

Autor: Lorenzo Arrieta Cenicerros, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

lorear@unam.mx

Área temática: Democracia, democratización y calidad de la democracia

Ponencia:

**TENDENCIAS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA.
CALIDAD DE LA DEMOCRACIA**

“Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.”

Resumen

Es usual encontrar entre analistas, comentaristas de los medios y entre los propios ciudadanos expresiones acerca de que la democracia en México y América Latina está en crisis, agotada, incluso que es inexistente. De acuerdo a estas aseveraciones es oportuno preguntar cuál es la idea de democracia que cada uno de sus críticos o detractores tiene, pues antes de entablar cualquier polémica con quienes defienden tales posiciones, es importante aclarar el concepto de democracia, asimismo, sus relaciones con otros conceptos de la teoría política, en especial con el de Estado. Atendiendo las diferencias entre la democracia y el Estados evitaremos confundir los atributos de cada término. La tarea aclaratoria permitirá saber las características del terreno en que nos movemos; considerar los alcances y límites de los conceptos en cuestión; su contribución para enfrentar y resolver los problemas que afectan a la sociedad; incluso determinar las responsabilidades del gobierno y de los ciudadanos. Así, establecemos que si los actores presentan desilusión y/o desencanto sobre la democracia es por esperar erróneamente que a partir de ella sean resueltos los problemas sociales y económicos que se suscitan en nuestros países.

Preocupa conocer las tendencias que se presentan en México y en América Latina respecto a cómo actúan los representantes al frente de las instituciones públicas, atendiendo las materias de su competencia, y además cómo enfrentan las demandas de la población. De esta manera estaremos seguros si las percepciones ciudadanas están dirigidas efectivamente a evaluar las bases democráticas del actuar.

TENDENCIAS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Introducción

En la actualidad son comunes las expresiones entre analistas, comentaristas de los medios y entre los propios ciudadanos que la democracia en México y América Latina está en crisis, agotada, y hasta es posible localizar a quienes la consideran inexistente. De acuerdo a estas aseveraciones es oportuno preguntar cuál es la idea de democracia que cada uno de sus críticos o detractores tiene, pues antes de entablar cualquier polémica con los que defienden tales posiciones, es importante aclarar el concepto de democracia, asimismo, sus relaciones con otros conceptos de la teoría política, en especial con el de Estado. Atendiendo las diferencias entre la democracia y el Estados evitaremos confundirlos, a la vez que comprenderemos con cierto sus áreas de competencia. Esta tarea aclaratoria permitirá saber las características del terreno en que nos movemos; considerar los alcances y límites de los conceptos en cuestión; su contribución para enfrentar y resolver los problemas que afectan a la sociedad; incluso determinar las responsabilidades del gobierno y de los ciudadanos. Así, una tesis que establecemos en el presente trabajo es que la más de las veces llega a existir por parte de los diferentes actores desilusión y/o desencanto sobre la democracia es a causa de estar esperando que a partir de ella, o bien ella misma, sean resueltos los diferentes problemas sociales y económicos que se suscitan en nuestros países.

En especial, preocupa conocer las tendencias que se presentan en México y en América Latina respecto a cómo actúan los representantes al frente de las instituciones públicas, distinguiendo las materias de su competencia, y además cómo atienden las demandas de la población. De esta manera estaremos seguros si las percepciones ciudadanas están dirigidas efectivamente a evaluar las bases democráticas del actuar.

En nuestras argumentaciones, tenemos el cuidado de llevar a cabo una separación entre los terrenos que son propios de lo social y la política para ubicar en estricto sentido las tareas que le corresponden atender a las prácticas democráticas y a sus instituciones; aunque establecemos la manera en que las primeras están presentes y coadyuvan a atender la situación social y económica de los diferentes sectores sociales.

Varios de nuestros planteamientos aquí expresados los hicimos con base en la revisión de los datos que dan cuenta de la aceptación y/o rechazo de los ciudadanos en diferentes países de América Latina, incluyendo México; dichos datos han sido el resultado de indagaciones realizadas sistemáticamente.

Funciones del Estado y democracia. En la mayoría de los estudios en donde se trata lo correspondiente a la democracia tiende ésta a verse separada de los temas principales de la política, y por supuesto de los correspondientes al Estado. Precisamente por dicha separación, a la democracia se le conceden múltiples atributos que más bien corresponden a las tareas que el Estado está obligado a cumplir. Siguiendo la conceptualización de los autores de la teoría política clásica, es necesario aceptar la acepción de la democracia como la forma en que el Estado determina organizar las tareas que le competen, a través de instituir un gobierno. En la tradición clásica de la teoría política, desde Thomas Hobbes por lo menos, esta es la idea que se estableció sobre la democracia. Por supuesto en la actualidad el concepto ha extendido su contenido, pero cuidando de no incluir materias ajenas a la competencia de la política y del Estado.¹

