

RECOBRAR LA CONFIANZA

Fernando Nieto Morales

El Colegio de México

En México se confía poco. Las cifras se han señalado antes, pero vale la pena repetirlas aquí. De acuerdo con un estudio complementario al Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México que llevamos a cabo Fernanda Somuano y yo (“Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?”, INE, 2016), por un lado, los mexicanos confían mucho en sus familiares (66% de los entrevistados dijo confiar mucho), pero 77% opina que no se puede confiar en la mayoría de las personas. También planteamos un experimento mental: “Si usted perdiera su cartera o bolsa con 500 pesos, ¿sería probable o improbable que se la devolvieran si la encontrara una persona específica?”. Así, por ejemplo, si la cartera en cuestión fuese encontrada por un miembro de la familia, 90% de los entrevistados estimó que era algo probable o muy probable que esta fuese recuperada. En cambio, 33% opinó que era algo probable o muy probable recuperarla si fuese encontrada por un vecino, y tan solo 16% pensó que sería algo o muy probable si fuese hallada por un policía.

En claro contraste con la gran confianza que los mexicanos sienten por sus familias, la confianza en los demás y particularmente en las instituciones y organizaciones del Estado es bajísima. Por ejemplo, en el mismo estudio, solo 7 de cada 100 dijeron confiar mucho en el gobierno federal; 4 de 100, en la policía, y apenas 2 de cada 100 dijeron confiar mucho en los partidos políticos o en los diputados. A la inversa, 54 de cada 100 dijeron

no confiar nada en los partidos o en los diputados. Aproximadamente 41% dijo no confiar nada en la policía, 32% en el gobierno federal y 28% en los jueces.

A la luz del descrédito de la clase política del país, los magros resultados en política económica y, acaso más importante, las aterradoras cifras de violaciones a derechos humanos, ineficacia en materia de seguridad pública y la patente corrupción de cuerpos policiacos, jueces, partidos políticos y otras instituciones, puede ser que este patrón de desconfianza no sea una sorpresa. Pero el asunto, amén de no causar mucho estupor estos días, no deja de ser gravísimo.

El problema de la confianza pública (es decir, la confianza en personas u organizacionales con quienes no compartimos vínculos inmediatos, como es el caso de la policía o los jueces) ha ocupado cientos de páginas y a un ejército de científicos y pensadores sociales. Émile Durkheim, uno de los fundadores de la sociología, por ejemplo, pensaba que una sociedad compuesta por gran número de individuos desorganizados y desconfiados, a quienes un Estado hipertrofiado se veía forzado a reprimir y contener era una “monstruosidad sociológica” (*La división del trabajo social*, 1893). Con esto, Durkheim quería decir que sociedades con baja solidaridad —para usar el término durkheimiano— pronto se enfrentan a serios problemas. En particular, cuando el Estado y las instituciones públicas inspiran poca confianza y, por ende, se convierten en entidades lejanas, parciales e intermitentes, los mecanismos institucionales de regulación que favorecen la cooperación social tienden a ser poco eficaces. Esto es, ante la desconfianza se erosionan las estructuras que vinculan a los individuos con la comunidad, y la brecha que separa la esfera de lo privado (y, por tanto, de los intereses privados y de grupo) de la esfera de lo público (de aquello que nos concierne a todos por ser de utilidad y acceso comunes) se ensancha irremisiblemente.

La desconfianza surge cuando existe la sospecha de que la violación de la confianza en un episodio se repetirá en otras ocasiones en el futuro.

