

DEL DERROTISMO A LA ACCIÓN: HOJA DE RUTA PARA LA CREACIÓN DE CONFIANZA

From defeatism to action: Roadmap to create trust

CECILIA GÜEMES

Universidad Autónoma de Madrid

cecilia.guemes@uam.es

Cómo citar/Citation

Guemes, C. (2020).

Del derrotismo a la acción: hoja de ruta para la creación de confianza.

Revista de Estudios Políticos, 190, 227-258.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.08>

Resumen

La confianza entre actores predice la acción colectiva y la cooperación. Cuando existe confianza, los sujetos ofrecen menos resistencias para relacionarse y compartir información e innovar, dedican menos tiempo y recursos a controlar y vigilar al otro, y se sienten más cómodos y felices para entablar interacciones. Países con altos niveles de confianza tienen mayor eficiencia estatal, menor corrupción, más equidad social. Ahora bien, ¿qué sucede con los otros países? ¿Cómo se logra revertir escenarios donde la desconfianza es la regla y los círculos viciosos predominan? El objetivo de este trabajo es doble. Primero, se busca sistematizar la literatura existente sobre reparación de la confianza (dispersa en diferentes ámbitos disciplinarios) y proponer un esquema analítico útil. Segundo, se ofrece una hoja de ruta operativa con indicaciones para explorar los factores que determinan la desconfianza en cada caso (insatisfacción, imaginarios y emocionalidades) y encontrar las mejores respuestas a su reconstrucción, reparación o creación.

Palabras claves

Confianza; colaboración; ciudadanía; funcionarios; hoja de ruta.

Abstract

Trust anticipates collective action and cooperation. When there is trust, people offer less resistance to relate and share information and innovate, spend less time and resources to controlling and watching each other, and are more comfortable and happy to engage in interactions. Countries with high levels of trust have higher state efficiency, lower corruption, higher social equity. Now, what about other countries? How is it possible to reverse scenarios where distrust is the rule and the vicious circles predominate? The aim of this work is double. First, it seeks to systematize the literature on the repair of trust (dispersed in different disciplinary areas), and to propose a useful analytical scheme. Second, it offers an operating route with indications to explore the factors that determine distrust in each case (dissatisfaction, imagery, and emotionality) and find the best answers to their reconstruction, reparation or creation.

Keywords

Trust; collaboration; citizens; public officials; roadmap.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. TEORÍA: 1. Dimensiones de la confianza. 2. Causas y factores que explican la confianza en la administración pública. III. ESCENARIOS: ¿REPARAR O CREAR CONFIANZA?: 1. Restauración de la confianza: 1.1. *Recomponer legitimidad organizacional para reparar la confianza*. 1.2. *Focalización en los afectados para la reparación de la confianza*. 1.3. *Mecanismos para la reparación de la confianza*. 2. Creación de la confianza. IV. HOJA DE RUTA PARA LA CREACIÓN DE LA CONFIANZA: 1. Diagnosticar. 2. Respuesta integral. 3. Cambio de chip. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

¡Oh, rey del tiempo y substancia y cifra del siglo!, en Babilonia me quisiste perder en un laberinto de bronce con muchas escaleras, puertas y muros; ahora el Poderoso ha tenido a bien que te muestre el mío, donde no hay escaleras que subir, ni puertas que forzar, ni fatigosas galerías que recorrer, ni muros que vedan el paso.

JORGE LUIS BORGES (1949), *Los dos reyes y los dos laberintos*

En lenguaje coloquial, la palabra *burocracia* suele utilizarse para referirse a alguien o algo (organización) que opera de modo incompetente, indiferente, opresivo, desvitalizado, ritualista y/o obstruccionista (García Pelayo, 1974: 17; Goodsell, 1985). En contrapartida, es habitual que los funcionarios vean a los ciudadanos como seres irresponsables, desinteresados, con miras cortoplacistas y desinformados (Yang, 2005: 576-577).

Estas miradas negativas y rivales de unos respecto a otros auguran un difícil escenario para colaborar en torno a la gestión de lo público. Cada parte tiene sus saberes, lenguajes y recursos y se relaciona con la otra parte *confrontativamente*. Dos reyes que se retan a laberintos imposibles, ¿cómo podrían pensar, innovar, diseñar o implementar políticas públicas de manera colectiva?

La cooperación (operar con) funciona cuando hay intereses comunes y respeto hacia el otro; en cambio, la colaboración (elaborar con) va más allá de esto y reclama una visión de conjunto, comunicación frecuente, conexiones

densas, negociación de objetivos, compartir poder y tiempo. La colaboración presupone la creación de sentidos compartidos acerca de un proceso, producto o evento. No se trata solo de intercambiar información, sino de usar información para crear algo. La colaboración coloca a quienes la realizan en condiciones de vulnerabilidad y, por ello, para que la colaboración suceda la confianza es fundamental (Denise, 1999; Keast *et al.*, 2007).

Cuando existe confianza, los sujetos ofrecen menos resistencias para interactuar y dedican menos tiempo y recursos a controlar y vigilar al otro. Ver al otro como parte de un nosotros, poder desarrollar complicidades y lenguajes comunes, desmontar estereotipos y desarrollar confianzas mutuas es la clave de la colaboración (Van de Walle y Lahat, 2016).

Si a esto añadimos que el paradigma de gobierno dominante en los últimos años es la gobernanza, se refuerza el interés. La gobernanza se define como un modelo de gestión de lo social que articula recursos y capacidades informativos, cognitivos, económicos, tecnológicos, morales y políticos repartidos y dispersos en un entorno social, político y económico policéntrico. Su ejercicio reclama superar una racionalidad jerárquica como la del Estado o anárquica como la del mercado y apostar por un modelo de organización pluralista y reflexiva, dispuesta a generar diálogo e intercambio de información y el aprovechamiento de las interdependencias y activos de cada uno de los actores, fomentando la solidaridad entre partes y apostando por una gama de decisiones en horizontes de corto, medio y largo plazo (Messner, 1999; Peters, 2007; Aguilar Villanueva, 2006).

Sin el desarrollo de confianzas mutuas entre las instituciones y la ciudadanía es virtualmente imposible imaginar el ejercicio de la gobernanza (Yang, 2005; Pollit *et al.*, 2006; Van de Walle y Lahat, 2016). Pese a ello, dentro del campo de estudios de gobierno son escasas las investigaciones que abordan cómo crear confianza en ambientes donde reina la desafección y el cinismo, o cómo recuperar confianza en organizaciones públicas cuando esta se ha debilitado.

En este trabajo deseamos centrar nuestra atención en cómo reparar, reconstruir o crear confianza de la ciudadanía en la Administración pública (AP). Entenderemos por confianza en la AP las expectativas positivas de los ciudadanos respecto a las intenciones y comportamiento de los funcionarios públicos, y su capacidad de predicción de la colaboración e involucramiento en el quehacer público.

El objetivo de este trabajo es doble. Por un lado, hay un objetivo analítico. Se busca reflexionar cómo se crea o recupera la confianza. Para ello el trabajo propone sistematizar la literatura sobre reconstrucción de la confianza, dispersa en diferentes ámbitos disciplinarios, y proponer un esquema analítico en el que diferenciamos la creación de la reparación de la confianza. Por otro

lado, hay un objetivo práctico y político. Se presenta una hoja de ruta que indica cómo debe abordarse el estudio de la confianza para alcanzar un conocimiento de los factores que la determinan (insatisfacción, imaginarios y emocionalidades) y encontrar respuestas a su reconstrucción, reparación y creación. De este modo se pretende combatir el derrotismo y desazón que invade a quienes habitan escenarios de desconfianza a la vez que orientar y ayudar a quienes desde gobiernos y estructuras estatales se prestan a responder a un reto tan encomiable.

II. TEORÍA

Como ocurre con otros conceptos sociales, la confianza funciona en dos niveles: el experto y el lego. En el lenguaje coloquial la confianza se refiere al afecto o respeto que despierta una persona o institución y a la expectativa de no traición por parte de ella. En el campo experto no hay consenso sobre aquello a lo que refiere.

Algunos autores centran su atención en su naturaleza y función social. Así, por ejemplo, Luhman (1996) afirma que la confianza es una relación social que se da dentro de un marco de interacción y que está influenciado tanto por la personalidad como por el sistema social. De esta forma, la capacidad de confianza varía de acuerdo con la manera en que el sentido y el mundo están constituidos intersubjetivamente.

En un sentido similar Sztompka (2000) sostiene que la confianza es una apuesta sobre las acciones futuras y contingentes de los otros, en la que es relevante la información y las experiencias vitales. La confianza se asienta en la reputación, desempeño y apariencia que reporta el objeto de confianza. Cuando se trata de confianza en instituciones, la confianza se deposita en lo procesual (en las normas y reglas que rigen su accionar), pero también en quienes elaboran el marco legal de la institución, en quienes actualmente desempeñan funciones allí y en quienes están encargados de controlar y supervisar su desempeño.