Si se establecen con cuidado las tareas propias del Estado, es difícil que persista la confusión acerca de lo que debemos atender sobre lo que abarca el concepto de democracia. Así tenemos que Estado, en tanto conjunto de instituciones públicas, requiere cumplir las tareas de organizar las relaciones sociales y económicas, a partir del ejercicio del poder, imponiendo su dominio y autoridad; como es aceptado, los pilares de ese dominio y de esa autoridad son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. También el Estado tiene la función de crear y mantener las condiciones que garanticen las libertades públicas de los ciudadanos; sólo así éstos podrán ocuparse en lo referente a los asuntos públicos, incluyendo lo que corresponde al nombramiento de representantes. Atender estas cuestiones por parte del Estado es lo que garantiza la existencia de un Estado de derecho. Es fundamental considerar que entre las tareas que el Estado tiene a su cargo está otorgar el

¹ Los siglos transcurridos desde que los autores clásicos del pensamiento moderno elaboraron sus ideas deben ser considerados, pues los problemas de las sociedades han variado en forma radical, incluyendo por supuesto los derrotos en el terreno político. A pesar de ello, desde nuestro punto de vista es indispensable seguir aceptando los principios fundamentales de autores como Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau y Benjamín Constant, entre otros, aunque enriqueciéndolos con los planteamientos de los estudiosos de la política contemporánea. Empero, los nuevos aportes requieren continuar la línea de reflexión de los padres fundadores.

resguardo de la seguridad para la convivencia social así como hacer frente a las amenazas del exterior, además de crear las bases que proporcionen bienestar a los habitantes de la comunidad, a partir de ocuparse convenientemente de la distribución de los recursos económicos.

Si queremos afirmar que la forma democrática de organización del Estado es la mejor, respecto a las formas de la monarquía y la aristocracia porque garantiza plenamente la participación y los derechos de los ciudadanos, y además porque es la mejor forma para salvaguardar la seguridad y el bienestar social, tenemos que demostrarlo emprendiendo investigaciones puntuales. Coincidimos con Adam Przeworski y los autores de la obra colectiva en que participan, al escribir que, “la democracia es un sistema de derechos y responsabilidades, pero las condiciones necesarias para ejercerlas no se generan automáticamente con la mera existencia de las instituciones democráticas: se requiere un *estado* viable que haga posible su ejercicio.”²

En la literatura donde se tratan los asuntos sobre la democracia inexplicablemente se deja de lado vincular la democracia, en tanto forma de gobierno y en tanto organización de Estado, con las propias instituciones comprendidas en el ámbito del mismo Estado. Consideramos que debido a estas ausencias se ha caído en la confusión de atribuirle a la democracia responsabilidades que son propias del Estado. De este modo es casi imposible que las prácticas democráticas estén en condiciones de atender y hasta de resolver cada uno de los problemas que se presentan en la sociedad y en la economía (en el mercado). El llevar a cabo estas tareas aunque se lo propusiera el programa democrático sería casi imposible de cumplir debido a que dichas tareas están fuera de su ámbito, porque estaría invadiendo el terreno de las instituciones estatales y porque simplemente el susodicho programa democrático no contaría con recursos y atribuciones (legales, políticas). Los estudios politológicos específicos por emprender donde el concepto de democracia esté presente nos obliga a relacionar esta forma de organización y de participación con las instituciones del Estado. Así estaremos en condiciones de advertir cómo es que funcionan las instituciones estatales cuando estamos seguros que está instaurada plenamente la democracia. Ante esta preocupación cabe eso si contrastar el papel de esas instituciones,

² Adam Przeworski, Torcuato Di Tella, José María Maravall, Guillermo O'Donnell y otros, *Democracia Sustentable*, Argentina, Paidós, 1998, p. 36. Subrayado nuestro.

sus alcances y responsabilidades en relación con las formas de gobierno que pertenece a la monarquía y a la aristocracia.

Llevando a cabo una revisión panorámica de la democracia, a parte de las consideraciones generales ya expresadas de entenderla como forma de gobierno y organización en que se llega a presentar el Estado, cabe anotar sus características más relevantes. En principio comprende la participación de la mayoría de los ciudadanos para determinar quién o quienes detentarán el poder político y quienes gobernarán; resolviéndose así la cuestión de la representación que por supuesto es también política. En este proceso es donde precisamente se inserta la organización de elecciones libres, competidas y confiables. Giovanni Sartori nos presenta una adecuada síntesis del concepto de democracia, indicando que ésta es “...un sistema político basado sobre el poder popular, en el sentido de que la titularidad del poder pertenece al *demos*, mientras que el ejercicio del poder es confiado a los representantes periódicamente elegidos por el pueblo. Por consiguiente, en términos de ejercicio, el poder popular se resuelve en gran medida en el poder electoral.”³ Otro teórico de la democracia como lo es Schumpeter apunta: “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.”⁴ Definición, que el mismo Sartori la cataloga de instrumental, pero útil por el momento para nuestros fines; asimismo, el profesor italiano cuestiona si los mecanismos democráticos asegura verdaderamente que el representante servirá a los intereses del representado, cuestión importante que retomaremos posteriormente.

Igualmente la democracia exige que exista transparencia e información continua de los actos de gobierno, y sobre todo rendición de cuentas. Todas las acciones emprendidas por el Estado y sus instituciones deben estar sustentadas en el marco jurídico, incluso el propio Estado también es responsable de vigilar la correcta aplicación de la ley hacia los ciudadanos.

