



Ser ciudadano en un Estado

Luis F. López-Calva*

Documento de Trabajo
Working Paper

EGAP-2005-08

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

*EGAP, Calle del Puente 222, Col. Ejidos de Huipulco, 14380 Tlalpan, México, DF, MÉXICO
E-mail: luis.lopezcalva@itesm.mx

Ser ciudadano en un Estado

Luis F. López Calva¹

*“Recurrimos a la teoría cuando lo sabemos todo, pero las cosas no funcionan.
Recurrimos a la práctica cuando las cosas funcionan, pero no sabemos porqué.*

*Aquí hemos reunido la teoría y la práctica:
las cosas no funcionan y no sabemos porqué”.*

A. Einstein

Introducción

Amartya Sen, el conocido premio Nobel de economía cuya teoría de las capacidades da sustento al enfoque del desarrollo llamado “Desarrollo Humano”, presentó la ponencia inaugural del Foro Global del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo a principios del año 2005 en París. Su ponencia se tituló “What is it like to be Human Being?”. Fundamentalmente, la exposición se centraba en que hablar de desarrollo desde una perspectiva multidimensional necesariamente pasa por aquella pregunta central. El enfoque de desarrollo humano tiene, entre sus componentes centrales, la libertad efectiva y la igualdad de oportunidades. Además, Sen discute una vez más los lineamientos generales sobre lo que en desarrollo humano sabemos desde la perspectiva de las capacidades y la libertad positiva, estableciendo lineamientos interesantes para plantearse preguntas relevantes de reflexión sobre conceptos como la identidad, en un contexto de globalización y multiculturalismo.

De la misma manera en la que Sen plantea que la respuesta a su pregunta puede establecer líneas generales de nuestro pensamiento sobre el desarrollo humano, es importante plantear la pregunta ¿Qué es ser un ciudadano?. La respuesta a dicha pregunta está en la esencia de nuestra discusión de la idea de ciudadanía.

Si, además, compartimos la noción de libertad y de igualdad de oportunidades y, en general, el enfoque global del desarrollo humano, es posible responder a esa pregunta en un marco de referencia específico. Aquí se centra el vínculo entre desarrollo humano y ciudadanía.

¹Director, Maestría en Economía y Política Pública. Escuela de Graduados en Administración Pública. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

Ciudadanía y desarrollo humano

El Informe sobre el estado de la democracia en América Latina plantea el concepto de ciudadanía integral, estableciendo las dimensiones de ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social (PNUD, 2004). La primera se refiere fundamentalmente a los procedimientos democráticos y derechos de participación, la segunda a aspectos relacionados con la protección personal y del patrimonio, así como de libertades de asociación y expresión, y finalmente la ciudadanía social se refiere a cuestiones de igualdad, reducción de la pobreza y acceso a servicios sociales básicos. Dicho informe hace énfasis en que la democracia se ha impuesto (usando ese término, impuesto) como régimen político dominante en toda la región latinoamericana. Después de repasar la noción de “desarrollo como libertad”, se cita a O’Donnell, que afirma:

“[En la formulación rigurosa de Guillermo O’Donnell] la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser elegido (“democracia electoral”); también es una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas (“democracia de ciudadanía”). Esta visión más amplia de la democracia se basa en cuatro ideas principales: a) El ser humano como sujeto portador de derechos; b) La sociedad organizada de modo que garantice el ejercicio y promueva la expansión de la ciudadanía; c) Las elecciones libres y competitivas, junto con la vigencia del estado de derecho, como condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia, y d) La especificidad histórica de los pueblos latinoamericanos en sus procesos de construcción de la nación. Si la ciudadanía es el fundamento de la democracia, la discusión sobre el estado de la democracia y el debate sobre las reformas democráticas debe abarcar las distintas dimensiones de la misma: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.”