Otros autores consideran a la confianza una creencia o actitud acerca de cómo esperamos que se comporten los otros y refieren bien a las probabilidades que los otros tienen de hacer o abstenerse de hacer ciertas cosas que afectan nuestro bienestar (Offe, 1999), bien a cómo las experiencias vitales de la socialización primaria contribuyen a que los sujetos hagan propios y cultiven valores cívicos (Uslaner, 2002).

Por su parte, los trabajos empíricos la abordan como una expectativa racional que parte de un análisis de las características contingentes de las personas en las que se confía, de sus preferencias, del contexto en el cual los

sujetos interactúan y de las estructuras e instituciones que los rodean (Coleman, 2001; Herreros, 2002).

En términos generales, un rasgo común a todas las definiciones radica en las expectativas positivas que tienen los sujetos sobre las intenciones y los comportamientos de otros sujetos u organizaciones. Un estado intermedio entre el saber y el no saber que puede ser decepcionada (Landau, 2009).

Según el objeto/sujeto al que está dirigido, se diferencia entre la confianza particularizada, la social y la institucional. La confianza particularizada refiere a expectativas sobre personas a las que se conocen con mayor o menor intensidad (familiares, amigos, vecinos o colegas del trabajo); trata de lazos fuertes y relaciones continuadas que se autorrefuerzan. El alto grado de *cierre* de las relaciones de reciprocidad entre las personas que están relacionadas entre sí por este tipo de confianza la convierte en un capital relevante a nivel individual (en tanto facilita el desarrollo de solidaridades y apoyo mutuo; por ejemplo, entre inmigrantes), pero no necesariamente en términos agregados o colectivos (Coleman, 2001).

Como ha puntualizado Portes (1998), existe un lado negativo de los lazos fuertes en el interior de un grupo en tanto puede suponer la exclusión de los extraños (solidaridades circunscriptas), reclamos excesivos a los integrantes del grupo y restricciones a la libertad individual que operan como exigencias de conformidad. Las bandas juveniles, familias mafiosas y círculos de prostitución son ejemplo de ello.

La confianza social refiere a los lazos débiles o de largo alcance que se desarrollan entre personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y pueden tener diferente identidad y grados de poder sociopolítico y nunca cruzarse o encontrarse. Este tipo de confianza más inespecífica es importante en términos agregados y se correlaciona con el desarrollo, la democracia y el bienestar social de una sociedad tal como anticipamos.

Su efecto en la democracia parte de la idea de que una ciudadanía activa e involucrada, exigente y comprometida, que se movilice y castigue a los representantes políticos incompetentes y que esté dispuesta a cooperar en la realización de bienes públicos, es positiva tanto para una modelo liberal como republicano de democracia (Herreros, 2002; Sides, 1999; Rothstein y Uslaner, 2005);

En relación con su impacto en el desarrollo económico, se argumenta que en la medida que existe confianza se reducen los costos de transacción y vigilancia y aumentan los recursos disponibles para innovación e investigación, se facilita la transferencia de información y conocimiento e incrementa las probabilidades de coordinar actividades más complejas, costosas o de largo plazo (Arrow, 1974; Granovetter, 1973; Knack y Keefer, 1997).

La confianza institucional refiere a las instituciones, sean estas gubernamentales como el Congreso o no gubernamentales como la Iglesia. Cuando se

trata de instituciones de gobierno representativas como el Gobierno, se asocia con la afinidad con el mismo; en cambio, cuando refiere a instituciones permanentes no electivas como la Administración pública o la Policía la imparcialidad y buen ejercicio de sus labores es lo determinante (Rothstein y Stolle, 2002; Levi, 1998).

Esta última variedad de confianza resultará clave para entablar relaciones de colaboración entre ciudadanía e instituciones de gobierno interesadas en poner en marcha procesos de apertura y cocreación. Ello responde a que la confianza:

- a) constituye una medida de apoyo difuso al sistema democrático y refuerza su legitimidad (Easton, 1965), lo que predice un mayor cumplimiento voluntario de la ley y pago de impuestos;
- b) robustece el desempeño y la capacidad de los Gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas en tanto aumenta las probabilidades de que la ciudadanía coopere con la Administración (Putnam, 1993; Levi y Stoker, 2000; Norris, 2011);
- c) ayuda a emprender reformas estructurales donde los beneficios solo se verán a largo plazo y lidiar con situaciones críticas como desastres naturales, crisis económicas o políticas (OECD, 2017).

1. DIMENSIONES DE LA CONFIANZA

Dentro del concepto más general de confianza se articulan tres dimensiones: una cognitiva que supone un razonamiento basado en información que se interpreta; otra afectiva sustentada en emociones y que implica la decisión de suspender la duda respecto al otro y actuar «como si» fuera digno de confianza, y una sociológica-rutinaria que conduce a sostener la ficción y la expectativa de que todos los otros se comportarán de modo adecuado (Lewis y Weigert, 1985; Möllering, 2006; Raaphorst, 2013; Güemes, 2019).

En el aspecto racional, los elementos contextuales e indicadores de eficacia de gobierno suelen ser fundamentales. En ambientes donde las normas funcionan, confiar es más sencillo y la información se interpreta positiva o favorablemente. La certeza de un tercer actor que vigila y penaliza permite suponer que las personas evitarán los castigos que devienen de defraudar, disminuye la incertidumbre, y el *salto de fe* que supone confiar es menos costoso o arriesgado. Esta hipótesis funciona bien para explicar la confianza en escenarios donde la eficacia estatal es alta, pero también se detectan razonamientos cognitivos cuando los controles formales son débiles. En este último caso los sujetos son creativos y encuentran otros elementos racionales sobre los cuales construir confianza, como son la prevalencia de sanciones dentro de

una comunidad o la lectura de situaciones naturales donde la gente no puede escapar (por ejemplo, si tienes una casa en propiedad difícilmente vas a defraudar e irte, o si eres mujer y tienes hijos) (Tillmar y Lindkvist, 2007).

En el aspecto afectivo o emocional cobra interés, por un lado, la construcción histórica de una identidad social: cómo se imaginan, piensan y sienten los conciudadanos como sociedad y respecto a sus instituciones y, por el otro, los prejuicios y estereotipos que se tienen sobre las instituciones. La socialización primaria y secundaria de los sujetos es fundamental en esta dimensión. La creencia acerca de la bondad de los otros está asociada a valores, al optimismo, a la satisfacción con la vida y a cómo se visualiza el futuro. Ello depende de aquellos con los que nos relacionamos (familiares, amigos, colegas y grupo de pertenencia) y de lo que intuimos a partir de esas relaciones con respecto al resto de sujetos que no conocemos (Putnam, 2001; Uslaner, 2002). También es importante para esta dimensión afectiva los niveles de desigualdad que existen en una sociedad y el sistema de bienestar. En sociedades con desigualdades económicas, los intereses asimétricos que existen entre los sujetos reducen los sentidos de pertenencia y las posibilidades de una idea o acción orientadas colectivamente. La sensación de injusticia e impotencia generalizada que hace que muchas personas se sientan subestimadas, despreciadas, miradas como inferiores, ridículas y fracasadas, provoca sufrimiento y rencor (Yang, 2006: 590; Bjørnskov, 2006). Por ello, prestaciones de bienestar universal al socializar riesgos individuales y desmercantilizar su cobertura envían señales que contribuyen a forjar sentidos compartidos y oportunidades igualitarias. La sensación de pertenecer a una misma sociedad es fundamental para la formación de la confianza (Rothstein 2008; Herreros y Criado, 2009).

En el aspecto sociológico rutinario, la confianza reacciona a la información que tenemos sobre los demás, a cómo se experimentan y significan sus acciones y a la representación colectiva que hacemos de ellos. Cómo se imaginan las comunidades depende de varios factores: del discurso de actores y líderes políticos (en tanto comunican nociones, transmiten valores e instalan puntos de vista sobre lo social: quiénes somos *nosotros* y quiénes son *los otros*), de las políticas públicas (las que contribuyen activamente a construir identidades, modelos de relación social y sistemas de creencias) y de acontecimientos históricos que aglutinan o dividen a la sociedad (momentos fundacionales o épicos en los que la comunidad se crea o se escinde) (Rothstein, 2000, 2005; De Greiff, 2009; Stensöta Olofsdotter *et al.*, 2009). Rupturas sociales, polarización ideológica, conflictos raciales, brechas de ingresos o diferencias geográficas atentan contra el desarrollo de la confianza en tanto no permiten articular el destino y suerte individual al colectivo (Lechner, 2002).

En los casos concretos resulta difícil adivinar el porcentaje en que la expectativa de confianza es racional, emocional o sociológica rutinaria, pues

estos aspectos se interconectan y solapan. Sin embargo, creemos que heurísticamente la distinción es útil para orientar la mirada de quienes quieren primero comprender un fenómeno tan difícil de atrapar para luego poder transformar realidades resistentes pero no inamovibles en donde la confianza está debilitada o escasea.