El concepto de democracia y su relación con lo Social. Si bien hemos dejado establecido que la democracia es una materia propia de la Teoría Política, y por tanto, se encuentra íntimamente relacionada con las categorías correspondientes a Estado, régimen, ciudadanía,

³ Giovanni Sartori, *Elementos de Teoría Política*, España, Alianza Editorial, 2008, p. 46.

⁴ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Orbis, 1983, T. II, p. 343.

representación y elecciones, entre otras, siempre cabe localizar los lazos que la democracia presenta con las cuestiones sociales y económicas, incluso con las de cultura; aceptando que es incorrecto establecer de manera lineal que a mayor pobreza existe menor democracia, o que la democracia es la responsable de que en la sociedad existan índices extremos de desempleo,⁵ es indispensable proponernos investigar adecuadamente cómo la democracia puede arreglárselas para hacer frente a los retos que le impone remediar la pobreza, atendiendo el factor de equidad social, por ejemplo, al que el Estado está obligado a generar. Es posible apreciar que la democracia puede ocuparse de las cuestiones sociales pero cuidando no desbordar su área de acción. Tomando en cuenta la anterior salvedad es posible que atendamos de nueva cuenta lo planteado por Przeworski, Torcuato Di Tella, José María Maravall y Guillermo O'Donnell, entre otros, y de esta forma coincidir con su concepto de democracia "sustentable". Este está referido a que las instituciones democráticas funcionen y duren. Al respecto explican:

Que 'funcionen' quiere decir que generen efectos deseables desde el punto de vista normativo y deseados desde el punto de vista político, como el crecimiento económico, la seguridad material, la libertad de la violencia arbitraria y otras condiciones que propician el pleno desarrollo de las personas. Que 'duren' quiere decir que observan y regulen de forma efectiva todos los conflictos importantes, que las reglas se transforman de conformidad con las normas.⁶

Existe una corriente de académicos con el interés de relacionar la democracia con el Estado, y especialmente con el régimen político, empero lo delicado es cómo se trata el tema, lo cual puede llevar equívocos. Una vez que aceptan lo pertinente de ubicar la democracia en el régimen político, su siguiente paso es plantear la necesidad de rebasar sus límites, pues consideran que mantenerse en ellos reduce los alcances de la democracia. Jorge Vargas, uno de los autores preocupado por el tema indica que "...pese a su carácter crucial, el régimen político es sólo uno de los ámbitos o arenas para aplicar los principios

⁵ En el ámbito académico han aparecido numerosos estudios que atribuyen a la democracia la responsabilidad de hacer frente y resolver los distintos problemas sociales. Estos estudios no reparan en el ámbito propio de nuestro concepto; por lo mismo confunden lo que debe atender la democracia con lo correspondiente al Estado. Por este motivo los promotores de este enfoque aceptan sin remedio que en tanto persistan los problemas sociales, tales como la pobreza, el desempleo, la inseguridad y otros malestares, será imposible que la democracia se instaure en definitiva en nuestros países. Corresponde al propio Sartori advertir que no debemos "...confundir el discurso que se refiere a las condiciones óptimas o que facilitan la democracia, con el que, en cambio tiene que ver con lo que es la naturaleza de la sociedad." Es decir, en automático, la democracia no se hace presente porque existan las condiciones sociales, aunque si en ella existen "óptimas condiciones" facilitará que se presenten las prácticas democráticas. Véase Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, México, Alianza, 1989, T. I, p. 119.

⁶ Adam Przeworski, *et. al., op. cit.*, p. 34.

de organización y ejercicio del poder democrático...la ciudadanía que subyace al régimen político es ‘explosivo’, pues apalanca [sic.] la democratización de la sociedad.”⁷ Quienes coinciden con esta propuesta han formulado el concepto de calidad de la democracia para referir las cuestiones de bienestar social, de los derechos humanos y hasta de “sana convivencia”. En el extremo de este planteamiento se corre el riesgo de llegar a considerar que la consolidación democrática (o calidad de la democracia) se alcanza cuando todas las actividades enmarcadas en la sociedad se han democratizado, lo que necesariamente nos lleva a preguntar qué significa esta aseveración y aún más cuáles son sus implicaciones.

La expresión “democratizar la sociedad” ha ocasionado que entre los académicos, pero especialmente entre la población, se presente atractivo por ella, pues cada quien da un significado, según su entendimiento. Por supuesto la expresión está alejada del concepto de la democracia en su auténtico empleo politológico, según lo hemos explicado. En un ejercicio de especulación intentemos aplicar todo lo que incluye el concepto de la democracia en los distintos ámbitos de la sociedad: ¿Cómo comprender la participación de los ciudadanos? ¿La selección de gobernantes y representantes? ¿La exigencia de cuentas a servidores públicos? en el terreno donde actúan actores privados.⁸

Estado y Democracia Sustentable. Al existir un Estado con un gobierno democrático y que además ha iniciado un proceso donde tiene lugar la libre expresión de los ciudadanos, la rendición de cuentas, así como la actuación con transparencia en la toma de decisiones, es fundamental observar cómo están organizadas y cómo actúan las instituciones públicas, pues en tanto instituciones que existen bajo el control de un Estado de derecho están obligadas a no desviar sus propósitos básicos, atendiendo la seguridad y el bienestar; el Estado podrá conseguir estos propósitos ocupándose de crear las condiciones materiales sociales y económicas; solamente con ellas los ciudadanos pueden cumplir con sus tareas y con sus obligaciones en tanto tales. Los espacios públicos así considerados -subrayemos- pueden cumplir en óptimas condiciones sus responsabilidades debido a que son órganos de

⁷ Jorge Vargas Cullell, *Democratización y calidad de la democracia*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2008, p. 19.

