

Datos biográficos

José Antonio Aguilar Rivera es licenciado en relaciones internacionales por El Colegio de México y maestro y doctor en ciencia política por la Universidad de Chicago. Es profesor-investigador en la división de Estudios Políticos del CIDE. Es autor, entre otros libros de: *El sonido y la furia. La persuasión multicultural en México y Estados Unidos* (México: Taurus, 2004), *El manto liberal: los poderes de emergencia en México: 1821-1876* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2001), *En pos de la quimera: reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000), José Antonio Aguilar Rivera y Rafael Rojas, (coords.) *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política* (México: Fondo de Cultura Económica/CIDE, 2002). Es miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).

Resumen

La cultura política es el conjunto de tradiciones y costumbres que determinan el comportamiento político de una sociedad; Robert Putnam asegura que es una variable explicativa de los gobiernos democráticos. Una sociedad con una cultura política evaluativa y participativa, es decir con un alto grado de confianza entre sus miembros, tendrá mayores posibilidades de organizarse para exigir al gobierno una rendición de cuentas y realice las demandas políticas que considere pertinentes. Estado y sociedad civil, entendida como una sociedad con una cultura política evaluativa y participativa, deben cooperar para atender las necesidades de la ciudadanía. Al primero le corresponde velar por el bienestar de la población y dirigir el desarrollo económico en marco de igualdad jurídica; y, la segunda debe coadyuvar en todo aquello que se le pida. Sin embargo, si el Estado no cumple con sus funciones la sociedad dejará de apoyarlo, el gobierno perderá legitimidad y la sociedad buscará la manera de satisfacer sus necesidades, la opción que se ha utilizado últimamente ha sido la privatización.

Abstract

Political culture is a set of traditions and customs that determine the political behavior of a society; Robert Putnam assures that it is an explanatory variable of democratic governments. A political culture evaluative and participative, that is to say with a high degree of confidence between his members, will have major possibilities of being organized to demand accountability from the government and further the political demands that a society considers to be pertinent. State and civil society must cooperate to attend to the needs of the citizenship. It corresponds to the first one to guard over the well-being of the population and to direct the economic development in a frame of law and equality; and, the society must develop itself. Nevertheless, if the State does not fulfill its functions society will stop supporting it, the government will lose legitimacy and the society will circumvent it.

Palabras clave

capital social
comunidad cívica
acción colectiva
linchamientos
Estado

Key words

Social Capital
Civic Community
Collective Action
Lynchings
State

El capital social y el Estado en México: algunas aproximaciones al problema

José Antonio Águila Rivera

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA

Las ciencias sociales suelen descubrir la piedra filosofal periódicamente.¹ La pregunta recurrente es: ¿cómo se construye la democracia? Para responder a esta interrogante se han reclutado las más variadas explicaciones. ¿Cuáles son los factores determinantes de que surja y se mantenga el gobierno democrático? ¿Se trata, acaso, de la cultura? ¿O son, en cambio, las estructuras económicas y sociales? ¿Por qué no las instituciones políticas? En los años sesenta, la escuela que gozó por algunos años del favor de los sociólogos fue el culturalismo. En su libro seminal *La cultura cívica* (1963), los politólogos Almond y Verba daban una respuesta: la responsable del mantenimiento de la democracia era la "cultura cívica".² Se trataba de una sabia mezcla de actitudes que integraba la participación y la obediencia de los ciudadanos. Después de gozar de una enorme ascendencia, el enfoque comenzó a declinar. Los críticos de la escuela expusieron algunas de las debilidades de la explicación.³ Por ejemplo, no era claro si la democracia era el resultado de la cultura cívica o si ésta era el producto de aquella.⁴ Para los ochenta, la economía política y otras corrientes habían dejado en el olvido al culturalismo.

A principios de la década de los noventa el ave fénix de la cultura política resurgió en los escritos de otro profesor de Harvard, Robert Putnam. En *Making democracy work* el autor rescató a la cultura como una variable explicativa del desempeño del gobierno democrático. Putnam combinó el análisis histórico y cuantitativo con la teoría de juegos. Su

¹ El autor desea reconocer la ayuda de Valeria Scorza en la investigación de este trabajo.

² Gabriel Almond y Sidney Verba, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

³ Para un ejemplo particularmente devastador de crítica, cfr: Brian Barry, *Sociologists, economists and democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.

⁴ El libro fue criticado, entre otras muchas cosas, por tomar a México como uno de sus casos de democracia.

libro se basó en el estudio comparado de las regiones norte y sur de Italia.⁵ La aparente razón de que el norte fuera rico y democrático era que desde el siglo XII se habían establecido ahí redes horizontales de participación, lo que el autor llamó "comunidades cívicas". En oposición, en el sur monárquico estas redes estuvieron históricamente ausentes. Las comunidades cívicas engendraron confianza en la sociedad. Ésta, a su vez, permitió que los individuos cooperaran entre sí para solucionar problemas de acción colectiva (oportunismo). Esta ciudadanía bien organizada pudo vigilar de manera más efectiva al gobierno para que éste cumpliera con las demandas sociales. En una palabra, el norte tenía "capital social", mientras que el sur no. En el capítulo 6 de su libro, Putnam explica qué es el capital social: "los rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar la acción coordinada".⁶

La confianza en sociedades modernas, aduce Putnam, puede surgir de dos fuentes relacionadas entre sí: normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. Estas redes, fundamentalmente horizontales, son de muy diversa índole: clubes de observación de pájaros, de fútbol, asociaciones de vecinos, coros, cooperativas, etc. Mientras más densas sean estas redes es más probable que "los ciudadanos puedan cooperar para beneficio mutuo".⁷ Las redes aumentan los costos de deserción, mejoran la comunicación y promueven fuertes normas de reciprocidad. La membresía en estos grupos está correlacionada de manera positiva con el buen gobierno. Por el contrario, ahí donde las normas y las redes de compromiso cívico no existen, la perspectiva para la acción colectiva es poco venturosa. Cuando el capital social está ausente, o es limitado, el oportunismo es la opción más racional. La conclusión de este análisis no es nada halagüeña: puesto que las comunidades cívicas tienen profundas raíces históricas —imposibles de recrear en el corto plazo— no hay motivo de optimismo para quienes buscan llevar a cabo reformas institucionales como una estrategia para el cambio político. Se trata de un fatalismo históricamente informado.

La obra de Putnam disfrutó de un auge similar al de *La cultura cívica* en los sesenta: fue considerada un parte aguas en la ciencia política reciente. Desde entonces, como en el caso del libro de Almond y Verba, han surgido críticas al método y a la sustancia de *Making democracy work*.⁸ Las

⁵ Robert D. Putnam, *Making democracy work*. Civic traditions in modern Italy, Princeton, Princeton University Press, 1993.

⁶ Ibid. p. 167. El concepto, aclara Putnam fue originalmente tomado por James S. Coleman (*Foundations of social theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990) del trabajo de Glenn Loury, ("A dynamic theory of racial income differences", en P.A. Wallace y A. Le Mund [eds.], *Women, minorities, and employment discrimination*, Lexington, Lexington Books, 1977).

⁷ Ibid. p. 173.

⁸ Para un resumen de las críticas, véase la excelente reseña de Julio y Alejandra Ríos. Alejandra Ríos Cázares y Julio Ríos Figueroa, "Capital social y democracia: una revisión crítica de Robert Putnam", en *Política y Gobierno*, vol. 6, núm. 2 (segundo semestre de 1999): 513-528.

críticas se han centrado en tres aspectos principales: la relación causal entre capital social y democracia no es unidireccional, el concepto de capital social es impreciso y la evidencia empírica presentada por Putnam no apoya conclusivamente su teoría.⁹ Sin embargo, es claro que el ciclo de ascendencia intelectual de Putnam no ha concluido.¹⁰

Puesto que los argumentos basados en la importancia del capital social trascienden con mucho a Italia, aplicar la teoría al caso de México se antoja relevante.¹¹ Sin embargo, no seguiré ese camino aquí por dos razones: una de orden metodológico y otra sustantiva. Primero, no existe una base de datos confiable en México sobre asociaciones civiles.¹² A lo sumo, existen algunos censos de organizaciones no gubernamentales.¹³ Sin embargo, las redes de compromiso cívico no se limitan a las organizaciones no gubernamentales (ONG's). Clubes, asociaciones civiles, círculos sociales y movimientos sociales son parte del capital social. A esta información habría que añadirse los datos nacionales provenientes de encuestas acerca de normas sociales y confianza. En una palabra: una empresa de largo aliento. Mientras no contemos con dicho mapa, cuya realización escapa a los alcances de este trabajo (y que a mi entender nadie ha realizado) es imposible dar cuenta del estado que guarda el capital social en México. En segundo lugar, y más importante aún, aunque fuera posible cuantificar el capital social, estoy convencido de que algunas de las objeciones teóricas y metodológicas hechas al libro de Putnam son válidas y por consiguiente ponen en duda la utilidad del enfoque en su conjunto.

