

Confianza y Estado de derecho. Principales incentivos para la participación ciudadana institucional

Julián Ibarra Onofre

*La confianza no es comprada; sino más bien prestada, puesto que puede perderse en cualquier momento y con increíble rapidez.*¹ Estas palabras del destacado economista Irving Fisher, pronunciadas para explicar el caótico comportamiento de los mercados financieros tanto nacionales como internacionales, se nos rebelan como una luz esclarecedora para analizar los retos a salvar para lograr una plena y sólida participación ciudadana institucional. Se debe reconocer que el ciudadano, al igual que el individuo en economía, actúa por incentivos; y qué mejor incentivo para los ciudadanos que la seguridad. La confianza que se derive de la credibilidad en el compromiso del Gobierno al instaurarse plenamente el Estado de Derecho, servirá como detonante de una mayor y más consciente participación de la ciudadanía en los asuntos de la vida política, e incluso económica del país. Llegado a ese punto, podremos decir que México habrá terminado su proceso de transición política hacia la democracia², de manera completa, y por demás elegante, pues habremos pasado, como mencionan algunos estudiosos del tema, *del caos de Hobbes a la paz de Kant, pasando por el orden de Locke*³.

¹ Tomado de Carlos Salinas de Gortari. *México. Un paso difícil a la modernidad*. 1a. Edición, Ed. Plaza & Janés, septiembre 2000.

² El enfoque aquí tomado se basa en las ideas de Juan Linz y Alfred Stepan, citadas por René Villarreal. *Hacia una nueva economía de mercado institucional y participativa. El reencuentro del mercado con el Estado y la sociedad*. 1a. Edición, Ediciones Castillo, 1998.

³ Tomado de Everardo Elizondo. "Hobbes entre nosotros". Periódico *El Norte*, secc. Negocios, p. 2, 16 de agosto, 2004.

1. Del caos de Hobbes...

Hay que partir de un hecho radical: los ciudadanos no consideran la participación colectiva como algo atractivo. Los ciudadanos no participan sino que, en la mayoría de los casos, tienden a refugiarse y a delegar sus responsabilidades en los líderes o los representantes, a menos que considere que algunos de sus problemas urgentes puedan ser resueltos con el acto colectivo de la participación.

De esto último, podemos inferir que la organización ciudadana obedece, principalmente, a la desilusión sobre la funcionalidad del Estado como proveedor de servicios públicos y, sobre todo, como garante de la gobernabilidad y de la seguridad ciudadana. Cuando esto sucede, individuos con intereses coincidentes y cuya forma de expresión se manifiesta en la creación de agrupaciones, irrumpen en la vida política buscando complementarla. Así, la organización ciudadana se traduce en participación activa, la cual promueve el cambio hacia un gobierno más democrático y, dicho sea de paso, más descentralizado.

Una situación parecida se vivió en México al inicio de este nuevo siglo. En el año 2000 la población mexicana, agraviada por la inseguridad y la ilegalidad; el deterioro de las instituciones; la injusticia y el descrédito internacional, decidió en las urnas el cambio de régimen, con la esperanza de poder encontrar mayores espacios de interacción entre ciudadano-Gobierno mediante la implementación del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, garantizando así un ambiente de justicia y democracia. Tales eran las promesas del cambio.

Pero la vida es irónica. El mismo motivo que impulsó a la ciudadanía a propiciar la alternancia en el poder con la esperanza de deshacerse del lastre del pasado, es el que ahora desincentiva a los ciudadanos a participar como la teoría política dicta: la falta (o ausencia total) de confianza en la credibilidad del Gobierno y en sus instituciones. Si no se está convencido de que se gobierna para la gente, ¿cómo confiar que a ella se le tomará en cuenta si decide participar? *Cuando se pierde la confianza se pierde todo*, dicen los abuelos.

La sociedad mexicana, maltrecha como nunca, está a punto de perder toda esperanza en su apuesta por “el cambio”. Los ciudadanos perciben que el “nuevo” Gobierno permite una doble

lectura, contradictoria, casi esquizofrénica. Por un lado, pretende parecer un Gobierno que busca desesperadamente recomponer las relaciones entre ciudadano-Gobierno, “empoderar” a la sociedad; que busca caminos que nos permitan salir de la impotencia, resultado de la inseguridad y de un sistema unipartidista que aniquilaba todo intento de libre organización y participación ciudadana. Vamos, en una palabra, que es el *cambio*.