De alguna manera, asumiendo el riesgo de pecar de excesiva simplificación, la visión del Informe puede relacionarse con un sistema de ejercicio de derechos; por un lado, los derechos civiles y políticos, por otro los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el documento hace énfasis en la construcción de una ciudadanía integral y es, en ese sentido, una visión desde los individuos, tiene una discusión también que parte de un enfoque “de arriba hacia abajo”. La sociedad organizada (i.e., el Estado) de modo que garantiza y promueve la expansión de la ciudadanía. Los ciudadanos tienen derechos y el ejercicio de los mismos les otorga ciudadanía y el garante de sus derechos es el Estado. Los “déficit de ciudadanía” son, en esencia, deudas de los Estados con sus ciudadanos.²

² Se puede entender que el punto de “especificidad histórica”, que obviamente no se define de manera específica, cumple el papel de no dejar fuera cualquier otro aspecto y que cualquier sociedad en donde no se

Intentando complementar el debate ahí planteado, tenemos que vincular más rigurosamente la lógica de la ciudadanía con la del desarrollo humano. Ello nos lleva necesariamente a un enfoque distinto.

Primero, los canales obvios de vinculación son:

- i) La libertad positiva, cuya referencia central como punto de partida es Berlin (1969);
- ii) El concepto de agencia, que Sen ha retomado de la discusión medieval entre individuos que son “pacientes” con necesidades que requieren atención, *versus* aquellos que son “agentes” y actúan más allá de la satisfacción de sus necesidades básicas, transformando el entorno;³
- iii) El énfasis en los procesos de generación de bienestar y satisfacción, trascendiendo los resultados en la evaluación individual.

Para ser consistentes con la visión original, si asumimos que el concepto de desarrollo humano se alimenta de la teoría de los funcionamientos y las capacidades, tenemos que partir de los individuos y el ejercicio real de su libertad. No hay ciudadanía sin ejercicio de la libertad individual. Asimismo, ese ejercicio de libertad individual debe darse en un contexto de capacidad para distinguir opciones, valorarlas, y asumir la responsabilidad de la elección. Los ciudadanos son agentes. Pero, ¿en qué contexto se dan estos procesos de elección responsable individual?, es ahí en donde los procesos importan y no solamente los resultados. No solamente es relevante el “aspecto oportunidad de la libertad” sino también el “aspecto proceso de la libertad”, como discute ampliamente Sen en sus Arrow Lectures de 1991 (Sen, 2002).

Si volvemos al debate original de Sen sobre “¿Igualdad de qué?” (Sen, 1980), tenemos que existen tres niveles básicos en el proceso mediante el cual los individuos generan bienestar. Primero, el acceso a recursos, bienes y servicios. Segundo, la función de conversión, o función producción de bienestar a nivel individuo-hogar. Tercero, la función de evaluación del resultado. La teoría de la justicia de Rawls y su principio *maximin*, así

cumplan los anteriores pueda apelar a este último y evitar el debate. Es decir, el argumento de O'Donnell toma una posición con respecto a los primeros tres y con el último inciso evita tomar una posición.

³ La idea se registra en escritos de 1471, y la etimología de agente nos dice que es "aquel que actúa," del latín *agentem* (*agens, agentis*), participio de *agere* "poner en movimiento, conducir, dirigir".

como la función de bienestar social utilitarista, hacen énfasis en el acceso a recursos y, sobre, todo, a la función de evaluación, una de cuyas variantes es el concepto de utilidad.⁴ Así, por ejemplo, la función de bienestar social utilitarista consiste en la sumatoria de las utilidades individuales, cuya maximización implica la igualdad, en el óptimo, de las utilidades marginales para todos los individuos. Las aberraciones distributivas de la regla utilitarista, en parte basadas en un supuesto de agentes homogéneos en términos de su función de transformación y acceso a recursos, han sido ampliamente discutidas en la literatura. Al hacer énfasis en la elección efectiva y el proceso de conversión mediante la idea de agencia, el enfoque de las capacidades se diferencia al ser un enfoque que parte de igualdad en conjuntos de elección *ex ante* y que valora de manera fundamental el proceso de elección y transformación.

Recapitulando, la idea de ciudadanía desde la perspectiva de desarrollo humano debe, por lo pronto, partir desde el individuo y enfocarse en los procesos. Así, debe contener un elemento esencialmente positivo.