Alfonso Hernández ha estudiado las diferentes variables que inciden en la democratización en el ámbito local en México. Aunque Hernández no intentó medir el capital social, sí consideró el número de organizaciones no gubernamentales como un indicador de la variable "asociación cívica". Es verdad que las ONG's son apenas una fracción no representativa del capital social o, para el caso, de las asociaciones cívicas. Con todo, es notable que el autor descubriera que: "el número de ONG's por cada cien mil habitantes muestra un resultado sorprendente: su coeficiente no sólo es considerablemente no significativo, sino que es casi igual a cero y tiene un signo negativo... lo que este coeficiente sugiere es que la aso-

⁹ Ibid. p. 525.

¹⁰ Robert W. Jackman y Ross A. Miller, "A renaissance of political culture?", en *American Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 3 (agosto 1996): 632-659.

¹¹ Recientemente Putnam ha hecho esto con Estados Unidos. cfr: Robert. Putnam, *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, New York, Touchstone Books, 2001.

¹² Al respecto, cfr: Alberto J. Olvera, "Civil society in Mexico at century's end", trabajo presentado en el Mexico-US Center de la Universidad de California en San Diego, octubre 1999.

¹³ El trabajo de Putnam consumió varios años, sin mencionar el hecho de que su empeño contó con la ayuda estadística de los censos y encuestas de la Comunidad Europea.

ciación cívica no ha tenido un impacto notable sobre la democracia local en el caso mexicano".¹⁴

Con todo, me parece relevante analizar el papel del capital social —entendido en términos amplios— en el proceso de consolidación para la democracia que vive México. Sobra decir que mis objetivos son mucho más modestos. No pretendo en estas breves notas construir una nueva teoría social de la democracia en México ni tampoco proponer una explicación comprensiva de las interacciones sociales. Aventuro, apenas, algunas reflexiones que espero sean un punto de partida para la discusión. Aunque muchas preguntas se antojan relevantes, aquí me concentraré en una en particular: ¿qué papel desempeña el capital social en la consolidación del gobierno democrático en México? Trataré de analizar algunas variables clave para responder a esta interrogante: la confianza, el papel del Estado y la crisis de lo público.

CONFIANZA Y DEMOCRACIA

En el siglo xvii España dominaba al reino de Nápoles siguiendo, más o menos, los preceptos expuestos por Maquiavelo en *El Príncipe*. En julio de 1647 el pueblo napolitano, comandado por un vendedor de pescados, se levantó en armas contra el gobierno virreinal español. La revuelta produjo la expulsión del virrey y el confinamiento de los españoles en un sector de la ciudad. En el levantamiento participaron todos los habitantes indistintamente de su clase social. Al final, los rebeldes crearon una república independiente. Los protagonistas de la revuelta explicaron sus razones para rebelarse de esta manera: los españoles habían reemplazado en Nápoles una sociedad basada en la confianza por otra basada en el honor. Para los napolitanos la distancia entre la confianza y el honor era la misma que existía entre la sociedad virtuosa y la monarquía absoluta —corrupta y corruptora— en donde las leyes servían no al bien público sino a las necesidades privadas del Príncipe; era, en último caso, la distancia entre la libertad y la tiranía. En un régimen así no existe amor a la patria, hay desprecio por la religión, la gente ha abandonado cualquier preocupación por la comunidad de forma tal que la economía es descuidada. Los funcionarios del estado subyugados por el lujo, la rapacidad y la avaricia ya no cumplen con sus deberes cívicos. Este ejemplo histórico es a la vez lejano y cercano. Sirve como introducción al análisis de la confianza en México.

¹⁴ Alfonso Hernández Valdez, "Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998", *Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 1 (primer semestre de 2000):101-144.

La "confianza" es una moda académica. Este concepto se ha convertido en la clave para entender —o resolver— una infinidad de problemas económicos y políticos. Todos los días aparecen los libros que descubren los efectos benéficos de la confianza. ¿Por qué adquirió una gran prominencia este concepto? ¿Cuál es la relevancia de la confianza para la circunstancia mexicana? Si tuviéramos que expedir un acta de nacimiento de la confianza la fecharíamos hacia finales de los años ochenta. La caída del Muro de Berlín y el subsecuente desmoronamiento de los regímenes socialistas de Europa del Este—incluida la Unión Soviética— así como la emergencia de movimientos democratizadores en otras partes del mundo, abrieron muchas interrogantes. ¿Podrían esos países establecer democracias funcionales? ¿Economías de mercado exitosas? ¿Qué ingredientes, además de partidos políticos, derechos, elecciones, constituciones, son necesarios para que funcione exitosamente la democracia? Las olas de democratización parecerían suscitar, cada vez que se producen, las mismas preocupaciones. Simplemente no es posible que al adoptar el ropaje democrático regímenes secularmente autoritarios se conviertan por acto de magia en democracias al estilo occidental. Lo mismo ocurrió durante la descolonización al final de la Segunda Guerra Mundial.

En general, la historia ha confirmado el escepticismo: muchos de los incipientes regímenes democráticos en África y Asia se colapsaron al poco tiempo y fueron reemplazados por dictaduras militares. ¿Por qué no sobrevivió la democracia en esos países? ¿Cuál es el ingrediente, intangible al parecer, que permite que el gobierno democrático sea estable y exitoso? Muchos parecieron encontrarlo en el corolario de la confianza: las asociaciones cívicas ensalzadas por Putnam. Estos nuevos conceptos llegan en buen momento a reemplazar a otro que, a fuerza de abuso semántico, acabó por quedar hueco: el de la "sociedad civil". Sin embargo, el uso del término "confianza", al igual que la idea de la sociedad civil, tiende a ser impreciso y vago. La confianza evoca un gran número de relaciones y fenómenos sociales distintos, desde la solidaridad de Durkheim hasta la simple confianza en la repetición de interacciones. La imprecisión en el empleo del término, así como el renovado interés en tratar de dar cuenta del papel que desempeña la confianza en los cambios sociales y políticos, son muestra de la importancia que tiene el concepto. Ciertamente los regímenes despóticos o tiránicos no la requieren. Como apuntó Montesquieu hace más de dos siglos, los gobiernos tiránicos se basan en el temor. Sin embargo, esta presunción, por fundada que sea, debe ser probada. De forma más específica podríamos preguntarnos: ¿cuál es la relación entre la confianza y el gobierno democrático?

Varias respuestas han sido propuestas a esta interrogante. En primer lugar, la confianza puede facilitar la coordinación entre los ciudadanos, y entre éstos y los agentes gubernamentales; puede reducir los costos de

transacción, así como aumentar la posibilidad de que los individuos cumplan con las demandas del gobierno y de que lo apoyen. Muchos autores coinciden en que la confianza hace estas cosas, pero están en desacuerdo en cómo se producen estos resultados. Para algunos la confianza es una condición necesaria y suficiente, para otros es sólo necesaria. Unos más no la consideran necesaria del todo. Aparentemente, la confianza se requiere para sostener un gran número de relaciones humanas. Por ejemplo, para la creación de las nuevas instituciones. De manera inversa, la intensidad de los conflictos étnicos y religiosos denotan una profunda desconfianza entre grupos: israelíes y palestinos claramente desconfían los unos de los otros. El éxito económico también parece requerir el ingrediente confianza.

El énfasis en este concepto explicativo también responde a una preocupación pragmática. La democratización de un gran número de países conlleva procesos de cambio institucional como lo vemos hoy en México y en otras naciones. La ingeniería institucional requiere de planos que indiquen cómo construir arreglos sólidos. ¿Cuáles son los cimientos sobre los cuáles puede levantarse el edificio democrático? Como ha señalado Margaret Levi, durante los años ochenta muchos economistas y politólogos dedicados al diseño y explicación de instituciones trataron de encontrar la estructura de incentivos "correcta". Hoy reconocen que los incentivos no bastan: algo más —presumiblemente la confianza— es necesario para entender (y propiciar) ciertos tipos de acción colectiva como la cooperación, la articulación de demandas sociales, la formulación de políticas públicas y el cumplimiento de las leyes por parte de los gobernados. Como se ha dicho, la confianza es en realidad un concepto paraguas que cubija una variedad de fenómenos cuyo elemento común es que permiten a los individuos tomar riesgos en sus tratos con otros, solucionar dilemas de acción colectiva o actuar de forma aparentemente desinteresada. Sin embargo, apenas si sabemos qué, exactamente, es la confianza. Contamos sólo con algunos argumentos tentativos sobre la forma cómo mejora el gobierno y desconocemos a ciencia cierta qué factores determinan su existencia o inexistencia.