⁸ No pasamos por alto que existen interacciones entre la sociedad, lo político y la política donde aplica el factor democrático en el análisis. En este caso están las organizaciones, las cuales a pesar de estar compuestas por individuos privados sus tareas y sus programas de acción tienen repercusiones en el Estado y en el régimen político. Por tal motivo es conveniente que las organizaciones en cuestión promuevan entre sus miembros prácticas democráticas. Sin duda los sindicatos mexicanos y de otros países ilustran el tema.

representación, y claro se deben a los ciudadanos que determinaron otorgarles esta cualidad.

Existen instituciones públicas que tienen a su cargo más que otras la función y la responsabilidad de tomar decisiones con mayor sentido y compromiso social, en tanto que dichas decisiones repercuten directamente en el modo de vida de la población. Entre las instituciones públicas con este carácter encontramos a las del Poder Legislativo. Tanto la Cámara de Diputados como el Senado cuentan entre sus tareas fundamentales crear e impulsar leyes para auspiciar mejorar las condiciones de vida de la sociedad; tomemos en cuenta también que al converger en las Cámaras ideologías de tendencias diversas es factible que sean atendidos los intereses que dominan en la sociedad. Al realizar su tarea los legisladores, atendiendo su papel de representantes, autorizan el presupuesto de la federación, incluyendo las asignaciones que propicien mejorar la educación, la salud, la seguridad, etc., y en consecuencia, aseguran el respaldo de los programas gubernamentales de desarrollo social y económico.

Como ha sido advertido, la representación es tema obligado al tratar las bases del funcionamiento de organización democrática, pues para hacerla posible se requiere que los ciudadanos decidan intervenir –en libertad- a fin de determinar quiénes contarán con la autoridad y el mando para tomar decisiones en nombre de ellos; debiendo por lo demás reconocer esa autoridad y lo que de ella emane. Así es cómo queda establecido el pacto, útil para otorgar el poder y constituir el correspondiente cuerpo político (según la denominación en el pensamiento clásico moderno). La pregunta que en primer lugar llega a expresarse respecto a este procedimiento es si los ciudadanos están en condiciones de otorgar todo su respaldo a quienes deberán tomar las decisiones sin incurrir en equivocaciones, y aceptando que no habrá revocación de mandato. La respuesta posible es que los ciudadanos pueden optar tomando en cuenta entre quienes los representarán su experiencia y conocimientos en el quehacer público, su compromiso de servicio para atender los problemas planteados, además de que el gobierno formado se mantendrá vinculado con sus gobernados.

Para hacer posible la representación es necesario que esté presente otro procedimiento igual de importante, o sea la elección. Por medio de ésta en las democracias modernas los ciudadanos tienen oportunidad de renovar el mandato y otorgar su respaldo a través del consenso. Observemos, entonces, que gracias al sufragio es posible la

participación para decidir entre diferentes opciones. De ahí la trascendencia de cuidar cómo organizar esos comicios a fin de que se presente una competencia con equidad y se arribe a resultados confiables.

Evaluación ciudadana de las instituciones de representación en América Latina.

Estamos de acuerdo que los procesos aquí tratado no siempre son sencillos de llevar a cabo en la realidad. Considerando la consolidación o debilidad democrática es como las instituciones públicas, incluido el gobierno, estarán en condiciones de atender o ignorar el mandato de los ciudadanos para solucionar los problemas. Todo depende de la efectiva actuación de los representantes que se encuentran al frente de las instituciones.

Vale la pena no perder de vista las apreciaciones que los ciudadanos llegan a expresar respecto al funcionamiento de las instituciones y sobre el papel que presentan los sujetos a cargo de ellas. En cierta forma dichas apreciaciones sirven para tener una idea aproximada de la situación que guardan los procesos democráticos, si distan de que alcancen madurez, o bien experimentan desvíos. Explorar los problemas aludidos es especialmente relevante a causa de que los habitantes tanto de México como de América Latina cada vez expresan sus preocupaciones al conocer las evaluaciones que dan cuenta de los temas motivo de nuestro interés.

Por lo anterior nos proponemos presentar una visión panorámica del estado que guardan los avances y retrocesos de la democracia en diferentes países latinoamericanos, pero delimitando los parámetros que realmente nos den cuenta de la actuación de quienes han sido electos popularmente y tengan representación legítima. A esto obedece la necesidad de formular la siguiente pregunta: ¿Por qué existe la tendencia de los ciudadanos a evaluar con baja puntuación a las instituciones públicas y a quienes están a cargo de ellas?

