una correlación positiva entre estos dos elementos parece plausible, ya que para algunos autores como Uslaner (1999) "la confianza generalizada permitirá que la gente esté más deseosa de tomar parte en actividades en sus comunidades y asumir compromisos morales". Inicialmente, esta relación se pensó como una relación mutua, pero las investigaciones más recientes han puesto de relieve que la conexión es más fuerte de la participación a la confianza interpersonal que al contrario (Brehm y Rahn, 1997).

La confianza social ha sido considerada como responsable de generar varias formas de participación en política, tales como discutir de política, votar, apoyar a un partido o un candidato. La confianza, en fin, ha tendido a ser vista como un recurso cultural de las sociedades (Sztompka, 2001) y entendida como un eslabón perdido en el desarrollo económico. La importancia de la confianza para el surgimiento de hábitos éticos y obligaciones morales recíprocas (Fukuyama, 1995) ha resultado en la identificación del capital social como una influencia positiva para la productividad económica.

En la investigación empírica existen básicamente tres argumentos acerca de cómo se produce la confianza ciudadana y la confianza en las instituciones. El primero se origina en el trabajo ya clásico de Robert Putnam (1993) acerca de las variaciones en la eficacia democrática en regiones de Italia en el que señala que lo que hace funcionar a la democracia es el capital social y la confianza producida si los ciudadanos se involucran en asociaciones voluntarias horizontales. A niveles agregados los trabajos de Putnam (1993) muestran correlaciones muy fuertes entre la densidad del campo de las organizaciones voluntarias y la eficiencia democrática. En la Encuesta Mundial de Valores (Inglehart, 1997) las sociedades más democráticas y desarrolladas aparecen con valores más altos en las medidas para la confianza general. Los trabajos de Putnam e Inglehart sugieren que el capital social como manifestación de la cultura política es una precondition importante de la democracia.

En los niveles micro, en cambio, se encuentran resultados distintos. Si bien existe evidencia empírica para la tesis de que mientras una persona es miembro de más organizaciones, es más probable que confíe en otros ciudadanos, es difícil deducir cómo funcionan las explicaciones causales.

Un segundo argumento (en contraste con los postulados de Putnam) propuesto por Jackman y Miller (1998), sostiene que el capital social debe ser colocado en un marco de elección racional (*rational choice*), que "endogeniza" el capital social y enfatiza los incentivos, particularmente los institucionales, que producen confianza. Así, en este marco, serían las instituciones las que producen un capital social y contribuyen a la creación de una cultura. Las teorías del nuevo institucionalismo y de la elección racional (*rational choice*) sostienen, por el contrario, que la confianza en las instituciones políticas es políticamente endógena, refleja el desempeño del gobierno y la percepción de los individuos de ese desempeño (Jackman, R.W y Miller, R.A., 1998).

Una tercera posición, postulada por las teorías culturalistas, sostiene que la confianza en las instituciones es políticamente exógena, refleja una socialización temprana en valores culturalmente determinados y en la confianza interpersonal derivada de relaciones cara a cara establecidas a largo plazo (Inglehart, 1977b). Esta tercera posición sostiene que la gente no evalúa solamente a las instituciones actuales, sino también su trayectoria histórica y, por lo tanto, la confianza se relaciona con una memoria colectiva (Rothstein, 2000).

### **Cultura de la confianza**

La cultura de la confianza es un sistema en el que reglas, normas y valores regulan la confianza general y la confianza recíproca. Existen obligaciones normativas para confiar y también para ser digno de confianza. Un ámbito para ambos tipos de obligaciones son los roles sociales. Hay, por ejemplo, roles sociales que incluyen un imperativo normativo para confiar en otros, así, las profesiones de médico, sacerdote o trabajador social necesitan de la confianza de los demás. De otros se espera que actúen de modo confiable: jueces, árbitros, etcétera. Todos ellos son roles sociales que siguen reglas específicas de confianza. No obstante, existen roles culturalmente difusos que demandan y refuerzan confianza generalizada, en este caso se encuentran los gremios con larga tradición, corporaciones, etcétera.

Una vez que la cultura de la confianza surge y se enraiza fuertemente en el sistema normativo de una sociedad, se convierte en un factor que influye poderosamente en las decisiones para confiar, puede convertirse en una fuerza estabilizadora que a su vez garantice la persistencia y continuidad de la confianza. Autores como Sztompka y Levi señalan varias circunstancias sociales que hipotéticamente pueden ser postuladas como conducentes al

surgimiento de una cultura de la confianza. En general podríamos sintetizarlas en las siguientes:

En primer lugar, *la coherencia normativa*, como opuesta a un caos normativo o a lo que Durkheim llamó la anomia. Las normas –legales, morales, costumbres– proveen un sólido esqueleto a la vida social y su cumplimiento efectivo asegura su naturaleza vinculante. Una segunda condición estructural es *la estabilidad del orden social*, opuesta al cambio radical. Si las redes de grupos, asociaciones, instituciones, regímenes, son perdurables y continuas, proveen puntos de referencia para la vida social (un sentimiento de seguridad). El cambio social es compatible con la confianza sólo si procede gradualmente, en forma regular y predecible, con ritmo lento y en una dirección consistente.

Un tercer factor contextual, macrosocial, que conduce a la confianza, es *la transparencia de las organizaciones sociales*, lo contrario al secreto y el ocultamiento de la información. La disponibilidad de información acerca del funcionamiento de las instituciones provee de sentimientos de seguridad y predictibilidad.

Un cuarto factor es *la familiaridad*, lo contrario a la extrañeza o el desconocimiento del ambiente en que las personas se desenvuelven.

La quinta condición es *la rendición de cuentas de las instituciones*, e incluso de otras personas, como opuesta a la arbitrariedad e irresponsabilidad. Cuando hay un juego de reglas y controles para la conducta que aseguran el correcto funcionamiento de las instituciones, se creará confianza en que las normas serán observadas y en que aun en el caso de no serlo, habrá recursos para corregirlas.

La confianza, por lo general, trae consecuencias benéficas para los implicados en relaciones sociales, para los grupos a los que pertenecen y para la cohesión de la vida social. Si falta la confianza, el vacío resultante tiende a ser llenado con alternativas que juegan funciones similares; así, entre los sustitutos funcionales de la confianza se encuentran el providencialismo, la corrupción, el crecimiento de la sobrevigilancia, la construcción de guetos o de fronteras internas en la sociedad, el paternalismo y, finalmente, la externalización de un proceso en el cual las personas depositan su confianza en otras sociedades, agentes o líderes.



# El lado oscuro de la confianza: la desconfianza

En la literatura contemporánea predomina la consideración de la confianza como una fuerza positiva que trae consigo frutos positivos. Si bien las investigaciones sobre la confianza parten con frecuencia de estos presupuestos, es importante advertir el lado oscuro de la confianza, la *desconfianza*, y tomarlo en cuenta en la investigación. La desconfianza (*distrust*) no es la simple inversión del concepto de confianza, si bien ambos conceptos están estrechamente vinculados (Luhmann, 1990), tampoco es el *recelo* (*mistrust*) ni la *falta de confianza* (*untrust*), aunque están relacionados.

Habría que plantear entonces una serie de preguntas que no han sido suficientemente exploradas en la literatura especializada: ¿qué significa el espacio entre confiar y desconfiar, y cómo funciona?, ¿cómo se relacionan?, ¿dónde

y hasta qué punto juegan un papel?, y ¿cómo una puede convertirse en la otra?

Una breve revisión de la literatura sobre la confianza en las ciencias sociales revela un creciente interés en la desconfianza. Lo que alguna vez fue considerado un efecto secundario de la violación de la confianza en lugar de una construcción en sí mismo (Tyler, 2003), ha asumido mayor significado. La mayoría de las concepciones de desconfianza (*distrust*) parecen tener su origen en la sugerencia de Luhmann de que aquellos que eligen no confiar "deben adoptar otra estrategia negativa para reducir la complejidad" (Luhmann, 1979).

El significado de desconfianza como un concepto en sí mismo se pone de relieve de manera patente cuando se le sitúa con ideas sobre el manejo de riesgos y la confianza social o pública (*cfr.* Marsh y Dibben, 2005). Desde la perspectiva de la comunicación de riesgo, la desconfianza pública es entendida como una tendencia cultural que disminuye a mayor información, lo que implica reconocer que las "concepciones de las personas sobre riesgos reflejan una racionalidad más rica y amplia" (Cvetkovich, 1999). En pocas palabras, la desconfianza se entiende como una respuesta humana a la falta de información.

No obstante, se presentan diferencias en la interpretación de los términos, así, por ejemplo, el término *información errónea* (*misinformation*) puede ser considerado como información que es incorrecta, que puede ser el resultado de un error de parte del informante y, de manera general, puede ser identificado después del hecho. En cambio, el término *desinformación* (*disinformation*) se refiere a información que es deliberadamente falsa y con intención de engañar. Es decir, la desinformación es información falsa que es difundida de forma deliberada y con conocimiento. A partir de estas definiciones, podemos tener un mejor entendimiento de lo que son la *desconfianza*, el *recelo* y la *falta de confianza* (Marsh y Dibben, 2005).

La *desconfianza* es generalmente considerada como la "imagen-espejo negativa de la confianza" (Sztompka), una "expectativa negativa convencida sobre la conducta del otro" (Lewicki, McAllister y Bies, 1998) en una situación que implica un riesgo para la parte que confía (*truster*). Por su parte, el *recelo* (*mistrust*) puede ser considerado como "la confianza que fue destruida, o la confianza que existió y ha sido reparada" (Sztompka).

La confianza, en general, es tomada como la creencia (o una medida de ella) de que una persona (en quien

se confía o *trustee*) actuará de acuerdo con los mejores intereses del otro (la persona que confía o *truster*) en una situación dada, aun cuando no haya controles y puede que no sea en el mejor de los intereses del depositario de la confianza.

Dado que la información errónea es de alguna manera pasiva (es decir, puede o no ser intencional, y es algo juzgado usualmente después del hecho), hacemos la conjetura de que el *recelo* es confianza perdida. Es decir, en una situación donde existía una estimación positiva de la persona en la que se confía y hubo una traición, podemos decir que la confianza fue perdida (no necesariamente siempre "traicionada", ya que es posible que la persona en la que se confía no haya tenido malas intenciones). De esta manera, quien confía, recela del depositario de su confianza; es decir, puso su confianza en la persona equivocada.

Ello es muestra de que entre desconfianza y confianza hay una brecha potencialmente grande. En esta brecha se sitúa también la *falta de confianza* (*untrust*) que es una medida de qué tan poco se confía en "el depositario de la confianza" (*trustee*); esto es, el *truster* tiene poca confianza (creencia o fe) en que el *trustee* actuará de acuerdo

con los mejores intereses del *truster* en una situación en particular.

Lo anterior no es exactamente lo mismo que lo opuesto de confiar. En el concepto de *falta de confianza*, aunque no explícitamente reconocido como tal, se aborda la situación de confianza situacional, siendo menor que el umbral de cooperación. De este modo, la falta de confianza es confianza positiva, pero no lo suficiente para cooperar. En esta instancia es posible colocar medidas que ayuden a aumentar la confianza, o por lo menos remover la necesidad de depender del *trustee*. Estas pueden incluir necesidades legales como contratos o técnicas de verificación, por ejemplo, la observación hasta que el *truster* esté satisfecho, entre otras, como señala el adagio "confía, pero verifica".

Mientras que la confianza (y también el recelo y la falta de confianza) es situacional, la desconfianza (*distrust*) se define como "tomar una acción como si no se tuviera confianza en el otro agente, con respecto a cierta situación o contexto", califica algo que "no es de confianza" en una situación dada y se basa en experiencia o información confiable; en la falta de confianza (*untrust*), en cambio, prevalece el sentido de desconfianza basado en un sentimiento. El recelo (*mistrust*) se refiere a "la confianza que

fue destruida, o la confianza que existió y ha sido reparada". Así, como señalan Marsh y Dibben "desconfiar es distinto de tener una opinión sobre si confiar o no confiar [...] es posible representar la desconfianza como confianza negativa, que no es lo mismo que la negación de confianza. Aunque la desconfianza es un negativo de la confianza, no es la negación de la confianza" (Marsh y Dibben, 2005).

Luhmann (1990) afirma que la desconfianza es funcionalmente equivalente a la confianza. Es decir, que es posible imaginar la desconfianza actuando en una situación compleja para detrimento del que desconfía. La desconfianza resulta en la necesidad de verificar (entre otras evidencias), de manera que aumenta la complejidad de una situación (donde, como señala Luhmann, la confianza reduce esa complejidad). Mientras que la falta de confianza (*untrust*) es pasiva, la desconfianza es activa, y le permite al que desconfía saber que alguien no es fiable en dicha situación.

En las sociedades contemporáneas la desconfianza, más que la confianza, se ha evidenciado en la manera prevalente de manejar las relaciones al mantenerlas a distancia. Si bien la confianza permite mantener relaciones personales y privadas, representa también una medida de cuán confiable es una persona (y es una medida positiva).

Por su parte, la desconfianza es el medio por el cual las otras relaciones son medidas y controladas: se trata de una medida negativa. La desconfianza y la falta de confianza son importantes, no por lo que potencialmente pueden impedir, sino por lo que permiten que continúe. El recelo es importante por la información que le otorga a quien confía después de que las cosas salieron mal.

Existe evidencia que sugiere que la desconfianza, la falta de confianza y el recelo son, por lo menos, igual de importantes que la confianza; por ejemplo, en el gobierno y organizaciones (Nye *et al.*, 1997), y en la vida en general (Luhmann, 1990). La desconfianza puede ser de mayor importancia que la confianza en situaciones de alto riesgo limitando la exposición, manejando riesgos, y manteniendo una exposición gradual a este tipo de situaciones. Como la espiral de la confianza puede llevar a mayor exposición y a una mayor confianza según se exhiba un comportamiento confiable, es razonable asumir que la falta de confianza bien depositada puede conducir a la confianza. Uno de los aspectos más importantes de la confianza es que permite tomar decisiones y actuar en situaciones de duda, desconfianza o falta de confianza.