La confianza, piensan muchos, es algo naturalmente bueno. Pero no hay nada natural en esta adscripción normativa. Es más, la desconfianza parecería ser un elemento necesario y sano en la relación entre gobernados y gobernantes. Los ciudadanos que de manera imprudente confían en exceso en sus gobernantes acaban, por regla general, mal. Por otro lado, la confianza es necesaria para el funcionamiento efectivo de los gobiernos. Ninguna de estas posiciones es, por supuesto, nueva: ambas han convivido por siglos en la historia del pensamiento político. Para muchos teóricos —Locke entre ellos— las condiciones necesarias para la existencia de una verdadera sociedad civil son la virtud y la confianza.

Consideremos el argumento a favor de la confianza en la política. Como hemos visto, según Putnam lo que caracteriza al norte de Italia es la existencia de comunidades cívicas; en ellas los ciudadanos se involucran en los asuntos públicos, pero *no* de forma clientelista. Los habitantes confían en que los demás actuarán de manera justa y obedecerán la ley. Los líderes en esas regiones son relativamente honestos, creen en el gobierno popular y se encuentran dispuestos a establecer acuerdos con sus adversarios. Las redes políticas y sociales están organizadas de manera horizontal, no vertical. La comunidad valora la solidaridad, el compromiso cívico, la cooperación y la honestidad. Existe un círculo virtuoso en el que la confianza engendra más confianza. Esto hace que el gobierno funcione bien. La confianza, las normas de reciprocidad, las redes de involucramiento cívico y las asociaciones voluntarias son, para Putnam, elementos constitutivos del capital social.

Sin embargo, la desconfianza también desempeña un papel importante en las democracias. Un grado de escepticismo en los ciudadanos es saludable. La confianza en el gobierno es, y debe ser, condicional. En las democracias la confianza está fundada en instituciones que constantemente monitorean el comportamiento de los agentes gubernamentales y que permiten castigarlos de ser necesario. Por ello, los ciudadanos no pueden depositar ciegamente su confianza para luego irse tranquilamente a su casa pensando que el gobierno hará su trabajo. En este tipo de régimen político siempre será necesario que los individuos se preocupen por invertir tiempo y energía en mantenerse informados sobre la marcha de los asuntos públicos. En diversos momentos deberán decidir si castigarán o premiarán a los representantes y partidos políticos en las próximas elecciones. Lo cierto es que las instituciones democráticas permiten que los ciudadanos confíen en el gobierno al hacerlo más confiable. La capacidad de una sociedad para establecer y promover la confianza es sin duda importante, pero el escepticismo y la desconfianza también tienen ventajas políticas significativas. Estos últimos elementos pueden llevar a que se diseñen mejores instituciones y de esa forma contribuir a un mejor gobierno democrático.

La importancia de la confianza nos lleva a preguntarnos sobre su naturaleza. ¿Es la confianza un acto de fe? ¿Cuáles son los requisitos para que confiemos en el gobierno o en otros ciudadanos? Aquí existen dos visiones encontradas con implicaciones muy diferentes para la política. Por un lado se encuentran aquellos que piensan que la confianza es un fenómeno moral y en consecuencia enfatizan la dimensión normativa. Traicionar la confianza depositada en nosotros —seamos individuos privados, partidos políticos o agentes del Estado— es algo reprobable. En una sociedad en la cual está ausente la confianza, afirma un teórico napolitano del siglo XVII, “tampoco puede haber ningún tipo de humanidad, porque en ausen-

cia de la confianza recíproca entre los hombres, cada uno de ellos considerará a su vecino como un enemigo. ¿Y cómo podrá esa sociedad inspirar en los corazones de los individuos esa amistad que es necesaria para el placer de la humanidad?" Por el otro encontramos a quienes piensan que la confianza no es sino una forma de "interés encapsulado". En el nivel individual, la confianza es una relación de tres partes: A confía en que B hará X. Más que confianza, lo que existe, afirma Russell Hardin, son "actos singulares de confianza" en asuntos específicos. El sentido común nos dice que algo hay de cierto en esa proposición: confiamos —o desconfiamos— en el gobierno para que haga ciertas cosas, pero no otras. La confianza no es, en este sentido, un cheque en blanco. Es, si se me permite la metáfora económica, una carta de crédito que se extiende a nombre de una persona moral o física, por una cantidad específica, para que ésta cumpla con una tarea determinada.

En segundo lugar, la confianza involucra más que una simple expectativa de comportamiento repetido. Decir que confiamos en que algo ocurrirá sólo porque en el pasado así ha sido, pasa por alto un aspecto fundamental del fenómeno. Para que un individuo A confíe en que otro B hará X, es necesario, proponen los teóricos de la elección racional, que A sepa que B está tomando en consideración sus intereses. Me explico: confío en una persona con respecto a un asunto determinado si las razones de esa persona para actuar como yo espero incorporan mis propios intereses. Generalmente está en el interés del otro el mantener una relación cooperativa. Confío en que B hará X a mi favor porque sé que a B le conviene tener una buena relación conmigo. De no ser así —si no estuviera en el interés de B hacer X— entonces no podría confiar en él.

Las implicaciones de esta interpretación para la relación entre la confianza y la política son significativas. Mientras más compleja y económicamente diferenciada sea una sociedad será más probable que no exista confianza en el sentido arriba expuesto. Las razones son simples: no hay entre los actores relaciones estables a largo plazo. En el uso cotidiano, el término confianza se aplica a muchas instituciones y actores institucionales. Como en el caso de los individuos, la pregunta sobre si podemos confiar en las instituciones se reduce a la interrogante de si las instituciones pueden ser confiables. La noción de la confianza como interés encapsulado puede generalizarse a las instituciones y actores políticos: tenemos que preguntarnos sobre los incentivos que tienen las instituciones para actuar correctamente. El que los interrogantes de una organización sean confiables dependerá en gran medida de que esté en su propio interés el hacer lo que la sociedad espera que haga.

¿Es importante la confianza para la consolidación de un régimen democrático? Uno de los legados del autoritarismo en México es la desconfianza secular de los ciudadanos hacia los políticos y el gobierno en general.

Si en algo los mexicanos confían, es en que el país estará peor al término de cada sexenio. La monopolización del Estado por un solo partido también engendró una profunda desconfianza entre los actores políticos que por décadas vieron cómo los procesos electorales eran manipulados por autoridades supuestamente imparciales. De la misma forma, los partidos desconfían de la manera en que se asignan los dineros públicos porque por años esta asignación fue discrecional e injusta. Por lo anterior, la incipiente democracia mexicana tiene a la desconfianza como marca de nacimiento. Ésta, sin embargo, no es una señal exclusiva del caso mexicano: no tenemos el monopolio de la desconfianza. Las transiciones a la democracia, en general, presentan el reto de construir acuerdos de gobernabilidad basados en la confianza recíproca entre los actores. Enfrentamos, pues, un reto genérico.

¿Qué hacer cuando la desconfianza en el gobierno es endémica y crónica? No parece haber respuestas claras a esta interrogante. Para los casos muy extensos —ciertas naciones de Europa de Este, por ejemplo— algunos proponen que no puede hacerse otra cosa sino debilitar significativamente al Estado. Al eliminar a poderosas burocracias —y a los burócratas que trabajan en ellas— desaparecen los objetos de la desconfianza. Son precisamente los “liderazgos fuertes” lo que se desea evitar cuando históricamente líderes fuertes han provocado la desconfianza de los ciudadanos. Líderes débiles, incapaces de actuar de manera caprichosa, son lo que parecería requerir una sociedad para desarrollar exitosamente relaciones de confianza.