Por otra parte, este mismo Gobierno y sus instituciones propician una situación de *chao ab ordo*⁴: incivildad política en formatos VHS o DVD (video-escándalos); parcialidad en la impartición de justicia; incipientes avances en la lucha contra la delincuencia (tanto organizada como no) y en el libre acceso a la información en “tan solo” cuatro años de “cambio”; fragmentación y la ya simbiótica corrupción gubernamental; atomización en las instituciones; partidos políticos atentos a sus propios intereses, sin preocuparse por la nación y sin respeto por su investidura; masas secuestradas por caprichos de gobernantes; y lo peor, una salvaje lucha por la sucesión presidencial que comenzó desde el mismo momento en que el Presidente tomó posesión del cargo. ¿Vale la pena esperar un mañana?

En un escenario político, tan particular como el nuestro, sólo hay lugar para la anomia social. La euforia participativa y crítica y la confianza en que se había corregido el rumbo, ha devenido en indiferencia y apatía. Claro, habrá algunos que argumenten que los cambios no son inmediatos, que no se dan por arte de magia, que todo es parte de la transición, y que inclusive, ya se cumple con los requisitos para denominarnos democracia.⁵ Claro, en todo ello hay democracia, pero no derecho.

⁴ Del latín “caos en el orden”

⁵ Ateniéndonos a la definición de Linz y Stepan: “Una transición democrática se completa: cuando se ha alcanzado el suficiente acuerdo sobre los procedimientos políticos para generar un gobierno electo; cuando el gobierno que llegue al poder sea el resultado directo del voto libre y popular; cuando este gobierno de *facto* tenga la autoridad para generar nuevas políticas, y cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, generados por la nueva democracia, no compartan el poder con otro órgano *de jure*”.

2. ... a la paz de Kant...

Por lo anterior, el Gobierno debe hacer percibir la democracia a los ciudadanos como la creación de oportunidades de interacción entre gobernantes y gobernados, cuyo fin último debe ser la complementariedad para dictar el rumbo del país, y no el enfrentamiento ni la generación de falsos dilemas (ciudadanos vs. Gobierno). Por lo tanto, la democracia debe concebirse más que régimen, en un sistema interactivo.

Lo anterior implica ver a la democracia como una función de información y toma de decisiones de la sociedad. Una situación centralizada, como nuestro pasado reciente, no requería de muchas y variadas decisiones, pero dado el sistema político y económico que deseamos implementar (democracia y libre mercado), el ambiente *decisional* cambia. De una situación centralizada, pasamos a su contraria. Pero si no se confía en quien está hablando, mucho menos se confiará en la información que se esté proveyendo.

Por eso es indispensable que el Gobierno vuelva a recuperar la confianza de sus ciudadanos. No por sentimientos altruistas o convencionalismos electoreros o “cumplimiento de estilos”; sino porque el viejo sistema ya no funciona. El Gobierno sabe que debe comenzar a delegar responsabilidades, que ya no puede seguir siendo el *Leviatán*. El Gobierno debe ser capaz de dar voz a aquellos que son los directamente afectados por las políticas públicas. Tengamos en cuenta que los ciudadanos tienen noción de los límites de lo que consideran su espacio colectivo y social, y lo defiende. Los ciudadanos son capaces de invertir una parte de sus recursos en afecto, no se limitan al mero cálculo privado, al mero interés con respecto a fines personalizados y consideran como mayor ganancia el apoyo compartido, la solidaridad grupal ante amenazas exteriores y la violencia generalizada.

Por eso, se deben mejorar los canales de información que permitan actuar a los ciudadanos como “hacedores de políticas” (*policy-making*). Sólo así los ciudadanos podrán participar con pleno conocimiento de causa.

Afortunadamente algunos gobiernos locales, como los del Estado de México y Nuevo León, han comenzado a alentar la participación ciudadana mediante mesas o comités, en las cuáles se les proponen diversos temas a tratar y se les pide su opinión y

solución; además de programas de libre acceso a la información de manera oportuna y eficaz. Hasta el momento han dado tímidos resultados, pero la ciudadanía cada vez se implica más y comienza a demandar mayores espacios de interacción. Una vigorosa democracia local es la base para una democracia saludable a nivel nacional.

