



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

La cultura ciudadana como catalizador de la competitividad

El fortalecimiento institucional es una condición necesaria, más no suficiente, para lograr una mayor prosperidad y desarrollo económico; las buenas instituciones deben estar acompañadas de una cultura ciudadana igualmente funcional. Esta sección examina el papel de la cultura ciudadana en la solución de los principales retos de las ciudades y destaca la necesidad que tiene México de alinear las instituciones formales y las informales. Para ello, IMCO propone abrir espacios formales de participación ciudadana para la formulación de las políticas públicas locales, dar mayores herramientas legales para la defensa de los derechos ciudadanos y replantear las estrategias de comunicación social.

Sinergias entre la cultura ciudadana y las instituciones

La cultura ciudadana se define como el conjunto de valores, actitudes, comportamientos y normas compartidas que generan sentido de pertenencia, impulsan el progreso, facilitan la convivencia y conducen al respeto del patrimonio común.⁴⁷ Uno de los principales objetivos de la cultura ciudadana es generar capital social, que se traduce en la capacidad de interactuar y colaborar entre personas e instituciones, orientada a la obtención del bienestar colectivo.

La relación entre cultura ciudadana y desarrollo económico e innovación no había sido considerada en la mayoría de los modelos económicos ni en las estrategias de los actores de las ciudades, sino hasta años recientes.⁴⁸ Entre los promotores de este concepto destacan Robert Putnam (sociólogo) y David S. Landes (economista), ambos profesores de la Universidad de Harvard, quienes han encontrado evidencia que demuestra que históricamente la cultura ciudadana ha sido un factor clave en el desarrollo económico de los países e imperios en el mundo, y que hoy está más vigente que nunca.

Una de las tesis de Putnam es que, a través de la participación y colaboración en asociaciones sociales, los ciudadanos desarrollan una mayor confianza entre sí y hacia el gobierno, lo cual fortalece a las instituciones públicas y eventualmente se traduce en un mayor desarrollo económico. En uno de sus estudios empíricos concluye que la mayor densidad de asociaciones voluntarias entre las personas que existe en el norte de Italia ha explicado el éxito económico de la región

en comparación con el sur de ese país, en donde las asociaciones son menos frecuentes.⁴⁹

En el mismo sentido, en su libro “The Wealth and Poverty of the Nations”,⁵⁰ David Landes argumenta que las características culturales históricas de una sociedad son la clave para explicar el éxito económico en el mundo actual. Landes hizo un examen del desarrollo de las culturas en el último milenio y explica cómo la cultura europea, y posteriormente la norteamericana, logró el mayor éxito debido a la actitud de la sociedad hacia la ciencia y religión, así como a los altos niveles de cooperación y valoración del trabajo y emprendimiento.

Diversos organismos internacionales también reconocen cada vez más el valor de las redes sociales en la formulación de políticas públicas. El Banco Mundial (1993) y el premio Nobel de economía, Joseph Stiglitz (1996), han señalado que las altas tasas de crecimiento económico de los “tigres” asiáticos, sólo se explican en parte por los factores tradicionales (ej. inversiones en capital físico y humano). Argumentan que mucho tuvieron que ver las políticas gubernamentales que promovieron un ambiente de cooperación como los arreglos institucionales y el diseño organizacional que incrementó la eficiencia, el intercambio de información y la cooperación entre el gobierno y la industria.

La cultura ciudadana además es importante por sí misma, ya que genera cohesión social. Esto no está limitado únicamente al civismo, sino que tiene un sentido más amplio e incluye las actitudes y comportamientos de los individuos hacia una meta común. En el sentido positivo, la cultura ciudadana también se denomina como cultura de acción.

Sin embargo, cuando los incentivos y las instituciones formales no son los adecuados, las redes sociales también pueden derivar en una discriminación o exclusión de otros individuos o grupos. Incluso puede tener otras connotaciones negativas más profundas, como en el caso del crimen organizado en el plano social o de estructuras monopólicas en el plano económico, donde los contactos y redes sociales creadas entre varias personas pueden dedicarse a conductas rentistas en una economía.⁵¹ Además, estas conductas eventualmente pueden contagiar y moldear a las instituciones formales (ej. leyes) que terminan por legitimar dichos comportamientos. El reto consiste en emplear dichas redes en acciones que produzcan un beneficio colectivo para el mayor número de individuos dentro de la unidad social.

47 Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia. (2006). *Cultura Ciudadana: Cultura de acción y compromiso de la ciudadanía*, http://www.ceyd.org/ambitos/actores/comisiones_trabajo/cultura_ciudadana/default.htm

48 Los sociólogos Max Weber y Émile Durkheim, entre otros, ya hablaban de esto en el siglo XIX, pero no fue sino hasta décadas recientes en que se retomó este concepto.

49 Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

50 Landes, D. (1998). *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor?* New York: W. W. Norton & Company Inc.

51 La conducta rentista ocurre cuando un individuo u organización busca capturar un beneficio económico a través de la manipulación o explotación del entorno económico, en lugar de lograrlo a través de generar o producir un valor agregado.

Propuestas transversales

Lo anterior implica que las normas y demás instituciones formales tales como el gobierno, el sistema político, el estado de derecho y el sistema judicial, están estrechamente ligados con la forma en que se estructura el capital social, en una especie de círculo que bien puede ser virtuoso o vicioso. En este sentido, las políticas públicas deben enfocarse en catalizar los aspectos positivos de la cultura ciudadana, ya que las acciones del gobierno y el activismo de la sociedad en conjunto pueden potenciar su desarrollo mutuo.⁵²

Una manera en que se puede aterrizar el concepto de la cultura ciudadana o el capital social es midiendo el número de asociaciones civiles y miembros dentro de una determinada unidad social, en este caso, de una ciudad. Otra aproximación es a través del monitoreo de los valores y actitudes de la población, a través de encuestas. En este sentido, desde hace varios años existen diversas encuestas a nivel internacional, donde la más reconocida es la Encuesta Mundial de Valores. Más adelante se analizan algunos de sus resultados.