Basando su razonamiento en el argumento que hace Luhmann de que, tanto la confianza como la desconfianza

simplifican el mundo social al permitir a los actores manejar en formas distintas la incertidumbre social (el principio de equivalencia funcional), Lewicki y Bunker (1985) sugieren que, de hecho, la confianza y la desconfianza son dos dimensiones completamente separadas. Esto es porque la "baja desconfianza no es lo mismo que la alta confianza, y la alta desconfianza no es lo mismo que la baja confianza".

En contra de la suposición que considera a los polos confianza-desconfianza como extremos de un mismo continuo para la cooperación, en términos de que la no cooperación surge de la desconfianza y la cooperación, de la confianza –aunque esta distinción puede ser engañosa, ya que la no cooperación podría ser más indicativa de confianza insuficiente (falta de confianza) que de una desconfianza activa– argumentan que es perfectamente posible tener condiciones simultáneas de a) baja confianza y baja desconfianza; b) alta confianza y baja desconfianza; c) baja confianza y alta desconfianza, y d) alta confianza y alta desconfianza.

El modelo de Lewicki y Bunker (1985) argumenta que es esta *tensión dinámica* entre la confianza y la desconfianza lo que permite que las relaciones entre los actores sean productivas, la disfuncionalidad en las relaciones surge no

de la desconfianza, sino de la confianza sin desconfianza y la desconfianza sin confianza.

Las relaciones de alta confianza y de alta desconfianza se caracterizan porque los actores tienen tanto objetivos en conflicto como objetivos comunes. Esto lleva a un sinnúmero de experiencias positivas y negativas, reforzando tanto la confianza como la desconfianza. Es en circunstancias como estas que la relación puede ser manejada al limitar la dependencia de los actores en las situaciones que refuerzan la confianza y al fuertemente limitar las relaciones que engendran desconfianza, a tal grado que las consecuencias puedan ser limitadas o previstas.

A la luz de lo que ha sido frecuentemente analizado como un problema “de rendición de cuentas del sector público”, al basarse en el manejo de riesgos y operaciones derivado de la necesidad de alcanzar la gobernanza y la rendición de cuentas en el sector público, sugiere que la búsqueda de fiabilidad es indicativa –en el mejor de los casos– de confianza insuficiente en el otro. Es más factible que sea indicativa de la necesidad de comparar explícitamente y de manera crítica el desempeño de otros en lugar de confiar en su palabra, algo más parecido a la desconfianza.

Es interesante notar que Luhmann hizo una clara distinción entre confianza y fiabilidad: cuestiona a la investigación que dice que la confianza es 'la expectativa de fiabilidad'. Luhmann sugiere que la fiabilidad se indica por la falta de consideración de los riesgos involucrados, mientras que la confianza es indicada por la consideración de los riesgos existentes. Podemos preguntarnos entonces, ¿cómo la fiabilidad puede ser parte de la confianza?

Algunas investigaciones en el campo de políticas públicas y administración han puesto de relieve la necesidad de tener una mejor comprensión sobre la manera en que la confianza sostiene a organizaciones funcionales, especialmente las agencias del sector público que carecen de disciplina de mercado (Smith, 2001).

El impacto de la confianza en el ámbito público se pone de relieve en dichas circunstancias, pues tiene un impacto en la naturaleza y el alcance de los sistemas de rendición de cuentas puestos en práctica por los funcionarios del sector público. Tales sistemas tienen como intención otorgar al público seguridad y permitir que se tomen acciones efectivas y correctivas para hacerla posible; sin embargo, estos sistemas dependen en gran parte de medidas explícitas de desempeño individual y resultados organizacionales para establecer los intervalos de fiabilidad que probarán

resultar en un recuento preciso de la organización y del trabajo de sus empleados.

Así, por ejemplo, en investigaciones sobre instituciones de salud (Smith, 2001, pp. 287-305) se ha señalado que el énfasis puesto en las medidas de desempeño, junto con un grupo de acusaciones posibles por cualquier fallo en alcanzar los objetivos organizacionales, han erosionado la confianza indispensable para que haya relaciones profesionales efectivas entre los empleados y sus supervisores (también se menciona el caso de las relaciones que se dan en los hospitales). En ese sentido, la motivación para la rendición de cuentas a través del establecimiento de medidas cuantitativas específicas de los estándares de desempeño –como la motivación para establecer fiabilidad pública–, se encuentran en conflicto directo con la confianza interpersonal.

Se señala que *la confianza* considera la incertidumbre sobre los resultados, una ambigüedad de información objetiva y el ejercicio de la discreción sobre la acción. Es también una atribución interna, un ejercicio moral de libre albedrío que adquiere mayor significado en situaciones donde hay una falta de regulación o medios de coerción. *La fiabilidad*, por su parte, considera el establecimiento

de resultados explícitamente predecibles; la información es objetiva, estandarizada y científica, y hay poca necesidad de ejercer discreción sobre la acción. Por lo tanto, en este sentido, la fiabilidad sistémica es vista como una atribución externa que carece de moralidad y adquiere mayor significado en situaciones donde hay mecanismos regulatorios extensos y/u oportunidades para ejercer coerción sobre agentes individuales.

Según esta autora, la búsqueda institucional o gerencial de la fiabilidad es indicativa de la falta o ausencia de confianza, quizás hasta de genuina desconfianza. Adicionalmente, dicha búsqueda de fiabilidad puede tener una tendencia a inducir desconfianza entre colegas profesionales como resultado del incremento en la percepción de escrutinio y comparación crítica entre pares.

En la literatura reciente, con algunas excepciones notables, se acepta de manera general que la confianza es un fenómeno positivo que debe ser alentado, por ejemplo, para lograr que la gente compre más cosas, haga trabajos o comparta información. Aun cuando se presta atención a la ausencia de confianza, es más vista como un subproducto del fenómeno de la confianza al que todos nos tenemos que adherir. Tanto la desconfianza como la falta de confianza –respectivamente “confianza negativa”

y “no suficiente confianza”–, constituyen medios valiosos y positivos para alcanzar fundamentos concretos para actuar en ambientes de incertidumbre y duda.

Este comportamiento puede incluir, pero no está limitado a ello, el desarrollo de estrategias como recurrir a otras autoridades, efectuar ajustes en los recursos o expectativas o manipular en situaciones específicas para alcanzar confort, entre otros. Finalmente, *el recelo* (el extravío de la confianza) puede proporcionar a la gente más información sobre en quién confiar en el futuro, o que salió mal, cuando se relaciona con la falta de confianza y la desconfianza en la información o se elaboran conjeturas.

Esta sección representa un llamado a quienes investigan el fenómeno de la confianza para examinar las fortalezas y las debilidades de la confianza, la *falta de confianza*, la *desconfianza* y el *recelo*, a fin de lograr una investigación más comprensiva.



# La compleja relación entre democracia y confianza

Las relaciones entre la confianza y las percepciones del funcionamiento democrático implican distintos procesos, en los que los niveles de confianza se ven reflejados –más que influyen– en la efectividad de las instituciones económicas y políticas. Ello pone en cuestión la generalización de modelos desarrollados para sociedades democráticas y homogéneas y provee las bases para una comprensión alternativa de los procesos de formación de capital social.

Para algunos teóricos la democracia no puede funcionar sin la confianza. De acuerdo con este argumento, la democracia no estaría cumpliendo su objetivo a menos que los ciudadanos confíen en que las instituciones de gobierno atienden sus mejores intereses. De manera similar, algunos afirman que la democracia funciona mejor cuando la gente confía en los demás y cuando tienen confianza en los políticos. Otros autores, como Cleary y Stokes (2006),

señalan que la desconfianza y el escepticismo son el sello de la cultura política en las sociedades en las que funciona mejor la democracia.

### **Confianza y desempeño institucional: la pérdida de confianza en las instituciones**

¿Cómo explicar la pérdida de confianza en las instituciones? Siguiendo a Torcal y Montero (2006) se examinan y contrastan varias hipótesis al respecto. La primera sostiene que la baja confianza en el gobierno sería el resultado del asentamiento de una tradición de desconfianza cimentada en varios años de gobierno del partido en el poder, y la administración en turno cargaría con las consecuencias. Una segunda hipótesis afirma, en cambio, que la desconfianza en el gobierno es el resultado de la evaluación que los ciudadanos efectúan de su gestión actual.

En la última década se ha registrado una percepción creciente de que la desconfianza en las instituciones va en aumento en las democracias contemporáneas. Para explicar este fenómeno se han planteado dos argumentos principales. *Un primer argumento* señala que la desconfianza creciente en los parlamentos, representantes y partidos políticos se debe al hecho de que dichas instituciones son percibidas por la población como indiferentes e incapaces

de brindar respuestas a las demandas ciudadanas. *Un segundo argumento* se basa en premisas de índole económica y explica la desconfianza como consecuencia del desmantelamiento del *Estado de bienestar* y la crisis general del sistema capitalista (Offe, 2003, p. 438). Este punto de vista se pone de relieve en momentos de crisis económica y fiscal y de la implantación de medidas drásticas de austeridad.

La crisis de confianza se debería en buena medida a la percepción generalizada de los ciudadanos de que los sistemas políticos no responden a sus demandas. Las condiciones económicas y las expectativas personales explican una parte, pero no en su totalidad, la desconfianza hacia las instituciones políticas.

En un trabajo clásico, Schlozman y Verba (1979) señalan que las condiciones económicas y la pérdida de empleos tienen efectos directos menores en la vida política, dado que las actitudes se dan más en función de las creencias sociales generales que de las experiencias personales con situaciones económicas o sociales. De ahí que los procesos de desconfianza no afecten de igual manera a todos los países que atraviesan por crisis económicas o medidas de austeridad.

Las crisis económicas recientes que atraviesan varios países en América Latina, Europa, e incluso los Estados Unidos, colocan a las instituciones democráticas bajo presión y en el centro del escrutinio de los ciudadanos. Si bien existen factores de largo plazo que influyen en la desconfianza hacia las instituciones, “los factores de corto plazo impactan en el cambio de actitudes en un contexto institucional determinado” (Torcal y Montero, 2006, pp. 3-19).

Torcal señala que existen dos tipos de factores de corto plazo que alteran la confianza en las instituciones: por una parte, la perspectiva económica y la evaluación de sus consecuencias sociales (explicación exógena) y, por la otra, el efecto de la falta de respuesta por parte de las instituciones a las demandas de los ciudadanos en momentos y condiciones críticas (explicación endógena).

### **¿Qué se tendría que examinar para evaluar los niveles generales de confianza política?**

La confianza en las instituciones es una declaración de los ciudadanos en torno a que sus instituciones son confiables (Hardin, 1998). Torcal señala con toda razón que

Debido a la operacionalización original del concepto, la confianza política se ha venido asociando con la confianza en

el gobierno, generando una confusión en la que se trabajan dos conceptos distintos como si fueran intercambiables. Esta generalización y operacionalización de la confianza política es responsable de la confusión –ya tradicional– entre la satisfacción con el desempeño de los titulares o aquellos que ocupan los puestos (satisfacción política) y la confianza en el sistema político.

No obstante, un bajo nivel de confianza en una institución generalmente trae aparejados bajos niveles de confianza en otras instituciones (Hetherington, 1998). A pesar de la evidencia empírica, la confianza en las diferentes instituciones no se despliega en los mismos niveles en todos los países. La confianza en estos casos depende del tipo de institución. Los niveles de confianza se dispersan ampliamente en las sociedades, precisamente debido a sus circunstancias políticas, económicas y sociales.

Las actitudes básicas, tales como la confianza en las instituciones, ya no se consideran inmutables al concluir la etapa de socialización temprana, como en los modelos tradicionales de cultura política (Almond y Verba, 1963). El paradigma racional-culturalista que hoy parece ser el paradigma dominante, se centra en la endogeneidad y la gran volatilidad de las actitudes políticas. Mientras que el cambio en las actitudes tiende a ser lento, las variaciones

de la confianza en las instituciones en el corto plazo indican que la confianza podría cambiar rápidamente en función del desempeño percibido de las instituciones políticas (Offe, 2003, p. 438).

### **¿Qué tipos de confianza institucional afectan más a la confianza de los ciudadanos en las instituciones?**

Para responder a la pregunta de cuáles tipos de confianza institucional o qué áreas de su desempeño afectan más la confianza de los ciudadanos en las instituciones, se han planteado respuestas distintas. Una primera respuesta señala que la confianza en las instituciones cambia de acuerdo con las evaluaciones individuales de las condiciones sociales y políticas, y dependería finalmente de la capacidad institucional para dar respuesta a las necesidades y demandas de carácter económico.

En esta corriente, la satisfacción económica se identifica como la principal causa de la confianza: cuando los individuos están insatisfechos con las expectativas económicas, la confianza en el gobierno disminuye, mientras que el efecto contrario se produce en épocas de prosperidad (*cf.* Offe, 2003; Hetherington, 1998).

Este tipo de efectos podría basarse en dos distintas lógicas o argumentos. El primero podría ser el resultado de una

evaluación *sociotrópica*, es decir, de la evaluación de la situación económica del país (voto económico retrospectivo); así, por ejemplo, el retroceso del estado de bienestar se ha vinculado con niveles de confianza institucional decrecientes. Las experiencias individuales de estrés económico, aunque sean transitorias, pueden reducir la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Pero no sólo las evaluaciones de las condiciones del país afectan a la confianza, también pueden afectarla las evaluaciones *egotrópicas* (centradas en la situación del individuo o su familia) concernientes a las consecuencias personales de la crisis. Una segunda corriente se centra, en cambio, en las explicaciones macropolíticas (Norris, 1999), que, considera, pueden ser significativas al explicar las variaciones nacionales en la confianza institucional, o bien contribuir a su explicación en el tiempo (Dalton, 1999).