A partir de ahora centraremos el foco en la confianza en la Administración pública. La definiremos como una expectativa positiva de los actores sociales¹ respecto a las intenciones y comportamiento de los funcionarios públicos que facilita la interacción entre ambos en el desarrollo de procesos colaborativos y participativos. En el próximo apartado analizamos los *drivers* de la misma asociándola a los elementos que creemos la componen.

2. CAUSAS Y FACTORES QUE EXPLICAN LA CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En relación con las variables que se vinculan con la confianza las investigaciones de base empírica destacan:

- a) el peso positivo de la eficacia estatal (en tanto gestiona eficientemente los conflictos, castiga a quienes violan la confianza y garantiza escenarios de predictibilidad) y los modelos de bienestar universalistas (en tanto reducen la desigualdad económica, incrementan la igualdad de oportunidades y envían señales a los ciudadanos que les permiten sentirse parte de una misma sociedad) (Rothstein, 2008; Rothstein y Uslaner, 2005; Herreros y Criado, 2009);
- b) el peso negativo de la desigualdad social (no es la diversidad étnica o la inmigración la que explica la baja confianza en algunas latitudes, sino la desigualdad, la pobreza y la segregación entre los desiguales) y la corrupción (si la autoridad no obedece las reglas, ¿por qué alguien lo haría? Parece legítimo aprovecharse y poco inteligente confiar en algo o alguien) (Portes y Vickstrom, 2011; Rothstein y Uslaner, 2005; Persson, Rothstein y Teorell, 2013)

La literatura sobre los factores (*drivers*) que influyen en la confianza en la Administración pública suele subdividirse en tres corrientes. La primera

¹ Aunque suele hablarse de confianza ciudadana en la AP, aquí el uso del concepto ciudadanía no interesa en tanto noción política y por ello referimos a los sujetos sociales, personas que residen en una comunidad (sean ciudadanas o no) visualizan y evalúan a una institución con la interactúan.

corriente se enfoca en el desempeño del sector público. La calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos y el desempeño de los Gobiernos en su provisión son determinantes para la satisfacción de los ciudadanos con la Administración pública y, consecuentemente, su confianza en los funcionarios que forman parte de ella. Los estudios empíricos encuentran razones de apoyo a esta hipótesis (Parry, 1976; Brixi *et al.*, 2015), así como límites y cuestionamientos (Miller, 1991; Sims, 2001; International Institute of Administrative Sciences, 2014). El documento de la OECD (2017) destinado a reflexionar vías de reconstrucción de la confianza, se refiere a este aspecto como *competencia*: habilidad de los Gobiernos para prestar a los ciudadanos los servicios que ellos necesitan y con los niveles de calidad que ellos esperan.

La segunda corriente destaca los rasgos del procedimiento de provisión de tales productos (Van Ryzin, 2011). La clave para suscitar confianza es que el proceso se identifique como adecuado y legítimo (Guerrero, 2011). Esta caracterización implica una evaluación retrospectiva de la calidad de los procesos. En la prestación de servicios como salud y educación gana peso la imparcialidad y sujeción a las reglas con la que actúen los actores (no favoritismo, no clientelismo). En otras situaciones, donde se deben tomar decisiones sobre el diseño o el uso de espacios urbanos o recursos públicos, es importante que el proceso sea participativo (Brugué *et al.*, 2018). La estrategia promovida por la OECD (2017) se refiere a estos aspectos como *valores o principios* que deben informar y guiar la acción de gobierno y que remiten a hacer más inclusivas a las instituciones públicas, garantizar un proceso más justo, abierto y transparente y dar mayor voz a los ciudadanos en el diseño de las políticas *rebalanceando* el rol de los hacedores de política.

La última corriente pone de relieve el papel de los imaginarios y prejuicios sociales sobre los funcionarios y sus determinantes culturales (Van de Walle, 2008, Bouckaert, 2012; Del Pino, 2005). La confianza en el servicio civil se podría ver influida por las creencias tanto positivas como negativas que tienen los grupos a los que se pertenece en una sociedad (familia, amigos y colegas), así como por las ideas de patriotismo o identidad cultural históricamente construidas, e incluso por el legado y las orientaciones autoritarias presentes en una sociedad (Norris, 2011; Ma y Yang, 2014). En esta línea también cabe citar aquellos trabajos que versan sobre cómo la confianza de los ciudadanos depende de la confianza recibida por parte de los administradores públicos. Actitudes de confianza por parte de los funcionarios ayudan a recortar la frustración de los ciudadanos con las instituciones, y esto revierte no solo en mayor confianza de los ciudadanos en los administradores, sino también en el proceso mismo y las instituciones (Yang, 2005: 283; Yang 2006; Van de Walle y Lahat, 2016).

Recapitulando, el primer enfoque se acerca a una idea de confianza más cognitiva, basada en la acción racional, donde la confianza surge como consecuencia de la acción de la Administración pública, y que consiste en una evaluación de sus resultados y los procesos. El segundo se asocia a la dimensión más afectiva de la confianza. Sentirse menospreciado o desconsiderado en una prestación de servicio afectaría el sentimiento hacia la institución y sus miembros, lo que reduce el orgullo y aumenta los sentimientos de fobia. El ejemplo más claro es cuando los ciudadanos consideran que ciertas personas gozan de un acceso privilegiado a una cita en el médico público o se gana una plaza en una escuela dependiendo del *enchufe*. El tercero destaca el sustrato social de la confianza y trae a colación un tema normativo que revaloriza las pautas culturales y lo que se define como apropiado en una sociedad (Raaphorst, 2013).

Tabla 1. *Dimensiones y enfoques explicativos de las bases de la confianza*

Enfoques	Foco de atención	Dimensión privilegiada de la confianza
RESULTADOS	Calidad y satisfacción con bienes y servicios públicos	Racional/Cognitiva
PROCEDIMIENTOS	Imparcialidad y legitimidad del proceso	Afectiva/Emocional
IMAGINARIOS	Configuraciones mentales sobre las instituciones	Social/Normativa

Fuente: elaboración propia.

Toda la literatura que venimos citando en relación con la definición de confianza, sus efectos y elementos suele entroncarse en la teoría, sociología y filosofía política. En cambio, la literatura que intenta resolver cómo crear o reconstruir confianza y a la que a partir de ahora nos referiremos, es propia de la teoría de las organizaciones y la gestión pública.

Uno de los objetivos secundarios de este trabajo es poner a dialogar aportes de diferentes disciplinas y servir de orientación a quienes desde las políticas públicas y las Administraciones públicas buscan identificar el problema para poder resolverlo. A continuación proponemos un marco analítico desde el que pensar la creación de confianza según el contexto desde el que se parte.

III. ESCENARIOS: ¿REPARAR O CREAR CONFIANZA?

En este trabajo postulamos que existen dos escenarios diferentes. El primero se refiere a la pérdida de confianza: la confianza existía, pero que por alguna razón se fue deteriorando, desgastando o perdiendo. En el segundo hay ausencia crónica de confianza: nunca existió confianza. Lo que hay detrás de cada tipo es diferente y, por ello, su comprensión analítica debería hacer distinciones para desarrollar un diagnóstico más ajustado que permita alcanzar soluciones más eficaces.

ESCENARIO 1 → Existía relación entre las partes → hay un acto que viola o defrauda la confianza → se desencadena sospecha o decepción y enojo (emoción de valencia negativa pero que genera activación) → el efecto es pérdida de confianza = (Des)confianza → la meta será reconstruir y recuperar legitimidad.
 ESCENARIO 2 → Falta de relación entre las partes → existe desinterés o desconocimiento o apatía (emociones de valencia negativa que no generan activación) → el efecto es la desafección = (a)confianza → la meta será crear confianza.

En el primer escenario encajan mejor los casos europeos, donde la crisis económica y la emergencia de escándalos flagrantes de corrupción han sido determinante en la pérdida de confianza en las instituciones y en el enojo ciudadano. En el segundo se pueden ubicar los países latinoamericanos, donde la baja eficacia estatal y debilidades de la propia Administración, sumadas a la complicada relación que históricamente se establece entre las instituciones de gobierno y los ciudadanos, marcan y dan forma a relaciones apáticas y a la indiferencia.

De estos dos escenarios, la mayor parte de la literatura se centra en el primero: el de la reconstrucción de la confianza. Esto es lógico si se considera que buena parte de la problematización de la confianza se hace con el foco puesto en Europa, EE. UU. y países desarrollados, donde lo que existe es un deterioro de la confianza. En esta misma línea se mueve el citado informe de la OECD de 2017 donde el objetivo es la reconstrucción.

Siguiendo a Kramer y Lewicki (2010), en la tabla que sigue esquematizamos las razones más comunes en virtud de las cuales la confianza se rompe, a la vez que las distinguimos de aquellos casos en los que la confianza nunca existió del todo.