El individuo no elige, ni aprende, ni valora, ni ejerce su libertad en el vacío. El contexto específico importa. La diferenciación que es pertinente aquí es aquella entre las dos dimensiones de proceso a que nos debemos referir (Sen, 2002):

- i) La relevancia del proceso individual
- ii) La relevancia del proceso sistémico

Las preferencias individuales se reflejarán sobre ambos tipos de procesos. En el caso del proceso individual se valoran las formas en que los individuos toman sus decisiones y eligen sus sendas de vida. Pero los procesos sistémicos se refieren a la valoración del entorno institucional y las reglas de convivencia social y ejercicio de las normas. El contexto está dado de manera formal por el contrato social vigente. Rawls, por ejemplo, partiendo de la idea del “velo de ignorancia”, nos dirá que el arreglo social óptimo sería aquel que los individuos elegirían desde su “posición original” ignorando su posición real en la sociedad. Su posición *ex post* estaría determinada, así, por una especie de lotería. Muy frecuentemente, en distintas interacciones sociales, dos individuos deciden dividir un cierto “pastel” o distribuir una oportunidad específica mediante el sofisticado proceso de lanzar una moneda al aire y esperar el resultado: cara o cruz. Un proceso que nadie

⁴ Para una discusión histórica y formal de la teoría de las capacidades, ver Basu y López Calva (2004).

rechazaría por injusto y que nos presenta un escenario de perfecta igualdad de oportunidad *ex ante* y perfecta desigualdad *ex post*. Rawls at work. Esto ocurre sin que las partes involucradas justifiquen el procedimiento invocando el velo de ignorancia, a John Harsanyi o el imperativo categórico de Kant. Es un contrato que no genera conflicto, es eficiente y se percibe como justo. En toda interacción social cotidiana, la percepción y valoración de los procesos en términos de sus características será fundamental para que los individuos se apeguen a las reglas y valoren los resultados de manera comprensiva.

Para proponer una ciudadanía consistente con la noción de desarrollo humano, de “abajo hacia arriba”, se requiere que los escalones en los que se apoye dicho asenso estén garantizados por una infraestructura institucional creíble y compartida. Dicha infraestructura solamente la puede proporcionar un Estado que cumple con sus funciones básicas de manera cabal y eficiente: garantizar el cumplimiento de las reglas acordadas en un contrato social básico –incluyendo el respeto a los derechos de propiedad, utilizar mecanismos legítimos y eficientes de redistribución y compensación y la creación y defensa de entornos de competencia económica equitativa. Sin Estado no puede haber ciudadanos. Ciudadanos que ejerzan su libertad de manera efectiva y que, al buscar sus objetivos de manera legítima, se apeguen a las reglas de interacción estructuradas mediante contratos previamente acordados, cuyo entorno general de principios es lo que llamamos “Constitución”. Es decir, en donde la libertad en el sentido negativo y la libertad en el sentido positivo estén garantizadas mediante reglas formales (procesos sistémico) y mediante comportamientos consistentes con la lógica social como respuesta a la estructura de premios, castigos y compensaciones determinados por el contrato social básico (proceso individual).

Percepciones y acciones: el contrato social y su papel de coordinación de expectativas

El contrato social concreto establece las reglas básicas de comportamiento, organización y convivencia entre individuos de una sociedad. Siguiendo a Binmore (2005) y su Natural Justice, el contrato social debe cumplir con tres propiedades básicas: estabilidad, eficiencia y justicia. Para ser estable, el contrato social debe fundamentar comportamientos que son un equilibrio en la interacción social. Si no es eficiente, el contrato social generará una sociedad que no podrá sobrevivir a la competencia con los

contratos sociales de otras sociedades. Si el contrato no se percibe como justo, se destruirán incentivos y se generará conflicto que afectará la eficiencia y la estabilidad del grupo.

La estabilidad del contrato social depende de la estructura de incentivos, de la capacidad de la sociedad de hacer valer los premios y castigos –lo cual hace que la estructura implícita de incentivos sea creíble—y de que la elección del contrato social específico sea legítima. Pueden existir, sin embargo, interacciones con equilibrios múltiples. Los clásicos “problemas de coordinación” que se han planteado en la economía del desarrollo desde los artículos clásicos de finales de los años veinte y de Rosenstein-Rodan en los cuarentas, requieren de mecanismos institucionales que “seleccionen” equilibrios de manera socialmente óptima.