Cabe señalar que en el caso de las encuestas las predisposiciones y posturas acerca de ciertos temas podrían estar relacionadas, aunque no necesariamente de manera causal, con aspectos que explican la competitividad, siendo que este concepto se puede asociar a ciertos valores y actitudes ciudadanos que propicien la atracción de inversiones y talento.

Por ejemplo, Richard Florida señala que la “Clase Creativa”, o las personas con talento, valoran actitudes y comportamientos como la libertad de expresión, la tolerancia y apertura a la diversidad de opiniones, el activismo social y la auto-expresión, entre otros. Esto permite generar un estilo de vida atractivo a sus intereses en donde predomine la vida pública que permita el intercambio de ideas y eventualmente fomente la innovación.

Al mismo tiempo, otras actitudes como la confianza y el respeto por las normas y reglas formales (ej. reglamento de tráfico, pago del agua, respeto de espacios públicos, etc.) contribuyen a facilitar las interacciones entre individuos (mejor convivencia urbana) y organizaciones, permitiendo reducir los costos de transacción, así como facilitar la instrumentación de las políticas públicas.

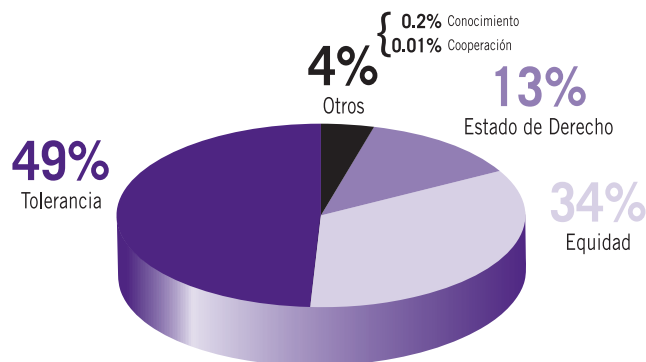
A continuación, se examina la situación en México y en algunas ciudades de otros países con experiencias en la transformación de la cultura ciudadana.

Cultura ciudadana en México

En la actualidad, no hay suficientes datos desagregados para México en los que se observe la evolución en las actitudes y valores de los mexicanos en las diferentes ciudades, así como los niveles de participación ciudadana a través de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la Encuesta Mundial de Valores y el Latinobarómetro permiten contrastar algunos aspectos de la cultura ciudadana mexicana con la de otros países. Al interior de México está también la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas que elabora la Secretaría de Gobernación, que permite medir al país en temas específicos, pero no es representativa a nivel de las entidades federativas. A continuación se presentan algunos de los principales resultados de dichas encuestas.

De acuerdo con la encuesta de SEGOB, los principales valores que rigen la vida del mexicano promedio son, por orden de importancia: contar con un ambiente de tolerancia – incluyendo el respeto por el otro y la libertad de expresión –, vivir en una sociedad equitativa y que defienda la dignidad humana, así como la existencia de un estado de derecho en donde se haga justicia y cumplan las leyes (ver gráfica 9.1).

Gráfica 9.1. Los valores más importantes en la vida diaria de los mexicanos



Fuente: SEGOB (2008). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

La gráfica 9.1 destaca que valores como la cooperación y confianza entre individuos, así como el interés por el conocimiento, quedan muy rezagados en la lista de prioridades de los mexicanos. Esto no es de sorprender, de hecho la desconfianza por las instituciones y la falta de cooperación son actitudes que predominan en toda América Latina y que no han mostrado una evolución con los años.⁵³ Lo anterior marca una clara diferencia con la historia que siguieron los países europeos, caracterizada por una alta cooperación entre los individuos.

52 Evans, P. (1997). “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”, *Location: Global, Area, and International Archive*, <http://escholarship.org/uc/item/1f0812j7>

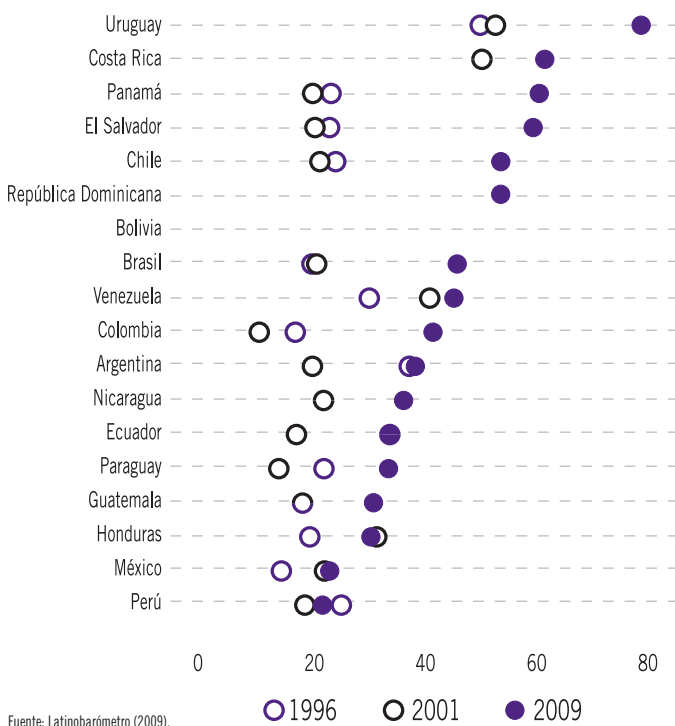
53 Fuente: Latinobarómetro. (2009). *Informe 2009*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Cultura política

Algo similar a lo anterior ocurre con las instituciones políticas, como son los partidos, sindicatos e incluso el Congreso, quienes tienen una muy baja confianza por parte de los mexicanos y que además continúan sufriendo un deterioro en la percepción de la ciudadanía.

A pesar de que las instituciones democráticas en México han tenido un crecimiento importante en los últimos 20 años, esto no se ha reflejado en una visión positiva de la ciudadanía hacia la democracia. De hecho, al compararnos con el resto de América Latina, los mexicanos estamos entre los menos satisfechos con la forma en que funciona este sistema político (ver gráfica 9.2).⁵⁴ Además, este indicador se ha mantenido prácticamente sin cambios en nuestro país en los últimos ocho años, situación que contrasta con el resto de la región, en donde las democracias han ido madurando y cada vez más se perciben como algo positivo para la sociedad.

