

# Buen gobierno y confianza institucional

María Esther del Campo García

Catedrática de Ciencia Política  
Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad Complutense de Madrid  
[delcampo@cps.ucm.es](mailto:delcampo@cps.ucm.es)

## Good Governance and Institutional Trust

ISSN 1989-7022

**RESUMEN:** El artículo explora la relación entre buen gobierno y confianza institucional. Un buen gobierno precisa de instituciones legítimas y efectivas, representativas y eficaces, que junto a una sociedad participativa, organizada y bien informada, se constituyen en bases sólidas para una democracia estable. De igual manera, se establecen los vínculos entre confianza institucional, confianza política y confianza social.

**ABSTRACT:** The article explores the relationship between good governance and institutional trust. Good governance requires legitimate and effective, representative and effective institutions, which together with a participatory, organized and well-informed society, constitute solid foundations for a stable democracy. In the same way, the links between institutional trust, political trust and social trust are established.

**PALABRAS CLAVE:** Buen gobierno, instituciones, confianza institucional

**KEYWORDS:** Good governance, institutions, institutional trust

### 1. Introducción

Desde el mundo clásico, el "buen gobierno" (o *eunomía*) está relacionado con la idea de justicia (*diké*) y de actuación conforme a las reglas, es decir, presupone también la existencia de una legalidad recta (*nomoi*). Más allá del reconocimiento de la importancia que el buen juicio de los gobernantes tiene sobre la política y el buen gobierno, los clásicos reconocen también la relevancia de las reglas de juego, que debían garantizar la justicia y la participación de los ciudadanos en la comunidad política.

Desde entonces, el buen gobierno ha estado vinculado con el desarrollo de instituciones que garantizaran la traslación al soberano (al Estado) de las demandas ciudadanas. En este artículo, se pretende explorar la relación entre buen gobierno y confianza institucional. Un buen gobierno precisa de instituciones legítimas y efectivas, representativas y eficaces, que junto a una sociedad participativa, organizada y bien informada, se constituyen en bases sólidas para una democracia estable. De igual manera, se establecen los vínculos entre confianza institucional, confianza política y confianza social.

del Campo García, María Esther: "Buen gobierno y confianza institucional", en Cotino Hueso, Lorenzo y Boix Palop, Andrés: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho. ILEMATA, Revista Internacional de Éticas Aplicadas, nº 27, 55-71



Received: 17/02/2018  
Accepted: 05/05/2018

El buen gobierno es un concepto ambiguo pues no tiene una definición clara ni tampoco se han delimitado con claridad cuáles son sus principales elementos y dimensiones. En realidad, el buen gobierno o buena gobernanza (*good governance*) debe ir de la mano de la democracia, y por tanto, debe dejar de ser un concepto instrumental para aproximarse más a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

El término «buena gobernanza» surge a fines de los años ochenta y principios de los noventa, principalmente por el Banco Mundial (BM), que estaba preocupado por las formas en que la gobernanza influía en el desempeño económico. El Informe sobre el desarrollo mundial de 1997 del BM muestra un cambio fundamental en el juego del desarrollo al afirmar que “el buen gobierno no es un lujo; es una necesidad vital para el desarrollo”. Casi al mismo tiempo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) declara que “se necesita una gama mucho más amplia de reformas institucionales para que los países establezcan y mantengan la confianza del sector privado y sientan las bases para un crecimiento sostenido”.

Desde entonces, la buena gobernanza ha hecho referencia a temas tan distintos como la reforma de la gestión pública, la rendición de cuentas, el Estado de derecho, o la transparencia en la toma de decisiones y el acceso a la información. Pero es cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asume esta perspectiva, cuando se incluye de una manera más decidida una dimensión política que incluye la legitimidad del gobierno, la responsabilidad del gobierno, la competencia del gobierno y la protección de los derechos humanos a través del Estado de derecho.

La idea básica que se sostiene en estas líneas es que la gobernanza precisa de más política, de mayor legitimidad, confianza y consenso, aunque no de menos técnica y gestión. Partiendo de la importancia de la gobernanza como dirección política del gobierno, cabe pensar que siempre ha habido algún tipo de gobernanza, de forma de gobernar, especialmente en la democracia representativa que significa que los ciudadanos, a través de sus representantes, han influido en las políticas. Sin embargo, esto quizás ya no sea suficiente. Se insistirá por tanto en las siguientes páginas, en la importancia que cobra el apoyo político y la confianza institucional para fortalecer la legitimidad de nuestras democracias.

## **2. Las reglas del juego democrático en la gobernanza moderna: instituciones formales e informales**

En primer lugar, conviene aproximarse al concepto de “gobernanza moderna” (Kooiman, 1993) y a sus principales elementos definitorios: ¿Es una batalla contra la jerarquía “anticua-

da” o bien la restauración de los principales valores jerárquicos?; ¿consiste en optimizar la gestión de la red o en maximizar los beneficios de la mentalidad de mercado (*market thinking*) en el sector público?; ¿supone un cambio radical en la gestión de los asuntos públicos?