El contrato social, entonces, para ser estable, debe inducir comportamientos que son un equilibrio en la interacción social. Si existen equilibrios múltiples, idealmente debe inducir equilibrios que sea superiores socialmente. La costumbre, la tradición y la historia, por ejemplo, pueden servir como referentes para que las personas decidan entre alternativas en una forma no siempre eficiente. Cuando esto es así, la intervención de la política pública y el diseño institucional debe ser visto como una mecanismo de coordinación de expectativas que induzca a las personas a decidir entre alternativas de una manera más eficiente, o en todo caso, de una manera que conduzca a un mejor resultado para la colectividad. Algunos ejemplos de relevancia concreta a continuación.

La corrupción como equilibrio revertible

Pensemos en un político joven, miembro de un partido con una tradición histórica de corrupción. Está en su propio interés el cambiar la imagen del grupo para mejorar las posibilidades de éxito en un contexto de elecciones directas. Al cumplir una función pública, el personaje en cuestión enfrenta una posibilidad jugosa de corrupción. El conflicto emerge de inmediato: dejar pasar una clara ganancia económica o política –la oportunidad no necesariamente implica un beneficio económico inmediato, con el objetivo de mejorar la imagen del grupo político y tener una posición pública más sólida. Sin embargo, el hecho de que él o ella, de manera individual, tome la opción de legalidad no será suficiente, en el agregado del accionar político cotidiano, para cambiar la imagen deseada para todos. Así, individualmente, enfrenta un costo mayor que el beneficio. Optará, bajo esta lógica, por la

opción racional. Si una “masa crítica” de colegas decidiera optar sistemáticamente por la opción de la legalidad, la reputación del grupo se revertiría y se volvería costoso, en lo sucesivo, optar por la ilegalidad de manera individual. Es decir, la estructura de incentivos se revertiría. Pero ella requiere de normas, acuerdos o expectativas colectivas que coordinen las acciones individuales de esta “masa crítica” (Tirole, 1996).

El trabajo infantil y las trampas de pobreza

En México, hacia el año 2003, alrededor del 13% de los niños entre 10 y 15 años participaban en el mercado laboral por un salario. Esto, con el consiguiente desplazamiento de las actividades educativas o, en el mejor de los casos, en detrimento de su aprovechamiento escolar. Estos individuos están viendo reducida su capacidad futura de generación de ingresos, además de los problemas intrínsecos que podría generar para su desarrollo psíquico, emocional y profesional una adultez temprana. Es una consecuencia indeseable de la pobreza. Pensemos, sin embargo, que todas las familias de estos niños y adolescentes decidieran de manera conjunta retirar esa mano de obra del mercado laboral. La consecuencia probable es que la escasez de mano de obra no calificada aumentaría las posibilidades de empleo de los adultos de la región y presionaría los salarios al alza. Es factible un nuevo equilibrio en el que los salarios y el empleo de los adultos sean más altos y los niños y adolescentes asistan regularmente a la escuela. Pensemos, sin embargo, en la lógica individual de una de estas familias: el retirar a sus hijos o hijas del trabajo no tendrá, en el margen, ningún efecto sobre los salarios y el empleo agregados, pero sí implicaría una pérdida de ingreso para el hogar. Es, entonces, individualmente irracional actuar de esa manera, si bien la existencia de un grupo suficientemente grande de familias que actuaran bajo esa lógica revertiría los incentivos para todos los demás individualmente. ¿Sería posible pensar en una norma aplicable y creíble o una política de intervención que coordine las expectativas individuales y nos lleve a un equilibrio mejor para todos? La teoría nos dice que sí, que es posible (Basu y Van, 1998; Lopez-Calva, 2003).

Los equilibrios múltiples y la experiencia cotidiana

Podríamos pensar en otros ejemplos sobre aspectos muy cotidianos en donde la coordinación importa, debido a que existen acciones individuales alternativas, mismas que