La confianza pública es, pues, importante. Lo es para la eficacia y eficiencia de los servicios, las políticas públicas, la participación política y todo tipo de transacciones entre ciudadanos y organizaciones del Estado. En este sentido y sin entrar demasiado en complejidades conceptuales, la confianza pública se puede entender como el grado de certeza que tienen las personas de que otros se comportarán predeciblemente, en una manera que no sea oportunista, ni motivada (únicamente) por el interés privado y que, en cambio, refleje normas y principios colectivos (legalidad, honestidad, generosidad, etcétera). La confianza pública, por tanto, refiere a una doble expectativa: que las personas son capaces de tomar decisiones y que estas decisiones tienen en cuenta el bienestar de otras personas. Violar estas expectativas reduce la confianza y eventualmente genera desconfianza. La desconfianza, como dice Lynne G. Zucker, surge cuando existe la sospecha de que la violación de la confianza en un episodio se repetirá en otras ocasiones en el futuro. Una vez, por ejemplo, que los individuos sospechan que los jueces son parciales y ven su sospecha confirmada, es razonable esperar que terminen desconfiando de los tribunales.

Llegados a este punto es importante hacer dos anotaciones. Primero, que la falta de confianza pública tiene efectos perniciosos para los ciudadanos mismos. Para empezar, la falta de confianza incrementa la necesidad de formalización y control, lo que, a su vez, incrementa el costo de las transacciones (por ejemplo, al hacer más complejo el actuar del gobierno y su control). Es posible que muchos de los enredos y abusos que suceden en la interacción con el Estado pudieran evitarse si estuviésemos dispuestos a reducir los controles que hemos impuesto sobre el mismo. Claramente estos controles son producto de la desconfianza —una desconfianza, en el caso de México, confirmada por una miscelánea bien conocida de violaciones, injusticias, casos de corrupción e incompetencia—.

Segundo, el problema de la confianza privada o particularizada (en oposición a la confianza pública) es que no necesariamente contribuye a construir lo que los teóricos llaman “capital social”. Este se refiere a la capacidad de cooperación que surge de la prevalencia de confianza en

una sociedad. El capital social se construye por medio de mecanismos que producen lo que usualmente llamamos buena voluntad, disposición o camaradería. Es decir, el capital social implica vínculos que permiten que los miembros de una sociedad cooperen entre ellos voluntaria y sostenidamente. El capital social reduce el conflicto y hace viables las formas democráticas de participación y vinculación con el Estado. La confianza pública consolidada en capital social permite construir redes e instituciones sociales complejas. De ahí que la desconfianza nos cueste en seguridad, bienestar, satisfacción y desarrollo.

La “crisis de confianza” en la que ya llevamos varios años no ha pasado desapercibida para nuestras autoridades y representantes. Basta una breve revisión para advertir que el tema y, sobre todo, el imperativo de “recuperar la confianza pública”, se repite una y otra vez en discursos e iniciativas. ¿Por qué no han sido efectivos hasta ahora los exhortos y acciones diseñadas para recuperar la confianza? Sospecho que hay al menos dos explicaciones. La primera, más obvia, es que los esfuerzos por recobrar la confianza han sido opacados por el mal desempeño del Estado mexicano en distintos frentes. Para decirlo claramente, es difícil recobrar la confianza del público cuando la realidad da razones para lo contrario: casi 30,000 desaparecidos, más de 150,000 muertos relacionados con la guerra contra las drogas en sus primeros diez años, más de 26,000 feminicidios en 14 años, varios gobernadores y funcionarios corruptos que se encuentran prófugos e impunes, y un largo etcétera.

La segunda razón, no menos importante, es que los grandes esfuerzos por recobrar la confianza se han caracterizado hasta ahora por haber sido principalmente reformas jurídicas. Me explico: el supuesto de la mayoría de los esfuerzos parece asirse del cambio en las reglas y en el argumento de que, si cambiamos las reglas, los problemas se solucionarán y, así, podremos recuperar la confianza. El inconveniente de esta cadena de supuestos es que descansa, a su vez, sobre la idea de que el cambio en las reglas formales que rigen a una sociedad (cosas como las constituciones o las leyes) es eficaz por sí mismo para generar confianza. El asunto es que la eficacia de las leyes también depende de la confianza pública.

Esto es, hay una tesis circular que se derrota a sí misma: para ganar confianza del público tenemos que cambiar las leyes, pero para que ese cambio sea efectivo tenemos que contar con la confianza del público. ¿Quiere decir esto que los cambios jurídicos son fútiles? No necesariamente, pero sí quiere decir que son, a menudo, insuficientes.