De continuar así, podemos esperar que la participación ciudadana no sólo se limite a los asuntos institucionales, sino que también incursione activamente en el desarrollo económico nacional, como un participante que ayude con su *mano solidaria a la mano invisible* del mercado, logrando así una *nueva economía de mercado institucional y participativa*⁶, en la cual se pueda avanzar en la equidad distributiva y creación de programas que generen bases productivas para superar la pobreza y la inequidad, mediante programas sociales focalizados y la descentralización de responsabilidades.

Si, por el contrario, el Gobierno y sus instituciones no logran recuperar la confianza de sus ciudadanos, lo que podemos esperar es ver a hombres y mujeres sumamente inteligentes, tomando decisiones menos y menos acertadas cada vez, no sólo en política, sino en cualquier otro campo. La calidad de la toma de decisiones muestra deterioro en todas partes en general. Ello no debido que la gente a cargo sea ignorante (aunque aparente muy bien serlo), sino porque está tomando múltiples decisiones de una manera acelerada sobre cosas de las que sabe (probablemente) muy poco.

3. ... pasando por el orden de Locke

Para una sociedad es fundamental contar con una visión de futuro que planteé hacia dónde quiere llegar para poder conjuntar las voluntades y coordinar las acciones de todos los actores hacia el objetivo común; la visión de futuro es imaginar lo que queremos de nuestro país. Para ello, en palabras de Octavio Paz: *...la reforma de nuestro sistema político requiere, no sólo realismo, sino imaginación política. Necesitamos encontrar formas de participación política y económica que den a los ciudadanos, ... la posibilidad de discutir los asuntos públicos y de colaborar efectivamente en su resolución*⁷.

⁶ Villarreal, op.cit.

⁷ Villarreal, op.cit.

Con esto en mente, para lograr un país libre, con una democracia participativa, se revelan indispensables dos cosas: Primero, una nueva ingeniería institucional que permita al Gobierno consensar los grandes proyectos nacionales con las organizaciones intermedias de la sociedad civil y política. Entre las acciones que se pueden desarrollar en este ámbito se encuentran:

- a) Una nueva distribución de responsabilidades interinstitucionales, interpoderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y con los organismos intermedios de la sociedad civil.
- b) Transferencia de facultades federales a los Estados vía la descentralización de atribuciones y funciones, proceso que debe estar acompañado con la entrega de los instrumentos y recursos.
- c) Mejoramiento de la eficiencia y rentabilidad del desempeño de las instituciones encargadas de velar por el interés ciudadano a través de adecuaciones en sus mecanismos de regulación y monitoreo de sus acciones, en especial de las instituciones encargadas de la administración de justicia.

No olvidemos que facilitando a los ciudadanos su participación en los procesos de elaboración y toma de decisiones, se puede ayudar a recuperar la confianza y la credibilidad en el Gobierno, además de la empatía por el bienestar de los demás en la comunidad. De esta forma, la *democracia directa* que lo anterior genera⁸, construiría un capital social necesario para el desarrollo de los diversos intereses existentes y el deseo de compromiso con los demás en la persecución de las metas de la comunidad.

Decidir quién desea colaborar de manera participativa en la toma de decisiones es uno de los aspectos críticos en el diseño de dicho proceso. Definir la agenda y los objetivos, así como evaluar los resultados, son aspectos igual de importantes también. El diseño de un proceso *colaborativo* exitoso puede delinearse como sigue⁹:

- *Traer todo a la mesa.* Los esfuerzos deben involucrar a todos los intereses de la comunidad y contar con un número de

⁸ La *democracia directa* es el compromiso de los ciudadanos en participar virtualmente en todos los aspectos que afecten a la comunidad en que viven. Por otra parte, la *democracia representativa* es aquella en que los ciudadanos escogen candidatos o partidos políticos quienes toman decisiones autoritarias para la comunidad en general. *Democracy at the local level. Overview. The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management and governance.* Disponible en Internet.

⁹ Tomado de *The international IDEA...*

opiniones dispares en el mismo foro para comenzar un diálogo interactivo.