serían sostenibles mediante un comportamiento individual perfectamente racional, en respuesta al contexto en que actúan. Es decir, dichas alternativas representan lo que los economistas llaman un “equilibrio”. Todos los días salimos a la calle y encontramos conductores que sistemáticamente violan las reglas de tránsito. Estacionarse en segunda fila, no respetar una luz roja, ser un peatón que cruza la calle en cualquier lugar y otro tipo de comportamientos, por demás usuales en las calles de México, son acciones que se toman como respuesta racional a las reglas existentes, al sistema de aplicación de las leyes y, lo más importante, como respuesta a las expectativas que tenemos de lo que los demás harán al conducir un auto o cruzar la calle. Si decidiéramos individualmente respetar las reglas, enfrentaríamos el costo de no avanzar en una calle, no poder dar una vuelta en donde necesitamos hacerlo o de llegar a tarde a todos los lugares por ser conductores inocentes. Sin embargo, no cambiaríamos en nada la incidencia de acciones de respeto a la legalidad vial. ¿Pero qué pasaría si una “masa crítica” de conductores decidiera no estacionarse en doble fila, respetar la luz roja, no rebasar por la derecha y los peatones decidieran solamente cruzar la calle en un paso peatonal?. Entonces, el costo de cometer esas violaciones de tráfico aumentaría y el costo-beneficio individual haría que fuese racional el respeto a la ley. Nos habríamos mudado a un nuevo equilibrio, socialmente más deseable. Pero, ¿cómo obtener esa coordinación de manera creíble? ¿Cómo mudar a esa masa crítica de individuos? Las expectativas respecto al comportamiento de los demás son un factor fundamental y ellas pueden ser influenciadas por la política pública y las instituciones, formales e informales.

El contrato social: estabilidad y eficiencia

La estabilidad y la eficiencia del contrato social parten en buena medida de la percepción que los individuos tienen de la aceptación y apego a las reglas de los demás. El respeto al estado de derecho es fundamental, pero no solamente por lo que implica para los ciudadanos en términos del respeto a su propiedad y sus personas, sino porque el simple ejercicio de la ley por parte de un Estado fuerte revertiría un sinnúmero de comportamientos individuales que nos llevarían a equilibrios socialmente superiores. Esto es, con un enfoque de libertad individual y bajos supuestos mínimos de racionalidad, el ejercicio de funciones básicas del Estado revierte procesos de deterioro de ciudadanía,

procesos que son duraderos porque son equilibrios de la interacción social.⁵ Así podemos plantear una de las conclusiones centrales de esta nota: para fortalecer una ciudadanía real, es condición necesaria el fortalecimiento del Estado en su papel, por lo pronto, de garante de la ley. El contrato social que regula los procesos de decisión individual no es creíble si el Estado es débil, convirtiéndose así en letra muerta.

Que se cumpla la ley en los bueyes de mi compadre: el contrato social y la justicia

El contrato social, se mencionó anteriormente, además de ser estable y eficiente debe percibirse como justo. Es aquí en donde el tema de la desigualdad ex ante se plantea como un reto. En gran medida, las respuestas de los encuestados en el Informe sobre la Democracia en América Latina reflejan percepciones sobre si el contrato social vigente es o no justo. El desencanto, si existe, es en buena medida debido a la percepción que los individuos tienen de que las reglas del juego no son equitativas o solamente se respetan de manera selectiva. En Latinoamérica, en donde los países han sido caracterizados por una historia de desigualdad, los Estados han sido capturados por élites. En los países de ingreso medio, sin duda es el caso de México, grupos corporativos, élites políticas y sindicatos deciden por encima de cualquier regla legítima de participación. Así, el Estado mexicano ha gastado 500 millones de dólares en subsidios a los empresarios por los incrementos en gas natural que han tenido que ser absorbidos por la empresa petrolera nacional, en los últimos cuatro años. Así, los sindicatos de las industrias eléctrica y petrolera se han apropiado de las empresas y extraen rentas de manera desproporcionada mientras se oponen a la reforma energética bajo el supuesto de que exigen la defensa del patrimonio nacional. Así, los partidos políticos explotan su poder de mercado ofreciendo franquicias a candidatos populares y negociando porcentajes de votos a cambio de alianzas que distorsionan el espectro político y dejan al ciudadano en una absoluta confusión ideológica y desencanto por los mecanismos de representación. Existen personajes de la política que en un lapso de diez años formaron parte de tres y hasta cuatro partidos políticos distintos. Durante el presente año, el Instituto Federal Electoral distribuirá a los partidos políticos,

⁵ Es fundamental no confundir un “juego de coordinación” con un “dilema del prisionero”, éste último más común en la literatura de ciencia política. En el primero, existen equilibrios múltiples y es posible inducir nuevos comportamientos que son Pareto-superiores con intervenciones específicas “de una sola vez”. El dilema del prisionero se resuelve mediante un tercer jugador que sostenga la cooperación o mediante interacción repetida que deriva en contratos implícitos.

por ley, más de mil millones de dólares en subsidios, de los cuales arriba del 50% irán a parar a las arcas de las dos empresas televisivas que conforman el oligopolio de comunicación en México, esto a través de pagos por anuncios de campañas electorales. Los procesos sistémicos y su percepción de mínimos estándares de justicia y equidad destruyen los incentivos a la ciudadanía activa.