Reconquistar la confianza en un país como México es, sin duda, una tarea de extraordinaria complejidad. Pero no por ello vale claudicar.

¿Cómo, entonces, recuperamos la confianza pública? En términos generales, sabemos que existen al menos tres mecanismos que “producen” confianza: la creación de confianza mediante las características de las personas, por medio de la historia de interacciones y de las instituciones (cf. Thomas, “Maintaining and Restoring Public Trust...”). Cada uno de estos mecanismos tiene su lógica, pero todos, en principio, habrían de reducir la desconfianza y aumentar la confianza.

El primero se refiere a la creación de confianza por vía de las características de las personas; es decir, aspectos como el sexo, la edad, la orientación sexual, el origen étnico o la afiliación política. Estas características sirven como indicadores de comunidad. La idea es que personas con características afines tienden a confiar más entre sí que personas con características disímiles. El problema es que el tipo de confianza que surge de este proceso no necesariamente genera el capital social que requieren sociedades grandes, complejas y diversas como la nuestra.

El segundo mecanismo —más prometedor— se refiere a la confianza que surge de la historia de intercambios entre personas y organizaciones. En este caso, la naturaleza de la interacción entre individuos tiende a generar expectativas que, con el tiempo, permiten transitar del mero interés privado a un marco que favorece la cooperación. O sea, se genera confianza. La idea es que los intercambios que tienen las personas con el Estado, por ejemplo, no solo tienen valor utilitario (por ejemplo, al obtener una licencia, un permiso o un apoyo gubernamental), sino que además tienen valor relacional. La forma en que uno percibe sus interacciones con el gobierno tiene efectos sobre las expectativas respecto al futuro. Si las

interacciones de uno con la policía se caracterizan por la incompetencia y la coerción, es muy probable que futuras interacciones sean valoradas con recelo. Por el contrario, si la historia de interacciones con la policía se caracteriza por la aptitud y la eficacia, es posible que se genere y mantenga la confianza.

Finalmente, el tercer mecanismo se refiere a la confianza que surge de la adopción y el sostén de instituciones sociales. Este último mecanismo está vinculado con la adopción de leyes, pero se refiere sobre todo a su aplicación y cumplimiento. También se refiere a procesos que hacen más imparciales a las instituciones y que, por ende, generan la expectativa de predictibilidad y probidad. La idea es que a medida que las sociedades se hacen más complejas y diversas, la confianza pública es difícil de lograr a partir de características individuales o de intercambios entre personas específicas. De ahí que para generar confianza las sociedades establecen "reglas del juego". En la medida en que las interacciones sociales reflejan estas reglas en el sentido de que las reglas se cumplen, es que las sociedades generan mayor confianza pública. Así, por ejemplo, los funcionarios generan confianza porque existe una expectativa social de que su comportamiento está regido por reglas y normas profesionales que garantizan, entre otras cosas, su buen desempeño.

Mi punto al referirme a estos mecanismos es doble. Por un lado, me parece obvio que generar confianza pública es una tarea compleja y que, a la luz de lo que sabemos de ella, depende de esfuerzos en múltiples frentes que involucran ya no nada más al Estado: también a los ciudadanos, la academia, los medios y la organización de la sociedad civil. El cambio jurídico es inefectivo si no se acompaña de cumplimiento. Por otro lado, es importante recalcar que la confianza puede (re)construirse. El punto no es menor. Ante el panorama desolador de la violencia, mezquindad e ineptitud, es importante insistir en que sí existen mecanismos a los que podemos recurrir para producir y mantener confianza pública. Varios de los ejemplos en este libro son ilustraciones de ello.

Reconquistar la confianza en un país como México es, sin duda, una tarea de extraordinaria complejidad. Pero no por ello vale claudicar. Ante

los enormes costos sociales, económicos y políticos de la desconfianza, acaso hay algo peor que las iniciativas incompletas: la complicidad con el estatus quo y la falta de voluntad.