Gráfica 9.2. Opinión de la satisfacción con el sistema democrático

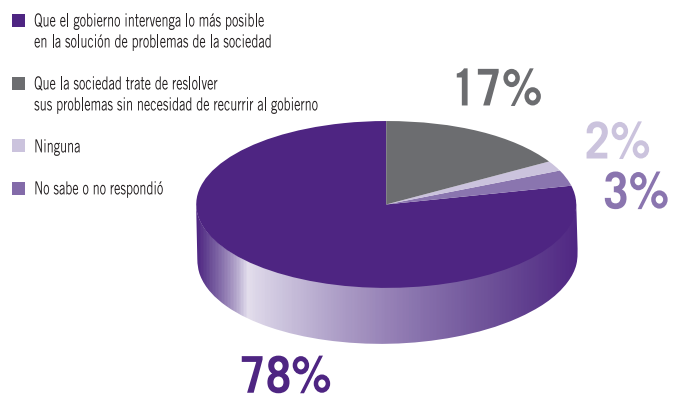


Existen diversas razones por las que se ha dado este desencanto. Una de ellas son las altas expectativas que se tenían de la transición de un régimen autoritario a uno más democrático en cuestiones como una menor corrupción y mayor

prosperidad económica, mismas que no se percibe que hayan sido cumplidas. También contribuyen los pocos espacios que existen para la participación ciudadana en los asuntos públicos más allá de las elecciones, alimentada por un marco jurídico restrictivo y la prevalencia de la opacidad gubernamental a nivel local.

En un régimen no democrático, como lo fue México durante varias décadas, la esfera de lo público está limitada exclusivamente a lo gubernamental: la sociedad civil no participa de manera directa en la vida pública del país. De esta manera, los ciudadanos no se ven a sí mismos como parte de la solución a los problemas que aquejan a la sociedad (ver gráfica 9.3). Esto incluye a la corrupción y violencia, donde más del 70% de la población opina que siempre o casi siempre se justifica dar o recibir sobornos.

Gráfica 9.3. Opinión ciudadana respecto de quién debe intervenir para solucionar los problemas de la sociedad



Fuente: SEGOB (2008). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

Una aproximación para caracterizar la cultura política a nivel de las ciudades puede hacerse a través de la participación ciudadana en las elecciones locales, como un *proxy* del interés de la sociedad por involucrarse en la administración de las ciudades. En promedio, en las 86 zonas urbanas estudiadas el porcentaje de ciudadanos de la lista nominal que votaron en las últimas elecciones de presidentes municipales fue del 50% (datos a 2008), cifra ligeramente superior al 48% que se registró en el 2006. Dicha tasa es bastante homogénea, ya que únicamente 9 de las 86 ciudades excedieron el 60% de la participación; estas son:

54 Entre 18 países de América Latina. Fuente: Latinobarómetro. (2009). *Op. Cit.*

Propuestas transversales

Tabla 9.1. Ciudades con más alta participación ciudadana en elecciones, 2008

| Ciudad | Entidad |
|-------------------------|-----------|
| Comalcalco | Tabasco |
| Campeche | Campeche |
| Colima-Villa de Álvarez | Colima |
| Querétaro | Querétaro |
| Mérida | Yucatán |
| Guadalajara | Jalisco |
| Cuernavaca | Morelos |
| Villahermosa | Tabasco |
| Ocotlán | Jalisco |

Fuente: IMCO, con datos de CIDAC e Institutos electorales locales.

Por el contrario, en las ciudades donde la participación en elecciones es baja existe poco interés por parte de la sociedad para involucrarse en la vida pública a nivel local. Las ciudades que tuvieron más baja participación electoral (menor al 40% de la lista nominal) fueron:

Tabla 9.2. Ciudades con más baja participación ciudadana en elecciones, 2008

| Ciudad | Entidad |
|------------------|-----------------|
| Delicias | Chihuahua |
| Ensenada | Baja California |
| Matamoros | Tamaulipas |
| Nuevo Laredo | Tamaulipas |
| Nogales | Sonora |
| Tijuana | Baja California |
| Cancún | Quintana Roo |
| Tuxtla Gutiérrez | Chiapas |
| Zamora-Jacona | Michoacán |
| Juárez | Chihuahua |

Cultura cívica

En este caso, por cultura cívica nos referimos a los comportamientos, actitudes y percepciones de los individuos en torno a diversos temas asociados con su vida diaria, particularmente a su relación con los bienes públicos y con las leyes y normas que les aplican. Ejemplos de la relación ciudadana con los bienes públicos es el tipo de cuidado que los ciudadanos tienen sobre el agua que consumen, la basura que generan, los parques y espacios públicos que utilizan,

etc. Ejemplos de la relación ciudadana con las leyes y normas es el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el pago oportuno de los servicios públicos que recibe y el respeto a los reglamentos de tránsito o de convivencia vecinal.

Diversos indicadores apuntan a que en México carecemos de una adecuada cultura cívica, que está disociada con las reglas e instituciones formales, y que termina afectando su efectividad así como a la convivencia misma de la sociedad. Dos de las conductas que más afectan dicha convivencia, son el “atajismo” y la “anomia”.⁵⁵ El primero se refiere a conductas que buscan obtener resultados de corto plazo y con el mínimo esfuerzo que conlleva una insensibilidad a las consecuencias “lejanas”. El segundo tiene que ver con la ausencia y degradación del papel de las leyes y el Estado en varias dimensiones sociales, actitud reflejada en la célebre frase “el fin justifica los medios”. Al conjuntar estas dos actitudes se crea una cultura donde “todo se vale”, con el único interés de obtener un beneficio propio o el de los suyos; lo que fácilmente se traduce en falta de solidaridad, corrupción, violencia, etc.