De acuerdo al informe del latinobarómetro de 2016,⁹ en los últimos 21 años existe la tendencia en los países del área de que empeore el apoyo hacia la democracia, lo cual nos lleva a considerar el conjunto de factores que han estado interviniendo para ello. En el Informe aludido existe la tendencia a destacar de los factores los de carácter económico,

⁹ Informe Latinobarómetro 2016 (años 2015,216). Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

pero ya sabemos que no es posible establecer en forma directa causa y efecto entre economía y política. Por ende es indispensable conocer cómo la primera de éstas es manejada por los diferentes gobiernos instituidos; por supuesto es indispensable no olvidar las otras tareas que éstos tienen bajo su responsabilidad. Sin duda corresponde a los gobiernos ocuparse que abatir la desigualdad, creando las condiciones para que la población tenga acceso a los satisfactores básicos. Entonces lo que requiere evaluarse para dar cuenta de la situación guardada por la democracia es si los representantes gubernamentales cumplen con su responsabilidad y luego saber si a éstos la población les concede apoyo.

Los datos cuantitativos expresados en el Informe del latinobarómetro nos ayudan a establecer, en parte, por un lado la percepción sobre las acciones de representantes de instituciones públicas de mayor importancia; por el otro lado invitan a formular algunas de las causas que explican las variaciones de aceptación/rechazo por parte de los ciudadanos.

En las gráficas que mostramos en anexo referentes a la confianza en instituciones de representación en América Latina de los años 2012 a 2016, y que incluye gobierno y congreso, es notoria una disminución progresiva para ambos en los años analizados. De 52.8% para el gobierno en 2012 descendió a 28%. En cuanto al congreso, el ascenso se presentó en mayor proporción, pues de 45.6 por ciento para el primero de los años, pasó a 25%.

Por países, tomados al azar a tres de ellos, es posible observar en detalle la situación en los años 2013 y 2015. Tenemos que la confianza en las instituciones de representación en Argentina es notorio el contraste entre mucha confianza y nada de ella, pues para el gobierno en 2013 correspondió 14.4% para mucha confianza y 26.4 para ninguna confianza, y en el año 2015 la situación se presentó más adversa: paso de 8.9 para mucha confianza a 33.1 a nada. En cuanto al congreso en la misma Argentina las cifras destacan ya que para 2013 en el rubro mucha confianza tuvo 6.5% y 24.9 para confianza nula. Igual que en el rubro anterior en el año 2015 las cifras presentan descenso considerable: 4.4% y 26.2% en los rubros respectivos. En Colombia, Brasil y Perú los porcentajes son sorprendentemente similares. Por ejemplo, en el último de los países encontramos cifras dignas de destacar, en tanto que en 2013 el congreso está calificado con 0.8% en mucha

confianza y 51.2% en ninguna; en 2015 tienen asignado 2.6% para la primera y 43% para la segunda.

Vale la pena tomar en cuenta las cifras de los partidos políticos en nuestras gráficas anexas sobre la confianza institucional para completar el panorama del tema de la representación. Si bien a los miembros de los partidos no corresponde tomar decisiones y resolver problemas en las dependencias de gobierno, si están involucrados en los procesos para elegir a los responsables en ellas. Veamos: En América Latina los partidos pasaron de tener una confianza del 36.8% en 2012 al 17% en 2016. En los países ya tratados de Argentina, Colombia, Brasil y Perú, los partidos políticos se presentan ubicados como sigue: En 2013 se encuentran entre el porcentaje del 0.6 al 4.2 en el rubro mucha confianza; y entre el 37.3% a 50.1% en el rubro ninguna confianza. En el año 2015 los porcentajes experimentaron cambios significativos, pues para el rubro alto el parámetro va del 1.0 y 2.4 por ciento, y del 41.2 al 56.4 por ciento en ninguna confianza.

Refiriendo el caso de México, es posible notar que las cifras sobre el tema de la confianza son muy semejantes a las de los países antes tratados. Remitiéndonos una vez más a la gráfica del anexo, en los apartados del gobierno y congreso apreciamos lo siguiente: En 2013 el porcentaje para el primero se obtuvo en mucha confianza 8.2 y en ninguna 28.4; para 2015 las cifras variaron significativamente, existiendo 3.9% y 42.8%, respectivamente. El congreso, por su parte, en 2013 tuvo 4.7% en el rubro mucha confianza y 31.6 en ninguna; en 2015 encontramos la variación de 4.4% y 44.3%, respectivamente.

En lo que corresponde a la confianza otorgada por los ciudadanos a los partidos políticos en México sobresalen cifras deprimidas, igual que en los países latinoamericanos anteriormente indicados. Veamos: En 2013, al rubro mucha confianza se le asigna 3.4% y en 2015 2.0%; en cambio, el rubro ninguna confianza se elevó a 42.8% en 2013 y 48.8% en 2015.

Consideraciones a partir de las cifras mostradas

1. En los periodos investigados, la variación sobre confianza en las instituciones de representación presentan tendencia negativa. Por este motivo es importante reflexionar si la decepción que presentan los sectores de la población sobre la democracia y la representación obedece a que éstas fallan al formar parte de un

sistema, o son los individuos encargados de estar al frente de las instituciones y sus procedimientos los que no cumplen su cometido. Incluso cabe advertir si el desdén hacia la democracia y hacia la representación está dirigido adecuadamente a sus prácticas y a su acepción que les corresponde. De igual manera no hay que perder de vista el papel que juegan los propios ciudadanos.