Tabla 2. *Matriz de causas que explican la desconfianza o la ruptura de la confianza*

ESCENARIO 1: OBJETIVO = REPARAR	ESCENARIO 2: OBJETIVO = CREAR
Comportamientos irrespetuosos o falta de consideración	Rupturas sociales estructurales
Actos de corrupción o faltos de ética	Organizaciones poco legitimadas
No satisfacer expectativas o romper promesas	Incongruencia (desalineamiento crónico entre valores y comportamientos, acciones que no coinciden con las palabras)
Liderazgos inefectivos	
Desempeño ineficaz o falta de competencia o responsabilidad	
Problemas de comunicación	

Fuente: elaboración propia.

Resulta conveniente formular dos observaciones antes de iniciar el recorrido propuesto. La primera es que la literatura que aborda la reconstrucción de confianza no parte de experimentos concretos en organizaciones administrativas, sino de estudios empíricos cualitativos y cuantitativos que tienen como objeto organizaciones específicas locales y estatales y de los cuales se extraen aprendizajes útiles para construir un camino. Se trata de una línea de investigación incipiente y por ello es difícil citar ejemplos donde se hayan puesto en práctica modelos. En su lugar, lo que se encuentran son recomendaciones en relación con lo aprendido desde la práctica.

En segundo lugar, la propuesta que presentamos en el punto de creación de confianza es justamente un esquema que destaca herramientas metodológicas y puntos calientes donde cabría poner el foco si se quiere conocer, diagnosticar y proponer iniciativas y reformas en pos de la creación de la confianza. Se trata de un ejercicio similar al que desarrollan instituciones como la OECD (2017) o la OGP (2017), y que busca guiar a quienes, en contextos adversos, no quieren darse por vencidos y se enfrentan a la titánica tarea de generar confianza e incardinan este esfuerzo en el marco de programas que, simultáneamente, luchan contra la corrupción, el clientelismo y la desigualdad.

1. RESTAURACIÓN DE LA CONFIANZA

En este apartado se recuperan tres textos de referencia que permiten visualizar las vías de reparación de la confianza a la vez que evidencian los

límites de la misma y ofrecen consejos útiles a los gestores de organizaciones.

1.1. *Recomponer legitimidad organizacional para reparar la confianza*

El primer trabajo, de Gillespie *et al.* (2014), distingue entre la restauración y reparación de la confianza detallando las fases de cada proceso. Se aborda el problema de recomposición de la legitimidad de una organización cuando ha ocurrido algún escándalo de corrupción o acto no ético y se desarrollan dos marcos analíticos diferentes.

Tabla 3. *Modelos complementarios de restauración y reparación de la confianza*

Modelos /Fases	1	2	3	4
Restauración	Investigación	Explicación	Penalización	Reformas
Reparación	Respuesta inmediata	Diagnóstico de las causas	Intervenciones de reforma	Evaluación

Fuente: elaborado a partir de Gillespie *et al.* (2014).

El modelo de *restauración* de la confianza está centrado en las teorías de los grupos de interés, la imagen corporativa, la justicia organizacional y la gestión de la crisis. Una organización que ha perdido confianza debe centrarse en los grupos afectados más evidentes y abordar: a) descubrimiento/investigación de lo sucedido, recurriendo a la colaboración voluntaria de los implicados, de modo directo e indirecto, y del público en general; b) explicación y comunicación que debe ser adecuada, honesta, sincera y libre de engaño; c) penalización de los actos deshonestos y oportunistas, lo que requiere aceptación del veredicto, de la pena y del castigo como equitativo, y d) reformas en aspectos técnicos, infraestructurales, humanos y sociales de la estructura interna de la organización y consistencia entre las acciones externas y su imagen externa.

El segundo modelo es el de *reparación*, que utilizando literatura sobre fallo organizacional, gestión de crisis, cambio estratégico y teoría de sistemas multinivel destaca la importancia de: a) respuesta inmediata que exprese conocimiento de los eventos ocurridos y remordimiento por ello; b) diagnóstico de las causas del fallo que sea adecuado, sistémico, transparente y a tiempo (en este punto la metodología debe integrar entrevistas con análisis documental y las reacciones de la prensa y los medios ante el escándalo); c) intervenciones de reforma que incluyan la expresión de disculpas, con

atribución de culpa interna y un sistema de cambios internos en la organización, y d) evaluación de lo que se ha implementado que sea también sistémico y transparente.

Ambos modelos parten de un control del daño desde dentro de la organización, son complementarios y varias de sus prescripciones se superponen, aunque en el primero la variable del tiempo y la rapidez juegan un papel más importante. Tras una violación de la confianza o escándalo ético, las aproximaciones defensivas caracterizados por la negación y/o defensa agresiva de la reputación de la organización puede tener un efecto contrario al esperado. Por el contrario, un acercamiento abierto y cooperativo que busca descubrir y explicar lo sucedido y castigar facilita la reintegración de la confianza y contribuye a restaurar el equilibrio en la relación dañada. También, el restablecimiento de una identidad organizacional (quiénes somos como organización) positiva y el *cambio de guardia* de los directivos aceleran la reintegración.

Una experiencia que nos ayuda a visualizar cómo poner en práctica un modelo de reparación y restauración es el sistema de transparencia y alertas contra la corrupción creado por la Generalitat Valenciana en 2016. La magnitud de casos de corrupción e imputados por delitos de estafa, malversación y soborno ocurridos en Valencia durante la legislatura previa condujeron al nuevo Gobierno a una estrategia que articuló medidas clásicas (formación para los empleados públicos, creación unidades de transparencia, código de conducta y Oficina de Control de Conflictos) con una herramienta digital (Sistema de Alertas Rápidas, una aplicación que cruza bases de datos sobre contratos y licitaciones, subvenciones y actividad de altos cargos con algoritmos de forma que el sistema identifica posibles irregularidades o indicios de malas prácticas). La integración de ambas medidas partió de un diagnóstico profundo y recibió el asesoramiento de expertos como Hervé Falciani e instituciones como Transparencia Internacional España, y todo ello en busca de establecer una identidad positiva del Gobierno de la comunidad (Campos Acuña, 2017; Ponce Solé, 2018).

1.2. Focalización en los afectados para la reparación de la confianza

El trabajo de Kramer y Lewicki (2010) propone reparar la confianza cuando han acontecido comportamientos irrespetuosos, promesas incumplidas y errores en el desempeño de sus funciones. Para ello pone el foco en la víctima de la violación y, a partir de tres perspectivas complementarias, articula aspectos racionales, emocionales y sociales de la confianza.

La primera perspectiva, denominada *atribucionista*, sugiere que las violaciones a la confianza cambian las atribuciones de intenciones y

acciones de la víctima desde una perspectiva positiva a otra negativa, por lo que los esfuerzos deben canalizarse en volver a que sean positivas. La estrategia reparadora para ello son las explicaciones y disculpas. Destacan la importancia de pedir disculpas a tiempo y cuanto antes y de que vayan acompañadas de asunción de responsabilidades, sean creíbles e incorporen un compromiso futuro de no repetición. La efectividad de las mismas dependerá no solo de quién la emite, sino de quién la recibe. Importa en este punto si el evento aparece como algo aislado o si por el contrario es un patrón que se repite, así como la predisposición de quien las recibe.

La segunda perspectiva pone el foco en el *equilibrio social* y analiza cómo la violación de la confianza altera el equilibrio social. Considera como estrategia reparadora las compensaciones a los dañados. Las compensaciones tangibles pequeñas pueden ser igual de efectivas que las grandes y las ofertas abiertas son más efectivas que las específicas. Cuando se combina la compensación (buscando salvar el daño objetivo) con las disculpas (tratamiento del daño subjetivo) se incrementa la reparación a largo plazo y se evita que la reparación sea una retórica vacía.

Por último, la tercera perspectiva se centra en observar cómo el incremento de intercambios negativos debe remediarse con cambios en el *ambiente* de las relaciones. Las soluciones estructurales son claves para minimizar el riesgo de violaciones de la confianza en el futuro. En este punto se destaca la importancia de articular nuevas reglas, procesos regulatorios, sistemas de monitoreo y controles informales.

Tabla 4. *Perspectivas y vías de reparación de la confianza*

Perspectivas	Vías de reparación
Atribucionista	Explicaciones y disculpas
Equilibrio social	Compensaciones
Cambios en el ambiente	Soluciones estructurales

Fuente: elaboración a partir de Kramer y Lewicki (2010).

1.3. *Mecanismos para la reparación de la confianza*

El trabajo de Bachmann *et al.* (2015) identifica seis mecanismos de reparación de la confianza cuya combinación puede resultar eficaz.

Tabla 5. *Mecanismos de reparación de la confianza*

Mecanismos-Fines	
Construcción de sentidos	Proceso de aprendizaje colectivo
Rituales y actos simbólicos de condena	Resolver las emociones negativas causadas por la violación
Regulación y control	Establecer mecanismos de control formal
Cultura ética	Controles informales de los comportamientos
Transparencia	Compartir información relevante de la organización y su funcionamiento
Transferencia	Pegarse a una institución confiable

Fuente: elaboración a partir de Bachmann *et al.* (2015).