Como veremos en la siguiente sección, creo que México no se encuentra en este último caso. Por tanto, la vía de la reforma del Estado es más adecuada que la simple “desaparición” estatal. En aquellos lugares en los cuales el Estado se ha colapsado, como en Rusia, no se ha producido confianza sino inestabilidad y criminalidad rampantes. Si la reforma es el camino que debemos transitar, entonces la confianza debe ser el resultado de una organización significativa de las instituciones políticas. Sin embargo, los costos de la desconfianza en México son muy altos. Estos costos pueden clasificarse en dos categorías distintas. En primer lugar, la desconfianza lleva a un incremento improductivo de las regulaciones gubernamentales y de la burocracia como un medio para construir o restablecer la confianza perdida. La confianza, recordemos, reduce los costos de transacción de las interacciones políticas, tales como las elecciones. Si la ciudadanía y los actores políticos confían en la imparcialidad y en la limpieza de los procesos electorales no será necesario gastar grandes sumas de dinero en asegurarle a todos los actores políticos que su voto cuenta. Los sistemas de monitoreo, así como las garantías de imparcialidad —podríamos llamarles fianzas— son muy caros. Esto es particularmente cierto para un país pobre con recursos escasos que debe dedicar

una parte importante de ellos a generar confianza. En el corto plazo esta inversión puede ser inevitable, pero si las instituciones no se diseñan de tal forma que capturen la noción arriba expuesta, de interés encapsulado, para que en el mediano plazo sea la estructura de incentivos la que produzca la confiabilidad en el gobierno, entonces no se iniciará el círculo virtuoso de la confianza. En consecuencia, no se podrá reducir paulatinamente el gasto oneroso que representan los nuevos arreglos institucionales.

En segundo lugar, la desconfianza puede traducirse en el no cumplimiento de políticas legítimas o en resistencia activa por parte de los gobernados. Sin duda, la falta de confianza en que los impuestos recaudados serán utilizados de manera lícita y eficaz explica en parte la altísima tasa de evasión fiscal en México. De forma similar, en el origen de la rebelión chiapaneca se encuentra una profunda desconfianza hacia el Estado que oprimía a quienes debía servir. La desconfianza hacia el aparato de impartición de justicia ha tenido consecuencias devastadoras, desde los linchamientos populares de presuntos criminales hasta la disminución de potenciales transacciones económicas que podrían haber redundado a favor del país.

LA DEBILIDAD ESTRUCTURAL DEL ESTADO

En *La Democracia en América* Alexis de Tocqueville escribió: "surge un obstáculo en la vía pública, el paso se interrumpe, la circulación se para; inmediatamente los vecinos se constituyen en cuerpo deliberante; de esta improvisada asamblea saldrá un poder ejecutivo que remediará el mal antes de que a ninguno de los interesados se le pase por la imaginación la idea de una autoridad preexistente".¹⁵ Detrás de esta descripción hay una lógica cívica de acción colectiva. Lo notable en el caso de México, al inicio del siglo, es que esta lógica se encuentra invertida. Tocqueville nos proporciona, me parece, una pista para comprender dos de las vulnerabilidades esenciales de la sociedad mexicana que se encuentran estrechamente vinculadas: la debilidad del Estado y la crisis de lo público.

En México la asociación ocurre no para retirar los obstáculos de la vía pública, sino para colocarlos. Diversos grupos inconformes, campesinos, estudiantes, vecinos y manifestantes de variopinta índole deciden —de manera calculada o espontánea— bloquear carreteras, avenidas y vías

¹⁵ Alexis de Tocqueville, parte II, cap. 4, *La democracia en América*, Madrid, Alianza, 1980. p. 177.

rápidas. ¿Por qué? Lo primero que llama la atención es que los participantes en esta forma de acción colectiva tienen en la cabeza exactamente aquello que, de acuerdo con Tocqueville, se encontraba ausente en el caso de los norteamericanos: el gobierno. Los bloqueos son una eficaz forma de presionar a las autoridades para que atiendan o resuelvan sus demandas sociales o políticas. Esto demuestra que, en buena medida, los incentivos de los actores son inversos a los descritos por el observador francés. En México es socialmente legítimo ejercer presión sobre el Estado, de manera indirecta, a través de perjudicar a terceros no involucrados en el asunto en cuestión. El malestar de los afectados funciona como la carta de negociación del grupo inconforme. Impedir el tránsito de personas y vehículos no es una consecuencia indirecta del acto de manifestarse; es el propósito mismo de la acción.

El bloqueo de calles apunta hacia dos características históricas del Estado mexicano: su naturaleza no democrática y su debilidad estructural. Durante años el gobierno careció de legitimidad necesaria para enfrentar la protesta social que se salía de los cauces legales. La lógica de la negociación entre gobernados y gobernantes no se ha regido ni por la ley ni por un ordenamiento democrático que permitiera a los primeros llamar a cuentas a los segundos. Siguiendo a Putnam, la estructura de gobierno era vertical y no horizontal. Al describir a los vecinos que se organizan espontáneamente para despejar el camino, Tocqueville daba cuenta de una sociedad horizontal y autosuficiente. En el caso de México, la organización social ha sido vertical y heterónoma. Cuando un presidente de la república realiza una gira cientos de personas se acercan para solicitarle, de manera personal, obras, favores y justicia. Esto, que para los mexicanos es muy común, revela un vínculo paternalista que reemplaza a la lógica cívica, que es fundamentalmente autónoma. Así, cuando los bienes o servicios son finalmente provistos por el Estado, el vínculo que se establece es clientelar: el patrón dispensa favores a sus clientes a cambios de sumisión, apoyo y obediencia.¹⁶ Una consecuencia del clientelismo es que privatiza las relaciones políticas. El Estado no es ya un ente público, creado por y para los ciudadanos, sino un agente a sueldo de quienes lo contratan.¹⁷ Los clientes siempre son víctimas de un poder extraño que arbitrariamente interviene en sus asuntos privados. Las personas que bloquean las calles parten de dos supuestos sobre el funcionamiento del sistema político: ellos mismos son incapaces de hacer frente a muchos de

16 Para muestra de la literatura que analiza el clientelismo, véase: Jonathan Fox, "The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico", *World Politics*, vol 46 (enero 1994).

17 Como ha explicado Guillermo O'Donnell. Véase Guillermo O'Donnell, "Delegative democracy", en *Journal of Democracy*, vol 7 (1994): 34-51.

los problemas y los procedimientos formales para solicitar la atención del Estado son ineficaces. Así, las calles son espacios por colonizar. Un Estado que no es producto de la voluntad ciudadana tiene poca legitimidad para ejercer el monopolio de la violencia.

Mas la naturaleza clientelar y autoritaria del Estado mexicano no basta para explicar la lógica social de la acción colectiva. Como Stephen Holmes ha señalado, no hay razón alguna para que los grupos excluidos busquen influenciar el proceso legislativo a menos que los ciudadanos y otros habitantes del país obedezcan la ley, esto es, a menos de que exista una autoridad coercitiva real. El fenómeno del bloqueo de vías públicas también revela otro factor crucial: la debilidad estructural del Estado mexicano. La primera muestra de esa debilidad es obvia. Ante los actos de ilegalidad el gobierno no cuenta con la legitimidad política para retirar a los manifestantes por la fuerza. El fenómeno no es exclusivo de México.¹⁸ En ciertos barrios de la ciudad de México, como Tepito, los vecinos de manera organizada han sido capaces de hacer retroceder a cientos de policías que pretendían arrestar a algún delincuente común.

Si el Estado mexicano no puede reprimir a delinquentes comunes, mucho menos es capaz de proveer de manera eficaz salud, educación y otros servicios públicos. Tampoco puede construir la infraestructura necesaria para la comunicación y el crecimiento económico del país. La debilidad no es intangible, sino estructural. Es producto de una muy endeble estructura tributaria. En el año 2000, el gobierno federal de México recaudó sólo 10.7% del producto interno bruto (PIB). Sus ingresos totales llegaron a sólo 16.0%.¹⁹ Como demuestra Przeworski, los ingresos públicos totales del gobierno central y los gastos de consumo del gobierno son más bajos en los países con mayor desigualdad. Los análisis estadísticos confirman que "cuanto más alta sea la relación entre el ingreso del quintil superior y el quintil inferior (Q5/Q1), menores serán los ingresos, los impuestos y los gastos de consumo del gobierno".²⁰ En el año 2000 la persona promedio ubicada en 10% más rico de la población recibía un ingreso 34 veces mayor al que recibía una persona en 10% más pobre. 10% más rico concentraba 42% del ingreso total.²¹ Ese año, el consumo del gobierno fue apenas de 9.58% y la recaudación fiscal ascendió a 10.7%.²² El número y la calidad de los bienes públicos que puede proveer un Estado

18 Guillermo O'Donell, "Polyarchies and the (un) rule of law in Latin America", trabajo presentado en la Reunión anual de la American Political Science Association, Washington DC, 28-31 agosto 1997.

19 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Finanzas y Deuda Pública.

20 Adam Przeworski, "El Estado y el ciudadano", *Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 2 (segundo semestre 1998): 367.