2. Como ya ha sido expresado, la falta de confianza de los sistemas de representación y de la democracia debe considerar en primer lugar la evaluación de los individuos que están al frente de las instituciones públicas. Por ejemplo, cómo ellos enfrentan y son capaces de resolver los diferentes problemas planteados por los sectores sociales; asimismo, es indispensable no perder de vista la experiencia y capacidad profesional, entre otros atributos. No es correcto rechazar ni las instituciones, ni los sistemas por el mal desempeño de quienes las dirigen.
3. Si los ciudadanos presentan desconfianza y llegan a expresar descontento acerca de la democracia y de los sistemas de representación responde también a la dificultad de dar respuesta a sus exigencias, las cuales cada vez aumentan y varían en calidad (a fin de ver satisfechas las condiciones de vida familiar más allá de lo básico). De ahí la dificultad a que los gobiernos actúen en concordancia a tales exigencias. Por tanto, lo que en el fondo se está evaluando es la capacidad de los funcionarios públicos para atender las demandas y atender los problemas planteados.
4. Es importante no perder de vista que las apreciaciones de los ciudadanos tienden a manifestarse con mayor rigor, y aunque éstos no cuenten con información exhaustiva del comportamiento de quienes ocupan puestos públicos, son capaces de emitir sus opiniones con sustento y evaluar. En parte a esto se debe, pero sólo en parte, a que localicemos porcentajes mínimos en aceptación.
5. Las evaluaciones negativas a partir de las percepciones que los ciudadanos expresan acerca de la actuación de sus representantes pueden ser útiles para que éstos realicen correctivos, atendiendo demandas y resolviendo los problemas fundamentales. Depende, pues, de los representantes que los ciudadanos varíen sus percepciones y expresen su confianza hacia ellos, además de que la democracia sea aceptada como la mejor forma de participación.

Formas de participación ciudadana complementarias a la representación. Las percepciones junto a las calificaciones de descrédito al sistema democrático basada en la representación política llevan a analistas y a los propios ciudadanos a establecer que dicha representación se encuentra en crisis manifiesta, y por el mismo motivo insisten en lo indispensable de encontrar formas alternativas a la representación, entre la cual está la denominada democracia directa o de tipo participativo. La literatura politológica que aborda los temas sobre democracia y representación, en especial en los países de América Latina, afirman que las instituciones responsables de cuidar las prácticas correspondientes se encuentran en una crisis severa. Precisamente tal expresión encuentra su fundamento en los datos incluidos en el Informe del Latinobarómetro. Es cierto que la situación de las instituciones que tratamos muestra deficiencias no fáciles de superar, empero en la propia literatura existente no se analiza con cuidado en qué consiste esa crisis, y menos aún la forma de superarla.

Una vez que se afirma que existe crisis de la representación y por ende la forma de democracia correspondiente, automáticamente se le antepone la llamada “democracia directa”, acompañada de la expresión “participación ciudadana”. Nosotros manejamos con reserva estos términos, en tanto consideramos que la representación política exige en ciertas etapas de su desarrollo la intervención directa y obviamente la injerencia de los ciudadanos. Para optar por quiénes contarán con mando y autoridad para tomar decisiones son necesarias la organización de elecciones y la emisión de boletas en las urnas. El problema a tomar en cuenta es la base a partir de la cual los ciudadanos eligen, y otro también a quiénes elegir.

Aceptamos que la representación política, base de la democracia moderna, necesita atender los problemas que presenta para garantizar su desarrollo y consolidación. Del mismo modo aceptamos que sean practicadas otras formas de participación de los ciudadanos, las cuales desde nuestra concepción dichas formas complementan a la representación. Para estar seguros que la injerencia de los ciudadanos en las instituciones públicas es una práctica adecuada por impulsar, es requisito conocer experiencias de los países, en especial de América Latina. Tenemos conocimiento que los últimos años en Argentina, Colombia y México, por ejemplo, se han impulsados mecanismos para que los ciudadanos intervengan en tareas de supervisión, diseño de políticas públicas y evaluación

en el ámbito de las instituciones gubernamentales, incluso se han desarrollado tareas para que las autoridades sometan a consideración algunas decisiones tomadas, incluyendo algunas leyes por promulgar. Para tal efecto, es usual que sean practicados el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Es posible apreciar que en los países latinoamericanos en donde se cuentan con experiencias para que los ciudadanos intervengan en los asuntos públicos, a través formar parte de consejos o comités para que puedan vincularse con las instituciones de gobierno se han aprobado numerosas leyes para otorgar bases jurídicas a la participación. En la legislación se cuidan los procedimientos de selección; se dan a conocer las convocatorias; se establecen responsabilidades; y las tareas por cumplir de quienes tendrán a su cargo los puestos. A pesar de esto las experiencias en cuestión muestran que las dificultades para que efectivamente las decisiones ciudadanas sean tomadas en cuenta son difíciles de sortear, aún con los ordenamientos formales.¹⁰ A este respecto es frecuente tener noticias de que se presentan diferentes factores que obstaculizan el correcto desempeño de comités y concejos; por ejemplo, por parte de los funcionarios de las dependencias públicas y hasta los partidos políticos. Para ilustrar en parte el planteamiento anterior tomemos un caso ilustrativo de la propia Colombia. Andrés Hernández, especialista de la Universidad de los Andes, nos indica:

Si se analiza la composición de las diferentes instancias de participación en los niveles sectorial y poblacional..., hay que señalar que los diseños institucionales y las normas que los han creado no aspiran a ser representativos del tejido social, no buscan reducir el déficit organizativo de la población en la ciudad y han terminado por asegurar una sobrerrepresentación a los funcionarios y

¹⁰ En los países latinoamericanos, es posible localizar numerosas y correctas leyes que promueven la participación de los ciudadanos para que éstos tengan la oportunidad de intervenir en los asuntos públicos a través de su injerencia en diferentes instituciones de gobierno. En Colombia, por ejemplo, existen leyes que son útiles para que las organizaciones ciudadanas puedan intervenir en la toma de decisiones de varias instituciones públicas, tanto nacionales como locales. La participación comprende las diversas áreas de la administración pública, en especial donde se requieren atender problemas sociales y económicos de la población, aunque también se encuentran aquéllas encargadas de atender asuntos de cultura y recreación. Para el caso de este país, es útil saber que, "...en la década de los noventa y la primera mitad de la década del dos mil se produce en forma permanente una 'cascada legislativa y de decretos ley' que se traduce en la apertura de espacios de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local. Consúltese: Andrés Hernández, "La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010" en *Colombia Internacional*, no.71, Colombia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, enero-junio de 2010, pp. 89-90. En el caso de México, contamos con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Actualmente Ciudad de México), útil para normar la injerencia ciudadana en las materias de planificación y programas de desarrollo urbano, además para opinar en el manejo de los presupuestos. Y a pesar de que se llevan periódicamente elecciones para formar los comités ciudadanos hasta ahora no ha habido una buena evaluación de los resultados obtenidos.

autoridades de las diferentes secretarías y entidades descentralizadas del distrito. La representación de los sectores sociales es desigual, lo que ha llevado a que dichos espacios queden en manos de los funcionarios y de líderes que se transforman en ‘profesionales de la participación’, perdiendo la capacidad de representar organizaciones sociales (Cfr. Velásquez 2003).¹¹

Un elemento que está presente e impide la generalización de las prácticas de los ciudadanos organizados es el poco interés de ellos mismos por los asuntos públicos, hecho que responde a la falta de comprensión sobre la importancia que conlleva intervenir, atender los problemas que les afectan, y proponerse plantear soluciones desde el ámbito institucional.

Bajo el panorama expuesto es pertinente evaluar hasta qué punto las instituciones públicas mejoran su funcionamiento una vez que en ellas intervienen de alguna manera los ciudadanos con sus propios órganos establecidos. Tal funcionamiento podrá ser eficaz siempre que se asegure que el interés ciudadano estará dirigido a atender los problemas generales. Una vez que conozcamos las experiencias en nuestros países sobre la intervención “directa” de los ciudadanos, requerimos al mismo tiempo saber los problemas que se le presentan y cómo los ha resuelto.¹² Sólo así será posible estar seguros que los mecanismos de representación son insuficientes o “imperfectos” para atender los problemas expresados por los ciudadanos, y por tanto, requieren de la competencia de la participación si alguna mediación.

¹¹ Andrés Hernández, *Op. Cit.*, p. 93.

¹² Nuestro interés es conocer las experiencias ciudadanas y el resultado de las decisiones que son tomadas. Como ya lo expresamos, no basta con saber que existen buenas leyes que promuevan la injerencia, o bien que las instituciones públicas tengan entre sus miembros a ciudadanos. Interesa el tipo de decisiones que los mismos ciudadanos toman, si sus propuestas de planificación y desarrollo de políticas de gobierno, en especial, la supervisión del presupuestos, se incluyen en las tareas que despliegan las instituciones públicas.

ANEXO

CONFIANZA EN INSTITUCIONES DE REPRESENTACIÓN. Total de América Latina

	Instituciones	Años			
		2012	2014	2015	2016
Total América Latina	Gobierno	52.8%	48.3%	33%	28%
	Congreso	45.6%	42.6%	27%	25%
	Partidos Políticos	36.8%	32.2%	20%	17%

Elaboración de Lorena Martínez B., a partir de:

Latin American Public Opinion Project (años 2012, 2014). Disponible en:

http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_Spanish_V1_042017_W.pdf;

Informe Latinobarómetro 2016 (años 2015,216). Disponible en:

<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

CONFIANZA EN INSTITUCIONES DE REPRESENTACIÓN DE ACUERDO AL PROYECTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE AMÉRICA LATINA (LAPO, por sus siglas en inglés) 2014.