- *Identificar intereses mutuos.* El proceso participativo debe buscar salvar las diferencias y encontrar soluciones basadas en el interés común de la comunidad.
- *Construir confianza y credibilidad.* La participación debe estar basada en el mejoramiento de las relaciones entre grupos, promoviendo confianza y credibilidad, y desarrollando una clara identidad para las diversas comunidades.
- *Permanecer en ello.* Los participantes deben estar plenamente comprometidos en el proceso y deben estar dispuestos a velar por él en los momentos de negociaciones difíciles, temas sensibles, *impasse* y aún rompimiento.
- *Permanecer concentrado en el problema.* El problema a resolver debe permanecer como el tema central del proceso. Esto se logra definiendo el problema, esbozando claramente su forma mediante las opiniones, desarrollando estrategias y encontrando soluciones que puedan ser implementadas conjuntamente.
- *Ser creativo.* Cuando sea posible, una nueva opción debe ser desarrollada a través de la discusión *¿qué es mejor para todos?* Cuando esto parezca imposible, el tema debe ser negociado, no unificado.
- *Todos son iguales.* El proceso debe buscar evitar la participación oficial del gobierno como una forma explícita de paternalismo.
- *Conducir por debajo; coordinar desde arriba.* Aquellos representantes comunitarios cuyos intereses son directamente afectados por el problema escogido, deben conducir el proceso. Al mismo tiempo, las autoridades del gobierno local deben ser responsables de coordinar y administrar aspectos prácticos al mismo.
- *Contabilidad externa práctica y flexibilidad interna.* El proceso participativo debe ser externamente contable y transparente, además de ser flexible en el diálogo y en el proceso de elaboración de decisiones.
- *No olvidar los temas prácticos* de recursos, personal, capacidad de agencias y organizaciones, y la habilidad de los partidos para negociar.

- *Estar al corriente de los vínculos en la arena local.* La democracia electoral y participativa puede ser complementaria. Procesos exitosos toman en cuenta a los partidos políticos locales.

Aunado a lo anterior, el Gobierno podría, aprovechando la supercarretera de la información que es la Internet, comenzar a desarrollar una democracia “virtual” a nivel de gobiernos locales. De acuerdo con algunos estudios¹⁰, la democracia virtual a nivel de gobiernos locales tiene el potencial de informar a los ciudadanos sobre los diversos problemas que afecten a su comunidad, provee servicios más eficientemente y facilita a los ciudadanos el involucrarse en la elaboración y toma de decisiones. Internet abre una nueva posibilidad de comunicación entre ciudadano-Gobierno, ya que permite:

- Desarrollar diálogos comunitarios, por ejemplo charlas en “tiempo real” con autoridades gubernamentales.
- Elaborar encuestas y sondeos de preferencia en línea.
- Establecer un calendario comunitario.
- Votaciones en línea para representantes, referendos, o en el paso de legislaciones.
- Comunicar sobre políticas y programas, así como proveer información práctica.
- Resumir agendas del Ayuntamiento, deliberaciones y decisiones.
- Proveer retroalimentación e insumos ciudadanos.
- Organizar asociaciones locales y de vecinos.
- Ofrecer información sobre campañas y elecciones.
- Vincular más allá a la comunidad con otros municipios similares (como ciudades hermanas).
- Organizar campañas e iniciativas ciudadanas.
- Promover la imagen de municipalidad al mundo para alentar el turismo y el comercio.

Segundo, se debe recuperar la confianza del ciudadano en la credibilidad del Gobierno con su compromiso de completar la transición política que se inició hace cuatro años. Para que una democracia sea plenamente funcional, se requiere un marco institucional basado en el imperio de la ley, esto es: Estado de

¹⁰ Tomado de *The international IDEA...*

Derecho. Éste debe procurar la instauración de los programas que resguardan los intereses de la sociedad civil, las garantías individuales de la ciudadanía y la capacidad de hacer cumplir la ley.

Pero para que se pueda realizar el Estado de Derecho se requieren dos condiciones: el reconocimiento de la primacía de los valores éticos del derecho, con la voluntad de la sociedad para someterse a ellos y un conjunto de técnicas que sirvan para poner en práctica esa voluntad de sumisión al derecho. No se puede negar que existe una interrelación continua entre el Estado de Derecho y el Gobierno, de tal manera que puede decirse que todo Gobierno que trate de justificarse ante la conciencia jurídica y moral de la sociedad, tiene que respetar, y hacer respetar, el Estado de Derecho.