Una manifestación del atajismo es la violencia. En el Distrito Federal, por ejemplo, un alto porcentaje de los capitalinos (56%) justifica el uso de la violencia en casos de defensa propia, el 30% la justifica si se trata de defender a un familiar y más del 20% por cuestiones de justicia y honor. En todos estos casos, los defeños están por encima del promedio de otras 4 ciudades latinoamericanas tradicionalmente consideradas más violentas que la nuestra (entre ellas Belo Horizonte, Sao Paulo y Río de Janeiro en Brasil, y Bogotá en Colombia).⁵⁶

Al interior del país, las manifestaciones más alarmantes de una sociedad en la que hoy prevalece la violencia y el delito se localizan en las ciudades donde las bandas de narcotraficantes se disputan el control del territorio (como Juárez, Tijuana y Culiacán), o bien, en las grandes urbes como el Valle de México y Toluca, así como en algunos centros turísticos importantes (Acapulco, Zihuatanejo y Mazatlán). Las organizaciones delictivas que operan en estos sitios son un claro ejemplo de redes sociales rentistas que permearon en la sociedad ante la ausencia de incentivos sociales adecuados, así como de instituciones gubernamentales que se han vuelto inoperantes.

⁵⁵ Dichas conductas fueron el enfoque principal que el famoso alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, buscó modificar para transformar la convivencia en esa ciudad.

⁵⁶ Corprovisionarios. (2008). *Resultados de la Encuesta sobre Cultura Ciudadana*, <http://www.jovenes.df.gob.mx/biblioDocs/02informacion/culturaciudadana.pdf>

Tabla 9.3. Ciudades con mayor prevalencia de corrupción y violencia*

| Ciudad | Entidad |
|-----------------|-------------------------|
| Acapulco | Guerrero |
| Zihuatanejo | Guerrero |
| Oaxaca | Oaxaca |
| Cuernavaca | Morelos |
| Tijuana | Baja California |
| Chihuahua | Chihuahua |
| Toluca | Edo. de México |
| Culiacán | Sinaloa |
| Juárez | Chihuahua |
| Valle de México | D.F. / Edo. Mex. / Hgo. |
| Mazatlán | Sinaloa |

*Medido a través de 3 indicadores: Índice de corrupción y violencia, robo de vehículos y tasa de homicidios. Fuente: IMCO, con datos de Transparencia Mexicana, AMIS e INEGI.

Otras manifestaciones son la corrupción por medio de mordidas, sobornos o evasión fiscal, entre otras, en donde también salimos peor que nuestros vecinos del continente; por ejemplo, de acuerdo con Transparencia Internacional, en 2009 México se ubicó en el lugar 89 de 180 en el Índice de percepción de corrupción, cayendo 17 lugares con respecto al 2008 y está empatado con países como Lesoto, Malawi, Ruanda y Moldova. Sin embargo, existen muchas otras manifestaciones del atajismo y la anomia que se reflejan en situaciones más cotidianas, como la transgresión a las reglas de tránsito, el desperdicio del agua, tirar la basura en la calle, etc.

Sin embargo, al preguntarles a las personas sobre su disposición a corregir las conductas de otros y las propias, en general somos más conscientes de la necesidad de corregir a los otros que a nosotros mismos. La encuesta de Corpovisionarios resalta que los habitantes del DF tienen una mucho menor disposición a corregir nuestras conductas para cumplir con las normas y leyes que el resto de los latinoamericanos, a la vez que queremos que sean los otros quienes las corrijan en nuestro lugar. Es decir, nos molestamos más cuando otros dan vuelta prohibida en su automóvil pero nosotros nos permitimos y hasta justificamos hacer lo mismo.

En cuanto a la confianza y capacidad de cooperación entre individuos, reflejado a través de la percepción sobre el cumplimiento de acuerdos, únicamente el 24% considera que los capitalinos cumplen con los acuerdos a los que se comprometen. Esto está muy por debajo de las otras 6 ciudades latinoamericanas

estudiadas y revela una alta desconfianza por los otros, donde si bien se confía más en personas cercanas, se desconfía mucho de las instituciones y personas que las representan.

Cultura competitiva

Del mismo modo en que la confianza, participación y colaboración contribuyen a generar acuerdos orientados a la convivencia y el bien común, existen otros valores y actitudes que contribuyen a crear sinergias directamente asociadas con la competitividad. La idea subyacente está en generar un ambiente propicio para el intercambio de ideas, de proyectos profesionales e intereses en común, que se traduzcan en una mayor productividad e innovación, con lo cual eventualmente se atraerán nuevas inversiones y talento.

La tesis central de Florida⁵⁷ es que las personas y empresas creativas se aglutinan por las ventajas en productividad, economías de escala y un derrame de conocimiento que únicamente puede darse al haber cierta densidad de ideas circulando. Dicho conocimiento genera las bases de futuras innovaciones y retroalimenta las derramas al sistema económico en un proceso acumulativo. Algunos valores precursores que enriquecen la creación de estos ambientes propicios para el intercambio de ideas son las actitudes liberales, la tolerancia y el respeto a la diversidad de opiniones.

Una expresión del liberalismo puede medirse a través del aprecio de los individuos por la economía de mercado, bajo el supuesto de que al ser un sistema meritocrático, el éxito económico se obtiene a través de la libre competencia y de su propio esfuerzo y talento. En este caso, al comparar a México con el resto de los países latinoamericanos, un 60% está de acuerdo en que la economía de mercado es lo mejor para el país y se encuentra a la par que el resto de los países de la región. Sin embargo, cabe destacar que la percepción sobre este sistema económico sufrió un ligero retroceso en los últimos 7 años.⁵⁸

En cuanto a las actitudes liberales en el aspecto social, medido por indicadores como tolerancia a homosexuales y reconocimiento a la equidad de género, se observan algunos avances aunque todavía estamos muy retrasados respecto a los países más desarrollados. Por ejemplo, el porcentaje de mexicanos que dicen que no quisieran tener a homosexuales como vecinos es del 21% en 2009, lo cual es menor al promedio de Latinoamérica (29%). Sin embargo, persiste una alta proporción de discriminación de género en materia laboral y política. Destaca que la mayoría de los mexicanos (58%) piensa que si una mujer gana más dinero