El primero de ellos es la *construcción de sentidos colectivos*, que involucra hacer comprensible en palabras lo sucedido, esto es: explicación de lo que fue mal, de por qué fue mal y de aquello que se debe reformar para prevenir futuras violaciones. Este mecanismo suele verse como iniciático y esencial en un proceso de reparación de la confianza y se operacionaliza en investigaciones, encuestas y entrevistas. Es aconsejable guiar el proceso con delicadeza, puesto que cuando se buscan y atribuyen responsabilidades no se está ajeno a presiones e influencias políticas y se puede paradójicamente terminar reforzando la desconfianza.

El segundo mecanismo es de tipo relacional y busca resolver las emociones negativas. Para ello aborda los *rituales y actos simbólicos* de condena, como por ejemplo explicaciones, disculpas públicas, penas o compensaciones para, a partir de ellos, aplacar la sensación de injusticia que queda en los afectados y genera un desequilibrio social.

El tercer mecanismo propone el desarrollo de una *regulación y control formal* que suele materializarse en nuevos códigos de conductas donde se explicitan sanciones e incentivos a fin de orientar la conducta de los miembros de la organización. La efectividad de las nuevas reglas para prevenir futuras violaciones dependerá de la claridad con que se formulan, su difusión y comunicación, su efectiva aplicación, el compromiso con dichas normas que se perciba por parte de las autoridades de la organización y el acatamiento que generen.

El cuarto mecanismo está emparentado con el mecanismo anterior, pero a diferencia de él no busca crear normas formales, sino la socialización de *códigos éticos* existentes (como pueden ser los códigos deontológicos de médicos

o científicos) que pudieran ser adoptados moral e internamente por los miembros de la organización. En este punto es interesante la figura de un líder o referente organizacional para sensibilizar y contagiar a los grupos.

El quinto mecanismo es la *transparencia y rendición de cuentas*, que propone la institucionalización de un monitoreo constante de la organización por parte de auditorías externas y públicas, compartir los resultados de las mismas y la protección de anonimato contra los denunciantes. Este tipo de mecanismo puede jugar un rol relevante en épocas de crisis fiscal o escenarios de un fuerte desprestigio de la institución.

El sexto y último mecanismo es el de *transferencia de confianza*. La recomposición de la confianza se buscaría mediante la asociación o acercamiento a una organización que goce de confianza o siguiendo un proceso objetivo y externo que garantice que se alcanzan ciertos estándares objetivos de calidad. Ejemplos de estos son las certificaciones, membrecías, afiliaciones y/o premios.

En síntesis, los tres trabajos analizados destacan que la confianza dañada puede ser restaurada cuando los individuos observan una serie de acciones consistentes y combinan diferentes mecanismos que busquen restablecer el afecto y respeto hacia la organización a la vez que revertir los sentimientos negativos hacia ella. En casos de eventos antiéticos o escándalos de corrupción, las respuestas inmediatas y de rechazo contundente son el primer paso. Luego debe indagarse lo sucedido para poder explicarlo hacia dentro de la organización y comunicarlo hacia fuera.

Lo cierto es que una estrategia de recomposición de la confianza no se agota en una medida ni en actos simbólicos como disculpas² (aunque estas sean útiles como primera medida). No debe subestimarse a los usuarios, clientes o sujetos afectados por una organización, y debe tratarse de entender tanto el hecho o acto del que deriva la desconfianza como el contexto político, social y económico en donde se inserta para dar una respuesta integral y eficaz al problema. Las disculpas y compensaciones no alcanzan si no hay cambios estructurales y culturales y de controles formales e informales que prevengan hechos futuros. Las medidas de apertura y transparencia pueden ser útiles para reconducir el camino y recomponer el vínculo dañado.

Un ejemplo interesante para ilustrar este enfoque es el esfuerzo por recuperar la confianza pública ante un escándalo de corrupción como la EXPO de

² Las disculpas para ser efectivas deben contener: la explicitación clara de la disculpa, las expresiones de remordimiento, la oferta de restitución, el autocastigo y la petición de disculpas. Si a esto le sigue una promesa de comportamiento ejemplar en el futuro y una explicación de la transgresión, la disculpa tiene mayor efecto (Schweitzer *et al.*, 2004).

Milán en 2015. A raíz de una serie de denuncias de fraude en la asignación de contratos de construcción de la infraestructura de la EXPO y del arresto de seis personas en 2014, la Autoridad Nacional Anticorrupción y la OECD firmaron un memorándum de supervisión que incluía supervisión financiera, adjudicación de contratos y notas legales y de gobernanza. A ello se sumó un ejercicio de transparencia general que consistió en reflejar en una página web todo lo anterior. Las nuevas regulaciones y el asociarse a instituciones internacionales que gozan de confianza contribuyó a evitar ilegalidades y corrupción, a la vez que garantizar la consecución de la obra con integridad y transparencia, reconstruyendo así la confianza en la institución (OECD, 2016).

2. CREACIÓN DE LA CONFIANZA

Como sugeríamos al inicio, existen pocas referencias sobre cómo proceder cuando se parte de desconfianza generalizada o crónica hacia las instituciones. No estamos ante un hecho aislado que viola la confianza, sino en una situación donde los escándalos de corrupción refuerzan la apatía y el desinterés en las instituciones en general.

En escenarios como el latinoamericano, la falta de confianza está asociada históricamente a un fracaso del Estado y de la institucionalidad formal, y a la pervivencia de otros órdenes e instituciones informales como reguladores eficientes de la convivencia. Los ciudadanos no se sienten parte de un colectivo social o creen que el Estado los ignora o se desentiende de ellos Güemes y Wences, 2019).

La relación de los ciudadanos con sus instituciones es pragmática y no existe un sentimiento de apego, respeto o confianza hacia las organizaciones formales que sea independiente de las personas que trabajan en ellas o de aquellas que las gobiernan. Cuando se puede obtener algún servicio, se siente más como una conquista personal frente a un rival antes que como la realización de un derecho. Esto conduce a que no existan percepciones de confianza asimilables a las que se pueden obtener en otras latitudes (Nino, 1992; García Villegas, 2010).

Se trata de un círculo vicioso del que es difícil salir, y que obedece a un dilema de acción colectiva: la desconfianza en los demás conduce a que uno se comporte de modo oportunista en tanto cree que los otros harían lo mismo si tuvieran la opción. Paradójicamente, los ciudadanos están dispuestos a comportarse de modo correcto siempre que los demás también lo hagan. Para romper esta trampa (además de cambios estructurales) deben crearse nuevas memorias colectivas donde una idea de *nosotros* articule relato y suerte individual con la social, se compartan metas y expectativas futuras (Rothstein, 2000).

Las soluciones a este tipo de desconfianza no han sido cabalmente desarrolladas en la literatura. Probablemente existe una especie de derrotismo, un convencimiento de que nada se puede hacer en el corto o medio plazo. Evitando caer presa de la fatiga y agotamiento que genera el pensar que debe esperarse el cambio estructural para luego pensar en estas cuestiones, en este trabajo recurrimos a la literatura existente buscando pistas sobre cómo afrontar el desafío y poner el tema sobre la mesa.

El trabajo de Berman (1997) nos resulta de gran utilidad para iniciarnos. Analiza tres estrategias que implementan los Gobiernos para luchar contra el cinismo: información, participación y reputación, entre las que destaca la importancia de las participativas como las más efectivas.

Tabla 6. *Estrategias de gobierno de lucha contra el cinismo ciudadano*

Tipo de estrategia	Objetivo
Comunicación e información	Explicar lo que se hace desde el Gobierno
Participación	Sentirse parte del gobierno e incorporarlos en los procesos de decisión pública
Reputación	Comunicar mejor lo que el Gobierno hace

Fuente: elaboración a partir de Berman (1997).

La primera de las estrategias, la *informativa*, tiene por fin que los ciudadanos conozcan todo lo que el Estado hace por ellos, que tomen conciencia de los servicios públicos a los que acceden regularmente y que no relacionan con el Estado. Esta estrategia busca desmontar los prejuicios negativos y generales que están difundidos en la sociedad (burofobia) y que no están acompañados necesariamente de experiencias negativas de interacción, sino que responden a un clima generalizado de rechazo a lo estatal, a un desencanto expandido (Del Pino, 2005). Como acciones concretas, Bergman cita mecanismos de comunicación donde las instituciones expliquen de modo claro lo que hacen y cómo lo hace (su desempeño). Estas estrategias, que podrían entenderse como ejercicios de transparencia y rendición de cuentas, son un esfuerzo por vincularse con los ciudadanos, explicando cómo se atiende, balanceando intereses diferentes y mostrando cuáles fueron los resultados y usos de los impuestos recaudados.

La segunda estrategia apela a incorporar a los ciudadanos en la gobernanza de lo social. *Mecanismos participativos* como audiencias públicas, presupuestos participativos, iniciativas deliberativas, diseños colaborativos, uso de

paneles para tratar cuestiones que suscitan controversia, etc. son algunas de las propuestas. Esta línea de trabajo propone que la participación ciudadana fomenta la cultura cívica y aumenta la legitimidad de los marcos discursivos que acogen los procesos democráticos, desarrolla la tolerancia, reduce la distancia entre funcionarios públicos y ciudadanos, mejora la empatía e integra diferentes puntos. Estas acciones puede ser clave para construir ciudadanía y democracia sustantivas y luchar contra el cinismo (Güemes y Resina, 2019).