La literatura especializada ha reconsiderado las orientaciones y evaluaciones de los ciudadanos que resultan de las experiencias políticas contemporáneas (*cfr.* Offe, 2003; Fiorina, 1999). Según el estudio de Miller (1974), la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones del gobierno podría ser la consecuencia de largos periodos de expectativas frustradas, resultado de un desempeño institucional inadecuado. De acuerdo con este punto de vista, los bajos niveles de confianza institucional se relacionan

en menor medida con los logros concretos de un gobierno, y más con el desempeño real y las expectativas de los ciudadanos. Lo anterior da lugar a un sentimiento generalizado de que el gobierno falla al responder a las necesidades y las expectativas de la población y, en consecuencia, la respuesta percibida de los funcionarios del gobierno puede ser un factor determinante para disminuir la confianza política de los ciudadanos y, en particular, su confianza en las instituciones y los actores democráticos. De esta forma, los sentimientos negativos derivados de que las instituciones no responden a las necesidades y deseos de los individuos, pueden incrementar la desconfianza institucional (Sanders, Bellucci, Tóka y Torcal, 2012).

Finalmente, las hipótesis alternativas –cálculo instrumental y respuesta política– que explican la confianza institucional pueden no sólo ser complementarias, sino que incluso se refuerzan una a la otra.

Catterberg y Moreno (2006) han señalado los efectos negativos que tiene la falta de respuestas políticas en el tema de la confianza, que puede empeorar en situaciones de crisis. La desconfianza institucional creciente es el resultado no del efecto directo de la crisis económica, sino de la percepción de la falta de respuesta política ante

las consecuencias producidas por la situación económica y social.

Este deterioro se agrava por la creciente percepción de la corrupción política. Los múltiples niveles involucrados en la crisis son un reto para las instituciones representativas; pero su funcionamiento y el comportamiento de las élites durante la crisis constituyen algunas de las principales explicaciones de la creciente desconfianza ciudadana en las instituciones.

La desconfianza en el desempeño de las instituciones también se ha hecho extensiva a otros actores sociales, como a los expertos, y en el cúmulo de conocimientos generados a lo largo del tiempo como resultado de la actividad científica.

### **La desconfianza en los expertos**

Desde hace más de dos décadas ha quedado de manifiesto la tendencia del público y de los políticos a desconfiar de los científicos y expertos. De acuerdo con Paul Slovic (1993), la falta de confianza subyace en un buen número de controversias sobre riesgos y daños tecnológicos y hoy abarca varias ramas del conocimiento y de la discusión pública, desde la negación del cambio climático, la

viabilidad de los productos transgénicos,<sup>1</sup> y el trabajo de los economistas. Esta desconfianza se ha puesto de relieve recientemente, por ejemplo, en el tema del referéndum para la permanencia de Inglaterra en la Unión Europea.<sup>2</sup>

El problema, según Slovic (1993), no se encuentra en una deficiencia para comunicar datos relevantes, sino en la falta de confianza pública en su credibilidad (p. 676). En esta área, la confianza es muy frágil desde el momento en que un único caso negativo, pero altamente visible, puede minar la confianza en las aseveraciones de los expertos.

---

1 Uno de los aspectos más destacables sobre el movimiento anticiencia es la promoción de ideas y filosofías que van en contra del consenso científico. El movimiento contra la biotecnología tiene mucho en común con los movimientos que se oponen a las vacunas; ambos niegan el cambio climático o afirman que la evolución es un mito. El 30 de junio de 2016, más de un centenar de científicos, entre ellos varios premios Nobel, dieron a conocer una carta abierta contra *Greenpeace*, en la que calificaron como un “crimen contra la humanidad” la cruzada que esta organización desarrolla contra los cultivos transgénicos. Véase *El País*, junio 30 de 2016.

2 Según una encuesta reciente realizada por el *Centre for Macroeconomics* (CFM), los economistas señalaron que los electores ignoraron sus advertencias en gran medida porque priorizaron razones no económicas, lo cual se sumó a una desconfianza generalizada en la profesión. “La falta de confianza del público en los economistas es realmente problemática”, señaló Wouter den Haan, codirector del CFM, en una entrevista desde Londres. “Algunos colegas dicen que habría sido mejor si se hubieran quedado callados. Los economistas son vistos como aliados de la City financiera y los votantes pueden haber pensado ‘si estos expertos piensan que es algo malo, debe ser bueno’”. En momentos previos a la votación, Michael Gove, legislador conservador y defensor del Brexit, afirmó que los británicos estaban “hartos de expertos”. Agencia Bloomberg, junio 23 de 2016.

Más aún, el público tiende a considerar más creíbles las fuentes que tienden a destruir la confianza, que las que proporcionan noticias que tienden a reforzarla: “Una noticia negativa puede conducir a interpretar la información subsecuente bajo una luz negativa, amplificando así sus efectos en el tiempo” (pp. 678-679).

En opinión de Slovic (1993), una posible solución consistiría en limitar la participación pública, pero esta no constituye una solución aceptable en sistemas políticos participativos; por ejemplo, recomienda un mayor poder compartido y participación del público, en formas que van mucho más allá de las políticas de relaciones públicas (p. 680). La confianza basada en la participación democrática contribuirá a crear más confianza y ayudará a acrecentar la credibilidad de los científicos y de los expertos en la generación de información susceptible de alimentar políticas públicas.

La democracia requiere comunicación y la confianza facilita la comunicación al contribuir a que la gente hable y escuche (Sztompka, 1999). La gente requiere información para poder ejercer una ciudadanía responsable, y por ello necesita acceder a las fuentes que proveen ese saber. Así, los vínculos entre democracia y confianza son multi-dimensionales, sin embargo, un incremento de confianza

en un solo frente, por ejemplo en la confiabilidad de la información generada por alguna institución, no necesariamente tiene un efecto multiplicador de sus beneficios en otras dimensiones. En cambio, sí puede suceder lo contrario: la falta de confianza en información provista por alguna de las instituciones del gobierno, en determinadas circunstancias puede afectar a todo el gobierno.

En opinión de autores como Sztompka, la democracia impone límites y constriñe a los políticos y a los funcionarios públicos. La confianza es una respuesta racional y no el resultado de una lealtad ciega: "A medida que existe una desconfianza institucionalizada, en esa medida habrá una confianza espontánea" (Sztompka, 1999). Al colapsar esos límites, puede ocurrir el caso inverso, en donde la desconfianza y la recriminación generan más de lo mismo en el periodo próximo llevando a un deterioro de la legitimidad y el funcionamiento del Estado y a una ruptura de las relaciones económicas que dependen de un sistema político y legal confiable.

*El gobierno* es un concepto demasiado indiferenciado para ser analizado como un todo. Es necesario, por tanto, considerar la confiabilidad y la honestidad de políticos y funcionarios, de las burocracias, de otros actores y del Poder Judicial (*cfr.* Rose-Ackerman, 1999; Cohen, 1999;

Levi, 1988). Hay que enfatizar la importancia de las instituciones gubernamentales para efectuar un vuelco hacia una situación más funcional. Al igual que Sztompka, Margaret Levi (1988) se enfoca en la operación justa y transparente del gobierno y señala como los factores más importantes “la capacidad de monitorear las leyes, aplicar sanciones a quienes las transgreden y proveer información y garantías sobre aquellos que están buscando ser dignos de confianza” (p. 85).

El estado actual de cosas provoca a la vez nostalgia y alarma entre académicos y analistas, como observa atinadamente Naím (2016): la pronunciada desigualdad económica es un factor que contribuye a fomentar otra de las tendencias del mundo de hoy: la desconfianza. Todas las encuestas que sondean los índices de confianza en diferentes países descubren que este valor está en caída libre. La ciudadanía confía muy poco en el gobierno, en la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación social. Cada año, los indicadores de confianza bajan más. Y peor aún, instituciones que antes estaban por encima de toda sospecha, ahora no logran eludir la ola de desconfianza que arrastra a las demás. En los últimos años, por ejemplo, las crisis económicas y políticas han socavado la confianza de la opinión pública en “los expertos.” Según estos sondeos,

en todas partes y cada vez más, la gente tiende a confiar principalmente en familiares y amigos. Se ha puesto de moda hablar de un mundo *postfactual*. Un mundo donde a pesar de la revolución en la información, *Big Data*, internet y demás avances, los hechos y los datos no importan. Las emociones, las pasiones y las intuiciones son las fuerzas que guían las decisiones políticas de millones de personas. Esto no es nuevo. La política sin emociones no es política. Pero las decisiones de gobierno donde los datos no importan no son decisiones de gobierno, son brujería.

### **Confianza, democracia y la web**

La dinámica social y cultural más abierta y acelerada en la que hoy vivimos, sujeta a múltiples fluctuaciones, *modernidad radicalizada*, como la llamó Giddens (1990), opuesta a etapas tempranas del desarrollo social, expresa la radicalización del proceso estructural-funcional de la sociedad moderna como la influencia creciente de fragmentaciones, dispersiones y quiebres de la realidad social que reclaman reacciones más activas de los actores individuales y colectivos.

Giddens delinea algunos rasgos del mundo contemporáneo e identifica desarrollos institucionales que crean sentidos de fragmentación y dispersión, al mismo tiempo que concibe a la alta modernidad como un juego de

circunstancias en el que la dispersión está conectada dialécticamente a tendencias profundas hacia la integración global. En la *modernidad radicalizada*, advierte, se da una dialéctica del empoderamiento y desempoderamiento en términos de la experiencia y la acción. El espacio social se globaliza y sus cambios ya no son comparables con la esfera de las transformaciones de las sociedades tradicionales, dado que prácticamente las regiones en el mundo social, cultural e informativo son empujadas a cooperar unas con las otras. La globalización influye activamente en las sociedades locales y los nacionalismos resurgen de nuevo como respuesta a estas tendencias globalizadoras.

Giddens señala que la dinámica social y cultural de la *modernidad radicalizada* plantea el problema de la democratización en nuevas formas, –“la democratización de la democracia”–, término bajo el cual entiende el proceso continuo de autoactualización y autoorganización de los ciudadanos y su disposición a experimentar con procedimientos democráticos nuevos y alternativos, particularmente si permiten aproximarse a sus ansiedades y preocupaciones cotidianas.

Como reacción a las rupturas y los riesgos, los individuos buscan crear nuevos movimientos sociales, y grupos de interés, así como grupos de autoayuda, que entiendan las

formas de automantenimiento de la libertad como una opción independiente de ciertos estilos o ciclos de vida. Giddens señala que, en cierto sentido, estos movimientos continúan las políticas de emancipación en nuevas formas. Si sus predecesores se esforzaron por *liberarse de*, los activistas modernos se esfuerzan por *liberarse para*. El reto es crear una cultura de la ciudadanía que el mercado por sí solo no es capaz de generar.

Para Giddens, esta "política vital" (*life politics*) puede tener un impacto mayor que los partidos políticos tradicionales, lo cual podría llevar a una nueva era de *democracia dialógica* vía conflictos y diferencias que son resueltos a través del discurso más que por la violencia (es decir, la resolución se efectúa por medio de persuasiones democráticas). En particular Giddens acentúa que "la democratización de la democracia" es un proceso global. Cabe preguntarse entonces, ¿cómo afectan a la confianza política estos procesos?

El surgimiento de internet y, particularmente, la aparición de las redes sociales virtuales (*social web*) han transformado profundamente la cultura contemporánea, trayendo consigo cambios significativos a las relaciones sociales, la política y la economía. Estos medios de comunicación e interconexión sin precedentes fueron saludados

y contemplados con optimismo en un principio, pues se pensaba que el acceso a la información imparcial, la producción y distribución de los contenidos y la creación de nuevos espacios públicos constituirían recursos para empoderar a los ciudadanos. Con el paso del tiempo, ese optimismo inicial se ha atemperado.

Las nuevas tecnologías de comunicación en los espacios sociales virtuales y la forma en que evolucionan no fueron diseñadas bajo reglas que gobiernan los sistemas democráticos de decisión. La información de la web lejos de ser imparcial muestra sesgos notorios debido a la polarización de grupos.

La web se ha convertido en un espacio corporativizado, gobernado por pocas compañías que controlan el acceso y

[...] nos hacen navegar en una tierra que no poseemos, a través de una arquitectura que es variable, invisible e imposible de controlar. Esto ha llevado a algunos autores a hablar de un nuevo 'Feudalismo Digital' y la necesidad de una 'Nueva Ilustración' que haga posible una verdadera democracia liberal digital (Origgi, 2012).

Actualmente hay dos posturas en la valoración de los efectos del internet en la vida democrática. *La primera*

*postura*, de carácter *optimista*, la sostienen especialistas que consideran la web como el recurso global primario para construir nuevas formas de participación cívica al democratizar la comunicación y disminuir los costos que implican la participación y las diversas formas de movilización. *La segunda, crítica y pesimista*, advierte sobre los peligros y riesgos de los vuelcos autoritarios de una nueva tecnocracia no controlada que asciende a partir de la web y de los efectos negativos de la polarización de los puntos de vista y de cascadas de información que se crean a través de las redes sociales.

Mientras que las redes sociales y otras tecnologías de comunicación, como los teléfonos inteligentes, desempeñaron un papel muy importante en movimientos sociales –por ejemplo, en la llamada *Primavera Árabe*–, en la mayoría de las democracias sus efectos generales sobre la vida democrática están sujetos a controversia y amplia discusión.

Si bien la web ha contribuido a alimentar el debate y la participación política en algunas regiones, aún no puede afirmarse que sea considerada como un espacio público cuya estructura y mantenimiento recaigan en las manos de sus usuarios. La relación entre la web y la democracia es compleja: conviven en ella el miedo y la ansiedad de estar

sujetos a nuevas formas de control y vigilancia, con la idea optimista de ser un espacio donde dialogan ciudadanos interconectados en un mundo más libre.

En años recientes los desarrollos tecnológicos han llevado a la creación de iniciativas por un *gobierno abierto*<sup>3</sup> en las que mediante el uso de las nuevas tecnologías se abra la posibilidad de proporcionar cantidades inconmensurables de información a los ciudadanos que potencialmente podrían utilizarla como mejor convenga a sus intereses. Se piensa que esto reduce las asimetrías de información en la sociedad y “desafía las visiones tradicionales sobre el sistema político y el ejercicio de la democracia” (Villora, 2012).

Las políticas de gobierno abierto se pueden explicar a partir de la teoría de la búsqueda de legitimidad a través de los procesos (Goodin, 2003; Scharpf, 2013). El gobierno abierto

---

3 *Open Government Partnership*. El 12 de julio de 2011 en Nueva York, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, los presidentes Barack Obama, de los Estados Unidos, y Dilma Rousseff, de Brasil, presentaron las bases de la iniciativa multilateral *Open Government Partnership* como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno. El gobierno abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial. *Open Government Partnership* <http://www.opengovpartnership.org>.

se ha definido como [...] aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010).