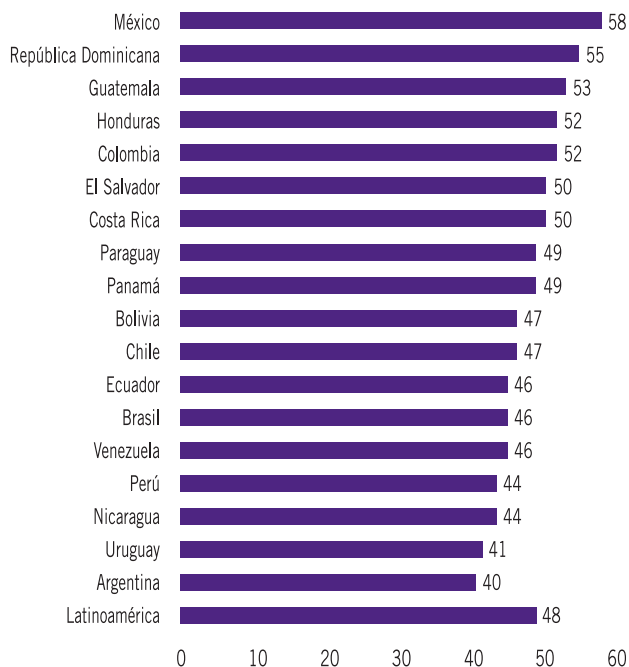
57 Florida, R. (2008). *Who's your City?* Nueva York, NY: Basic Books.

58 Latinobarómetro (2009). *Op. cit.*

Propuestas transversales

que el hombre, ésta tendrá problemas en el hogar (ver gráfica 9.4). La situación es grave en dos sentidos, pues no ha habido avances en el tiempo, a la vez que México es el país de la región con el mayor porcentaje de personas que opinan de esta forma. Asimismo, un 34% de los mexicanos piensan que la mujer debe quedarse en el hogar en lugar de salir a trabajar.⁵⁹

Gráfica 9.4. Opinión respecto del éxito laboral de la mujer y su posible impacto negativo en el hogar



Fuente: Latinobarómetro (2009).

Al interior de las ciudades, es posible conocer el avance de la mujer en el plano laboral, medido a través de su tasa de participación en el mercado laboral, el ingreso respecto al hombre y la representación en la toma de decisiones políticas (en este caso el número de regidores). Dichas variables se incluyen en el factor de Sociedad incluyente, preparada y sana del Índice de Competitividad Urbana. De esta manera, las ciudades con mayor equidad de género son:

Tabla 9.4. Ciudades con mayor participación laboral y equidad salarial para las mujeres, 2008

| Ciudad | Entidad |
|-------------------|-----------------|
| Zihuatanejo | Guerrero |
| Campeche | Campeche |
| Tepic | Nayarit |
| Ensenada | Baja California |
| Acapulco | Guerrero |
| Xalapa | Veracruz |
| Guanajuato | Guanajuato |
| Tula | Hidalgo |
| Reynosa-Río Bravo | Tamaulipas |
| Matamoros | Tamaulipas |

Fuente: IMCO, con datos de ENOE y SNIM.

Destaca que en la región Noroeste el ingreso de las mujeres es el más cercano al de los hombres, pero aún está un 25% por debajo. En la región Centro-Occidente, dicha proporción del ingreso es la más baja, siendo en promedio un 36% más bajo el ingreso de la mujer en comparación con el del hombre. A esto se le suma que la tasa de participación laboral de la mujer es bastante homogénea en el país y se ubica en el rango del 31% y 33% de la PEA, lo que resulta muy bajo si nos comparamos con los países desarrollados, y es una muestra del gran potencial humano que no se aprovecha en el mercado laboral.

La sociedad civil en el sistema jurídico

Parte de la explicación de los bajos niveles de participación, colaboración, confianza y satisfacción de la sociedad en diversos aspectos relacionados con la convivencia en las ciudades, se debe a los pocos espacios que ésta tiene dentro del sistema jurídico.

En lo que se refiere a los derechos políticos del ciudadano común, este únicamente tiene derecho a votar por sus gobernantes en las elecciones, pero no posee el derecho de ser votado, a menos que se afilie a algún partido político y que éste a su vez lo nomine a un cargo de elección popular. Tampoco existe la posibilidad para premiar o castigar a sus gobernantes ya que no existe la reelección en este país. Por si esto fuera poco, un grupo de ciudadanos no tienen derecho de presentar iniciativas de ley o reformas constitucionales ante el Congreso, como ocurre ya en otros 46 países en el mundo.

59 *Ibid.*

Los ciudadanos también carecíamos, hasta hace poco, de instrumentos jurídicos de defensa que sean equiparables con los de las grandes empresas públicas y privadas, por los abusos que estas pudieran cometer con relación a los bienes y servicios que proveen. Lo mismo ocurría en el caso de que dichas empresas contaminen el entorno en el que nos desarrollamos. Muchos países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Estados Unidos y Francia, ejercen desde hace años la figura jurídica de las Acciones Colectivas que permite a individuos y asociaciones civiles organizarse para representar a un grupo de ciudadanos para defender sus derechos colectivos a través de un solo juicio. En México, sin embargo, esta poderosa herramienta de defensa ciudadana todavía no ha podido ser aprovechada, ya que apenas fue aprobada por el Congreso federal.⁶⁰ Hasta hace poco, la legislación únicamente permitía que la Profeco, Conducef y Profepa pudieran iniciar acciones colectivas, sin que dichas organizaciones hubiesen mostrado interés por ejercerlas. Así, la legislación mexicana trataba a la ciudadanía como a un adolescente sin la madurez suficiente como para organizarse y defender sus derechos de manera conjunta.

La limitación de *facto* al ejercicio individual de los derechos ha provocado que un gran número de denuncias y juicios no se realicen, debido a que iniciar procesos contra empresas grandes implica altos costos de litigación que por sí solos no se tiene la menor oportunidad de enfrentar, así como una larga duración de los procesos. Además, existe una falta de información sobre los derechos y formas para ejercer una acción en contra de alguna empresa.