Un estudio cualitativo realizado en Atlanta, ciudad estadounidense con un núcleo urbano y región metropolitana extensa y populosa, demuestra cómo: a) procesos participativos donde los funcionarios públicos se acercan física y socialmente a donde habitan los ciudadanos permite recortar distancias y remover barreras asociadas a la autoridad e iniciar la confianza, y b) entablar procesos participativos donde los objetivos de proyectos y servicios se deciden con la ciudadanía es una forma de compartir poder en la toma de decisiones y sirve para sostener la confianza de la ciudadanía en los funcionarios (Corbett y Le Dante, 2018).

En sentido similar, el estudio de Wang y Wan Wart (2007) analiza la confianza que suscita la participación pública directa o indirecta de los ciudadanos en la articulación o evaluación de objetivos administrativos, niveles de servicio, pautas administrativas y resultados generales en una muestra de ciudades estadounidenses de más de 50 000 habitantes. Sus resultados indican que la confianza pública aumenta cuando en los procesos participativos los funcionarios públicos demuestran integridad, honestidad y liderazgo moral y cuando la ética se institucionaliza en el gobierno a través de sesiones de capacitación, talleres, códigos de ética y similares.

La tercera estrategia se complementa con la primera y busca construir una *reputación* de la institución yendo más allá de la información y avanzando en la comunicación de aquello que se hace bien. Entran aquí la difusión de premios o distinciones obtenidas, responder de modo adecuado y ágil a los comentarios negativos que los ciudadano hacen en medios, diseñar campañas para mejorar la imagen, demostrar el compromiso con sanciones a comportamientos antiéticos o informar regularmente de los estándares éticos que se manejan en la institución.

Un ejemplo de iniciativas que responden al primer y tercer modelo es la plataforma Colibrí, desarrollada por la Veeduría Distrital de Bogotá (Colombia). Esta herramienta se crea en 2017 y permite realizar el seguimiento de los compromisos que suscriben organizaciones ciudadanas con la Administración distrital en Bogotá. Su propósito es fortalecer la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el control social para recuperar la confianza en instituciones municipales. Los resultados, aunque preliminares, ilustran cómo el esfuerzo es bien recibido y reconocido positivamente

por espacios y organizaciones que tenían visiones negativas de la institución (Veeduría Distrital, 2018)³.

Un ejemplo de la segunda estrategia es el proceso participativo vinculados al desarrollo de planes de gestión de las Cuencas Internas de Cataluña, que duró cinco años y estuvo a cargo de la Agencia Catalana del Agua (Departamento de Medioambiente). Dicha experiencia permitió a las personas y funcionarios conocerse y conseguir familiaridad, superar distancias y empezar a creer en el otro como base de la confianza. Para ello resultó clave: a) un diseño del proceso participativo con reglas claras y una gestión sincera de las expectativas, sin despertar falsas esperanzas ni esconder potenciales problemas y limitaciones; b) una conducción del proceso capaz de generar relaciones de respeto mutuo (donde se aborde el desacuerdo y se establezca una forma de gestionar y convivir con esas diferencias); c) el tiempo extendido que permitió la construcción de las relaciones (calendario pausado con oportunidades para una interacción continua que permita conocer y reconocer al otro), y d) la participación activa de responsables y técnicos públicos con capacidad de decisión (esto dota de credibilidad al proceso mismo y permite responder mejor a los interrogantes y las propuestas de los participantes) (Brugué *et al.*, 2018).

En el apartado que sigue avanzamos sobre los lineamientos que dejamos meramente esbozados y sin desarrollar en un trabajo previo (Güemes y Brugué, 2017) y presentamos una hoja de ruta que ofrece claves para desarrollar un plan de creación de confianza en las organizaciones públicas en escenarios de apatía y problemas estructurales. Claramente no es lo mismo diseñar estrategias de creación de la confianza para una Administración de gobierno subestatal que para una oficina específica a nivel estatal o un área de servicios públicos municipales. Es preciso en cada caso un diagnóstico ajustado a fin de que las soluciones sean eficaces y tener presente que la confianza que se genere en una organización no es fungible ni se traslada automáticamente a otras organizaciones u otros niveles de gobierno (Morgenson *et al.*, 2011).

IV. HOJA DE RUTA PARA LA CREACIÓN DE LA CONFIANZA

La propuesta que presentamos a continuación tiene como objetivo eludir remedios generalizados, así como el isomorfismo en materia de respuestas. La hoja de ruta busca dar pautas de acción y un protocolo de seguimiento con preguntas y propuestas metodológicas que pueda ser útil a los actores políticos y funcionariales que se aventuran en la titánica tarea de crear confianza para

³ Véase: <http://colibri.veeduriadistrital.gov.co/> [último acceso 17 de junio de 2020].

poder entablar relaciones colaborativas. Está claro que la misma tiene poder limitado donde las condiciones estructurales del sistema son adversas, pero lo mismo sucede con la lucha anticorrupción en países corruptos: a pesar de que parece imposible cambiarlo, los esfuerzos y hojas de ruta no se detienen.

Tabla 7. *Hoja de ruta para la creación de la confianza*

DIAGNOSTICAR	RESPUESTA INTEGRAL	CLAVES CAMBIO CULTURAL
Conocer y comprender la historia y actualidad de la AP del lugar	Dimensión racional : información, transparencia, comunicación	Promover herramientas y procesos deliberativos entre funcionarios y ciudadanos
Identificar y definir cuál es la organización de la AP sobre la que trabajaremos	Dimensión afectiva : propuestas de participación ciudadana y encuentro	Crear ambientes que promuevan la creatividad y rompan el pensamiento de grupo
Diferenciar y caracterizar las principales causas de la desconfianza	Dimensión social : trabajar estereotipos negativos y desarrollar imaginarios colectivos	Institucionalizar comunidades de prácticas, <i>labs</i> y espacios de experimentación

Fuente: elaboración propia.

1. DIAGNOSTICAR

Diagnosticar correctamente es el primer paso y supone indagar en los contextos y entornos de una organización como hacia dentro de la misma y observar su modo de vincularse y relacionarse con el afuera para identificar causas, mapear factores y definir los rasgos y dimensiones de la desconfianza.

Lo suyo es empezar por comprender en profundidad el tipo de Administración pública sobre la que se trabaja. Preguntas orientativas: ¿cómo es y qué historia tiene el sistema burocrático sobre el que trabajaremos? ¿Qué reformas recibió recientemente? ¿Se implementan en dicha organización iniciativas de participación y gobierno abierto? ¿Cuáles son los resultados?

En segundo lugar, se procede identificando y definiendo cuál es la organización específica sobre la que se busca crear confianza. Proceder de lo general a lo particular: ¿qué tipo de organización dentro de la burocracia queremos cambiar? ¿Qué tipo de personal? ¿Qué ámbito de actuación tiene: nacional, regional, local o barrial? ¿Es dicha institución proveedora de servicios públicos

generales, como un Ministerio de Defensa, o de bienes públicos concretos como puede serlo un centro de asistencia social barrial?

En tercer lugar, es fundamental diferenciar y caracterizar las principales causas de la desconfianza en la institución: ¿se trata de una percepción asentada en la evaluación del servicio o producto que da la institución, en el modo en que se desarrolla el proceso y ejecuta la atención o servicio al ciudadano, o en un prejuicio generalizado? ¿Se han realizado encuestas o desarrollado indicadores para medir la satisfacción de los ciudadanos con los servicios o bienes que la organización presta, con su atención al público o con la propia organización?

Las herramientas metodológicas para esta primera etapa deberían combinar análisis de bases de datos oficiales y encuestas ciudadanas con estrategias de análisis cualitativos como entrevistas, etnografías o grupos de discusión. Desarrollar un buen diagnóstico requiere tiempo y recursos para su desarrollo. Invertir en ello es necesario si se quiere avanzar con certeza en los próximos pasos (COI National Centre for Public Sector Innovation, 2018)

2. RESPUESTA INTEGRAL

Las estrategias de respuesta para la creación de confianza deben ser multidimensionales y complementarias. Si la confianza tiene tres dimensiones (racional, afectiva y social), habrá que trabajar en todas. Conocer el principal factor que está afectando la confianza ayuda a visualizar dónde priorizar, pero sin restar atención a las otras dimensiones. Probablemente, sea conveniente generar estrategias sectorizadas y específicas teniendo en cuenta diferentes públicos. La ciudadanía no es una unidad homogénea y, por tanto, las estrategias de revinculación deberían atender esta diversidad.

Los sujetos, en general, no saben cuál es el desempeño de las instituciones en tanto solo interactúan limitada o esporádicamente con ellas. Por ello, proveer información sobre su funcionamiento es fundamental pero no suficiente para mejorar sus creencias y la imagen sobre la misma (James, 2010).