De la manera más sencilla posible, podríamos definir la gobernanza como una nueva forma de describir y entender las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. El ejercicio de un gobierno responsable precisa en nuestros días de la incorporación de los actores sustantivos en las políticas, es decir, de los ciudadanos y de sus organizaciones en los procesos de decisión. Esta “gobernanza colectiva” implica amplias dosis de diálogo, largas horas de debate, instrumentos para procesar el conflicto, establecimiento de arenas de deliberación y decisión, procesos para alcanzar el consenso, y nuevas fórmulas de corresponsabilidad social, libertad y transparencia de información, colaboración y cooperación. La incorporación de nuevos actores, tanto públicos como privados, en la gestión de los asuntos públicos y las transformaciones producidas en el *demos* nacional, pero también supranacional, suponen de hecho cambios sustanciales en la forma de comprender la naturaleza y el ejercicio del poder.

Señalar que las sociedades contemporáneas han experimentado profundos cambios resulta retórico, porque todos somos conscientes de las modificaciones que se han producido en la estructura social, el surgimiento de identidades múltiples y compartidas, la proliferación de instituciones, tanto formales como informales que regulan la comunidad política, el papel que juegan las nuevas tecnologías a través de las cuales formulamos nuestras preferencias, nos comunicamos o nos rebelamos (hechos que tienen que ver también con la creciente influencia de las redes sociales). Este acelerado y gradual proceso de globalización política ha intensificado el papel de la gobernanza que ha perdido la atadura del Estado-nación o, al menos, la ha ablandado.

Esta gobernanza moderna implica un nuevo modo de gobernar, combinación de dirección política y coordinación social, diferente a las lógicas de las jerarquías y de los mercados, basado en la interacción entre distintos actores sociales (en el sentido amplio de la palabra, ya sean éstos públicos o privados) que busca alcanzar metas sociales de interés general de manera participativa, colaborativa y corresponsable (Mayntz, 1998; Pierre y Peters, 2000; Kooiman, 2003; Jessop, 2003; Lee, 2003; Cerrillo i Martínez, 2005; Aguilar Villanueva, 2006; Meuleman, 2010; Levi-Faur, 2012; Peters, 2012).

Esta mezcla de dirección política (*political steering* que ratifica la importancia de lo institucional) y de coordinación social (*social coordination* que engloba la importancia de los actores y valores sociales) identifica la gobernanza como la institución y/o proceso que explica cómo se ejerce el poder, cómo se da voz a los ciudadanos y como se toman las decisiones

que conciernen a lo colectivo (Amin y Hausner, 1997; Pierre y Peters, 2000; Newman, 2001), lo que es parecido a alguna forma de coordinación social para resolver los problemas comunes (Lee, 2003).

Aunque en buena parte de la literatura, se reconoce que la gobernanza combina tanto aspectos “estructurales” como los actores, las interacciones, los recursos y las organizaciones, pero también “culturales”, tales como las reglas, las normas, las percepciones y las instituciones (Kickert, 1997).

En este contexto, cabe preguntarse por el papel que desempeñan las instituciones y la importancia que adquiere contar con una mayor o menor confianza en las mismas. Pero, ¿qué son las instituciones?

La respuesta más sencilla es que son leyes y reglas formales e informales de interacción social. Unas instituciones legítimas y efectivas permiten a los ciudadanos trabajar de forma pacífica y eficaz. Aseguran a éstos que tienen iguales derechos y una oportunidad para mejorar sus vidas y acceder a la justicia.

Como ya señalara O'Donnell (1996, 10), las instituciones pueden entenderse como pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales, que además, mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas – formales e informales- que rigen esas pautas. De esta manera, la interacción humana, tanto en la sociedad como en las organizaciones que la integran (desde un partido político, una organización social o una comunidad de vecinos), se encuentra guiada y regulada por una suma de instituciones formales e informales. Cuando la adecuación entre el comportamiento formalmente previsto y el real es alta, las instituciones formales son las preponderantes; mientras que si el proceso es inverso, predominan las instituciones informales.

La existencia de “otra institucionalización” (O'Donnell, 1996 y 1997), básicamente informal, explicaría más acertadamente algunas de las principales características de muchas de las poliarquías menos desarrolladas y menos estables, enfatizando un funcionamiento diferenciado y alternativo al formalmente estipulado; sin embargo, no por ello, menos institucionalizado.

Como North (1990) menciona, las instituciones informales se encuentran en interacción constante con las formales, generando así una red interconectada sobre la cual se modelan elecciones en los diferentes contextos. Según Lauth (2000), las formales se hayan escritas y/o codificadas a través de un corpus de constituciones, leyes y reglamentaciones, y

su incumplimiento traerá consigo sanciones previstas, públicamente conocidas y a cargo del Estado, sus agencias o sus reglamentaciones particulares. Las instituciones informales también pueden ser conocidas y aceptadas; sin embargo, no se encuentran escritas y se sostienen en su propia efectividad y las fuertes tradiciones que le dieron origen. Aunque también traen aparejadas sanciones por su falta de observancia, sólo que relacionadas con la exclusión social o el alejamiento de los mecanismos de obtención de bienes y servicios, incluso, mediante la violencia (O'Donnell, 1996). Tanto las instituciones formales como las informales definen cómo se usa el poder, como los Estados y las sociedades alcanzan acuerdos, y cómo implementan esas decisiones y evalúan y rinden cuentas por sus resultados.