No debemos perder de vista, sin embargo, que el fundamento del poder de estas élites y sindicatos es el debilitamiento del Estado. Para seguir la tesis de destacados politólogos mexicanos, los partidos políticos y los sindicatos han privatizado el espacio público de la política en México. Han eliminado el más elemental espíritu de competencia. La equidad requiere como condición necesaria la competencia, en todos los ámbitos. Una vez más, sin un Estado fuerte no es posible dar un mínimo estándar de justicia y equidad al proceso sistémico. No puede haber ciudadanos sin Estado. Si el sistema envía las señales incorrectas, la estructura de incentivos del individuo concreto se distorsiona y su comportamiento reproduce, de manera racional y legítima, estructuras por encima del contrato social escrito.

Un falso dilema que conduce a un debate incorrecto: ¿Estado o mercado?

Un tema clásico en la discusión pública en Latinoamérica es el dilema entre Estado y mercado. Las reformas estructurales de los años ochentas y noventas en Latinoamérica, reformas por demás incompletas, han exacerbado la lógica incorrecta de que el mercado es causal de las desigualdades y la falta de crecimiento.⁶ En Latinoamérica, no existen en realidad economías de mercado cabales y los Estados son débiles. En México, por mencionar un caso, hay más de cien juicios en los juzgados federales en donde la empresa telefónica más grande de México se ampara en contra de resoluciones de abuso de poder de mercado por parte de la Comisión Federal de Competencia, creada apenas en 1994. No existe competencia en bienes no comerciables básicos como la energía y la regulación del mercado financiero es débil, ineficiente y oligopólico. Al mismo tiempo, el Estado mexicano recauda, sin incluir ingresos por venta de petróleo, alrededor del 10% del PIB, cifra alarmante para estándares latinoamericanos y de la OECD. El Estado es débil y, en

⁶ Una revisión de efectos en eficiencia y distribución de políticas de privatización en distintos países se encuentra, por ejemplo, en Sheshinski y López-Calva (2003) y McKenzie y Mookherjee (2003).

buena medida, se impide su papel de garante de condiciones de mercado, protegiendo ineficiencias y frustrando el crecimiento. El Estado debe fortalecerse para que, como en toda economía de mercado exitosa, cumpla su papel de redistribución, de regulación y garantía de entornos competitivos, empezando por hacer valer los derechos de propiedad básicos. Mientras esto no ocurra, el debate sobre Estado o mercado es irrelevante. Nuestras sociedades requieren un Estado más fuerte y economías de mercado efectivas, pero estas dos condiciones son consubstanciales.⁷ En dichas condiciones, el individuo, agente económico, racionalmente incurre en comportamientos consistentes con las reglas operantes.

El Estado en muchos países latinoamericanos como México, llevó a cabo reformas estructurales que implican una re-conceptualización de la función del Estado mismo. En el Estado liberal, los mecanismos de redistribución serían fiscales y no a través del Estado productor y empleador, la regulación se haría mediante agencias garantes de la competencia y la inducción de crecimiento se haría mediante inversión en infraestructura, educación y salud y la promoción y desarrollo de espacios de productividad. El Estado abandonó instrumentos de redistribución y de compensaciones directas. Sin embargo, ese Estado no llegó. Se perdieron los instrumentos existentes a la vez que la economía política específica derivó en agencias regulatorias y de competencia débiles o capturadas y un Estado que no es capaz de mejorar su capacidad recaudatoria mediante reformas fiscales de fondo que le abran espacios reales de redistribución. Así, el ciudadano percibe hoy muy pocos canales legítimos de movilidad social y ve a un Estado que no garantiza reglas mínimas de acción colectiva. Responde, entonces, racional y legítimamente a dicha estructura de incentivos.