Cuando los ciudadanos forman sus juicios sobre la legitimidad de las autoridades se interesan mucho más en aspectos del proceso como son la justicia, la imparcialidad (no favoritismo), la equidad (distribución y atención según sus necesidades), el respeto y la cortesía (trato amable) y la honestidad (no corrupción) que en los resultados concretos de la acción, incluso cuando esos resultados van en contra de sus propios intereses. Los juicios están más ligados a cuestiones éticas que a los potenciales resultados o a la deseabilidad o no de las decisiones (Van Ryzin, 2011).

En lo relativo a la dimensión de afectividad de la confianza, cabe destacar las estrategias de *marketing* de la organización y de creación de una identidad inclusiva y de cómo el respeto mutuo entre los actores y la búsqueda de metas

compartidas puede ser importante. En este caso cobra relevancia el liderazgo de quien comande el proceso, las narrativas identitarias que se usen, de lo inclusivas que sean y su capacidad movilizadora (Gillespie *et al.*, 2014: 394).

Las políticas de gobierno abierto pueden ser también funcionales en la creación de confianza. Sin embargo, tales políticas crean confianza siempre que lo que los ciudadanos encuentren dentro del gobierno sea digno; si no, puede suceder lo contrario y tener efectos disfuncionales (Bouckaert, 2012: 106-107).

3. CAMBIO DE CHIP

Si asumimos que la creación de confianza depende en buena parte de un cambio de funcionamiento y de actitud de los propios funcionarios públicos y de la ciudadanía en su manera de actuar y de ver el mundo, entenderemos que esto no puede ocurrir de la noche a la mañana. El cambio cultural es más una maratón que un *sprint*, y en este camino la literatura apuesta por:

- a) introducir herramientas y procesos de democracia deliberativa que reúnan funcionarios y ciudadanos, les permitan verse y escucharse y aprender a trabajar juntos (Yang, 2006; Brugué *et al.*, 2018). Esto permite desarrollar perfiles de funcionarios con nuevas lógicas, actitudes, y maneras de hacer dentro del Gobierno que contribuyan a reprogramar la AP. La idea de reclutar los *geeks in jeans*⁴ tiene cada vez más sentido en términos de atracción de talento, pero especialmente de introducir nuevas lógicas y formas dentro de la Administración (Sylvester, 2013);
- b) diseñar estrategias que alteren el pensamiento grupal y/o de enjambre que conduce a la uniformidad de ideas y comportamientos que refuerzan el conformismo. Crear ambientes que promuevan la creatividad y un nuevo *back office*⁵, siempre teniendo como referencia los valores y garantías de lo público (Ramió, 2017);
- c) fomentar el desarrollo de las comunidades de prácticas, los *labs*, las cocinas de innovación y demás espacios de experimentación. En estos

⁴ La idea de *geeks in jeans* hace referencia a una nueva generación de jóvenes creativos que visten informalmente, como lo hacía Steve Jobs, y se van integrando en estructuras e instituciones cuestionando no solo los modos de vestir, sino de hacer las cosas.

⁵ *Back office* es una idea que se ha popularizado para referir a la trastienda de una oficina u organización, a los códigos y maneras de operar que no se ven pero resultan fundamentales para entender el producto final.

escenarios es donde se generan prácticas informales proclives a innovar y desarrollar nuevas formas de pensar que sirven para devolver el sentido y placer de hacer cosas por el bien común que los funcionarios públicos, agobiados y extenuados, han ido perdiendo (Rey, 2018; Mulgan, 2014).

Los desafíos en esta materia son los más arduos, pero no por ello deben dejarse fuera de tratamiento. Si nuestro modelo de gobierno apuesta por la la cogestión y la cocreación de políticas, se requiere una nueva cultura que genere patrones de hacer las cosas de modos innovadores, creativos, dialógicos y transparentes. Los trabajos de Bichieri (2016) en relación con el cambio de normas sociales son un punto de entrada relevante y a tener en cuenta por quienes estén interesados en el cambio cultural.

V. CONCLUSIONES

Dada la importancia del tema, y el interés que despierta entre académicos, políticos y *practitioners*, va siendo hora de que la tematización de la confianza se complejice y su tratamiento reconozca las diferentes dimensiones que la componen. La confianza en las instituciones tiene un correlato cognitivo/racional, otro afectivo/emocional y otro sociológico/rutinario. La tarea de trabajar en los tres frentes es complicada y requiere de un análisis caso por caso y en profundidad; de otra manera se corre el riesgo de simplificar y apostar por lo fácil, que no es necesariamente sinónimo de eficaz.

Asimismo, la confianza puede dirigirse a diferentes objetos sean personas o instituciones. Si centramos el foco en la Administración pública, es importante que se entienda que hay al menos tres factores que conducen a los ciudadanos a confiar en ella: la calidad y cobertura de los servicios públicos y la satisfacción que se encuentra en ellos; la imparcialidad y justicia con la que se gestiona la provisión de dichos servicios públicos, y las imágenes sociales positivas y negativas que sobre la institución se han construido históricamente. Las respuestas de reparación o creación no deben ignorar ninguno de los tres, pero están obligadas a analizar en el caso concreto cuál es la que tiene mayor peso explicativo y actuar con especial énfasis en ella.

El objetivo de este trabajo es resumir y sistematizar lo que se sabe sobre reparación y creación de confianza, generar un marco analítico que permita abordar escenarios y contextos diferentes y actuar como catalizador de nuevos trabajos académicos sobre el tema, a la vez que promover una guía que sirva a quienes están interesando en explorar estos temas desde las instituciones. No es un trabajo empírico en el que se presentan resultados, sino una propuesta

de análisis diferenciado que propone un marco desde el cual comprender un fenómeno complejo, a la vez que actuar en él. Se trata de combatir el pesimismo y la desesperanza mediante la apertura de caminos alternativos, configurar una intención y deseo de cambio, la meta a la que queremos llegar, y crear el canal para que se haga realidad (Mejía Arango, 2019; Mockus, 2019).

Uno de las metas de este trabajo era prestar atención a escenarios donde la confianza es especialmente baja desde siempre. Por ello, se considera importante diferenciar casos donde la confianza se ha roto o dañado de otros donde nunca existió o se confunde con la apatía. Esta caracterización resulta útil para pensar latitudes como la latinoamericana, muy diferentes a la europea y anglosajona, pero también para actuar a conciencia según el tipo de organización de que se trate. Ello supone que, previo a lanzar una estrategia de reconstrucción o creación de la confianza, es conveniente una caracterización no solo de la historia de las relaciones entre ciudadanía e instituciones, sino también una arqueología de la organización concreta sobre la que se buscará trabajar.

Si estamos ante un caso de ruptura o debilitamiento de la confianza, la combinación de herramientas que ofrece la literatura puede ser de utilidad. En este sentido, centrarse en los afectados es clave, así como también el desarrollar una estrategia integral que incluya visibilizar hechos que contribuyeron a romper o tensar los vínculos entre una organización y sus usuarios o destinatarios, encontrar los mecanismos adecuados para penalizar y castigar al responsable y la redefinición de nuevas reglas de juego.

Si, por el contrario, nos enfrentamos a una falta de confianza asociada a apatía o cinismo, la tarea que acometer es más compleja y demandará mayores esfuerzos, pues se trabaja en un contexto adverso. Para facilitar esta tarea y evitar la angustia y desazón que suelen generar estos escenarios, que conducen la mayor parte de las veces a un pesimismo y derrotismo anticipado («nada se puede hacer»), proponemos la hoja de ruta. No se trata de una caja de herramientas, sino, muy al contrario, una guía de viaje para ser completada y detallada por aquellos que se embarcan en él. La hoja de ruta solo indica pasos relevantes, puntos calientes y tareas que deben acometerse, pero no define ni caracteriza las mismas en tanto no existe una talla única ni un camino unívoco. Es una guía que construir y definir por aquellos actores que se lancen a la tarea y que tendría mucho sentido que se definiera y precisara en colaboración con los afectados e interesados, sean estos usuarios o ciudadanía en general.

Antes que un punto de llegada o una receta infalible, ofrecemos un punto de partida para abrir el debate y revertir colectivamente aquello que tanto daño hace a sociedades que buscan reforzar su democracia, profundizar su desarrollo y mejorar la eficacia de sus Estados. Está claro que construir o sostener laberintos es imprudente y hace que quienes los sufren sientan confusión y humillación, animándolos a construir sus propios laberintos como venganza.