Esto significa que, una vez superadas las etapas de violencia, despotismo y arbitrariedad resultados de abusos de poder que han caracterizado a nuestro pasado reciente, la ciudadanía debe vivir normalmente en el ambiente de un orden jurídico claro, definido y eficaz, en el cual sus funciones y atribuciones estén especificadas con exactitud¹¹ y puedan ser sancionados los abusos que se llegaran a cometer, incluyéndose a los otros dos poderes sobre los cuales descansa la nación (legislativo y ejecutivo).

Por tal motivo, el régimen jurídico de una nación debe ser lo suficientemente vigoroso, claro y aceptado socialmente para garantizar el equilibrio indispensable entre los poderes, normar la relación entre el poder y la sociedad y asegurar un funcionamiento autónomo de las instituciones, ajeno a presiones de índole político, económico o social.

Simultáneamente, la profundidad, eficacia y eficiencia en la impartición de justicia otorga confianza indispensable para el funcionamiento democrático: brinda confiabilidad a la sociedad y garantiza el buen funcionamiento económico, tan importante en todo momento.

Asegurar, mediante el Estado de Derecho, las garantías individuales al mismo tiempo que las seguridades jurídicas

¹¹ Entre éstas podemos mencionar: la posibilidad de participar en asuntos públicos mediante gobiernos representativos; y tener libre acceso a los medios de información social (prensa, radiodifusión, televisión, cine, informática, publicidad) que forman la opinión pública y que crean un ambiente de constante vigilancia sobre los actos de los poderes públicos y de censura hacia las arbitrariedades. Gloria M. Delgado de Cantú. *México. Estructuras política, económica y social*. 1a. reimpresión, Ed. Pearson Educación, 1998.

—debido proceso, audiencia, imparcialidad, etc.— y de propiedad —respeto a los derechos reales, expropiación fundada en causa de utilidad pública e indemnización equitativa y previa—, permiten crear un clima de legalidad y certidumbre para la inversión y la actividad económica, y promueve la cooperación social. Por último, el control de los tribunales ante los actos de autoridad garantizan que el marco normativo, y no el del poder, será el que rija el accionar de las instituciones.

De esta forma, al realizar una transformación decidida de los sistemas judiciales y de impartición de justicia, la ciudadanía quedará convencida del compromiso del Gobierno en el combate a la corrupción en sus muy diversas, y variopintas, formas: privatizaciones ineficientes, burocratización por exigencias de dádivas, apropiación de los recursos públicos y su uso para otros fines, inequidad en la asignación de las limitaciones por compras públicas, etc.

4. Conclusión

Desde nuestra perspectiva, el proceso de transición y normalidad democrática que vive México, presenta un panorama de claroscuros, donde conviven los avances en la constitución de un régimen democrático con asignaciones aún pendientes por realizar y que forman parte indiscutible de la agenda democrática del país en este siglo XXI y serán fundamentos básicos de la transición democrática.

Pero uno de los fundamentos básicos, si no es que el único, sobre el que se basa el sistema democrático, es la confianza de los ciudadanos en la credibilidad del compromiso del Gobierno en establecer plenamente el Estado de Derecho y fortalecer las instituciones nacionales y organizaciones sociales.

Poco avanzará la democracia en estos tiempos de transición, si no se recupera el Estado de Derecho y si no se fortalecen las instituciones nacionales y las organizaciones populares. Con instituciones débiles, el esfuerzo nacional se diluye sin articulación y la soberanía se pone en riesgo. Sin Estado de Derecho, la democracia no prospera y la justicia social no encuentra cauces de realización.

Tomen en cuenta lo anterior las autoridades correspondientes, y evitemos caer en una crisis de transición, tal y como lo entiende Gramsci: la crisis se da cuando lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer.¹²

¹² Villarreal, op. cit.

Bibliografía

- Delgado de Cantú, Gloria M. *México. Estructuras política, económica y social*. México: Editorial Pearson Educación, 1998. Primera reimpresión.
- Elizondo, Everardo. “Hobbes entre nosotros”. Periódico *El Norte*, secc. Negocios, p.2, 16 de agosto, 2004.
- “Democracy at the local level. Overview”. *The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management and governance*. Sitio en Internet: www.idea.int
- Salinas de Gortari, Carlos. *México. Un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza & Janés, 2000. Primera edición.
- Villarreal, René. *Hacia una nueva economía de mercado institucional y participativa. El reencuentro del mercado con el Estado y la sociedad*. México: Ediciones Castillo, 1998. Primera edición.
-