21 Miguel Székely, "Desigualdad", *Nexos*, vol. 24, núm. 289 (enero 2002): 18-19.

22 Carlos Elizondo, "Impuestos", *Nexos*, vol. 24, núm. 289 (enero 2002): 64-68.

fiscalmente pobre es muy limitado. En el tiempo, la generación de capital humano —el cual es crítico para el crecimiento económico— depende de la inversión pública sostenida en educación, salud e infraestructura. Para proporcionar una medida comparativa del atraso, consideremos en 1990 cuánto recaudaron, a través de impuestos, los siguientes países: México (10.85%), Reino Unido (27.4%), India (11.5%), Australia (25.0%) y Bolivia (10.3%). México no sólo ha padecido una base tributaria muy precaria, sino que además su economía ha sido sacudida periódicamente por crisis financieras y estructurales. Por ejemplo, en 1984 Francia recaudó 38.1% del PIB, mientras que México apenas logró recaudar 9.9%. La crisis de la deuda y los rebotes inflacionarios de la década de los ochenta tuvieron un impacto significativo. En 1986 Noruega recaudó 40.2% y México 10.9%. Al año siguiente, Dinamarca recaudó 38.1%, mientras que el gobierno mexicano apenas llegó a 10.2%.²³

Los abusos policíacos, la corrupción, la extorsión y otras arbitrariedades contribuyen a que los ciudadanos consideren a los impuestos como una confiscación de sus ingresos. En ningún país del mundo hay contribuyentes gozosos. Sin embargo, el hecho es que en algunos países la gente está más dispuesta a pagar impuestos que en otros. Los ciudadanos cumplen con sus obligaciones fiscales de mejor grado si pueden constatar que el gobierno usa de manera inteligente y responsable el dinero que recauda. No es el caso de México. La renuencia de las personas a confiarle al fisco los ingresos ganados tan duramente es simple sentido común. Como se ha afirmado, el valor de los bienes y servicios que el gobierno regresa a la sociedad es muy inferior al costo total que representa el gobierno para la sociedad en términos fiscales. La herencia del autoritarismo es un gobierno que se asemeja a un hoyo negro. Durante mucho tiempo engulló golosamente recursos —deuda pública, impuestos, ingresos petroleros— sin que se volviera a saber de ellos. No debemos olvidar que los responsables de ejercer el gasto público no son los políticos electos, sino los burócratas designados. En general, las instituciones democráticas tienen pocos mecanismos para sancionar directamente las acciones de la burocracia. En el caso de México, debido al largo periodo posrevolucionario, el problema es más grave aún. No existe un servicio civil de carrera. La corrupción y la ineptitud campean invictas en el México post transición a la democracia. La reforma fiscal ha omitido un componente central y necesario para su éxito: la reforma institucional. Ésta consistiría, en primer lugar, en crear procedimientos de confrontación en el proceso de toma de decisiones. Se trata de establecer organismos independientes que reúnan información a favor y en contra de la conveniencia de cierto

²³ World Bank Development Reports, años respectivos.

proyecto o política en lugar de que fuera un solo agente el encargado de reunir los datos y reportar las conclusiones. En segundo lugar, sería necesario crear contrapesos institucionales horizontales. En México los organismos independientes de vigilancia son débiles o inexistentes.

En lo concerniente a la debilidad fiscal del Estado, México ciertamente no se halla solo. Según Przeworski, "la ejecución desigual de la ley en muchas democracias latinoamericanas no puede explicarse a partir de sus estructuras institucionales. La hipótesis alternativa es que en las sociedades sumamente desiguales, el Estado, cualquiera que sea su estructura institucional, sencillamente es demasiado pobre para hacer valer la ley de manera universal. Ninguna reforma del Estado es suficiente para proteger los derechos republicanos para todos, puesto que el Estado no tiene los recursos para proteger y promover estos derechos. El impedimento es fiscal, no institucional".²⁴

¿Cómo se relaciona esto con el capital social y la democracia? El secuestro de espacios públicos y otras formas extra institucionales de manifestación salen de los canales democráticos. La democracia, como sostiene Przeworski, es un sistema de derechos políticos positivos. Mas por sí misma, la democracia no crea las condiciones sociales y económicas necesarias para que estos derechos se ejerzan eficazmente. Sin embargo, la conclusión más sencilla —que el capital social es inexistente en México— es manifiestamente falsa. A pesar de que, como se dijo al comienzo, es difícil medirlo con precisión, a juzgar por el número de organizaciones activas en diversos rubros, el capital social no ha faltado. Después de todo, la coordinación necesaria para obstruir carreteras, organizar plantones o tomar universidades requiere de la existencia de redes sociales de cooperación. Lo cual nos regresa al vínculo que propone Putnam entre una vibrante vida asociativa, por un lado, y el buen gobierno y la democracia por el otro. Numerosas organizaciones en México han logrado superar —para utilizar la jerga de la elección racional— el problema del oportunista (*free rider*), pero ello no ha garantizado que sus demandas sean democráticas. Ésas pueden representar sólo a un espectro muy pequeño de la ciudadanía. En efecto, no es claro, por ejemplo, que la movilización para impedir la construcción de un nuevo aeropuerto sea benéfica para la mayoría de la población. Si bien es comprensible que los campesinos cuyas tierras fueron expropiadas se opongan a perder sus parcelas, en ninguna democracia se pone en duda el derecho del gobierno a expropiar la propiedad privada por causa de utilidad pública. El asunto legítimo en disputa es el monto de las indemnizaciones, que debe ser justo en relación con el valor de lo expropiado. Es una ilusión ideológica pensar que los ejidatarios

²⁴ Przeworski, *El Estado*, pp. 365-366.

en cuestión son menos egoístas e interesados que los ganaderos latifundistas que se oponen a que sus tierras sean repartidas entre campesinos desheredados. La defensa a ultranza de la propiedad simplemente no es compatible con una sociedad democrática y liberal en la cual existen motivos reconocidos para regular y afectar los bienes de los particulares con apego a leyes legítimas. Los derechos de propiedad efectivos existen porque la posesión y el usufructo son creados y regulados por la ley.

Como señala Margaret Levi, la movilización diferencial de la población puede llevar a demandas particularistas.²⁵ Así, el efecto corre en dos direcciones opuestas simultáneamente: "los vecinos (y algunas otras redes de compromiso cívico) son una fuente de confianza y los vecindarios son una fuente de desconfianza. Promueven la confianza entre quienes uno conoce y la desconfianza hacia quienes uno desconoce; quienes pertenecen al barrio y quienes no"²⁶. Por su parte, Russell Hardin sostiene que la movilización de un gran número de grupos ascriptivos de tipo étnico, racial, religioso minará, en lugar de reforzar, a la democracia.²⁷ La evidencia en el caso mexicano parece apoyar esta hipótesis. En los setenta, en promedio había un acto de disidencia indígena en algún municipio del país cada once días, en la siguiente década cada tres y en los noventa, cada dos días. En efecto, a partir de una extensa base de datos Guillermo Trejo ha dado cuenta de cómo la competencia religiosa entre católicos y protestantes en Chiapas produjo densas redes de organización comunitaria.²⁸ Las demandas indígenas originalmente eran de carácter económico. En aquellos estados donde las élites locales respondieron con represión a la protesta se produjeron espirales de movilización y violencia.²⁹ Entre 1976 y 1993 las demandas de los indígenas movilizados fueron principalmente políticas: fin de la represión, destitución de autoridades, libertad de presos, etc. A principios de los noventa las demandas comenzaron a tomar un tinte étnico: el reconocimiento de usos, costumbres y autonomías. El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional fue posible gracias a la existencia previa de las redes de organización comunitaria, que fueron colonizadas por el ez. Después de abandonar el discurso marxista leninista ortodoxo, la guerrilla abrazó de lleno las reivindicaciones étnicas. A partir de las negociaciones de los Acuerdos

²⁵ Margaret Levi, "Social and unsocial capital: a review of Robert Putnam's *Making democracy work*", *Politics and Society*, vol 26, núm. 1 (marzo 1996): 45-55.

²⁶ *Ibid.*, p. 51.

²⁷ Russell Hardin, *One for all*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

²⁸ Guillermo Trejo "Religious Competition, State Action and the Renaissance of Indigenous Identities in Chiapas", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, DEP 136, 2001 y "The Political Foundations of Ethnic Mobilization and Territorial Conflict in Mexico", DEP 135, 2001.