Sin embargo, sería muy útil distinguir las instituciones informales de las instituciones débiles. Muchas instituciones formales son ineficientes, en el sentido de que las reglas que existen sobre el papel son ignoradas o incumplidas sistemáticamente. De hecho, la existencia de frágiles instituciones formales no necesariamente conlleva la presencia de instituciones informales (Helmke y Levitsky, 2003).

En este sentido, O'Donnell (1997) argumenta, a la luz de la existencia de democracias delegativas en América Latina, que en ausencia de controles institucionalizados sobre el poder ejecutivo, el horizonte del comportamiento presidencial permitido se amplía considerablemente, lo que resulta habitualmente en abuso de poder y frecuentes crisis políticas. Y continúa O'Donnell (1997), instituciones informales como el clientelismo o el particularismo, minan la efectividad de las instituciones representativas. El clientelismo y el abuso del Ejecutivo constitucionalmente establecido son informales los dos, pero el primero es una institución informal, mientras que el segundo es un comportamiento no institucional.

En segundo término, hay que señalar que no todos los comportamientos son reglados o basados en expectativas compartidas por diferentes actores. Las regularidades en el comportamiento pueden ser producto de una gran variedad de incentivos. Para hablar de una institución informal, una regularidad en el comportamiento debe responder a una regla establecida o guía, la violación de la cual genera alguna clase de sanción (Helmke y Levitsky, 2003).

Las instituciones formales, fuertes y eficaces, pueden adoptar distintas formas: marcos legales consistentes e instituciones legislativas representativas; estructuras administrativas profesionales y competentes y servicios civiles de carrera; servicios públicos de calidad, especialmente en los ámbitos de salud y educación; órganos judiciales independientes que sostienen un Estado de Derecho garantista; sociedades civiles participativas, comprometidas y organizadas; y medios de comunicación libres e independientes. Por último, estas

instituciones dependen del desarrollo de procesos de decisión democráticos y descentralizados.

Como nos muestran autores tan conocidos como North (1990) o Rodrik (2011), unas instituciones legítimas, eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles de gobierno:

- reducen significativamente la corrupción en todas sus manifestaciones;
- aseguran la responsabilidad, la participación y la representación en todos los niveles de decisión;
- permiten el acceso público a la información, protegiendo los derechos y las libertades fundamentales.

Sin embargo, en la práctica, la política y las políticas pueden empoderar a una parte de la población pero también pueden excluir a otra. Por ejemplo, los grupos de presión o los lobbies permiten un acceso privilegiado a ciertos procesos de decisión a determinados actores con gran capacidad organizativa y económica. Cuando las instituciones del Estado son cooptadas o influenciadas por estos intereses privados, que no usan medios transparentes, el resultado es la captura del propio Estado por intereses particulares. Esto termina generando una distribución desigual de los recursos y de los resultados de las políticas, y la rendición de cuentas y la transparencia se limitan.

Como veremos más adelante, también existe una fuertísima relación entre la percepción de los ciudadanos en torno a la existencia de corrupción en el gobierno y la confianza en las instituciones. Se deben así fortalecer la integridad, la apertura y la credibilidad de las instituciones gubernamentales, así como el proceso de formulación de políticas públicas. Esto requiere mecanismos de divulgación, supervisión y regeneración, así como la disponibilidad para escuchar las quejas y demandas ciudadanas.

### **3. La confianza institucional y su relación con el buen gobierno**

¿Por qué es importante medir la confianza, la satisfacción o el apoyo político? La existencia de altos niveles de insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones de un régimen democrático, son a menudo síntomas de un mal funcionamiento de una o más instituciones (Pharr, Putnam y Dalton, 2000), y puede conducir finalmente a la desestabilización de este mismo régimen.

Así, la confianza en las instituciones ha sido uno de los elementos más frecuentemente analizados en el estudio de las democracias, tanto las consolidadas como otras más recientes. Los autores han tratado no sólo de medir la confianza, sino de entender la relación que existe entre ésta y la estabilidad o cambio de la/s política/s y de la sociedad. Este hecho refleja la importancia de evaluar las bases de la confianza institucional en las democracias contemporáneas, a la luz de los cambios ya mencionados que han venido produciéndose en las dos últimas décadas. Sin ninguna duda, las democracias han cambiado su morfología institucional pero también estos años de crisis económica y mayor inestabilidad política han podido modificar la valoración sobre las democracias y el rendimiento de éstas por parte de la ciudadanía.

Easton (1975) define el apoyo político (*political support*) como una acción a través de la cual las personas se orientan hacia objetos y procesos políticos en particular, como las autoridades, los partidos u otras instituciones, o hacia todo el sistema en su conjunto, ya sea en sentido positivo o negativo. Constituye tanto un elemento de identificación con los valores culturales como un componente esencial de la relación entre los ciudadanos y el sistema político. El apoyo político positivo puede entenderse como confianza, mientras que el negativo, genera desconfianza.