Países	Instituciones		
	Presidente	Congreso	Partidos Políticos
Argentina*	57.1%	46.4%	34.7%
Brasil	42.7%		
Colombia	40.2%	39.0%	26.5%
Perú	38.8 %		

Elaboración de Lorena Martínez B., a partir de:

*Estas cifras corresponden al año 2012.

Para el caso de Argentina, la confianza para el presidente en el 2014 fue de 41.8%.

Elaboración propia a partir de:

Latin American Public Opinion Project (2014). Disponible en:

http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/AB2014_Colombia_Country_Report_v21_revised_W_06042015.pdf

Latin American Public Opinion Project (2012). Disponible en:

http://www.vanderbilt.edu/lapop/argentina/Argentina_Country_Report_2012_Cover_W.pdf

Latin American Public Opinion Project (2014). Disponible en:

http://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014_Peru_Country_Report_Final_W_042215.pdf

**CONFIANZA EN INSTITUCIONES DE REPRESENTACIÓN DE ACUERDO AL
LATINOBARÓMETRO. AÑOS 2013, 2015**

*Los porcentajes de confianza en las instituciones se obtuvieron a partir de las 1200 entrevistas que se realizaron para cada país.

País	Grado de confianza	Instituciones						
		2013				2015		
		Presidente	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos
Argentina	Mucho	19.4	14.4	6.5	3.8	8.9	4.4	2.3
	Algo	27.5	29.8	31.6	21.4	23.2	26.7	20.7
	Poca	25.6	29.1	34.7	36.5	34.4	39.6	35.4
	Ninguna	27.0	26.4	24.9	37.3	33.1	26.2	41.2

Elaboración de Lorena Martínez B., a partir de:

Libro de códigos para Argentina. Disponibles en: file:///C:/Users/limb/Downloads/F00005729-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Argentina_2013.pdf; [file:///C:/Users/limb/Downloads/F00005767-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Argentina_2015_2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/limb/Downloads/F00005767-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Argentina_2015_2015%20(1).pdf)

País	Grado de confianza	Instituciones						
		2013				2015		
		Presidente	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos
Colombia	Mucho	11.5	8.6	3.5	2.0	6.3	3.0	2.4
	Algo	28.8	26.4	16.7	17.5	19.1	15.8	11.3
	Poca	33.1	37.3	36.6	33.9	37.0	39.5	38.2
	Ninguna	26.3	27.0	41.0	42.2	35.9	39.2	47.0

Elaboración de Lorena Martínez B., a partir de:

Libro de códigos para Colombia. Disponibles en: file:///C:/Users/limb/Downloads/F00005732-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Colombia_2013.pdf; [file:///C:/Users/limb/Downloads/F00005770-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Colombia_2015_2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/limb/Downloads/F00005770-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Colombia_2015_2015%20(1).pdf)

País	Grado de confianza	Instituciones						
		2013				2015		
		Presidente	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos
Brasil	Mucho	15.9	8.5	5.5	4.2	3.1	3.4	1.0
	Algo	31.6	30.1	22.8	16.7	15.7	15.2	9.1
	Poca	30.7	33.6	33.6	29.3	37.7	40.6	36.1
	Ninguna	20.5	25.2	35.0	46.8	42.1	36.2	56.4

Elaboración de Lorena Martínez B., a partir de:

Libro de códigos para Brasil. Disponibles en: file:///C:/Users/limb/Downloads/F00005731-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Brasil_2013.pdf; file:///C:/Users/limb/Downloads/F00005769-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Brasil_2015_2015.pdf

País	Grado de confianza	Instituciones						
		2013				2015		
		Presidente	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos
Perú	Mucho	4.2	3.1	0.8	0.6	2.2	2.6	1.2
	Algo	28.5	20.8	12.6	11.9	17.8	15.0	14.5
	Poca	37.8	44.1	34.0	35.8	38.6	37.8	38.2
	Ninguna	29.0	31.6	51.2	50.1	39.7	43.0	44.2

Elaboración de Lorena Martínez B., a partir de:

Libro de códigos para Perú. Disponibles en: file:///C:/Users/limb_/Downloads/F00005744-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Per%C3%BA_2013.pdf; file:///C:/Users/limb_/Downloads/F00005781-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Per%C3%BA_2015_2015.pdf

CONFIANZA EN INSTITUCIONES DE REPRESENTACIÓN DE ACUERDO AL LATINOBARÓMETRO. AÑOS 2013, 2015

*Los porcentajes de confianza en las instituciones se obtuvieron a partir de las 1200 entrevistas que se realizaron para México.

País	Grado de confianza	Instituciones						
		2013				2015		
		Presidente	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos	Gobierno	Congreso	Partidos Políticos
México	Mucho	10.8	8.2	4.7	3.4	3.9	4.4	2.0
	Algo	25.4	25.5	23.8	19.0	17.1	16.6	13.8
	Poca	33.7	36.5	34.8	33.4	35.2	33.3	34.2
	Ninguna	28.4	28.4	31.6	42.8	42.4	44.3	48.8

Elaboración de Lorena Martínez B., a partir de:

Libro de códigos para México. Disponibles en: file:///C:/Users/limb_/Downloads/F00005740-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Mexico_2013.pdf; file:///C:/Users/limb_/Downloads/F00005777-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Mexico_2015_2015.pdf