²⁹ Guillermo Trejo, "Indígenas", *Nexus*, vol. 24, núm. 289 (enero 2002): 28-32.

de San Andrés en 1996, "las demandas étnicas en general y la autonomía indígena en particular se convierten en una de las principales banderas de un movimiento indígena nacional en ciernes".³⁰ Así, el EZ catalizó y proyectó en el ámbito nacional el discurso étnico. Los zapatistas erigieron municipios autónomos en rebeldía y "abrazaron sagazmente el discurso etnicista y autonómico que sus asesores y los miembros del FUPI y la ANIPA ya habían madurado para entonces. Hay que subrayar, sin embargo, que en ausencia de un proceso previo de revaloración comunitaria de las identidades indígenas —producto involuntario de la competencia entre el Estado y las iglesias— hubiera sido prácticamente imposible para la comandancia zapatista llevar a cabo este giro identitario".³¹

Más allá de las simpatías que pueda albergar el analista hacia el movimiento zapatista, lo importante aquí es saber si el proceso arriba descrito ha minado o reforzado la consolidación de la democracia en México. La justicia de las demandas económicas de los indígenas es indudable, así como su exigencia de inclusión política y cese a la represión. Durante décadas el interlocutor de los indígenas fue un Estado pobre, irresponsable y autoritario que cooptaba o reprimía. Sin embargo, es dudoso que el giro étnico del movimiento indígena contribuya, en las circunstancias actuales, a la consolidación de un régimen democrático. La única aportación indiscutible de la guerrilla zapatista a la transición fue acelerar los tiempos políticos que llevaron a la reforma de 1996 que logró la independencia de la autoridad electoral. No es claro en lo absoluto que la movilización a lo largo de líneas étnicas que Trejo describe haya contribuido —o contribuirá en el futuro— a la democratización del país. Por el contrario es posible que, como temen Hardin y otros autores, la ola de demandas particularistas de tipo étnico dificulte tanto la negociación entre el Estado y los grupos organizados, como la construcción de arreglos locales de coexistencia pacífica. Contra la presunción fatalista que la etnificación del país es un hecho consumado, lo único cierto es que tanto el futuro de los movimientos indígenas, como el de las políticas que el Estado mexicano adopte frente a ellos, es incierto. La fatalidad primordialista es sólo una argucia de los empresarios étnicos.

Tal vez el problema no sea en absoluto la ausencia de capital social en México. Una investigación reciente ha descubierto que la tradición democrática en México durante el siglo XIX era más robusta de lo que se reconoce hasta hoy. En efecto, de acuerdo con Carlos Forment, durante la primera mitad del siglo XIX los mexicanos organizaron cientos de asociaciones cívicas y económicas. Entre 1826 y 1856, "mexicanos de diversas

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

profesiones y regiones del país se juntaron y organizaron no menos de 400 asociaciones cívicas y económicas".³²

En general, el "lado oscuro" del capital social no ha recibido la misma atención que sus efectos virtuosos. La debilidad del Estado también puede afectar la formación de capital social. Como señala Levi, existe considerable evidencia de que las instituciones estatales pueden, bajo ciertas condiciones, sentar las bases para la confianza generalizada. La ausencia de un Estado efectivo "nos conduce al mundo hobbesiano del estado de naturaleza, de la 'guerra de todos contra todos'. Vean Yugoslavia, Líbano y varios países de África".³³

En México el Estado parecería ser muy débil para desempeñar algunas de sus funciones básicas, pero al mismo tiempo ha sido lo suficientemente fuerte para intervenir selectivamente en la sociedad y obstaculizar la formación de una ciudadanía autónoma y responsable. La tarea de establecer el imperio de la ley parece estar más allá de sus capacidades materiales. En lugar de ello, ha establecido pactos discrecionales que permiten la impunidad a cambio de sumisión. A pesar de que es ostensiblemente incapaz de entregar muchos satisfactores sociales, muchos ciudadanos ven en el gobierno la solución a todos sus problemas. De hecho, lo responsabilizan de la mayoría de ellos. La retórica intervencionista del gobierno y la colusión clientelar con líderes de sindicatos, empresarios, movimientos sociales y caciques ha producido una ciudadanía irresponsable y a menudo cínica. El resultado es que los bienes públicos no son provistos ni por un Estado paternalista ni tampoco por la sociedad organizada autónomamente.

EL LADO OSCURO DEL CAPITAL SOCIAL

Los sectores más ricos de la población han creado una estructura privada de seguridad, educación, salud y vivienda. La solución a la incapacidad del Estado para proveer bienes públicos ha sido la privatización. Como señala Przeworski, "los ricos encuentran que es más eficaz contratar servicios de manera privada —ya sea educación, cuidado médico, acceso al sistema judicial o policía— que pagar impuestos que mantendrían estos servicios para todos. La clase media paga impuestos —de hecho, parece que la carga tributaria sobre el ingreso del trabajo es muy alta en algunos países latinoamericanos— y recibe la mayor parte de los servi-

³² Carlos Forment, *Divergent democracies: civic selfhood and public life in Mexico and Peru*, vol. 1, Chicago, The University of Chicago Press, 2002.

³³ Levi, "Social and unsocial capital", p. 50.

cios del Estado. Los pobres están justo al margen del alcance del Estado: no tienen ingresos para ser gravados y reciben pocos servicios”.³⁴

Pero no sólo se organizan los ricos. Ante la ineficacia de la justicia, muchos grupos y comunidades han suplantado del todo a la policía y a los jueces. El fenómeno de los linchamientos es indicativo de la debilidad del Estado. La idea de un código uniforme de derechos y obligaciones para todos los ciudadanos es sólo una ficción. La justicia es un bien que puede comprarse o negociarse selectivamente. El caso reciente del poblado de Ixmiquilpan, en Hidalgo, es ilustrativo.

El 18 de marzo de 2001 la mayoría católica del barrio de San Nicolás decidió dejar sin suministro de agua potable a la minoría protestante. Los evangélicos se negaron a pagar la contribución para las fiestas religiosas del santo patrono del pueblo. El conflicto se remontaba 18 años atrás, cuando migrantes temporales regresaron de Estados Unidos convertidos a otras religiones. Un acuerdo de asamblea de 1998, firmado por 700 de los 4,500 habitantes de ese barrio, determinó que “toda persona que profese otra religión que no sea la católica, no tendrá derecho a ningún servicio como agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y mucho menos panteón”.³⁵ Los afectados interpusieron más de 30 demandas penales en contra del delegado, el regidor y el comisario ejidal.³⁶ El delegado de la comunidad, Heriberto Lugo González, amenazó con el desalojo de las casas de todos aquellos que se “han negado de manera sistemática a cooperar para las fiestas patronales, lo que forma parte, asegura, de los ‘usos y costumbres’ de la población”. Cuando un reportero interrogó a Lugo González, este advirtió: “primero debo atender a mi gente y luego a extraños”. Esta afirmación refleja con notable claridad el lado “oscuro” del capital social: muchas colectividades en México son para sí y para nadie más, su interés se encuentra definido de manera estrecha e incluye sólo a los miembros del grupo religioso étnico o local; encarnan un egoísmo colectivo difícilmente compatible con la lógica de la ciudadanía democrática.

La “solución” del caso de Ixmiquilpan es muy ilustrativa de la forma de proceder de un Estado incapaz de hacer observar las leyes y de actores colectivos que conocen esta imposibilidad. En lugar de garantizar la observancia de las garantías constitucionales en la localidad, el gobierno estatal de Hidalgo promovió por cinco meses reuniones de “conciliación” entre los dos grupos y detuvo en ese tiempo el curso legal de las denuncias penales presentadas. Durante ese tiempo 36 familias carecieron de

³⁴ Przeworski, *El Estado...*, p. 376.

³⁵ Javier Peralta, “¿Una guerra santa?”, *Reforma*, 22 abril 2001, p. 28A.

³⁶ “En Ixmiquilpan castigan a quienes no participan en fiestas religiosas”, *La Jornada*, 20 de abril 2001, p. 35.

agua potable, electricidad y drenaje. El resultado fue que los evangélicos secuestraron a tres funcionarios del ministerio público de Ixmiquilpan para llevarlos a pie a Pachuca para exigir que se procediera con el trámite de las denuncias penales.³⁷ Finalmente, en agosto, los evangélicos cedieron y aceptaron realizar faenas comunitarias no relacionadas con actividades religiosas, como limpiar y reparar las vías públicas.³⁸ El restablecimiento de un acuerdo de convivencia comunitaria oscurece las lecciones sustantivas del conflicto. El Estado —local y federal— no hizo cumplir la ley en Ixmiquilpan y por cinco meses permitió que un grupo religioso ejerciera una violencia indebida sobre otro, cuyos integrantes se hallaban, supuestamente, protegidos por la Constitución mexicana. La solución fue negociar la ley y permitir la impunidad. El caso también ilumina la relación entre obligación real e impuestos. El verdadero impuesto a los habitantes de Ixmiquilpan es el trabajo comunitario "voluntario". ¿Para qué, entonces, pagar impuestos a un ente impersonal y lejano, como el fisco, para que provea servicios públicos? Esto ocurrió no en un poblado remoto del país, sino a poca distancia de la capital del estado y a escasas horas de la ciudad de México.