La confianza hacia las instituciones puede explicarse ya como una forma de apoyo difuso de los ciudadanos al régimen político expresado en actitudes favorables a la democracia y presupone la existencia de lazos de lealtad y aprecio, o como un respaldo específico según el cual, los ciudadanos perciben el desempeño y los resultados de las autoridades y el gobierno (Easton, 1965, 1975). Este apoyo político difuso puede identificarse en general con la legitimidad, y en términos de Almond y Verba (1963), es un tipo de orientación cognitiva; mientras que el apoyo específico se relaciona con orientaciones afectivas y hace referencia a la confianza hacia las instituciones, que se produce a partir de la evaluación de su desempeño y de la satisfacción con el funcionamiento de estas instituciones.

Estos dos apoyos no son intercambiables y como señala Norris (1998 y 2005), éste último (el apoyo específico) puede ser resultado de las evaluaciones que se hacen al funcionamiento del gobierno y reflejar sucesos y situaciones de corto plazo, mientras que en el apoyo difuso (y en la legitimidad) reside el sostenimiento de cualquier régimen político puesto que constituye una "reserva de actitudes favorables" hacia el sistema por encima de su evaluación positiva o negativa hacia las autoridades y sus decisiones (Easton, 1975). Esta distinción ayuda a explicar también por qué se puede apoyar con entusiasmo la democracia

como forma de gobierno, mientras que se manifiesta una profunda insatisfacción e incluso desconfianza hacia el gobierno de turno, incluso en un régimen democrático.

En este sentido, la aportación de Norris (2005) permite trasladar la confianza política de un plano cognitivo-afectivo a una dimensión evaluativa del desempeño de las instituciones y de las autoridades políticas y gubernamentales, en un *continuum* que va desde el apoyo difuso al más específico. La confianza implica así un conocimiento, y menos un sentimiento, de las instituciones políticas, organizaciones y procesos, así como de los sujetos políticos o autoridades. Sin embargo, si la confianza sólo expresase una manifestación de nuestra percepción del éxito o fracaso de las decisiones de las autoridades y del funcionamiento de las instituciones, ¿cómo mostrar nuestra confianza en éstas, con independencia de sus malos o buenos resultados a corto plazo?

Podríamos decir que la confianza (en las instituciones) impacta de manera significativa sobre los grados de legitimidad y estabilidad de los regímenes democráticos, especialmente en las democracias consolidadas, donde existen reservas actitudinales de apoyo al régimen, más allá de las percepciones ciudadanas, más o menos coyunturales, sobre la actuación de los gobiernos. Es decir, pueden existir ciudadanos críticos en relación al accionar del gobierno, pero que siguen respaldando la democracia y lo seguirán haciendo (Norris, 1998).

De hecho, no queda del todo claro a cuál de esas dos modalidades pertenece la confianza institucional. Por un lado, se la podría situar como parte del apoyo difuso al sistema, ya que las instituciones forman una parte medular de éste; aunque también podría sostenerse que la confianza en el marco institucional es contingente a su desempeño, por lo que las oscilaciones en la confianza pueden reflejar buenos y malos ciclos, tanto económicos como políticos (Moreno, 2010).

Pero si vamos un poco más allá, cabe preguntarse como hace Bentham (1999): ¿Cómo controlar a un gobierno si abusa de su poder? Las democracias se han concebido como regímenes que permiten regular los conflictos políticos e institucionalizarlos. Pero, ¿qué sucede si las decisiones que toman los gobiernos no tienen los resultados que esperamos? La confianza aparece así como uno de los ingredientes más importantes sobre el que se construye la legitimidad y la sostenibilidad de un sistema político.

Como señalara Fukuyama (1995), la confianza es un medio eficaz para reducir los costes de transacción en cualquier relación social, económica y política. En realidad, la confianza es la base de todo contacto e interacción humana e institucional.



En términos políticos, la confianza política significa que los ciudadanos evalúan positivamente el gobierno y sus instituciones, el funcionamiento en general de éstas. Es decir, la percepción de los ciudadanos de que el sistema, las instituciones y los representantes políticos responden por ellos y harán lo correcto, incluso en ausencia de escrutinio público, tanto hacia el sistema en su conjunto como hacia los representantes políticos. Uno de los primeros elementos de la confianza es que las decisiones adoptadas sean las más correctas, entre las múltiples opciones posibles para un gobierno. De igual manera, es importante para los gobernantes explicar de manera convincente y detallada estas opciones y cuáles fueron las razones que aconsejaron que se tomaran unas u otras decisiones.

Algunos trabajos, como el de Warren (1990), nos muestran que la confianza en los gobiernos por sí misma se ha convertido en un predictor más importante del apoyo hacia las políticas gubernamentales, que la identificación partidista o ideológica. Ni siquiera la maximización de los propios intereses es suficiente para disolver la confianza política. Para Warren, por ejemplo, cobran especial relevancia los elementos psicosociales, los valores morales que se atribuyen a determinados gobiernos, instituciones políticas o líderes políticos y las creencias individuales.