Bajo este esquema, las empresas que ofrecen una mala calidad en sus productos y servicios, o cometen prácticas abusivas no tienen incentivos a cambiar porque los beneficios esperados de los ingresos adicionales que reciben por dichas prácticas superan los costos esperados de las multas que Profeco o cualquier otra dependencia pudiera imponerles. Además, el riesgo de ser demandado es muy bajo.

México está retrasado en la protección al consumidor y los derechos ciudadanos, por lo que la reciente aprobación de las Acciones Colectivas abre un espacio para una mayor participación de la ciudadanía en la efectiva aplicación de la ley. El reto ahora estará en la formulación de las leyes secundarias. La defensa de los intereses colectivos no sólo permite disminuir costos a través de economías de escala, sino da un mayor acceso a información, con el propósito de evitar abusos de las empresas y de construir una ciudadanía más fuerte. Esto tiene a su vez implicaciones en una mayor competencia, innovación y eficiencia en la economía.

Un ejemplo internacional: La transformación de la cultura ciudadana en Bogotá

El caso de la ciudad de Bogotá, Colombia, es quizá el más emblemático en cuanto a transformación de la cultura ciudadana promovida desde el gobierno. A principios de la década de los noventa, con las administraciones de los alcaldes Antanas Mockus y posteriormente de Enrique Peñalosa, se inició paralelamente un cambio drástico en la cultura cívica, la disminución en la violencia y una mejora en la calidad de vida, con lo que se demostró que es posible crear una cultura ciudadana sólida incluso en las circunstancias más adversas.

En la década de los ochenta, Colombia experimentó un clima intenso de violencia por la guerrilla y el narcotráfico, así como una desconfianza ciudadana en las organizaciones. El proceso de descentralización que culminó en 1991 con la nueva Constitución, enfatizó el reconocimiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y vigilancia de la administración en todos los niveles de gobierno, e incluso, esta podría revocar el mandato de las autoridades si el gobierno no estuviera gobernando de acuerdo con los planes de gobierno propuestos durante las campañas. El resultado de la descentralización no se tradujo inmediatamente en una buena gestión de sus alcaldes y las encuestas señalaban que Bogotá incluso tenía un capital social por debajo del promedio nacional, medido a través de la participación individual en organizaciones voluntarias, en elecciones y en reuniones vecinales, así como en la confianza por sus vecinos.

Con la introducción de elecciones locales en 1988, se abrió un espacio para la elaboración de planes de desarrollo que construyeran una visión común de ciudadanía. En 1994 fue la participación ciudadana la que llevó a Antanas Mockus a la candidatura por la alcaldía, eligiéndolo por las reformas académicas y administrativas que había realizado antes en la Universidad Nacional cuando fue su presidente.

Una vez en el poder, Mockus se centró en la construcción de la ciudadanía, a través de empoderar a la sociedad para mejorar la convivencia, hacer cumplir las leyes de manera pacífica, incrementar la capacidad para generar acuerdos y aumentar la comunicación de las ideas entre los ciudadanos. Para lograr esto, se valió de mecanismos pedagógicos muy poco convencionales. Por ejemplo, una acción para regular las vialidades fue la puesta en operación de las “cartas ciudadanas” en donde los automovilistas mostraban a otros conductores uno u otro lado de dichas cartas para mostrar su aprobación o desaprobación del

60 Milenio (25 de marzo de 2010). “Aprueban diputados figura de Acciones Colectivas”. <http://www.milenio.com/node/409592>

Propuestas transversales

comportamiento del otro. También se instalaron mimos en los cruces vehiculares para señalar a quienes invadieran los pasos peatonales o infringieran el reglamento de tránsito. El resultado de éstas y otras acciones fue la reducción en 50% de los accidentes viales fatales.

Otra de sus premisas para el cambio cultural fue una comunicación sólida bajo los supuestos que los conflictos son creados por las fallas en la comunicación y que la interacción interpersonal puede reducir la violencia y cambiar los hábitos. Un ejemplo notable fue una campaña de comunicación poco ortodoxa para promover el ahorro del agua y así evitar restricciones en la provisión del agua debido a la escasez. Algunas de las acciones fue comunicar intensamente a la población los ahorros que se iban logrando semana a semana y el establecimiento de semáforos en las boletas de cobro de agua señalando el nivel de consumo de cada hogar. Además, el propio alcalde Mockus aparecía bañándose en los anuncios a la vez que señalaba los ahorros que se podían lograr. Dicha campaña tuvo un éxito sin precedentes, logrando reducir el consumo per cápita de agua de 26 a 20 m³.⁶¹

Con la llegada de Enrique Peñalosa a la alcaldía de Bogotá en 1998, se continuó con el proceso de transformar la cultura ciudadana e incrementar las prácticas democráticas, aunque desde un enfoque distinto, en donde a través de la transformación del espacio público se lograrían los cambios culturales necesarios. Con la posterior reelección de Mockus, en 2001, se dio continuidad a la transformación cultural de la ciudad hacia una visión más integrada y positiva. Las principales estrategias sobre las que se basó son: i) la auto-regulación (entre ciudadanos) y mutua regulación (entre ciudadanos e instituciones); ii) la adaptación de contextos y recuperación del espacio público; iii) la animación institucional; iv) armonizar restricciones y reconocimientos; y v) el no respaldo moral ni cultural a comportamientos ilegales.