Lo anterior lo consigue gracias a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) actualmente disponibles, sobre todo la Web 2.0.

Uno de los temas centrales en el debate sobre el papel que desempeña internet en la democracia es el de la confianza. Mientras que para algunos el uso de la web por parte de los gobiernos trae como resultado un incremento de la confianza en ellos (Tolbert y Mossberger, 2006), para otros no está claro que los actuales modelos de gobernanza participativa *en línea* generen capital social o más confianza (*cfr.* Coleman y Shane, 2012).

Los casos de corrupción y de falta de ética en las administraciones originan una profunda desconfianza institucional (Pharr y Putnam, 2000); en este sentido, el gobierno abierto sería una forma de mostrar la voluntad de desarrollar una buena gobernanza y con ello justificar el ejercicio de un poder

que tiene dificultades para obtener legitimidad, además de hacer frente a fenómenos de desafección política. Asimismo, la transparencia activa permite exponer ejemplos de buenas prácticas y de resultados positivos, contrapesando la sobreexposición mediática de los casos de fracaso.

De acuerdo con la segunda postura crítica, se destaca el riesgo de que los gobiernos efectúen una manipulación perversa de los comportamientos como consecuencia de todos estos sistemas de apertura de información, incluso se cuestiona la compatibilidad del gobierno abierto con el respeto a los derechos fundamentales de libertad y privacidad (Schauer, 2011). Por una parte, no es posible obviar el problema del populismo y las decisiones marcadas por estados emocionales: los líderes políticos pueden embarcarse en comunicaciones populistas con la ciudadanía; por la otra, la ciudadanía puede proponer medidas marcadas por estados emocionales de indignación que atenten contra derechos individuales.

El problema es que iniciativas como la del gobierno abierto no afrontan la desigualdad de origen y acceso. La división digital entre áreas rurales y urbanas es importante, así como entre ricos y pobres. Además de la división digital de carácter social y territorial, existe también una división generacional. La mayor parte del conocimiento generado

no llega a todos por igual. No se puede dejar de lado el hecho de que los servicios de la Web 2.0, esenciales para el pleno desarrollo del *open government*, son prestados por compañías cuyo negocio estratégico es la recolección, agregación y extracción de datos de los usuarios (Rodrigues, 2010).

En este campo se presenta una paradoja: las democracias liberales modernas se sustentan en la desconfianza (uno de cuyos elementos es la rendición de cuentas), y adoptan formas tamizadas de la desconfianza social (Hardin, 1999; Warren, 1996), mientras que “la forma de confianza que reina en el internet y particularmente en las redes sociales es la forma más ingenua y ciega de la confianza que jamás se haya experimentado en las sociedades maduras” (Origgi, 2012).

La confianza es un elemento fundamental de las relaciones sociales, y no está claro de qué manera la ciudadanía puede confiar en el hecho de que millones de usuarios darán un buen uso a la información que se comparte públicamente. Una combinación de optimismo, credulidad y fe parecen ser las actitudes dominantes que subyacen a la utilización de las redes sociales, como si las cuestiones de privacidad y seguridad no fueran relevantes para el desarrollo de esta forma peculiar de confianza.

# **El caso de México: Estado fuerte y confianza débil en las instituciones**

En México la existencia de bajos niveles de confianza en las instituciones, con una confianza social disminuida, con bajos niveles de participación y actividad civil y la transferencia de la exigencia de rendición de cuentas para moldear la vida social en el Estado, nos hablan de una sociedad civil limitada, que no abarca todavía muchos ámbitos, pero que es una sociedad con altos niveles de confianza interpersonal. Comprender el papel de la sociedad civil en la generación de la confianza social y en contribuir a la coordinación social y sus relaciones con el gobierno democrático efectivo y responsable son cuestiones clave.

Los autores contemporáneos señalan que los Estados confiables están asociados con la democracia y las sociedades civiles en las que los ciudadanos participan plenamente y, en alguna medida, controlan a sus instituciones (Dahl,

1971; Putnam, 1993). Fukuyama (1995) hace una distinción entre sociedades de alta confianza, que tendrían el potencial para desarrollar acciones cooperativas exitosas a largo plazo y asociaciones colectivas a través de la sociedad civil; y aquellas sociedades de baja confianza que se caracterizan por la ausencia de una sociedad civil y la prevalencia de relaciones entre grupos, en contraste con aquellas en donde la gente participa en actividades organizadas, desarrolla confianza en la esfera pública, tiene una alta confianza en las instituciones y posee, por lo tanto, altos niveles de capital social y democracia.

Bajo estos parámetros México ha sido clasificado como un país de baja confianza, en donde la gente sólo confía en sus círculos más cercanos, y desconfía tanto de aquellos que son diferentes como de los extranjeros. Un país caracterizado por una esfera pública reducida, un capital social escaso y débiles inclinaciones hacia un gobierno democrático.

La teoría del capital social asume que la confianza y la interconexión social son los componentes de una cultura política democrática; así, los bajos niveles de confianza institucional en México parecerían una herencia inevitable de más de 70 años de un partido en el gobierno e impedirían el desarrollo y la consolidación de la democracia. No

obstante, es necesario investigar también, en qué medida interviene la evaluación del desempeño institucional y económico y la experiencia de la transición y consolidación de la democracia en la construcción de la confianza social.

Como fenómeno complejo, la confianza presenta cambios en el tiempo en cada una de sus dimensiones, cambios que pueden no depender unos de otros. Siguiendo a Dmitry Khodyakov (2007) la fluidez de la confianza permite estudiarla no sólo como una variable o como un continuo *alta confianza-baja confianza* o *confianza-desconfianza*, sino como un proceso.

El acercamiento a la confianza que predomina en la teoría y su forma de clasificación no caracterizan de manera precisa a la confianza en las sociedades debido a que es unidimensional, se mueve solamente en el eje *alta confianza-baja confianza*, y presenta además otras debilidades; entre estas, Khodyakov señala las siguientes: a) se basa en el concepto de capital social entendido como "rasgos de la organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar acciones coordinadas" (Putnam, 1993, p. 167). Al ser demasiado amplia, esta definición se utiliza más bien para caracterizar a los macroniveles, lo que crea dificultades para la investigación empírica y el

desarrollo teórico. En su opinión, parecería más adecuado retomar los usos originales del capital social en el nivel micro y utilizar las definiciones de Bourdieu (2018) o de Coleman (1988) que se limitan a los recursos que la gente obtiene a través de sus redes personales y que le proveen con acceso a apoyo social, recursos y asistencia; b) la confianza institucional o confianza en la esfera pública se concibe como superior a la confianza interpersonal y se utiliza como criterio para juzgar la medida de la extensión de la modernización de una sociedad, no obstante que las personas valoran en mayor medida la confianza interpersonal que la institucional; c) se sostiene que la confianza en la gente es un factor necesario para el desarrollo de la confianza en las instituciones, no obstante, la relación entre los individuos y la confianza corre en ambas direcciones porque la confianza en las instituciones puede promover o impedir el desarrollo de la confianza interpersonal. Dado que la gente tiene que confiar en otros, se apoya en las reglas y normas institucionalizadas del intercambio social que se supone son independientes de las características individuales (Hardin, 1996).

Lo anterior sugiere recurrir a otros enfoques de confianza institucional como el de Parry (1976), que señala que la confianza en las instituciones está enraizada en el

desempeño efectivo de estas más que en los niveles de confianza en la sociedad y la participación ciudadana.

La teoría del capital social, por lo tanto, no posibilita caracterizar adecuadamente a una sociedad como la mexicana con altos niveles de confianza interpersonal y bajos niveles de confianza institucional. Para lograrlo, es necesario construir un modelo que permita integrar el cambio y la dinámica tanto de la democracia como de la confianza; y esto, a su vez, implica contemplar la confianza y la democracia como procesos que incluyen varias dimensiones: confianza interpersonal (lazos densos), confianza social o generalizada (lazos tenues) y confianza institucional. El análisis de la confianza como proceso posibilita dar cuenta del contexto relacional-temporal de la confianza.

En sus trabajos para explicar la variabilidad de la confianza en la Unión Soviética, Khodyakov recurre a la noción de *acción (agency)*, que subraya la importancia del tiempo y permite estudiar la confianza como un proceso. Al concentrarse en la acción, el enfoque se dirige a las formas en las que el pasado, el presente y el futuro han moldeado a la confianza y sus manifestaciones en el comportamiento cotidiano o rutinario, en la evaluación de la información

disponible y en la anticipación de futuro que resulta bajo condiciones de incertidumbre y riesgo.<sup>1</sup>

Se podría decir que la caracterización de México como una sociedad con bajos niveles de confianza no es precisa, pues hay redes extensas de confianza interpersonal, pero el Estado no está incluido en ellas. Estas redes de confianza interpersonal constituyen las bases para enfrentar los retos de la vida diaria y sustituyen la ausencia del Estado en diversos campos o esferas (*cf.* Flores, 2003). Así, la confianza institucional también depende de la habilidad del Estado para desempeñar adecuadamente sus funciones, lo que explica la baja confianza institucional.

Una de las mayores debilidades de la teoría del capital social es que considera a la confianza como una variable. Debido a que la composición de los tres tipos de confianza

---

1 En las ciencias sociales la *acción* es definida como la capacidad de actuar de forma independiente y efectuar las propias elecciones libremente. En contraste, la *estructura* se entiende como aquellos factores de influencia (tales como clase social, religión, género, etnicidad, costumbres, etc.) que determinan o limitan a los individuos en sus decisiones. Los individuos ejercen su influencia a través de diversas formas de acción: individual, *proxy* y colectiva. En la *acción individual* los individuos tratan de influir y asumen su responsabilidad de aquello que pueden controlar. En la *acción proxy o mediante un sustituto* influyen a otros que tienen los recursos y los medios para actuar en su beneficio y obtener los resultados deseados. En el ejercicio de la *acción colectiva* los individuos conjuntan sus recursos, conocimientos, medios para actuar de manera concertada con miras a dar forma a un futuro.

en la sociedad –interpersonal, social e institucional– cambian constantemente, parecería más adecuado no tratar a la confianza como una variable con diferentes niveles de fuerza, sino como el proceso de su creación, desarrollo y permanencia.

En la literatura especializada, quienes tratan a la confianza como variable independiente, se preocupan principalmente por los beneficios que acarrea: facilita la cooperación (Gambetta, 1988), crea capital social (Putnam, 2000) y reduce los riesgos de la incertidumbre (Luhmann, 1988). En contraste, los científicos que la estudian como variable dependiente se enfocan, por ejemplo, en aquellos factores que tienen un impacto directo en la confianza, Coleman (1990) y Levi (1988) se interesan en el papel que desempeñan los intermediarios y su reputación. La mayoría de los investigadores no visualizan a la confianza como un proceso, lo cual podría deberse en buena parte a que se mide mediante el uso de encuestas que no permiten captar su naturaleza dinámica.

Son pocos los investigadores, principalmente filósofos y sociólogos que se manifiestan en contra de que la confianza sea contemplada solamente como un medio o como el cemento que mantiene unida a la sociedad, y que enfatizan los fundamentos dinámicos de la confianza (que

implica la idea de su construcción). La confianza dentro de esta corriente se piensa como una práctica social y como un proceso que supone una responsabilidad para ambas partes, y un compromiso con la posibilidad del cambio social.

En este enfoque destaca el papel que juegan el pasado y el futuro. "La confianza es histórica, pero no está tan vinculada al pasado como preñada de futuro" (Solomon y Flores, 2001). Möllering (2001) se aproxima a la confianza desde una perspectiva simmeliana cuando señala que el vínculo entre las bases de la confianza y un estado creíble de expectativas es mucho más débil de lo que comúnmente se asume. Simmel reconoce un elemento que va más allá, una cierta clase de fe que se requiere para explicar a la confianza y su naturaleza única.

De este modo, define a la confianza como un proceso mental que integra tres elementos: *expectativas*, *interpretación* y *suspensión*. Las expectativas son el estado (resultado) al final del proceso y están precedidas por una combinación de la interpretación que tiene que ver con la experiencia de realidad que provee "buenas razones para confiar". No obstante, cualquier interpretación es limitada y no sustenta las expectativas. Existe, por lo tanto, un elemento adicional (que retoma de Simmel), *la suspensión*,

entendida como un mecanismo que “coloca entre paréntesis” lo desconocido, haciendo momentáneamente cierto el conocimiento interpretativo (la suspensión permite dar un “salto” hacia la confianza). Möllering subraya que las consecuencias funcionales de la confianza, tales como la toma de riesgos, la cooperación y las relaciones o capital social, no deberían ser confundidas con la confianza.

Una buena definición de confianza como proceso tendría que ser capaz de explicar de qué forma las tres propiedades temporales (pasado, presente y futuro) influyen en la creación, desarrollo y permanencia de la propia confianza. Para lograrlo, Kodyakov, siguiendo a Emirbayer y Mische (1998), analiza a la confianza como una forma de la acción (*agency*). La acción aquí es entendida como

el compromiso temporalmente construido por actores de distintos ambientes estructurales [...] los cuales a través del juego de hábitos, imaginación y juicios, reproducen y transforman esas estructuras en una respuesta interactiva a los problemas planteados por situaciones históricas cambiantes.

Así definida, la acción comprende tres elementos: *la iteración*, *la proyectividad* y *la valoración práctica valorativa*. *La iteración* se refiere a la influencia de patrones pasados de comportamiento en las prácticas sociales actuales a

través de rutinas, tradiciones y esquemas, que ilustran la naturaleza reflexiva de la confianza. *La proyectividad* se entiende como anticipación del futuro basada en esperanzas y miedos, aspiraciones, deseos y cálculos. Los actores no necesariamente basan su comportamiento en experiencias previas dado que construyen imaginativamente futuras opciones y posibilidades. La confianza está orientada hacia el futuro debido a las dimensiones de anticipación y riesgo (Gambetta, 1988; Luhmann, 1988). Si bien las personas tratan de prever el futuro, no poseen información adecuada acerca de las motivaciones de los demás, lo que lleva al riesgo, incertidumbre y vulnerabilidad.