La legitimidad y la durabilidad de los sistemas democráticos dependen en gran medida de que el electorado confíe en el gobierno para hacer lo correcto y que sea percibido como justo así como eficiente. Así, si bien es cierto que la confianza refleja los valores predominantes en una sociedad en un momento dado, las actitudes que se moldean en torno a las instituciones también son reflejo de su historia y cultura política y de su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, por lo que las actitudes generales, así como el desapeño y la efectividad percibidos, son aspectos que hay que tomar en cuenta. Por otra parte, la confianza no tiene que ser un rasgo estable e inmutable, sino una respuesta a una interacción entre individuos e instituciones que se fortalece o se debilita según sus condiciones políticas y sus resultados socioeconómicos.

La legitimidad implica el consenso en torno de las reglas de acceso y ejercicio del poder, pero supone además una gran confianza en que los ciudadanos consideran que es el más adecuado para alcanzar estos objetivos. Como señala Linz (1987, 40): “la legitimidad implica la convicción de que ese régimen y sus instituciones son las mejores, por ello los miembros de una sociedad otorgan o retiran legitimidad día a día” (Cfr Barrientos del Monte, 2011, 39).

Por tanto, existe un fuerte vínculo entre confianza y consenso: ambos generan legitimidad, que es en esencia, la existencia de un suficiente grado de aceptación tal que permita asegurar la obediencia sin que sea necesario el uso de la fuerza (Levi y Stokker, 2000).

En este artículo, hacemos referencia a un nivel de confianza meso, más complejo que las actitudes individuales pero más cercano que la confianza macro hacia el conjunto del sistema político; es decir, a las dinámicas e interacciones entre procesos y organizaciones con los individuos. La confianza, además, también puede ser entendida como un juicio sobre esas instituciones que puede conducir a la acción, por ejemplo, de no participar en ninguna actividad política (Levi y Stoker, 2000). De esta forma, la confianza se convierte en un concepto asociado a las expectativas sustentadas en los resultados producidos por esas instituciones, y a la capacidad de los ciudadanos para delegar decisiones en esas instituciones sin la necesidad de vigilarlas o controlarlas permanentemente (Hardin, 1999 y 2001). De acuerdo a estos antecedentes teóricos, la confianza bien puede entenderse como una variable explicativa de las actitudes hacia la democracia y, en buena parte también, de los niveles de participación electoral. De lo anterior se desprende el estrecho vínculo entre confianza institucional, satisfacción con la democracia y legitimidad del sistema. De este modo, caídas en los niveles de confianza institucional pueden generar caídas a su vez en la calidad de la democracia (Morales Quiroga, 2008). A este respecto, es posible identificar al menos dos grandes enfoques en el estudio de la confianza institucional.

Como señala Morales Quiroga (2008), por un lado, están quienes defienden tesis de orden culturalista, donde la confianza sería explicada por factores “exógenos” asociados a las normas transferidas hacia los individuos en el proceso de socialización. “Se trata, por tanto, de una extensión de la confianza interpersonal, aprendida tempranamente en la vida, y más tarde proyectada en la confianza en las instituciones” (González Fuentes, 2006, 197).

Por otro lado, las explicaciones más institucionales que, a grandes rasgos, sugieren que los niveles de confianza en las instituciones van asociados a su desempeño y eficacia (Levi y Stoker, 2000), es decir, a la capacidad de esas instituciones para satisfacer las demandas ciudadanas. Así, estas visiones institucionales, si bien en una primera etapa no desconocen el efecto de la socialización política, privilegian claramente el desempeño institucional como principal factor explicativo de la confianza. De acuerdo a González Fuentes (2006, 197): “si las influencias de la socialización y la evaluación de la actuación de las instituciones entran en conflicto, la más próxima evaluación de la actuación de dicha institución será más importante que la más temprana influencia ejercida por la socialización” (Cfr. Morales Quiroga, 2008).

#### 4. ¿Cómo influye la confianza social en la institucional y al revés?

Una mayor confianza social se traduce en una mayor confianza institucional. De igual manera, una elevada confianza en el ordenamiento y en el funcionamiento de nuestras instituciones podría ser un indicador de un importante vínculo social. Sin embargo, también pueden no coexistir de manera tan eficiente.

Como nos dice Hardin (2002, 210), la traducción automática de la confianza social en confianza institucional merece repensarse. Dado que la confianza es un concepto fundamentalmente cognitivo, ¿cómo traducirla en confianza hacia las instituciones?

Si la confianza se compone esencialmente de legitimidad y consenso, ¿puede un gobierno democrático funcionar sin la confianza de sus ciudadanos?

En este sentido, el mismo Hardin (2002) responde que para los gobiernos no es tan indispensable que se confíe en ellos expresamente, como que los ciudadanos no desconfíen de ellos activamente, es decir, que no se desencadene una oleada de grandes movilizaciones y protestas (2002, 204), o sea, que no exista un descontento generalizado y persistente a lo largo del tiempo.

Por supuesto, que la confianza político-institucional no emerge en el vacío, se apoya en la confianza social, en los lazos de interacción y de cooperación a nivel social como ya señalara Putnam (1993). Keele (2004) confirma que el capital social tiene un fuerte efecto en la confianza en el gobierno en sí mismo y en el desempeño gubernamental.