Por ejemplo, en cuanto a la cultura fiscal, la transformación se logró principalmente a través de la campaña “110% con Bogotá”, en donde se exhortó a los contribuyentes a que pagaran de manera voluntaria un 10% adicional del valor de sus impuestos. El propósito de la campaña fue aumentar la conciencia colectiva e individual sobre el sistema impositivo y qué se hace con el dinero público, reducir la evasión fiscal, renunciar de manera voluntaria a los subsidios inmerecidos e incrementar la responsabilidad sobre los activos de la ciudad. Como resultado, el ingreso de la ciudad creció en 500 mil dólares en 2002. En una encuesta realizada en ese año, la gran mayoría de los habitantes de la ciudad (94%) consideraban que pagar impuestos es su deber y únicamente el 20%

creía que los impuestos que pagan se los roban, lo cual es un buen indicador dada la desconfianza tradicional de los colombianos en las instituciones.⁶²

Otras acciones impulsadas con éxito durante las administraciones de Mockus y Peñalosa son las siguientes:

- Instrumentación de un método pedagógico para priorizar proyectos, durante reuniones de planeación con espacios formales abiertos a la sociedad y autoridades de las 20 localidades que componen a Bogotá, bajo el lema de los “recursos públicos son recursos sagrados.”
- Recuperación del espacio público, a través de la construcción y recuperación de parques, plazas y calles peatonales, construcción de más de 120 kilómetros de ciclovías y construcción del sistema de autobuses Transmilenio (en el que se inspiró el Metrobús de la Ciudad de México y el Optibús en León).
- Fortalecimiento de la educación pública a través de la construcción o reconstrucción de 48 colegios, cuya administración encomendó a los mejores colegios privados de Colombia mediante un sistema de concesión. Además, se instalaron más de 14,000 computadoras con Internet en los colegios públicos y construyeron 3 grandes bibliotecas.

Una característica que comparten todas las acciones anteriores es la creatividad con la que se impulsaron las campañas para concientizar a la población. El compromiso que asumió la sociedad ante estas medidas se basó en el carácter pedagógico y hasta lúdico de las campañas. Por tanto, no es exagerado decir que hubo una verdadera transformación en la cultura ciudadana, ya que en una década se vio un descenso tangible en la violencia y un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, que resultó en una mejora en la calidad de vida de los bogotanos.

Transformaciones institucionales desde la ciudadanía

Muchos de los cambios institucionales que han ocurrido en las últimas décadas en Europa, Estados Unidos e Inglaterra, entre otros, se deben más a los movimientos sociales que a la iniciativa del gobierno, como muchas veces se piensa en México que así debe ocurrir. Por ejemplo, en la década de los setenta, un grupo de activistas logró poner en el centro de la atención pública estadounidense el grave problema de contaminación que existía en Love

61 Rojas, C. (2002). “Forging civic culture in Bogotá City”, Citizen Participation in the Context of Fiscal Decentralization: Best Practices in Municipal Administration in Latin America and Asia, Tokyo and Kobe: IADB y JICA.

62 Rojas, C. (2002). *Op. Cit.*

Canal de Nueva York, y que condujo a la enfermedad y muerte de varios de los residentes de la zona. La presión social fue tal que se consiguió reubicar a todos los residentes y como resultado se aprobó la famosa ley del "Superfund", la cual establece los mecanismos de compensación, respuesta y sanción ante casos de contaminación.

En la actualidad, las tecnologías de información y comunicación (TIC) han permitido multiplicar las opciones de organización y participación ciudadana no sólo en la vigilancia de la buena gestión de los gobiernos sino en el intercambio de ideas. Tal es el caso de las redes sociales virtuales como Facebook, Twitter, LinkedIn, YouTube o MySpace, que hoy constituyen poderosos mecanismos de comunicación entre profesionales, estudiantes y profesores y organizaciones civiles en general, así como entre los ciudadanos y sus gobernantes.⁶³ Las TICs permiten incluso poner una gran cantidad de información a disposición del público a un costo muy bajo.

Un tema particularmente importante ha sido el aprovechamiento de estas herramientas para lograr cambios en las instituciones y normas. Los ejemplos más notables se asocian a la presión social ejercida para denunciar y combatir la corrupción, como fue el caso de las elecciones corruptas en Irán, Moldova o Zimbawe. A continuación se describen algunos casos exitosos que ejemplifican el uso potencial de estas herramientas sociales:

- En Filipinas, grupos de jóvenes se movilizaron para establecer una red de Centros de Conocimiento para el Desarrollo, que inicialmente se pensaron como centros de investigación de *e-government*. Dichos centros han ido creciendo y evolucionando, y es a través de su investigación que promueven el buen gobierno. Los centros entrenan a estudiantes para que estos monitoreen continuamente las actividades de gestión del gobierno y denuncien cualquier actividad oscura y de corrupción.
- *Avaaz.org* es un movimiento global basado en Internet dedicado al activismo social y político. A través de la convocatoria para firmar peticiones en línea y a la organización de protestas virtuales y reales, entre otros, ha logrado convocar a millones de usuarios en temas asociados con derechos humanos, medio ambiente y combate a la corrupción. En ocasiones el grado de presión ha sido tal que, por ejemplo, logró cambiar radicalmente la postura del gobierno canadiense durante la convención de Bali de 2007 sobre cambio climático, así como promovió la apertura de los resultados electorales de 2008 en Zimbawe.⁶⁴

- *Wikileaks.org* es una plataforma anónima para que los denunciantes de actos corruptos puedan exponer y compartir documentos sensibles. Dicha plataforma ha sido una útil herramienta de investigación para periodistas, a la vez que les permite compartir y enriquecer sus historias.⁶⁵ Recientemente, desenmascaro la ineficiencia del ejército norteamericano en una operación en Irak, que condujo a la muerte de dos periodistas y a que dos niños resultaran heridos.

Sin embargo, muchas ciudades del país enfrentan el reto de incrementar la baja penetración de las TICs, por lo que el acceso a este tipo de herramientas es aún muy limitado para un importante sector de la sociedad.

A continuación se describen las propuestas de IMCO para fortalecer la cultura ciudadana, elevar la participación y el intercambio de ideas en las ciudades.

Propuestas de IMCO

En este capítulo se abordó el papel que juega la cultura ciudadana en la efectividad de las instituciones formales y en la competitividad de una determinada región. Existen diversos casos en el mundo en donde los cambios institucionales importantes se han generado desde la sociedad, facilitada por una sólida cultura de participación y cooperación. Sin embargo, son pocos los casos en donde desde el gobierno se han generado los cambios necesarios en la cultura ciudadana; no obstante, una vez que esta y las instituciones formales están en armonía, permite crear sinergias que detonan una dinámica urbana mucho más competitiva, como fue el caso de Bogotá.