Hemos transitado así en México de una situación de gobierno autoritario y ciudadanía clientelar, a una de democracia incipiente y desánimo colectivo. En ambos, los individuos han reaccionado a las señales que envía la estructura institucional reproduciendo esquemas de reproducción en un entorno específico. La democracia sienta una base que es más consistente con la lógica del desarrollo humano en términos de valoración del proceso individual y sistémico y de los aspectos oportunidad y proceso de la libertad. Sin embargo, se requiere que aquello que establece el contrato social explícito en la interacción social

⁷ Quizás el contraejemplo latinoamericano en donde un estado con mayores capacidades institucionales ha acompañado un proceso de mercados que funcionan con mayor efectividad y generan crecimiento sea el caso chileno.

estructurada se refleje en las señales de acción pública: el contrato social implícito. No se ha construido, o no se ha terminado de construir, en una versión optimista, el Estado que el nuevo modelo requiere para inducir comportamientos eficientes en lo económico y constructivos en lo ciudadano.

¿Qué es ser ciudadano en un Estado?

El epígrafe de esta nota llama la atención sobre la confusión conceptual y empírica que existe en Latinoamérica sobre el tema de la ciudadanía y el Estado. De alguna manera, aquí se intenta dar algunas pinceladas de lo que sería un concepto de ciudadanía desde la perspectiva del desarrollo humano. El ciudadano, desde esta perspectiva, debe asumir su papel de agente y ser conductor de su plan de vida, de una manera responsable, valorando de manera específica el proceso individual de decisión y generación de un nivel de bienestar, pero también consistente con el proceso sistémico previamente acordado como colectividad. Ese proceso sistémico estará fundamentalmente determinado por el contrato social, que debe ser estable, eficiente y justo. Esto, sin embargo, parte de una teoría positiva de la ciudadanía, es decir, asumimos que los individuos actúan en el ejercicio de su libertad y dentro de un esquema de racionalidad, respondiendo a la estructura de incentivos vigente. Así, la teoría positiva de la ciudadanía conduce a un principio básico: sin un Estado fuerte, las percepciones respecto a la estructura de premios y castigos se distorsiona y los individuos, racional y legítimamente, incurren en acciones que debilitan la ciudadanía activa en el sentido normativo. El Estado debe asumir sus funciones básicas: garante de la ley y el derecho de propiedad, ejecutor eficaz de políticas de redistribución y compensación y constructor de entornos de competencia económica real y equitativa. Al asumir sus funciones de manera creíble, la percepción individual respecto al proceso sistémico revierte su estructura de incentivos resultando, de manera endógena, en dinámicas constructivas de ciudadanía.

Existe una relación inversa entre la fortaleza del Estado y la brecha entre el contrato social explícito y las normas de interacción implícitas, que regulan las interacciones cotidianas. Una visión de la ciudadanía desde una perspectiva de desarrollo humano, entonces, es útil para plantear pinceladas para una teoría positiva de la ciudadanía, en donde

el contrato social, las reglas de interacción estructurada entre los individuos de una sociedad, juega un papel fundamental.

Referencias

Basu, K. and Luis F. López-Calva (2004), “Functionings and Capabilities”, in Arrow, Sen, and Suzumura, Handbook of Social Choice and Welfare, Elsevier-North Holland.

Binmore, K. (2005), Natural Justice, Cambridge University Press.

López-Calva, L.F. (2003), “Social Norms, Coordination, and Policy Issues in the Fight Against Child Labor”, in Basu, K., et. al. (2002), [International Labor Standards, Issues, Theories, and Policy Options](#), Oxford , Blackwell.

Sen, A. (1980), “Equality of What?”, Tanner Lectures on Human Values, Stanford University.

_____ (2002), “Processes, Liberty, and Rights”, in Sen, A. Rationality and Freedom, Harvard University Press.

Sheshinski, E. And L.F. Lopez-Calva (2003), “Privatization and Its Benefits: Theory, Evidence, and Challenges”, in Nayak, et al. (ed.) Markets and Governments, Oxford University Press.

Tirole, J. (1996), “A Theory of Collective Reputations”, *The Review of Economic Studies*.

UNDP (2004), Informe sobre la democracia en América Latina.