De igual manera, cuando no existe confianza institucional y tampoco indicios de que pueda producirse, se generan expectativas pesimistas sobre la confiabilidad en los desconocidos (Robbins, 2012). Así, parece poder demostrarse que en países con mayor confianza institucional, existe también una mayor confianza en las personas en general (Rice y Sumberg, 1997; Kaase, 1999; Knack, 2002) así como un mayor desarrollo de la cultura cívica (Rice y Sumberg, 1997; Baker, 2008). Y de hecho, como manifiesta Herreros (2003, 152), parte de los problemas de análisis de la confianza social son atribuibles a la vinculación del concepto de confianza social al programa de investigación de cultura política, como hace Inglehart o Weingast, sin superar las deficiencias teóricas que arrastra la tradición de cultura política, referidas en gran medida a problemas de dirección de la causalidad.

En este sentido, compartimos la “hipótesis del hacedor de lluvia” (Putnam, Pharr y Dalton, 2000, 26-27; Newton, 2001), que sostiene que la confianza social y la confianza política deberían estar asociadas al menos en el nivel agregado de los países, aunque puedan no

estarlo en el nivel individual. Es decir, como nos dicen Montero, Zmerli y Newton (2008, 15): “la confianza social es un recurso social o colectivo y, hasta cierto punto, todos pueden beneficiarse de él, independientemente de sus características individuales y de si en realidad confían o no”. Aunque estos autores encuentran, de manera sorprendente, una asociación estadísticamente significativa y a menudo sustancial en el nivel individual entre la confianza social y la confianza política (Montero, Zmerli y Newton, 2008, 26).

Al mismo tiempo, la confianza social es indispensable para el desarrollo de cualquier sociedad ya que posibilita la cohesión social, los procesos de interdependencia, la cooperación, la conexión social, la acción colectiva y la tolerancia entre los ciudadanos (Rousseau et al., 1998; Delhey, Newton y Welzelc, 2011; Bakker y Dekker, 2012).

Una elevada confianza social genera e incrementa buenos resultados tanto económicos como políticos. Fukuyama (1995), Uslaner (1999), Newton (2001), o Delhey y Newton (2004), manifiestan que la confianza generalizada influye de manera importante en el éxito de la economía y el rendimiento de la democracia: a mayor confianza social y política, menor corrupción y comportamientos anticívicos, se produce un mayor consenso en torno a las reglas de juego y un mejor funcionamiento del sistema político. Es decir, la confianza social sienta las bases de la confianza institucional y establece las condiciones, a modo de paraguas, para asegurar transacciones en la economía y capital social entre la ciudadanía (Offe, 1999). Del mismo modo, Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002) muestran como la calidad de las instituciones (medida por un indicador compuesto de varios elementos que captan la protección brindada a los derechos de propiedad y la solidez del Estado de derecho) es el único determinante positivo y significativo del nivel de ingreso en muchos países.

Después de la crisis económica y también socio-política de 2008, las respuestas de los autores se han enfocado hacia la eficacia de las reformas económicas para superar la crisis, esperando que la legitimidad fuera consecuencia de éstas, y que la confianza política se recuperara, pero claramente hemos comprobado que no ha sido así. El contexto político y la reconstrucción de las estructuras políticas son cruciales a la hora de reconstruir la confianza. Pero, ¿cómo afecta la inclusión de los ciudadanos en este proceso de decisión con respecto de la confianza? Parecen existir diferencias entre los países democráticos y los menos democráticos. Así, mientras que en los países más democráticos la participación incrementa la confianza en las instituciones, en los regímenes menos democráticos, la participación parece no surtir el mismo efecto, dado que además se ve reforzada con altos niveles de corrupción -así, lo muestran Espinal y Hartlyn para la República Dominicana (2006).

Aunque como han señalado Levi y Stoker (2000), un cierto grado de desconfianza social puede generar un incremento de la participación de la sociedad en algunas actividades políticas. Aunque una gran insatisfacción con la democracia y extremadamente bajos niveles de confianza social van sin duda de la mano (Norris, 1998).

Por tanto, periodos prolongados de desconfianza social y política para un parte importante de la población pueden producir consecuencias perjudiciales para el gobierno y la gobernanza. Repetidos escándalos políticos, corrupción rampante y la sobreexposición de éstos en los medios de comunicación incrementan la desconfianza en las instituciones y en la política.

Parece existir así una relación clara entre la confianza institucional, la confianza política y la confianza social con la percepción de corrupción, tanto en las instituciones más próximas (las instituciones locales) como a nivel nacional. No es suficiente luchar contra la corrupción, hay que parecer que se lucha contra ella. Así, que la ciudadanía confíe, aunque haya ciertos niveles de corrupción, indica un fuerte capital social.

En ambos casos, la conclusión más evidente es que se requiere de una sociedad abierta que permita el debate público.