Las propuestas de cambios institucionales que se presentan a lo largo de todo el informe necesariamente requerirán de cambios en el comportamiento de los individuos. Esto, a su vez, requerirá de un cambio en la cultura subyacente que favorece dichos comportamientos.⁶⁶ Para lograr lo anterior, IMCO realiza una serie de propuestas orientadas a fomentar una mayor participación ciudadana en los procesos de decisión de la vida pública, así como promover mayor confianza y cooperación en la sociedad que permitan mejorar la convivencia y el intercambio de ideas:

- **Abrir espacios formales para incorporar la participación estructurada de la ciudadanía** desde la fase de diseño de proyectos, ya que se ha demostrado que esto contribuye a la apropiación por parte de los

63 Nagano, F. (2009). *Social Networking Sites: Getting People to Speak Their Minds*. <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/social-networking-sites-getting-people-speak-their-minds>.

64 Avaaz.org (2010). *Avaaz Campaigns: Highlights from a 3.3 million-strong people-powered global movement*. https://secure.avaaz.org/en/report_back_2/.

65 Transparency International (2009). *Anti-Corruption 2.0: What's your say on corruption?* http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/your_say_on_corruption.

66 Mefalopolulos, P. (23 de marzo de 2010). *What Does It Take to Bring About Change?* <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/what-does-it-take-bring-about-change-part-ii>

Propuestas transversales

beneficiarios e influye en una mejor operación y mantenimiento de infraestructura, equipamiento y servicios. Los proyectos que han involucrado la participación ciudadana muestran mejores niveles de cuidado de espacios públicos, infraestructura y equipamiento debido a que la sociedad toma a su cargo la supervisión de las entidades encargadas de mantener infraestructura y servicios, y presionan por mejores estándares cuando estos no son satisfactorios.⁶⁷ Sin embargo, la aplicación y puesta en marcha de procesos participativos requiere que se cumplan por lo menos tres condiciones:

- La existencia de mecanismos e instituciones públicas que estén preparadas y dispuestas a adoptar las nuevas propuestas.
 - Una sociedad civil organizada que trascienda el interés individual y que demuestre su compromiso con el interés general.
 - Mecanismos y procedimientos para la gestión que sean sencillos, eficientes y transparentes.
- **Dar mayores herramientas legales a la ciudadanía** para que esta pueda hacer valer por sí misma sus derechos tanto políticos como consumidores. Una vez que ha sido aprobada la modificación al artículo 17 Constitucional, será necesaria la creación de la ley secundaria correspondiente para determinar cómo operará la figura de las acciones colectivas y si los congresos locales también podrán legislar en la materia. No obstante que dicha ley tendrá que prevenir la cultura de litigación frívola que ha surgido en Estados Unidos, tal como lo hacen las leyes de España y Chile, IMCO considera que la legislación deberá dar un poder real a los consumidores que sea equiparable al de las empresas.
 - **Permitir las candidaturas ciudadanas** en los procesos electorales, de tal modo que se reconozca plenamente el derecho a los ciudadanos de ser electos sin necesidad de pertenecer a un partido político.
 - **Articular agendas de política pública que ataquen problemas específicos de la cultura ciudadana** de cada zona urbana, de manera creativa y con un enfoque de dimensión más humana. Para ello, se requiere:
 - i) Generar un diagnóstico adecuado de las conductas a modificar en cada ciudad; una herramienta útil son las encuestas. En la actualidad no existen datos a nivel local que permitan identificar la situación de la cultura ciudadana. Es necesario monitorear continuamente la evolución

de los valores, actitudes y comportamientos de la ciudadanía. También es deseable que estos puedan compararse con los de otras ciudades.

ii) Las reformas institucionales de alto impacto a nivel nacional deben de ir acompañadas por acciones más puntuales y de alcance local, por lo que es indispensable la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales.

- **Redefinir el rol de la comunicación social.** En México, este recurso se utiliza frecuentemente para promoción personal y de las acciones de gobierno, lo cual significa un desperdicio de recursos públicos. Usarla de una manera más pedagógica para acercarse a la ciudadanía podría tener un alto impacto en la conducta ciudadana, como sucedió en Bogotá. La efectividad de las estrategias de comunicación dependerá de que esta cuente con elementos que apelen tanto al ambiente social y cultural, como a la vida de los individuos, los costos y beneficios asociados con el cambio, y la facilidad que implica adoptar el cambio propuesto. Es decir, los mensajes más efectivos serán aquellos que reflejen algo sobre lo que los individuos ya están cuestionando o reflexionando. Además, más importante que el mensaje mismo es el mensajero que promueve su contenido. Las campañas deben de estar acompañadas de los cambios legales e institucionales correspondientes. Ésta es una lección aprendida del caso de Bogotá. Por ejemplo, una campaña de ahorro de agua debe ir acompañada de una reestructuración de las tarifas que envíen una señal de la escasez y los costos asociados con la extracción y uso de este recurso. Una medida como esta tendría una mayor efectividad, que si solamente se hiciera una u otra.
- Por último, una vez más destaca la importancia de **cerrar la brecha digital para aprovechar las herramientas que facilitan las tecnologías de información y comunicación**, las cuales se pueden aprovechar para aumentar la comunicación de ideas entre ciudadanos, así como entre estos y sus autoridades. El Estado tiene que tomar acciones contundentes, inteligentes y encaminadas a generar mayor competencia en telecomunicaciones, lo cual propiciará una mayor penetración de las tecnologías digitales. Una sociedad mejor conectada a través de redes de información reduce de manera importante los costos de vigilancia y monitoreo de la gestión de las ciudades y permite a los ciudadanos denunciar casos de corrupción. Iniciativas como aquellas recientes que pretendían prohibir el uso de la red social Twitter, no están correctamente dirigidas. Por el contrario, el Estado debería utilizar la información que se genera en dichas redes para combatir el crimen y la corrupción.

⁶⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (2009). Construir ciudades: *Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Eduardo Rojas, editor. Washington.