Si en conflictos contenidos, como el de Ixmiquilpan, el Estado mexicano fue incapaz de prevalecer, no debe sorprendernos que en casos de linchamientos populares el resultado sea similar. La revisión, a ojo de pájaro, de algunos casos recientes es ilustrativa tanto del lado oscuro del capital social, como de la debilidad del Estado mexicano. En julio de 2001, en pleno Distrito Federal, un individuo de 29 años que pretendía robar una iglesia fue linchado por los habitantes del poblado de Santa Magdalena Petlalcalco. En la plaza central del pueblo la multitud golpeó al ladrón hasta matarlo.³⁹ La Procuraduría capitalina confirmó que entre la turba de feligreses del pueblo se encontraban niños que fueron llevados por sus propios padres para que golpearan al presunto delincuente. Sin embargo, reconoció no contar con la información necesaria para determinar la identidad de las personas que participaron en el linchamiento "porque en las entrevistas las personas dicen no saber nada de los hechos". Durante una hora los habitantes impidieron a la policía el acceso al lugar.⁴⁰ Aunque el ministerio público inició una averiguación previa, no se tiene noticia de que los responsables hayan sido procesados y sentenciados. El

³⁷ "Javier Peralta", "Aceptan evangélicos colaborar con católicos", *Reforma*, 18 agosto, 2001, p. 16.

³⁸ Javier Peralta, "Termina en paz disputa religiosa en Ixmiquilpan", *Reforma*, 27 de agosto, 2001.

³⁹ "Linchan a ladrón", *Reforma*, 26 de julio 2001.

⁴⁰ Antonio Trejo "Morir en el kiosko", *Enfoque*, 5 de agosto 2001, pp. 10-11. La madre del asesinado se quejó. "Yo pido que se me haga justicia, si estaba robando, como dicen, ¿por qué no se metió la policía? ¿Por qué dejaron que lo mataran como un perro?".

jefe de gobierno de la ciudad de México explicó así el homicidio: "El caso hay que verlo en lo que es la historia de los pueblos de México, es un asunto que viene de lejos, es la cultura, son las creencias, es la manera comunitaria en que actúan los pueblos originarios". Y remató: "la lección es: con las tradiciones del pueblo, con sus creencias, vale más no meterse".⁴¹

Un año antes, en septiembre de 1999, Manuel Ruíz López, violador confeso de una niña de dos años y medio, fue linchado por los pobladores de Pueblo Nuevo, Chiapas. Horas después de su captura, una turba de 2000 personas irrumpió en la presidencia municipal, donde era custodiado Ruíz López, para sacarlo y conducirlo a la plaza del pueblo. Ante el rumor de que sería liberado, la multitud decidió bañar al violador en gasolina y prenderle fuego. Cuando el cuerpo, todavía con vida, dejó de arder, fue rescatado por la policía, que volvió a encerrarlo en la celda de la alcaldía. Se llamó a un médico, pero la turba no permitió que se le acercara al quemado. Varios pobladores sacaron armas de fuego, con las que encañonaron a las autoridades y a todo aquel que descubrieran con intenciones de salvar al violador. De nada sirvió la llegada en helicóptero del subprocurador del estado de Chiapas y 200 policías de los pueblos aledaños. En lugar de permitir la asistencia médica, la chusma volvió a exhibir a Ruíz López en la plaza. Ahí decidieron ahorcarlo en un árbol. Después volvieron a bañarlo en gasolina y le prendieron fuego. La turba no permitió que se acercaran las autoridades hasta cerciorarse de que el hombre había muerto. Se inició una averiguación previa, que se encuentra en suspenso. Como narra un reportero, "las primeras dos semanas, grupos de 40 a 50 personas visitaron al ministerio público para amenazar con quemar la agencia si se detenía a alguien. A más de un mes de los sucesos no dejan de ir en grupos de tres o cuatro personas para recordar a la autoridad que si van contra uno, van contra todos".⁴²

En marzo de 1998 cientos de pobladores de Huejutla, Hidalgo, lincharon en el kiosco de la plaza a José Santos Velásquez y Salvador Valdez Rojas, a quienes se les acusaba de intentar secuestrar a cuatro estudiantes de primaria.⁴³ Una estación de radio local difundió el rumor de que los acusados serían puestos en libertad y llamó a la ciudadanía a impedirlo. Mil padres de familia se concentraron frente a las oficinas del juzgado, donde retuvieron al juez y al personal administrativo. Más tarde incendiaron la camioneta de los acusados. También dañaron patrullas, las oficinas del juzgado y de la presidencia municipal. La muchedum-

⁴¹ Arturo Páramo, "Adjudican asesinato a usos y costumbres", *Reforma*, 28 de julio, 2001.

⁴² Alejandro Caballero, "Violación, ira y linchamiento", *Reforma*, 7 de noviembre de 1999.

⁴³ Carlos Camacho, "Por radio incitaron a sacarlos de la cárcel; desoyen al gobernador", *La Jornada*, 27 de marzo 1998.

bre robó computadoras, dinero en efectivo, cheques, documentos del registro civil y padrón catastral por más de tres millones de pesos. El monto de los daños y pérdidas superó los cinco millones de pesos. Luego, la turba sacó a los dos hombres de la cárcel y los llevó a la plaza principal. Hasta ese lugar llegaron en helicóptero el gobernador y el procurador de justicia. Ambos presenciaron impotentes cómo la muchedumbre mataba a golpes a Santos Velásquez y a Valdez Rojas. A uno de ellos le cortaron el cuello a machetazos y le extirparon la lengua. A pesar de que inicialmente se detuvo a veinte personas, al final sólo cinco fueron procesadas por los hechos.⁴⁴ Una líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC) dijo haber llamado a la comandancia del 84 batallón del Ejército para que interviniera, pero "los soldados nunca llegaron". Los linchados eran, al parecer, inocentes.⁴⁵

LA DESAPARICIÓN DE LO PÚBLICO: UNA MIRADA AL FUTURO

Cuando el Estado es incapaz de proveer bienes públicos la sociedad no se organiza espontáneamente para suplirlo, como en el caso citado por Tocqueville páginas arriba. La "frontera", ese espacio salvaje, sin ley, donde se inventó la ley del lynch, y donde el más fuerte saca los beneficios más jugosos a costa de los débiles, parece ser una metáfora más acertada de nuestra condición social. Cuando el gobierno es incoherente, incompetente e impredecible, los agentes económicos tampoco tienen horizontes de largo plazo. Los que ahí prosperan, como en el caso de México, son los actores más violentos y poco escrupulosos. Los recursos comunes, como los bosques, el agua, los mares, son explotados de manera irracional.⁴⁶ La autogestión, en estas condiciones, es sólo una fantasía libertaria. Como Holmes y Sunstein alegan, los derechos cuestan.⁴⁷ Sólo los estados fuertes son capaces de establecer un marco de derechos individuales efectivos. Cuando el Estado es incapaz de hacerlos cumplir, las garantías de las personas se convierten en buenos deseos consignados en libros decorativos llamados constituciones.