El tercer elemento constitutivo de la acción, la *dimensión práctica-valorativa* es la capacidad de los actores de juzgar la aplicabilidad de opciones alternativas para la acción de acuerdo con la información existente, así como de las normas de comportamiento y los estándares morales. Esta última es una dimensión que se considera crucial para el análisis de la confianza, porque describe el tiempo real cuando se toma la decisión de confiar o no confiar. La decisión de confiar en otras personas significa que el actor, de una relación cualquiera, anticipa solamente recompensas positivas y está listo para actuar como si la otra persona fuera confiable. Si la decisión de confiar en otro se lleva a cabo en el presente, se ve afectada por la

reputación del otro –lo que representa el pasado– y por las expectativas de recompensas materiales o inmateriales, lo que representa el futuro (Uslaner, 2002).

De esta forma la confianza puede ser entendida como la anticipación imaginativa de la confiabilidad de las acciones del otro, basada en a) la reputación del otro y del actor; b) la evaluación de las circunstancias actuales de la acción; c) las presuposiciones acerca de las acciones del otro; y d) la creencia en la honestidad y la moralidad de la otra parte. La decisión de confiar siempre se efectúa en el presente, ya que, si bien las personas tratan de imaginar su futuro, su imaginación está limitada por la información que posee en el momento. Algo que es deseable hoy, puede no ser deseable mañana. De cualquier forma, la gente confía en que la otra parte cumplirá con los mismos principios morales y de comportamiento el día de mañana y seguirá las reglas del juego, independientemente de los posibles cambios en su relación.

El análisis de Kodyakov muestra que las mayores diferencias entre la confianza interpersonal e institucional recaen en el tipo de intercambio social involucrado. Comparada con la confianza institucional, la confianza interpersonal depende de interacciones sociales que son más recíprocas y simétricas en su naturaleza. La idea de

temporalidad hace posible el estudio de los procesos de construcción de confianza porque ilustra los factores que influyen en la creación, desarrollo y permanencia de relaciones confiables.

El análisis de la confianza como proceso hace posible explicar por qué la gente no confía en el Estado, sino que tiende a recaer en los fuertes lazos establecidos por ella. Permite explicar también los cambios en la confianza institucional y la persistencia o declinación de la confianza en determinados actores e instituciones políticos.

### **Confianza en las instituciones en México**

En la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI y con el cambio de partido en el poder en México después de 71 años (tomando en cuenta la preocupación por asentar la transición a la democracia), se implementaron y diseñaron políticas dirigidas a la creación de ciudadanía. Así, en la década de los ochenta se desarrollaron estrategias basadas en la idea de autoorganización de la sociedad. La reconstrucción de los lazos sociales, las acciones colectivas políticamente relevantes, y la creación de públicos independientes fuera de las comunicaciones controladas por el Estado, buscaron también crear públicos políticos e instituciones que serían responsables y darían cuentas al electorado.

Estas inquietudes tuvieron como consecuencia el auge de la creación de organizaciones civiles y agrupaciones de la sociedad y también de múltiples investigaciones que, a partir de diversos enfoques, se orientaron a analizar los procesos de organización de la ciudadanía y el estudio del capital social, la democratización de las instituciones en las diversas esferas de la vida política del país, la cultura política, la cultura de la legalidad y los derechos humanos.

Como señala Soledad Loaeza (1987), las tensiones políticas asociadas con la crisis desencadenada en 1982 han sido interpretadas como un desajuste de profunda magnitud, provocado por la desaparición de la identidad simbólica entre la sociedad y las instituciones que la gobiernan, porque los cambios que se han producido en este respecto no han sido absorbidos por el sistema político. El valor que en tiempos recientes se ha atribuido a las elecciones como instrumento de cambio político, por ejemplo, no encuentra cabida en un sistema donde las urnas han ocupado tradicionalmente un lugar secundario (pp. 149-184).

En palabras de Loaeza y Segovia (1987), algunos rasgos generales de la vida pública mexicana actual, así como datos obtenidos en diferentes encuestas, ofrecen una medida válida de los cambios que ha sufrido la cultura política, los cuales podrían ser la base de la así llamada crisis

de identidad. Más de un candidato presidencial manifestó durante la campaña la conciencia de que existe esa distancia entre los valores y prácticas del poder y los de la sociedad, al menos de algunos grupos de considerable importancia política. Entre las propuestas de campaña, la "creación" de una "nueva cultura política" fue mencionada por lo menos por dos de los candidatos más importantes, Carlos Salinas de Gortari y Manuel Clouthier, como si ésta pudiera ser producto de un *fiat* de la autoridad, cuando lo único que habría que hacer es reconocer lo nuevo, respetarlo y plasmarlo en las prácticas del poder y de los partidos. Desde entonces se han llevado a cabo varias encuestas de actitudes, valores y comportamiento (pp. 149-184).<sup>2</sup>

En México la medición de los niveles de confianza en las instituciones se inicia a finales de los años ochenta y principios de la década de los noventa. Alejandro Moreno (2010) apunta que:

El estudio de la confianza ciudadana en las instituciones no es nuevo en México. Ya varios indicadores sobre la confianza institucional se han reportado en las encuestas desde hace varios años. No obstante, y a pesar de su importancia para

---

2 Loaeza señalaba las más recientes: Alducín (1986), Basáñez (1985) y Bernal (1987).

una sociedad que, como la mexicana, ha visto cambiar profundamente su sistema político en las dos últimas décadas, para dar lugar a la formación de nuevas instituciones y a la transformación de las instituciones establecidas, se considera que la atención académica dedicada a este tema ha sido injustificadamente escasa. La falta de atención al tema no es exclusiva de México ni de las nuevas democracias.

[Por ejemplo, en Estados Unidos] la agenda de investigación sobre las actitudes públicas hacia el gobierno es mucho menor en términos de recursos académicos, como patrocinios y espacio en revistas científicas, que los dedicados a la investigación sobre decisión de voto y participación electoral (cfr. Hibbing y Theis-Morse, 2001, citados por Moreno 2010).

Desde la aparición de *La cultura cívica* (Almond y Verba, 1963) se analizó la relación entre distintos componentes cognitivos, afectivos y evaluativos de los ciudadanos frente a sus gobiernos. En esa época se elaboraron varios reactivos para ser probados en diversos países (incluido México), pues se creía que existía una base cultural para la construcción de regímenes de distinto tipo, partiendo de las características de la ciudadanía que son favorables para la construcción de democracias. Para el caso de la confianza en las instituciones, desde entonces se esbozó la tesis de que altos niveles en este

indicador generan su mejor funcionamiento. Este argumento ha permanecido a través del tiempo e incluso se ha desarrollado para la construcción de conceptos como confianza política (*political trust*) y confianza institucional para sustentar de mejor manera esta relación entre el sentir de la población y el funcionamiento institucional (Fukuyama, 1995). Sin embargo, se ha argumentado también que existe una relación en sentido inverso; es decir, que la baja confianza en las instituciones puede generar reformas que busquen mejorar su funcionamiento (Citrin y Luks, 2001). Es así como la confianza ciudadana se convierte en un indicador relevante.

Para la construcción del indicador de confianza ciudadana se han identificado por lo menos 25 maneras diferentes de medirla (Citrin y Muste, 1999); pero en las múltiples encuestas aplicadas en México su número se reduce sensiblemente. Así, con este objetivo, se han empleado varios fraseos, escalas y referentes de confianza; tal vez la más aplicada sea ¿cuánta confianza tiene usted en las siguientes instituciones u organizaciones?, a la que sigue una lista de instituciones y grupos sociales, y las opciones de respuesta son “mucha confianza”, “algo de confianza”, “poca confianza” o “nada de confianza”. Esta pregunta tiene distintas variaciones semánticas, aunque todas con

la finalidad arriba planteada. Para construir el indicador de confianza en las instituciones utilizando esta escala de "mucho", "algo", "poco" o "nada", una vez recogidos los datos en campo, generalmente se suman los porcentajes de "muchísima confianza" y "algo de confianza", y de esta forma se obtiene el nivel de confianza, mientras que el nivel de desconfianza es el resultado de la suma de "poca confianza" y "nada de confianza" (cfr. Córdova *et al.*, 2015).

Sin embargo, entre las reglas no escritas para la construcción de estos índices, también se emplea otro tipo de preguntas donde la escala de confianza adquiere un mayor rango en las opciones de respuesta. En este tipo de estudios se utilizan preguntas como la siguiente: *En una escala de calificación del 0 al 10, como en la escuela, donde 0 es nada de confianza y 10 es completa confianza, ¿qué tanta confianza le tiene a...?*, para luego colocar distintas instituciones, actores y grupos sociales que han variado de estudio en estudio, aunque algunos han sido incluidos en todos ellos (por ejemplo, el Presidente de la República o los partidos políticos). Otros estudios utilizan este mismo tipo de medición, pero incluyen escalas de 7 o 5 puntos. Las mediciones que incluyen escalas de calificación similares a las de la escuela son comprendidas y utilizadas de manera más fácil por la población.

En las escalas se procura incluir en forma separada al presidente y al gobierno y se distinguen ambas calificaciones, en donde generalmente el gobierno obtiene calificaciones menores a las del presidente. En ocasiones se incluye a la familia –que en México es la institución mejor valorada– como referencia para la comparación. Adicionalmente a las preguntas orientadas a la medición de la confianza institucional se incluyen preguntas diseñadas para recoger los niveles de confianza interpersonal y social.

Los resultados de las investigaciones realizadas en los últimos años muestran que las percepciones del desempeño institucional determinan sustancialmente la confianza individual en las instituciones políticas. La confianza interpersonal también influye en la confianza política, pero este modelo enfatiza la importancia de evaluaciones actuales por sobre una socialización temprana en patrones culturales. Los incrementos en la democracia están significativamente asociados con incrementos en el capital social, pero no al contrario. Esto es, los incrementos en el capital social no conducen necesariamente a la democracia.

Tomando en consideración datos que se han recogido en diversos sondeos durante los últimos años, los resultados

de esta pregunta reflejan un fenómeno que se ha observado en tiempos recientes en distintas partes del mundo: un descenso generalizado de la confianza ciudadana en las instituciones a la par que disminuye el apoyo a la democracia. Los años transcurridos, sin embargo, han permitido observar que la sociedad mexicana no necesariamente es una sociedad democrática, si por democrática entendemos principalmente una relación de apego con la democracia representativa. Hoy, las personas que apoyan la idea de una sociedad civil global son más proclives a cuestionar la legitimidad electoral en el nombre de una democracia más participativa. La falta de exigencia de cuentas continúa siendo un problema. Si bien se avanza poco a poco en su resolución, es común que los ciudadanos transfieran la exigencia de cuentas de su propio destino al Estado.

Esta crisis también ha afectado, sin duda, no sólo a los sistemas políticos en transición o en consolidación, como es el caso de México, sino también a los sistemas políticos democráticos occidentales con democracias establecidas de larga data, fenómeno que se ha calificado como “el malestar de la democracia”. Los elementos más conocidos son la desafección política, apatía democrática o, dicho de otro modo, el desinterés por la política y, por supuesto, la desconfianza en la clase política y en su eficacia. Todos

estos fenómenos se perciben en nuestro país desde hace ya algún tiempo.

En 1994, uno de los años más complicados y difíciles para todos los actores en el escenario político mexicano,<sup>3</sup> la confianza en las instituciones se mantuvo en niveles medios-bajos, con excepción de los partidos políticos, el gobierno y los periódicos para los cuales disminuyó (*cfr.* Beltrán, del Pozo, Castaños, Flores y Meyenberg, 1996).

Lo anterior se reflejó en valoraciones negativas de los actores y de las instituciones relacionadas directamente con la política, e incluso de aquellas que actúan en el ámbito público, como las organizaciones no partidistas de ciudadanos.

En ese contexto, Ernesto Zedillo obtuvo en enero de 1995 el nivel más bajo de aprobación presidencial del que se tenga registro en México. Su nivel de aprobación en ese momento fue ligeramente superior a 20%, no muy abajo del mínimo alcanzado por Peña Nieto en 2016 y 2017. Sin embargo, Zedillo se recuperó y concluyó su sexenio

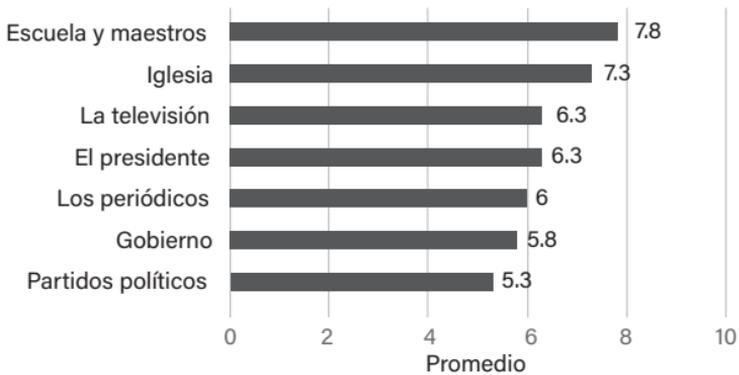
---

3 Año que se inicia con el levantamiento indígena del EZLN en Chiapas el 1º de enero de 1994, varios asesinatos políticos, entre ellos el del candidato a la presidencia del partido oficial y su sustitución, así como la celebración de la elección presidencial.

como un presidente popular, con niveles de aprobación superiores a 60% (cfr. Beltrán, 2015).

Gráfica 1

En una calificación de 0 a 10 (como en la escuela), en general, ¿qué tanto cree en lo que dicen los siguientes emisores?