## 5. A modo de conclusión

Como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores, la confianza es el principal motor de un buen gobierno. Entre ambos conceptos se producen al menos tres interacciones necesarias que los refuerzan entre sí:

- Una interacción cívico-social: la importancia de una sociedad civil fuerte y organizada para el ejercicio del buen gobierno.
- Una interacción económica: la eficiencia y la necesidad de tomar en consideración la desigualdad y la exclusión para tomar mejores decisiones.
- Una interacción política, la legitimidad: la confianza política refuerza la legitimidad de los gobiernos y de los políticos.

En suma, como ha señalado la OCDE (2016), mientras que no existe un único modelo de gobernanza que reúna todos los requisitos del buen gobierno, existe sin embargo un fuerte consenso en torno al papel y significado de lo que serían instituciones efectivas, responsables e inclusivas para promover un desarrollo más igualitario y sostenible.

Gobiernos inclusivos y una sociedad civil activa son los principales actores en el desarrollo de políticas responsables y eficaces, el acceso a la información y una transparencia proactiva ayudan a construir la confianza de los ciudadanos en el gobierno, aseguran el uso eficiente y transparente de los recursos y unos medios de comunicación libres, dinámicos y plurales empoderan a los ciudadanos para exigir cuentas de las decisiones públicas y de sus resultados.

Las instituciones del Estado deben promover la consulta a sus ciudadanos de forma activa para desarrollar las políticas:

- Estableciendo una política clara que identifique cómo funcionara la consulta pública,
- Cooperando con la sociedad civil y sus organizaciones para desarrollar nuevas regulaciones: promoviendo activamente la participación y el acceso a la información; consultando todos los aspectos sobre los posibles resultados, incorporándolos también al proceso de consulta en estas fases; mejorando la disponibilidad de toda la información relevante para tomar decisiones; tomando en consideración las necesidades de todos aquellos sectores y ciudadanos afectados por las políticas y la regulación, cooperando con ellos para rediseñar el proceso que establece prioridades, el impacto de las regulaciones y redefiniendo los objetivos finales; interactuando con actores como los partidos políticos y otros grupos y asociaciones sobre las consecuencias de estas decisiones; y, mejorando la accesibilidad a la sociedad en general a través de informaciones disponibles, claras y accesibles.
- El acceso a la información pública permite a los ciudadanos estar más involucrados en el ciclo de las políticas públicas, promover la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados y mejorar la confianza de éstos en las instituciones.
- Ofreciendo una adecuada información sobre todo el proceso de contratación pública disminuye la posibilidad de fraude, de corrupción y de mal manejo de los recursos públicos. La publicación de datos libres por el gobierno (*open government data*) puede incrementar la transparencia, el rendimiento y la rendición de cuentas. Pero no es suficiente, porque debemos contar también con instituciones que permitan exigir cuentas (los ya mencionados medios de comunicación, instancias y órganos judiciales, comisiones parlamentarias de investigación,...).
- Además de todo lo mencionado, conviene enfatizar la importancia de coordinar la implementación entre los diferentes niveles de gobierno.

En suma, el buen gobierno debe ampliar sus bases de legitimidad, fortaleciendo la confianza institucional. Por otra parte, fortalecer los vínculos comunitarios y sociales, redundará en una mayor confianza social, sustrato también de una mayor confianza política e institucional y, en última instancia, de una mayor legitimidad. Si bien es cierto que parece comprobarse que mientras que en los países más democráticos, la participación incrementa la confianza en las instituciones, en los regímenes menos democráticos, la participación parece no surtir el mismo efecto, dado que además se ve reforzada con altos niveles de corrupción.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (2006): *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes in America. Formation and Change*, San Francisco, Feeman and Co.
- Amin, Ash y Hausner, Jerzy (1997): *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Cheltenham and Lyme, Edward Elgar Publ.
- Baker, A. (2008): *State Government Performance and Citizen Trust*. The annual meeting of the APSA 2008, Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts.
- Bakker, L. y K. Dekker (2012): "Social Trust in Urban Neighbourhoods: The Effect of Relative Ethnic Group Position", *Urban Studies*, 49 (10), pp. 2031–2047.
- Banco Mundial (1997): *El papel del Estado en un mundo cambiante*. Oxford, Oxford University Press.
- Barrientos del Monte, Fernando (2011): *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México DF, INAP.
- Bentham, Jeremy (1999): "Political Tactics". En M. James, C. Blamires y C. Pease-Watkin (eds.), *The Collective Works of Jeremy Bentham*. Oxford, Clarendon Press.
- Cerrillo i Martínez, Agustí (ed.) (2005): *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Delhey, J.; Newton, K. y C. Welzel (2011): "How General Is Trust in "Most People"? Solving the Radius of Trust Problem", *American Sociological Review*, 76 (5), pp. 786–807.
- Delhey, J. y K. Newton (2004): "Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?". Berlin, WZB.
- Easton, D. (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley and Sons.
- Easton, D. (1975): "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, vol. 25, n° 4, pp. 485-514.
- Espinal, R. and J. Hartlyn (2006): "Performance Still Matters Explaining Trust in Government in the Dominican Republic", *Comparative Political Studies* vol. 9, n° 2, pp. 200-223.
- Fondo Monetario Internacional (1997): *Buen Gobierno: El papel del FMI*, Washington, DC, FMI.
- Fukuyama, Francis (1995): *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Nueva York, The Free Press.
- González Fuentes, S. (2006): "Desconfianza política: el colapso del sistema de partidos en Venezuela", en R. Cornejo (ed.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América*, Buenos Aires, CLACSO.