Las banquetas son un espejo fiel de la crisis de lo público. A diferencia de lo que ocurre en otros países, donde muestran una continuidad y

44 Carlos Camacho, "Otros cuatro detenidos por el linchamiento en Huejutla", *La Jornada*, 29 de marzo 1998.

45 Carlos Camacho, "Autoridades: quizá los tres linchados en Huejutla eran inocentes", *La Jornada*, 30 de marzo 1998.

46 Elinor Ostrom, *The drama of the commons*, National Academy Press, Washington, D.C., 2002

47 Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, *The cost of rights. Why liberty depend on taxes*, New York, Norton, 1999.

armonía de diseño urbano, en México las aceras se encuentran a medio camino entre la propiedad privada y la vía pública. Son un espacio híbrido, una especie de tierra de nadie en donde se permiten los despropósitos más escandalosos. Los particulares saben que son espacios públicos, pero creen que les pertenecen; el Estado sabe que, como muchas otras cosas, atenderlas es una obligación que jamás cumplirá y por lo tanto "concesiona" a los particulares "sus" banquetas. Las banquetas son una metáfora de las áreas grises en nuestra vida pública: aquellas que supuestamente son comunes pero que en realidad han sido privatizadas. Las banquetas también hablan de la incapacidad de los mexicanos para solucionar dilemas de acción colectiva. Algunas comunidades humanas, ante la falta de una autoridad, logran ponerse de acuerdo y así lograr ciertas regularidades y consistencias. Los vecinos que se organizan para retirar del camino un obstáculo son un ejemplo de ello. La incapacidad de encontrar mecanismos de coordinación y la inexistencia de un Estado eficaz han permitido que los lavacoche, los dueños de comercios, los vecinos —y muchos otros personajes de la vida urbana— secuestren la vía pública. Las aceras de la ciudad semejan los registros geológicos: en ellas encontramos rastros antiquísimos de nuestros males seculares. Las fechas de los despropósitos se hallan inscritas en el concreto. Muchos factores dan cuenta de la economía política de las banquetas: años de políticas públicas erráticas, las crisis fiscales de los gobiernos, una nula cultura de lo público, una estructura de incentivos que induce a la privatización y un Estado ausente, pobre e irresponsable. Nuestras abigarradas banquetas son una placa de rayos equis de nuestro maltrecho tejido social. Nadie las ha planeado; no son producto de ninguna conspiración urbana, son el resultado natural y espontáneo de una sociedad que no se organiza.

La seguridad de lo que adquirimos y de las transacciones depende de la habilidad del gobierno para extraer recursos de los ciudadanos privados y utilizarlos para fines públicos. El caso de México confirma lo que Holmes y Sunstein afirman: "describir un sistema político que genuinamente es capaz de reprimir a la fuerza y al fraude como 'mínimo' es sugerir, contra toda evidencia histórica, que es sencillo lograr y mantener ese sistema. No lo es".⁴⁸ El esfuerzo de coordinación necesario para construir incluso un estado "mínimo", capaz de reprimir a la violencia social —como la de los linchamientos— es verdaderamente masivo.

Me parece que observamos un fenómeno dual. Por un lado, algunos grupos se organizan, mientras que por el otro una gran cantidad de ciudadanos aislados se encuentra a la merced del gobierno y de los grandes

48 Ibid. p. 63.

monopolios económicos. El paradigma de esta sociedad no es el ciudadano portador de derechos individuales —políticos, civiles y sociales— sino las distintas colectividades que presionan, chantajejan y amenazan para lograr un acceso privilegiado a los recursos del Estado o para obtener de éste impunidad. Es una lógica neocorporativa que tiene antecedentes en la historia del país. Quienes pueden actuar y ser atendidos son los gremios, los pueblos, los sindicatos y aquellos personajes individuales cuyo inmenso poder económico los coloca en una posición de enorme privilegio. En este sistema son los ciudadanos individuales los que llevan la peor parte. Quienes no tienen un grupo de adscripción corporativa se encuentran a la merced de los grupos organizados.

¿Qué hacer frente a los graves problemas estructurales que enfrenta el país? Un programa amplio podría definirse como "rescate de lo público". El ámbito de lo público no es sinónimo de gobierno, pero sí requiere de éste para subsistir. Las transacciones privadas requieren de la acción positiva y disuasiva del Estado. El gobierno no sólo debe evitar los fraudes, prevenir la violencia social, invertir en infraestructura y en crear una mano de obra calificada, garantizar los derechos de los accionistas, vigilar el mercado de valores y regular al sector bancario. El Estado debe también hacer cumplir las leyes antimonopólicas. Para hacer todo esto los mercados no se bastan a sí mismos. La provisión confiable de estos servicios públicos requiere de la acción del gobierno. La obligación del Estado pasa por alentar la innovación, promover la inversión, aumentar la productividad de los trabajadores, elevar los estándares productivos y estimular el uso eficiente de los recursos escasos.⁴⁹ Para hacer todo esto los gobiernos necesitan una base tributaria que les permita recaudar suficiente dinero para gastarlo de manera confiable e inteligente.

Si Przerworski tiene razón, en México existen serios obstáculos estructurales para lograr los objetivos arriba mencionados. Tal vez la desigualdad sea una trampa de la que no podamos salir. Pero aun el determinismo más pesimista no nos condena a cruzarnos de brazos. Un sistema de gobierno bien diseñado, con mecanismos eficaces de control, es más eficaz para transformar el dinero de los contribuyentes en servicios para los ciudadanos. Sin embargo, el gobierno necesita obtener los recursos necesarios de la sociedad. Esta redistribución se facilita cuando los ciudadanos creen que obtienen beneficios claros a cambio de sus impuestos. Una meta realista consiste en aumentar paulatinamente, pero de forma constante, la eficiencia del gobierno. Más transparencia, más control y mejores resultados con el mismo dinero son objetivos realistas. Disminuir la corrupción y el dispendio burocrático es una meta alcanzable.

49 Ibid. p. 75.

El Estado puede y debe retirarse de ciertas áreas de la sociedad, donde su presencia ha creado dependencias innecesarias, pero debe actuar más en otras. El gobierno no debe entregar premios a los periodistas, pero en cambio sí requiere regular más estrictamente a las compañías telefónicas que ofrecen servicios caros y malos. La única solución a la pobreza y el atraso es el crecimiento económico y el aumento de la productividad. El Estado no puede crear la riqueza; pero la acción de éste es clave para crear las condiciones que permitan el desarrollo. El gobierno en un régimen liberal debe crear un ambiente económico favorable en el cual los inversionistas tengan confianza de que mañana cosecharán lo sembrado hoy. Eliminar la arbitrariedad en la definición de los derechos de propiedad. Sin un Estado de este tipo es muy poco probable que aparezcan o sobrevivan mercados bien regulados capaces de producir prosperidad.

En México es posible y necesario terminar con la mentalidad de frontera que reina en muchas partes del país. Si el Estado existe para algo, según Hobbes, es precisamente para evitar la violencia privada. Es imposible para el gobierno impedir todos los actos de fuerza entre particulares. El propio Hobbes reconocía que la creación del Leviatán no significaba que los ciudadanos podían dejar abiertas las puertas de sus casas. Aun el monstruo bíblico sería incapaz de reprimir a todos los ladrones. Pero sí puede evitar que, de manera colectiva, una turba se haga justicia por propia mano. Los linchamientos son importantes porque exhiben un caso extremo de incapacidad estatal. Si el gobierno sólo atina a observar un asesinato tumultuario entonces será incapaz de garantizar del todo la seguridad de las personas en situaciones menos expuestas.

Paradójicamente, el capital social puede ser, en nuestra circunstancia, tanto una ventaja como un lastre. En su libro seminal, *El orden político en las sociedades en cambio* (1968), Samuel Huntington afirmó que la distinción política más importante entre los países concernía no a su forma de gobierno, sino a su grado de gobierno. Las diferencias entre la democracia y la dictadura, aducía Huntington, eran menos agudas que las diferencias entre aquellos países cuya política encarna el consenso, la comunidad, la legitimidad, la organización, la efectividad y la estabilidad y aquellos otros cuya política es deficiente en dichos elementos.⁵⁰ No es necesario aceptar las conclusiones de Huntington para reconocer que un estado liberal democrático requiere de una gran fortaleza material. Las diferencias entre las dictaduras y las democracias no son de grado sino de fondo. Un Estado que confisca los recursos de sus súbditos será menos fuerte que otro donde los ciudadanos pagan impuestos volun-

50 Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.

tariamente a cambio de servicios públicos. Las repúblicas socialistas de la ex Europa socialista distaban mucho de los países africanos en su grado de gobierno, pero aún así se colapsaron como un castillo de naipes al final de la guerra fría. En el fondo, el gobierno posrevolucionario mexicano, que tanto admiró Huntington por proveer orden y estabilidad, no construyó estructuras estatales vigorosas. Como afirman Holmes y Sunstein, los derechos, al igual que las leyes en general, son invenciones institucionales mediante las cuales las sociedades liberales intentan crear y mantener las condiciones necesarias para el auto desarrollo individual y para resolver problemas comunes; adjudicar conflictos y facilitar respuestas inteligentes y coordinadas a retos compartidos, desastres y crisis. Es el capital social —los vínculos horizontales, las redes de cooperación y la confianza— el que permite solucionar los dilemas de acción colectiva. Pero sin un marco de derechos liberales, el capital social se convierte en el cemento de una sociedad bárbara. Facilita entonces los linchamientos y no el virtuosismo cívico de sus proponentes. Después de todo, existen solidaridades que haríamos bien en evitar.

Palabras clave

Cultural identity issues
British-mexican interdependence
Imperialism
Travel writing
Bandits
Francis Calderón de la Barca