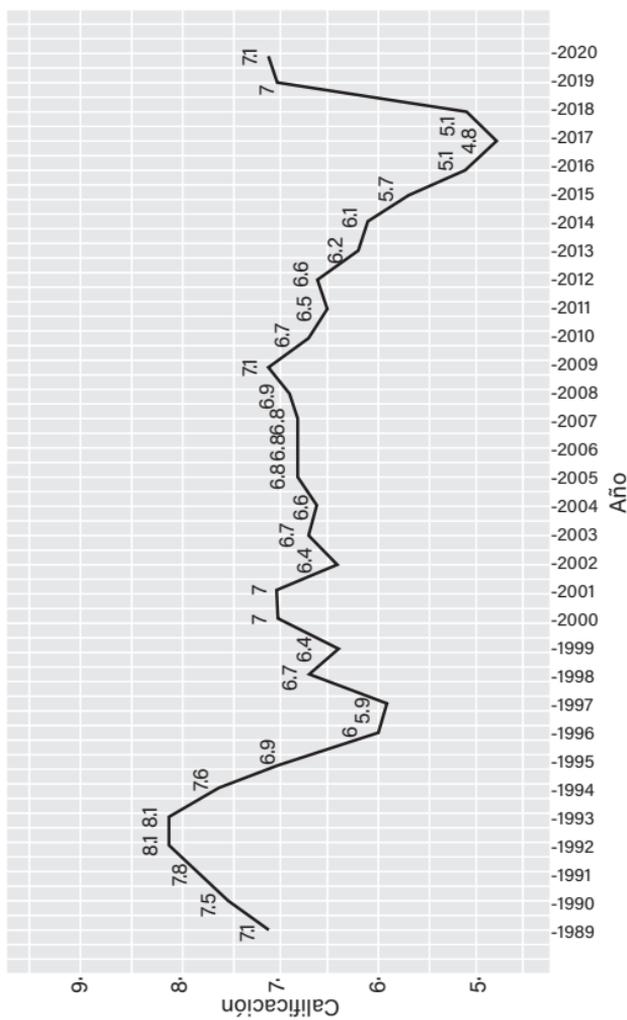
Fuente: Beltrán, *et. al. Los mexicanos de los noventa: una encuesta nacional de actitudes y valores*, México, IISUNAM, 1996.

Con el cambio de partido en el poder en el año 2000 se inició la transición del régimen político autoritario hacia uno democrático, lo que a su vez condujo a una mayor aceptación de los valores relativos a las libertades y derechos humanos. Se registró un crecimiento en los niveles de confianza en las instituciones y actores políticos y sociales; si bien muy temprano, comenzaron a ponerse a prueba los incipientes valores y prácticas en el ejercicio de la nueva democracia.

De 2003 a la fecha, en un contexto de violencia creciente, ha aumentado el descontento frente a las políticas de combate a la delincuencia organizada y con ello se ha afectado la credibilidad y confianza en varias instituciones. El gobierno ha puesto en práctica políticas públicas que con frecuencia atentan contra los derechos y las garantías de los ciudadanos: la violencia se ha incrementado, así como el número de civiles y personal de los cuerpos de seguridad muertos, estos últimos, en nombre del combate al narcotráfico.

En este contexto, destaca la tendencia al endurecimiento de la población que percibe la seguridad pública como un problema central, visión que es reforzada por una percepción de ineficacia para aplicar la ley y desconfianza hacia las autoridades. Esto ha encontrado un reflejo también en la confianza en las instituciones y actores políticos que registra un declive –con excepciones para algunos actores– en el periodo comprendido entre 1989 y 2020.

Gráfica 2  
Aprobación presidencial 1989-2020



Fuente: Elaboración por Arturo Hernández Bringas con datos de Consulta Mitofsky.

La gráfica muestra un descenso gradual pero continuado de la confianza en todos los sexenios, con excepciones, como algunas caídas abruptas en 1996-1997 y en 2017 y periodos de crecimiento en 2000-2001, 2009 y el más reciente registrado en 2019-2020.

No obstante, cada sexenio tiene su propia dinámica; de tal forma, cada uno de los declives o aumentos de la confianza en las instituciones y actores obedecen a causas distintas y los deslizamientos presentan movimientos y temporalidades distintos, de tal manera que no es posible encontrar patrones o ciclos definidos para este periodo de 31 años.

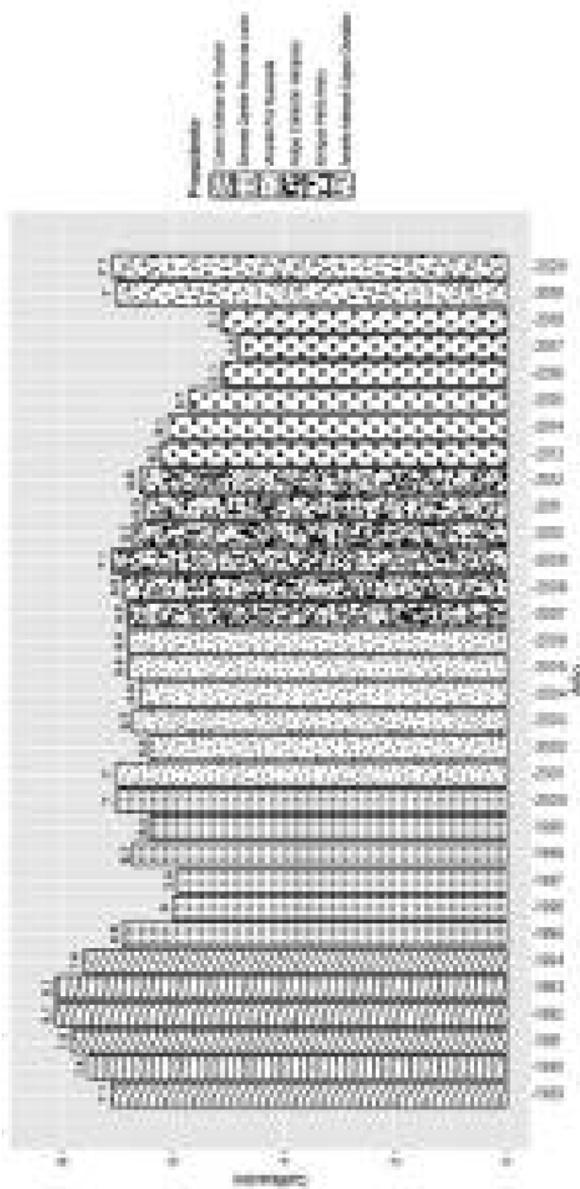
A lo anterior hay que agregar que la credibilidad de algunos actores políticos e instituciones se mueve de forma diferenciada según las distintas características de las personas entrevistadas y su ubicación en la sociedad. Así, por ejemplo, en el caso del IFE-INE, las calificaciones o puntuaciones de confianza crecen a medida que aumentan la escolaridad y la información del entrevistado que califica, mientras que para otros actores e instituciones el aumento en la escolaridad y el nivel de información trae

como consecuencia una disminución de la calificación que le es asignada, como es el caso del gobierno. Para otros actores se mantiene una calificación a través del tiempo independientemente de la escolaridad o el ingreso de los entrevistados como en el caso de los diputados y los partidos políticos.

En la siguiente gráfica se muestran en forma detallada los promedios de confianza en el Presidente de la República entre 1989 y 2020.

La gráfica permite apreciar mejor los deslizamientos registrados de 1989 en adelante y matizar los declives que se observan. Asimismo, muestra algunas similitudes en la confianza en las instituciones, por ejemplo, entre los periodos de Vicente Fox en 2006 y Felipe Calderón en 2008; y entre los niveles de confianza registrados para Felipe Calderón en 2009 y Andrés López Obrador en 2019 y 2020. La confianza en los actores e instituciones se muestra con más detalle en el cuadro 1.

Gráfica 3  
Aprobación presidencial por sexenio 1989-2020



Fuente: Gráfica elaborada por Arturo Hernández Bringas con datos de Consulta Mitofsky.

En general con las calificaciones más altas en la escala de cero a diez, se ubican el Ejército, las universidades, la Iglesia y los medios de comunicación, mientras que con las calificaciones más bajas los diputados y la policía se colocan en los últimos lugares de la escala. Con niveles medios de confianza se encuentran el Presidente de la República, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los bancos y empresarios. Por su parte, el Poder Legislativo (Senado y Cámara de Diputados), los sindicatos, los partidos políticos y la policía ocupan los lugares más bajos de la escala desde el inicio de las mediciones de confianza.

En estas evaluaciones sin duda influye la cercanía e importancia que tienen cada una de las instituciones o grupos que se valoran y su prestigio por la labor que desempeñan. En este sentido, habría que considerar las políticas públicas y productos últimos que cada una de estas instituciones genera y compararlos con las evaluaciones finales que realizan los ciudadanos y que se manifiestan a través de la opinión pública –entre otros mecanismos–, ya que como señalan algunos autores “a final de cuentas, prácticamente todo estudio de opinión se apoya en la cuestión del control popular” (Erickson, Wright y McIver, 1993).

Cuadro 1  
Confianza en las instituciones 2004-2012

**CALIFICACIÓN PROMEDIO**  
ESCALA DE 0-100

	Confianza alta										Confianza baja									
	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10
2004	11	66	50	31	18	11	6	3	2	1	89	34	50	69	82	89	94	97	98	99
2005	11	61	46	27	16	10	6	3	2	1	89	39	54	73	84	90	94	97	98	99
2006	15	65	49	28	16	11	7	4	2	1	85	31	51	72	84	89	93	96	97	98
2007	12	63	47	28	16	10	6	3	2	1	88	32	53	72	84	90	94	97	98	99
2008	13	64	48	29	17	11	7	4	2	1	87	31	52	73	85	91	95	98	99	100
2009	13	64	48	29	17	11	7	4	2	1	87	31	52	73	85	91	95	98	99	100
2010	13	64	48	29	17	11	7	4	2	1	87	31	52	73	85	91	95	98	99	100
2011	13	64	48	29	17	11	7	4	2	1	87	31	52	73	85	91	95	98	99	100
2012	13	64	48	29	17	11	7	4	2	1	87	31	52	73	85	91	95	98	99	100
2004-2012	12	63	47	28	16	10	6	3	2	1	88	32	53	72	84	90	94	97	98	99
2004-2012	12	63	47	28	16	10	6	3	2	1	88	32	53	72	84	90	94	97	98	99

Fuente: Campos Roy, Ortega, Marcelo y León Felipe Maldonado, con base en levantamientos presenciales mensuales de 1000 casos en vivienda en 100 secciones electorales, a mexicanos de 18 años y más con credencial de elector. Información amablemente proporcionada por Consulta Mitofsky.

Para el periodo 2014-2017 se observa una baja confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas: El asesinato y desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero a fines de septiembre de 2014, desataron el duelo, la indignación y la movilización nacional. A la tardía e insuficiente respuesta de las autoridades frente a este hecho, se sumaron en los meses siguientes acusaciones y revelaciones de la existencia de redes de corrupción y complicidades. Todo ello puso en evidencia la incapacidad de los tres poderes y de los distintos niveles de gobierno para hacer frente a uno de los grandes problemas del país: la impunidad, lo que trajo como consecuencia un declive mayor de la confianza en las instituciones.

De la misma forma, se registraron niveles decrecientes de confianza para todas las instituciones, particularmente la Presidencia, los partidos políticos, los sindicatos y la policía. Incluso, instituciones bien valoradas como las universidades y las fuerzas armadas, vieron caer sus niveles de confianza. Disminuyó sensiblemente la confianza en el Presidente que, de haber obtenido hasta entonces niveles de confianza media, inicia un declive en 2014 y alcanza su punto más bajo en 2017, hasta llegar a obtener la calificación más baja entre todas las instituciones y la segunda más baja para un presidente en los últimos 30 años.

En un contexto de polarización política y un clima de opinión pesimista sobre el país, el inicio del proceso electoral federal y concurrente en 18 entidades federativas en octubre de 2015 contribuyó al incremento de las percepciones negativas. Las campañas políticas caracterizadas por la ausencia de propuestas y por mensajes negativos por todos los partidos políticos, aunados a la incertidumbre con la elección de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos y las amenazas de terminación del Tratado de Libre Comercio; abonaron un suelo fértil para la desconfianza y la insatisfacción.

De 2008 a 2017 se observa un decrecimiento paulatino de la confianza en todas las instituciones. A partir de 2019, se observa una recuperación de los niveles de confianza de la mayoría de las instituciones, sin embargo, sólo las calificaciones obtenidas por la Presidencia de la República alcanzan los niveles registrados en 2008.

El caso de la confianza en la Presidencia registra una situación particular: de haber alcanzado la calificación más baja registrada en las mediciones hasta 2017, en el año 2019, como resultado de las elecciones presidenciales, con la llegada de un nuevo Ejecutivo y de un nuevo partido al poder, la confianza se recupera y alcanza niveles altos-medios para esa institución. Si bien en el inicio de

Cuadro 2  
 Confianza en las instituciones 2013-2020

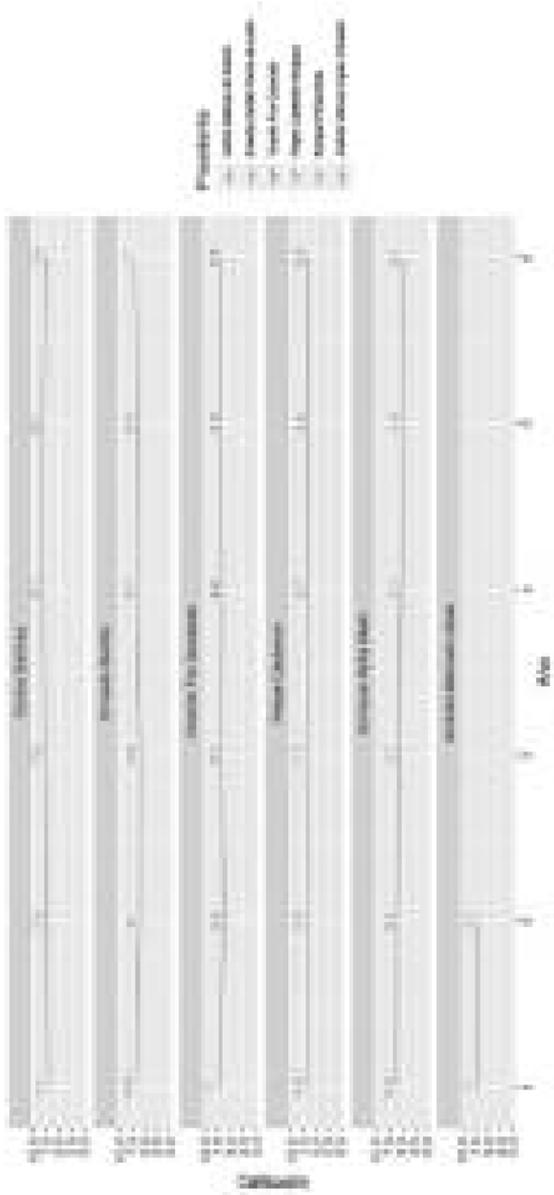
Fuente: Campos Roy, Ortega, Marcelo y León Felipe Maldonado, con base en levantamientos presenciales mensuales de 1000 casos en vivienda en 100 secciones electorales, a mexicanos de 18 años y más con credencial de elector. Información amablemente proporcionada por Consulta Mitofsky.

cada nuevo periodo presidencial se registra un crecimiento de la confianza que posteriormente tiende a estabilizarse en niveles medios, una de las cuestiones que llaman la atención en este periodo es la permanencia de altos niveles de confianza en el Presidente, al mismo tiempo que se registra un estancamiento de la economía, un crecimiento de los niveles de violencia e inseguridad e ineficiencia en el manejo de algunos sectores estratégicos y sensibles para la población como los de salud y energía.