- Hardin, R. (2002): *Trust and Trustworthiness*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Hardin, R. (2001): "Conceptions and Explanations of Trust", en K.S. Cook (ed.), *Trust and Society*, New York, Russell Sage Foundation.
- Hardin, R. (1999): "Do we want Trust in Government?", en M. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Helmke, G. y S. Levitsky (2003): *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, Working paper n° 307. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.
- Herreros Vázquez, Francisco (2003): "Las fuentes de la confianza social", *Revista Internacional de Sociología*, 35, pp. 151-175.
- Jessop, B. (2003): "Governance and Metagovernance: on Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony", en Bang, H. (ed.), *Governance as Social and Political Communication*, Manchester, Manchester University Press.
- Kaase, M. (1999): "Interpersonal trust, political trust and non-institutionalized political participation in Western Europe", *West European Politics*, 22(3), pp. 1-23.
- Keele, L. (2004): "Social Capital, Government Performance, and Dynamics of Trust in Government" (October 23, 2004), pp. 1-34 (disponible en <http://polmeth.wustl.edu/retrieve.php?id=463>)
- Kickert, W.J.M. (1997): "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'", *Public Administration*, vol. 75, pp. 731-752.
- Knack, S. (2002): "Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States", *American Journal of Political Science*, 46 (4), pp. 772-785.
- Kooiman, J. (ed.) (1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage Publications.
- Lauth, H.-J. (2000): "Informal Institutions and Democracy", *Democratization*, vol. 7, n° 4, pp. 21-50.
- Lee, M. (2003): *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*, Presented at the Institutional Analysis and Development Mini-Conference, May 3rd and 5th, 2003, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA
- Levi-Faur, D. (2012): "From 'big government' to 'big governance'?", en D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Levi, M. y L. Stoker (2000): "Political Trust and Trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, vol. 3, pp.475-507.
- Linz, Juan José (1987): *Elementos de quiebra. La Quiebra de las Democracias*, Madrid, Alianza Universidad.
- Mayntz, R. (1998): *New Challenges to Governance Theory*, Florence, Jean Monet Chair Papers n° 50.
- Meuleman, L. (2010): "The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Failed", *Public Organization Review*, vol. 10, n° 1, pp. 49-70.
- Montero, J.R.; Zmerli, S. y Newton, K. (2008): "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 122, pp. 11-54.
- Morales Quiroga, Mauricio (2008): "Evaluando la confianza institucional en Chile. Una mirada desde los resultados LAPOP", *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, n° 2, pp. 161-186.
- Moreno, A. (coord.) (2010): *La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, México DF, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados.
- Newman, J. (2001): *Modernising Governance: New labour, Policy And Society*, London, Sage Publications.
- Newton, K. (2001): "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy", *International Political Science Review*, 22 (2), pp. 201-214.
- Norris, P. (2005): *Radical Right. Voters and Parties in the Electoral Market*, Massachusetts, Harvard University.



- Norris, P. (1998): "The Growth of Critical Citizens", en P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- North, D. (1990): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2016): *OCDE and Post-2015 Reflections*, Element 6, Paper 1.
- O'Donnell, G. (1996): "Otra Institucionalización", *Revista Ágora*, nº 5, pp. 5-28.
- O'Donnell, G. (1997): "¿Democracia delegativa?", en G. O'Donnell, *Contrapuntos*, capítulo 10, pp. 287-304, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Offe, C. (1999): "How can we trust our fellow citizens", en M.E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peters, G. (2012): "Gobernanza, meta-gobernanza y cambio de política", en C. Zurbriggen y F. Mariñez Navarro (coords.), *Gestión de redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?*, Madrid, Editorial Académica Española.
- Pharr, S.; R. Putnam y R. Dalton (2000): "A Quarter-Century of Declining Confidence", *Journal of Democracy*, 11 (2), pp. 5-25.
- Pierre, J. & B.G. Peters (2000): *Governance, Politics and the State*, London, Macmillan.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work. Civil Traditions in Northern Italy*, New Jersey, Princeton University Press.
- Rice, T. y A. Sumberg, A (1997): "Civic Culture and Government Performance in the American States", *Journal of Federalism*, 27 (1), pp. 99-114.
- Robbins, B. G. (2012): "A Blessing and a Curse? Political Institutions in the Growth and Decay of Generalized Trust: A Cross-National Panel Analysis, 1980–2009", *PLoS One*, 7 (4), pp. 1-14.
- Rodrik, D. (2011): *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Econom*, New York and London, W.W.Norton.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2002): *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, NBER Working Paper 9305, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Rousseau, D. M.; Sitkin, S. B.; Burt, R. S., y Camerer, C. (1998): "Not so different after all: A crossdisciplineview of trust", *Academy of Management Review*, 23, pp. 393–404.
- Uslaner, M.E. (1999): "Democracy and Social Capital", en M.E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press