Dicho aumento podría explicarse en función de lo señalado anteriormente con respecto a los elementos que conforman la confianza: *expectativas*, *interpretación* y *suspensión*. Si, por una parte, las expectativas traen como resultado una alta confianza, el elemento de *suspensión*, entendido como un mecanismo que "coloca entre paréntesis" lo desconocido, es crucial; la *suspensión* permite dar un "salto" hacia la confianza, así la interpretación que tiene que ver con la experiencia de realidad que provee de "buenas razones para confiar" por el momento se suspende y se sustituye por la "voluntad de creer".

El descenso generalizado de la confianza ciudadana en las instituciones registrado desde hace algunos años indicaría que están fallando en el desarrollo de las actividades que les son propias y, por tanto, este hecho debiera tener un

Gráfica 3  
Aprobación presidencial por sexenio 1989-2020



Fuente: Gráfica elaborada por Arturo Hernández Bringas con base en datos de Consulta Mitofsky.

impacto en las distintas instituciones para que tomaran acciones para mejorar su labor.

Así, dado que actualmente no existe un escenario de alta confianza institucional que promueva su buen funcionamiento, se hace ineludible tomar como válida la hipótesis alternativa que se ajusta al escenario de baja confianza institucional; es decir, son cambios oportunos que catapultan la confianza ciudadana en las distintas instituciones de gobierno (Citrin y Luks, 2001). Esto no significa que haya un riesgo de inestabilidad inherente al régimen democrático, sino momentos en los que, quizá fundamentándose en algunas de las instituciones que cuentan con mayor confianza, pueden realizarse cambios que fomenten un mejor funcionamiento del resto.

De lo anterior se desprende que la confianza abarca diversas dimensiones con efectos distintos tanto a nivel personal como en los variados regímenes de gobierno (Norris, 2011), pues si bien los niveles de confianza en las instituciones tienen efecto en su funcionamiento, se ha argumentado que existen ciertas características de los ciudadanos que, además de la confianza en las mismas, fomentan también la correcta operación de los regímenes democráticos.

En México, la confianza en las instituciones varía de manera importante. Es por ello que el estudio de este fenómeno multidimensional no deja de ser complejo y a la vez interesante, ya que la construcción de la cohesión social y su mantenimiento tiene diversos enfoques para su análisis y sus entramados actúan en direcciones diferentes generando efectos que aún no se conocen en su totalidad.

Tomando en consideración datos que se han recogido en diversos estudios durante los últimos años, los resultados reflejan un fenómeno que se ha observado en años recientes en distintas partes del mundo: un descenso generalizado de la confianza ciudadana en las instituciones a la par que disminuye el apoyo a la democracia y crece el sostén a los regímenes de corte populista. Así, por ejemplo, al analizar los datos recogidos en los países de América Latina de la serie iniciada en 1995, la Corporación Latinobarómetro calificó 2018 como "*Annus horribilis*" debido al bajo sustento registrado hacia la democracia. La satisfacción con la democracia en el estudio de ese año alcanzó a solamente un 24%, un decrecimiento notable del 44% registrado en 2010; mientras tanto, la confianza en los partidos políticos obtuvo el porcentaje más bajo de la serie con 13%.

Los ciudadanos no rechazan a la democracia, pero quieren otra política, mejor economía, reformas a las instituciones, y respeto a los derechos humanos y esto incluye de manera relevante encontrar soluciones ahora, expeditas y elegir a quién las pueda tomar sobre todas las demás cosas. El problema es que una vez electos quienes toman decisiones, aparece una predisposición.

La disminución de la confianza en las instituciones y los actores coloca a los ciudadanos ante una apuesta bifronte: por una parte, puede llevar a construir una nueva política y mejorar la democracia, pero también, abre la posibilidad de apoyar a regímenes populistas no democráticos o a instaurar democracias “iliberales”.

El populismo se basa en un discurso antisistema. Postula con frecuencia que el sistema político ha sido capturado por una élite corrupta y necesita de cambios profundos para que el poder retorne al pueblo. La investigación reciente en los últimos años ha encontrado que los bajos niveles de confianza en las instituciones políticas pueden explicar en cierta medida el éxito de los partidos populistas y el apoyo a ese tipo de políticos. No obstante, la causalidad puede ser revertida: la presencia de un fuerte actor político populista que ataca con frecuencia al sistema político podría también guiar al electorado —o por

lo menos a sus seguidores— a una pérdida de confianza en las instituciones. El populismo y la baja confianza en las instituciones se refuerzan mutuamente. El camino más robusto, de acuerdo con las investigaciones, parece ser aquel que va del populismo hacia la baja confianza. Estos hallazgos sugieren que el populismo puede ser no solamente una consecuencia del deterioro de la confianza política que se observa en varias democracias contemporáneas, sino su causa.



# Conclusiones

Para que las instituciones políticas, en sentido amplio, puedan ejercer su función como organizaciones que generan un sistema de reglas y de normas confiables que ordenan las relaciones sociales, deben contar con la confianza de la población. La confianza en las instituciones es un valor determinante que varía de acuerdo con la apreciación de su desarrollo histórico y con la evaluación de su propia actividad.

La eficacia atribuida a los actores políticos e instituciones es un factor que, junto con la credibilidad, la confianza y las visiones de la justicia y el orden, determina las percepciones acerca de la autoridad que tienden a cambiar según los diferentes niveles de quienes la ejercen, así el grado de cercanía o lejanía del individuo hacia la autoridad tiende a afectar de determinadas maneras la percepción que se tenga de la misma. La credibilidad y la confianza

constituyen la base de legitimidad de los sistemas políticos, contribuyen a crear consensos y a la cohesión social.

La cohesión social es un proceso, lo que significa la construcción constante de vínculos y vasos comunicantes entre orientaciones normativas distintas, representaciones sociales, un sentido de pertenencia, la conciencia de un pasado compartido y un futuro o un proyecto común. Uno de los mecanismos básicos en la sociedad es la reciprocidad, por ello la confianza aparece como un valor fundamental en este proceso. Todo parece apuntar a la necesidad de construir mecanismos institucionales que vinculen con mayor eficacia el trabajo de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la ciudadanía; mejores mecanismos de rendición de cuentas, de representación y profesionalización.

La desconfianza en la policía destaca la importancia que, para la población, tienen los problemas de inseguridad y delincuencia y, posiblemente, la percepción de que una de las instituciones centrales para brindar mayor protección no sólo es ineficiente, sino también es parte del problema. La baja confianza en los partidos políticos refleja la manera en la que la tarea de las organizaciones que deben construir y canalizar los intereses plurales de la población es percibida como deficiente, donde

la conquista del pluralismo político no logra traducirse en mecanismos eficientes de canalización de demandas, más participativos e integradores. En tanto no se concreten avances en estos terrenos de construcción institucional y de ciudadanía, persistirá el divorcio entre la población y sus instituciones.

En la mayoría de la población se observan elementos que reflejan su adscripción en ciertos aspectos a las antiguas formas de la cultura política: poco interés en los temas públicos, como son los problemas políticos del país y la desconfianza en las formas tradicionales de representación política; no obstante, hoy se desconfía también de las formas "modernas" de esa representación. Esta actitud supone una forma particular de entender "lo público" que ya no se restringe a las acciones de las instituciones gubernamentales y políticas tradicionales. Más bien, para algunos de los entrevistados, "lo público" es una preocupación colectiva donde la intervención es un derecho ciudadano fundamental. No obstante, dichas posiciones están en contradicción con la escasa voluntad de participación en organizaciones y movimientos de carácter político.

De lo anterior se desprende que el impulso a la participación de los ciudadanos reside principalmente en factores

como la legitimidad y la representatividad de los órganos de representación ciudadana en los cuales la credibilidad y la confianza son factores importantes; el desarrollo de procesos ajenos a la participación de los partidos políticos y la existencia de una comunicación y atención directa de las autoridades y las instancias ciudadanas.

Esto nos permite señalar un cambio cultural importante. Este cambio parece implicar una nueva y distinta concepción de los recursos, de los tiempos y de los espacios y, por lo tanto, de la política. Este cambio incide, de manera relevante, en los tipos de relaciones y de comunicación que se establecen entre las organizaciones y sus miembros, entre la ciudadanía y las instituciones, y en los niveles de participación y confianza en las instituciones políticas.

# Bibliografía

Alducín, E. (1986). *Los valores de los mexicanos. México: entre la tradición y la modernidad*. México: Fondo Cultural Banamex, A.C.

Almond, G. A. y Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Basáñez, M. (1985). México 85: Un pronóstico electoral. *Nexos*, 31-39.

Beck, U. (1999). *Hijos de la libertad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Beltrán, U. (2015, 1º de marzo). El desacuerdo con los presidentes (1994-2015). *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=24307>.

Beltrán, U., Del Pozo, B. H., Castaños F., Flores, J. I. y Meyenberg, Y. (1996). *Los mexicanos de los noventa: Una encuesta nacional de actitudes y valores*. México: IISUNAM.

Bernal, M. (1987). "Ciudad Juárez, 1983-1985: Las dificultades de la democracia". En Loaeza, S. y Segovia, R., *La vida política mexicana en la crisis* (pp. 149-184). México: El Colegio de México.

Boix, C. y Posner, D. N. (1998). Social capital: Explaining its origins and effects on government performance. *British Journal of Political Science*, 28(4), 686-693.

Bourdieu, P. (2018). The forms of capital. En Granovetter, M. y Swedberg, R. (eds.). *The Sociology of Economic Life* (pp. 78-92). Routledge.

Brehm, J. y Rahn, W. (1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*, 999-1023.

Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.) (2010). Open Government: Gobierno Abierto. Citados por Villoria, M. *El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo*. Jaén, España: Algón Editores MMX.

- Catterberg, G. y Moreno, A. (2006). The individual bases of political trust: Trends in new and established democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, 18(1), 31-48.
- Citrin, J. y Luks, S. (2001). *Political trust revisited: Déjà vu all over again?* En Hibbing, J. R. y Theiss-Morse, E. (eds.). *What is it about government that Americans dislike* (pp. 9-27). Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Citrin, J. y Muste, C. (1999). *Trust in government*. En Robinson, J., Shaver, P. y Wrightsman, L. (eds.). *Measures of political attitudes* (pp. 465-532). Academic Press.
- Clausen, B., Kraay, A. y Nyiri, Z. (2009). Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence from a Global Survey. *The World Bank, Policy Research Working Paper*, 25 (5157).
- Cleary, M. y Stokes, S. (2006). *Democracy and the Culture of Skepticism. Political Trust in Argentina and Mexico*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 244.
- Cohen, J. (1999). Trust, Voluntary Association and Workable Democracy: The Contemporary American Discourse of Civil Society. En Warren, M. (ed.). *Democracy and Trust* (pp. 208-248). Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.

Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, RU: Harvard University Press.

Coleman, S. y Shane, P. (2012). *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge, MA: MIT Press.

Córdova, L., Flores, J., Alejandre, O. y Vázquez del Mercado, S. (2015). *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política*. (Biblioteca Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cvetkovich, G. (1999). The attribution of social trust. En Cvetkovich, G. y Lofstedt, R. (eds.). *Social Trust and the Management of Risk*. Londres: Earthscan.

Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven y Londres: Yale University Press.

Dahrendorf, R. (1988). *The Modern social conflict. An essay on the politics of Liberty*. Berkeley: University of California Press.

- Dahrendorf, R. (1994). *Ley y Orden*. Madrid: Civitas.
- Dalton, R. J. (1999). Political support in advanced industrial societies. En Norris, P. (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (pp. 57-77). Oxford, RU: Oxford University Press.
- Douglas, M. (1996). *Cómo piensan las instituciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Emirbayer, M. y Mische, A. (1998). What is agency? *American Journal of Sociology*, 103(4), 962-1023.
- Erikson, R., Wright, G. y McIver, J. (1993). *Statehouse democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Fiorina, M. P. (1999). Extreme voices: A dark side of civic engagement. En Skocpol, T. y Fiorina, M. P. (eds.). *Civic engagement in American democracy* (pp. 395-425). Washington y Nueva York: Brookings Institution y Russell Sage Foundation.
- Flores, J. (coord.). (2003). *La naturaleza del compromiso cívico. Capital social y cultura política en México*. México: Instituto Federal Electoral.

Flores, J. (2011). *El lado oscuro de la ciudadanía: seguridad pública y valores democráticos*. Ponencia ofrecida en *Sistemas Electorales Comparados y Ejercicio Democrático Universitario*. México: CSES-IFE.

Flores, J. (2015). *Sentimientos y resentimientos de la nación. Encuesta Nacional de Identidad y Valores*. (Biblioteca Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Freedom House. (s.f). *Democracies in Decline*. Publicaciones de Freedom House. <https://freedomhouse.org/issues/democracies-decline>

Fukuyama, F. (1995). *Trust*. Nueva York: Basic Books.

Gambetta, D. (1988). Can We Trust Trust? En Gambetta, D. (ed). *Trust Making and Breaking Cooperative Relations* (pp. 213-237). Oxford: Basil Blackwell.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge, RU: Polity Press.

Goodin, R. E. (2003). *Reflective Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

- Hardin, R. (1996, octubre). Trustworthiness. *Ethics*, 107(1), pp. 26-42. The University of Chicago Press.
- Hardin, R. (1998). *Trust in government*. En Braithwaite, V. y Levi, M. *Trust and governance* (pp. 9-27). Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Hernández, A. y Narro L. (1987). *¿Cómo somos los mexicanos?* México: Centro de Estudios Educativos-CREA.
- Hetherington, M. J. (1998). The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*, 92(4), 791-808.
- Hibbing, J. y Theiss-Morse, E. (2001). *What is about Government that American Dislike*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: University Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R. (1999). Trust, Well-Being and Democracy. En Warren, M. E. (ed.). *Democracy and Trust* (pp. 88-120). Cambridge: Cambridge University Press.

Jackman, R. W. y Miller, R. A. (1998). Social capital and politics. *Annual Review of Political Science*, 1, 47-73.

Kodyakov, D. (2007, febrero). Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach. *Sociology*, 41(1), 115-132. Londres: SAGE Publications.

Kramer, R. y Tom, R. T. (eds.) (1996). *Trust in Organization: Frontiers of Theory and Research*. California, EUA: Sage Publications.

Latinobarómetro (2018). *Informe*. Banco de datos en línea. [https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf)

Lechner, N. (2000, noviembre). *Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social*. *Instituciones y Desarrollo* (Biblioteca de ideas). Instituto Internacional de Gobernabilidad. [www.iigov.org/revista](http://www.iigov.org/revista)

Lechner, N. (2002). Los desafíos políticos del cambio cultural. *Revista Nueva Sociedad*, 184, 46-65. <https://nuso.org/articulo/los-desafios-politicos-del-cambio-cultural>

- Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley, EUA: The University of California Press.
- Levi, M. y Stoker, L. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 475-507.
- Lewicki, R. J., McAllister, D. J. B. y Bies, R. J. (1998). Trust and distrust: New Relationships and Realities. *Academy of Management Review*, 23, 438-458.
- Lewicki, R. J. y Bunker, B. B. (1985). Trust in relationships: A model of trust, development and decline. En Bunker, B. y Rubin, J. Z. (eds.). *Conflict, Cooperation and Justice*. San Francisco, CA: Josey Bass.
- Loeza, S. (2009, abril). Cambios en la cultura política mexicana: El surgimiento de una derecha moderna (1970-1988). *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (6), 91-102.
- Loeza, S. y Segovia, R. (1987). *La vida política mexicana en la crisis*. México: El Colegio de México.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Wiley: Chichester.
- Luhmann, N. (1988). *Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives*. En Gambetta, D. (ed.). *Trust: Making and*

*breaking Cooperative relations* (pp. 213-238). Nueva York: Basil Blackwell.

Luhmann, N. (1990). Political Theory in the Welfare State. *Political Theory in the Welfare State*. Walter de Gruyter.

Marsh, S. y Dibben, M. R. (2005, mayo). *Trust, untrust, distrust and mistrust—an exploration of the dark(er) side*. En Hemann, P., Issarny, V. y Simon, S. (eds.). *International Conference on Trust Management* (pp. 17-33). Springer, Berlín: Heidelberg.

Miller, A. (1974). Rejoinder to "comment" by Jack Citrin: Political discontent or ritualism? *American Political Science Review*, 68, 989-1001.

Miller, G. J. (1992). *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierachy*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Misztal, B. (2013). *Trust in modern societies: The search for the bases of social order*. Hoboken, Nueva York: John Wiley & Sons.

Moiser, G. y Parry, G. (1976). *Voluntary Associations and Democracy in Britain*. En Van Deth, J. (ed.). *Private Groups and Public Life* (pp. 24-46). Londres: Routledge.

- Möllerin, G. (2001). The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension. *Sociology*, 35(2), 403-420.
- Moreno A. (2010). *La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*. México: CESOP-ITAM.
- Newton, K. (2001, 1º de abril). Trust Social Capital, Civil Society, and Democracy. *International Political Science Review*, 22(2), 201-214. EUA. Universidad de Southampton.
- Norris, P. (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government* (pp. 31-56). Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Norris, P. e Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash. Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Nye, Jr., J. S., Zelinkow, P. D. y King, D. C. (eds.) (1997). *Why People Don't Trust Government*. Harvard: Harvard University Press.
- Offe, C. (1999). *How Can We Trust our Fellow Citizens. Democracy and Trust*, 52, 42-87.

Offe, C. (2003). The European model of 'social' capitalism: Can it survive European integration? *Journal of Political Philosophy*, 11(4).

O'Loughlin, D., Szmigin, I. y Turnbull, P. W. (2004). From Relationships to Experiences in Retail Financial Services. *International Journal of Bank Marketing*, 22(7), 522-539.

ONU (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea de las Naciones Unidas, 2.

Origgi, G. (2012, junio). *Epistemic Democracy in the Age of Internet. The role of trust and reputation in e-democracy*. Aosta: Seminario de Teoría Política. CNRS-Institut Jean Nicod, 28-30.

Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Parry, G. (1976). Trust, Distrust and Consensus. *British Journal of Political Science*, 6(2), 129-142.

Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1995, 1° de enero). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6, 65-78.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Rodrigues, R. (2010). *Privacy on Social Networks: Norms, Markets and Natural Monopoly*. En Levmore, S. y Nussbaum, M. C. (eds.). *The Offensive Internet* (pp. 237-258). Harvard, MA: Harvard University Press.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *Trust, Honesty, and Corruption: Theories and Survey Evidence from Post-Socialist Societies*. Taller *Honesty and Trust in Post-Socialist Societies*. Colegio de Budapest.
- Rothstein, B. (2000). *Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories*. Suecia: Göteborg University.

Russell, H. (1996, octubre). Trustworthiness. *Ethics*, 107(1), 26-42.

Sanders, D., Bellucci, P., Tóka, G. y Torcal, M. (eds.) (2012). *The Europeanization of national polities? Citizenship and support in a post-enlargement union*. Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, W. (2013, marzo). Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación. *Revista Española de Ciencia Política*, 13-50. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37410/20927>

Schauer, F. (2011). Transparency in Three Dimensions. *University of Illinois Law Review*, 1339-1357.

Schlozman, K.L. y Verba, S. (1979). *Injury and insult: Unemployment, class, and political response*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Secor, A.J. y J. O'Loughlin (2004). Social and Political Trust in Istanbul and Moscow: A Comparative Analysis of Individual and Neighbourhood Effects. *Transactions*, Institute of British Geographers, 30, 66-82.

Simmel, G. (2014). *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. México: FCE.

Skocpol, T. (1982). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En Evans, B. P., Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. (eds.). *Bringing the State Back In* (pp. 3-37). Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Slovic, P. (1993, diciembre). *Perceived Risk, Trust, and Democracy. Risk Analysis*, 13(6), 585-687. Wiley online library.

Smith, C. (2001). Trust and Confidence: Possibilities for Social Work in 'high modernity.' *British Journal of Social Work*, 31, 287-305.

Solomon, R. y Flores F. (2001). Building Trust in Business, Politics, Relationships, and Life. Oxford University Press.

Sztompka, P. (1998). Forthcoming. Trust, Distrust, and Two Paradoxes of Democracy. *The European Journal of Social Theory*, 1(1), 19-32.

Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

Sztompka, P. (2001). Trust: a sociological theory. *Soc. Forces*, 79(3), 1187-1188.

- Tolbert, C. y Mossberger, K. (2006, junio). The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*, 354-369.
- Torcal, M. y Montero, J. R. (2006). Political disaffection in comparative perspective. En Torcal, M. y Montero, J. R., *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics* (pp. 3-19). Londres: Routledge.
- Turner, J. (1988). *A theory of social interaction*. Standford, CA: Stanford University Press.
- Tyler, T. R. (2003). Trust within Organisations. *Personnel Review*, 32(5), 556-568.
- Uslaner, E. M. (1999). *Democracy and Social Capital. Democracy and Trust*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Villoria, M. (2012). *El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo*. En Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez, J. A. (coords.). *La promesa del gobierno abierto* (pp. 69-99). México: ITAIP.

Warren, M. (ed.) (1999). *Democracy and Trust*. Cambridge University Press.

Weber, M. (1998). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wrightsmán, L. S. (1991). *Interpersonal trust and attitudes toward human nature*. En Robinson, J. P., Shaver, P. R. y Wrightsmán, L. S. (eds.). *Measures of personality and social psychological attitudes* (pp. 373-412). Academic Press.

### *Hemerografía*

Bauman, Z. (2016, 21 de enero). *Las redes sociales son una trampa* [entrevistado por Ricardo de Querol]. *El País*. [https://elpais.com/cultura/2015/12/30/babelia/1451504427\\_675885.html](https://elpais.com/cultura/2015/12/30/babelia/1451504427_675885.html)

Naím, M. (2016, 4 de julio). 'Brexit' y Trump: la política como brujería. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2016/07/02/actualidad/1467487543\\_702239.html](https://elpais.com/internacional/2016/07/02/actualidad/1467487543_702239.html)

Vike-Freiberga, V. (2014a, 14 de septiembre). Una celebración incompleta. *El País* (Opinión. La cuarta página). [https://elpais.com/elpais/2014/09/12/opinion/1410538404\\_273442.html](https://elpais.com/elpais/2014/09/12/opinion/1410538404_273442.html)

Vike-Freiberga, V. (2014b, 15 de septiembre). Why we can not fully celebrate. En *World Leadership Alliance*. Madrid: Club de Madrid. <http://www.clubmadrid.org/why-we-can-not-fully-celebrate-a-club-de-madrid-op-ed-about-the-quality-of-democracy/>

*Repositorios y bases de datos consultadas*

Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE)

Evaluaciones de los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León. Para la construcción de la serie de confianza de 1989 a 1994 se utilizó el "Acervo de Opinión Pública de la Oficina de La Presidencia de La República" depositado en el CIDE (fecha de consulta: 15 de abril de 2022). Con identificaciones:

(<http://hdl.handle.net/10089/#####>) (372, 366, 379, 404, 460, 392, 433, 411, 458, 361, 406, 450, 499, 432, 393, 376, 355, 473, 457, 415, 377, 429, 405, 385, 427, 454, 367, 420, 483, 397, 417, 419, 364, 363, 413, 402, 471, 452, 480, 428, 399, 382, 487, 472, 398, 451, 368, 426, 500, 438, 448, 430, 356, 407, 388, 453, 463, 380, 477, 400, 422, 464, 371, 468, 370, 423, 403, 445, 386, 421, 442, 391, 387, 493, 369, 373, 492, 491, 440, 389, 374, 456, 362, 401, 378, 490, 358, 495, 475, 449, 476, 359, 441, 383, 396, 439, 381, 443, 390, 468, 408, 410, 496, 395).

<http://hdl.handle.net/10089/#####>: (3390, 3290, 3438, 3276, 3394, 3482, 3335, 3336, 3297, 3392, 3480, 3284, 3304, 3460, 3503, 3288, 3484, 3375, 3440, 3483, 3471, 3434, 3374, 3346, 3322, 3448, 3477, 3310, 3318, 3456, 3510, 3408, 3367, 3509, 3279, 3296, 3324, 3543, 3372).

### Consulta Mitofsky

Campos R. y Ortega, M. Repositorios de Consulta Mitofsky. Levantamientos presenciales mensuales de 1000 casos en vivienda en 100 secciones electorales, a mexicanos y mexicanas de 18 años y más con credencial de elector. Serie 200-2020. (Información amablemente proporcionada por Consulta Mitofsky).



# Sobre la autora

**Julia Isabel Flores** es licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra en Sociología Política por el Instituto Dr. José María Luis Mora, y en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Se ha desempeñado como profesora del posgrado y la licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como en otras universidades de México y del extranjero. Ha impartido diversos seminarios y cursos especializados en temas como sociología política, opinión pública, metodología de la investigación social y análisis cultural en diversas instituciones. Sus líneas de investigación abarcan la sociología política, la sociología de la cultura, la metodología de la investigación social aplicada y la opinión pública.

De igual forma, ha sido coordinadora del Departamento de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; directora de Apoyo Técnico y Académico de la Coordinación de Centros Regionales del Instituto Nacional de Antropología e Historia; directora de la Casa Universitaria del Libro de la UNAM; secretaria auxiliar del Comité de Ciencias Sociales, Filosofía e Historia del Consejo Consultivo de Ciencias del Gabinete Técnico de la Secretaría de la Presidencia de la República, y directora del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Coahuila.

Coordinó la colección *Los mexicanos vistos por sí mismos: los grandes temas nacionales*. Entre sus publicaciones se encuentran *Políticas Públicas y Derechos Humanos; Sentimientos y Resentimientos de la Nación; Cincuenta años de cultura política en México*, y *A 50 años de la cultura cívica: pensamiento y reflexiones en honor al Prof. Sidney Verba, análisis comparativo*. Es coautora de *La socialización política de los niños en México* y *El déficit de la democracia en México. Encuesta nacional de cultura política*. Asimismo, ha escrito un gran número de artículos y capítulos de libros, entre los que se encuentran "El difícil reto de interesar y atraer a los jóvenes en las actividades culturales" y "Aproximaciones metodológicas

para la construcción de un índice de evaluación e impacto de políticas públicas sobre los derechos humanos en México”.



**Consulta las bases  
de datos abiertos  
del INE**

## CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002

22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002
23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

42. **Los debates electorales en la democracia contemporánea. Apuntes para analizar su presencia, función y evolución en las campañas,** Julio Juárez Gámiz, 2021
43. **Democracia y federalismo,** Laura Flamand y Juan C. Olmeda, 2021
44. **Poder judicial y democracia,** Julio Ríos Figueroa, 2022
45. **Democracia y discriminación,** Mónica Maccise Duayhe, 2022
46. **Democracia y confianza,** Julia Isabel Flores, 2023

# 46

## **Democracia y confianza**

La edición estuvo al cuidado de la  
Dirección Ejecutiva de Capacitación  
Electoral y Educación Cívica del Instituto  
Nacional Electoral.

# 46

 CUADERNOS DE  
DIVULGACIÓN DE LA  
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo  
de publicaciones del INE