Hablar y compadecerse de la falta de confianza, asumir que ello no puede cambiarse y dar por perdido todo esfuerzo para cambiar las cosas, es caer presos del pesimismo de la inteligencia, de la pasividad política de la voluntad y del escepticismo hacia el porvenir. Se necesita entablar y experimentar estrategias políticas que se asienten en la realidad específica de cada caso y a partir de ahí intentar crear o reparar una confianza que se antoja central para la gobernanza social, la democracia y el desarrollo.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arrow, K. (1974). *The Limits of Organization*. New York: Norton.
- Bachmann, R., Gillespie, N. y Priem, R. (2015). Repairing Trust in Organizations and Institutions: Toward a Conceptual Framework. *Organizational Studies*, 39 (9), 1123-1142. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0170840615599334>.
- Berman, E. (1997). Dealing With Cynical Citizens. *Public Administration Review*, 57 (2), 105-112. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/977058>.
- Bicchieri, C. (2016). *Norms in the wild: how to diagnose, measure, and change social norms*. New York, NY: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190622046.001.0001>.
- Bjørnskov, C. (2006). The multiple facets of social capital. *European Journal of Political Economy*, 22, 22-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.05.006>.
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60 (1), 91-115.
- Brix, H., Lust, E. y Woolcock, M. (2015). *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington: World Bank. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0456-4>.
- Brugué, Q., Feu, J. y Güemes, C. (2018). Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática. *Revista de Sociología e Política (Brazil)*, 26 (67), 129-152. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1678987318266707>.
- Campos Acuña, C (2017). Encaje del SALER en el nuevo marco legal de lucha contra la corrupción: una herramienta de compliance. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 5, 16.
- COI National Centre for Public Sector Innovation (2018). A guide to evaluating public sector innovation. The National Centre for Public Sector Innovation. Disponible en: <https://bit.ly/36p27HH>.
- Coleman, J. (2001). Capital Social y creación de capital humano. *Zona Abierta*, 94/95, 47-81. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/228943>.
- Corbett, E. y Le Dante, C. (2018). Going the Distance: Trust Work for Citizen Participation. En *Proceedings of the 2018 CHI conference on human factors in computing systems* (pp. 1-13). New York: ACM. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/3173574.3173886>.

- De Greiff, P. (2009). El esclarecimiento de la verdad, confianza y la norma de derecho. En M. Bergman y C. Rosenkrantz (coords.). *Confianza y Derecho en América Latina* (pp. 217-236). México: CIDE; Fondo de Cultura Económica.
- Del Pino, E. (2005). Attitudes, Performance and Institutions. Spanish Citizens and Public Administration. *Public Performance and Management Review*, 28 (4), 512-531.
- Denise, L. (1999). Collaboration vs. C-Three (Cooperation, Coordination, and Communication). *Innovating*, 7 (3), 25-35.
- Easton D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons.
- García Villegas, M. (2010). Individuos sin sociedades. Sobre la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. En M Villoria Mendieta y M. I. Wences Simon (coords.). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras* (pp. 135-158). Madrid: Catarata.
- García-Pelayo, M. (1974). *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Madrid: Alianza.
- Gillespie, N., Dietz, G. y Lockey, S. (2014). Organizational Reintegration and Trust Repair after an Integrity Violation: A Case Study. *Business Ethics Quarterly*, 24 (3), 371-410. Disponible en: <https://doi.org/10.5840/beq2014437>.
- Goodsell, C. (1985). *The Case For Bureaucracy*. New Jersey: Chatam House Printing.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/225469>.
- Güemes, C. (2019). Marco conceptual: confianza y cohesión social. En V. A. Eurosocial, Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina (págs. 7-29). Madrid: EUROSOCIAL.
- Güemes, C., & Brugué, Q. (2017). Confianza y Gobierno Abierto en América Latina. En A. Nasser, & A. R. Ramírez- Alujas, Desde Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe: hacia una nueva arquitectura para enfrentar los desafíos de la agenda 2013 para el Desarrollo Sostenible (págs. 253-282). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Güemes, C., & Resina, J. (2019). 'Come together?' Citizens and civil servants dialogue and trust. *Aust J Publ Admin*, 78 (2), 155-171.
- Güemes, C., & Wences, I. (2019). Comportamientos incumplidores, reflexiones sobre las emociones, motivos y contextos que hay detrás y los posibles remedios políticos. *Revista Paper*, 104 (1), 77-99.
- Guerrero, A. (2011). *Rebuilding trust in government via service delivery: The case of Medellin, Colombia*. Washington, D.C.: World Bank.
- Herreros, F. (2002). *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- y Criado, H. (2009). Social trust, social capital and perceptions of immigrant. *Political Studies*, 27, 337-355. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00738.x>.
- International Institute of Administrative Sciences, IIAS. (2014). *Improving Administrative Sciences Worldwide*. Report of International Congress of IIAS Trust in Public Administration. Rio de Janeiro.
- James, O. (2010). Performance measures and democracy: information effect on citizen in field and laboratory experiments. *Journal of Public Administration research and Theory*. 21 (3), 399-418. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq057>.

- Knack, S. y Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1251-1288. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/003355300555475>.
- Keast, R., Brown, K. y Mandell, M. (2007). Getting The Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies. *International Public Management Journal*, 10 (1), 9-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10967490601185716>.
- Kramer, R. M., y Lewicki, R. J. (2010). Repairing and Enhancing Trust: Approaches to Reducing Organizational Trust Deficits. *Academy of Management Annals*, 4, 245-277. Disponible en: <https://doi.org/10.5465/19416520.2010.487403>.
- Landau, M. (2009). La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires. *Perfiles Latinoamericanos*, 17 (34), 111-124.
- Lechner, N. (2002). *La recomposición del Nosotros: un desafío cultural*. New York: PNUD.
- Levi, M. (1998). A State of Trust. En V. Braithwaite y M. Levi (eds.). *Trust and Governance* (pp. 77-101). New York: Russel Sage Foundation.
- y L. Stoker (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3 (1): 475-507. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>.
- Lewis, D. y Weigert, A. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Force*, 63 (4), 967-985. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2578601>.
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Barcelona: Anthropol.
- Ma, D. y Yang, F. (2014). Authoritarian Orientations and Political Trust in East Asian Societies. *East Asia*, 31 (4), 323-341. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12140-014-9217-z>.
- Mejía Arango, J. (2019). Ver, mover, conmover. Cultura ciudadana para enfrentar problemas públicos. En A. Eslava (comp.). *Lo mejor de las personas. Teoría, intervención y agenda de la cultura ciudadana* (pp. 153-159). Medellín: Editorial EAFIT; Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana.
- Messner, D. (1999). Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas. En K. Esser (ed.). *Competencia global y libertad de acción nacional*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Miller, A. H. (1991). Confidence in Government During the 1980s. *American Politics Quarterly*, 19 (2), 147-173. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1532673X9101900201>.
- Morgeson III, F. V., Vanamburg, D. y Mithas, S. (2011). Misplaced trust? Exploring the structure of the e-government-citizen trust relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 257-283. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq006>.
- Möllering, G. (2006). *Trust beyond risk The leap of Faith*. Oxford: Elsevier.
- Mockus, A. (2019). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. En A. Eslava (comp.). *Lo mejor de las personas. Teoría, intervención y agenda de la cultura ciudadana* (pp. 21-43). Medellín: Editorial EAFIT; Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana.
- Mulgan, G. (2014). *The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs*. London: Social and Public Labs.
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Ariel.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>.

- Offe, C. (1999). How can we Trust our Fellow Citizens? En M. Warren (ed.). *Democracy and Trust* (pp. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511659959.003>.
- Open Government Partnership, OGP (2017). *Trust: the fight to win it back*. Open Government Partnership.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD (2016a). High-Level Principles for Integrity, Transparency and Effective Control of Major Events and Related Infrastructure. Paris: OECD Publishing.
- (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing.
- Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science*, 6, 129-142. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400000594>.
- Persson, A, Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (3), 449-471. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>.
- Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 33-50.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. y Löffler, E. (2006). *Making Quality Sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce, Co-evaluate*. Finland: Ministry of Finance. Disponible en: <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/521075>.
- Ponce Solé, J. (2018). La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 6, 1-19.
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *American Review of Sociology*, 24, 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.1>.
- y Vickstrom, E. (2011). Diversity, Social Capital, and Cohesion. *Annual Review of Sociology*, 37, 461-479. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150022>.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s8r7>.
- (2001). La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta*, 94-95, 89-104.
- Raaphorst, N. (2013). Public officials' expectations about citizens' unknown intentions and behaviour The role of trust in the public encounter. En *Proceedings from NIG Annual Work Conference*.
- Ramió, C. (2017). *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la Información*. Madrid: Tecnos.
- Rey, A. (2018). ¿Por qué hay que prototipar en la Administración Pública (y en todos los sitios)? (post-564). *Amalio Rey* [blog]. Disponible en: <https://bit.ly/3n5k4AU>.
- Rothstein, B. (2000). Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12, 477-501. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0951692800012004007>.
- (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490323>.

- (2008). *Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital?* QOG Working Paper Series, 16.
- y Stolle, D. (2002). *How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*. Disponible en: <https://bit.ly/36hAEr5>.
- and Uslaner, E. (2005). All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58, 41-72. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0022>.
- Schweitzer, M., Ordóñez, L. y Douma, B. (2004). Goal Setting as a Motivator of Unethical Behavior. *Academy of Management Journal*, 47 (3), 422-432. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20159591>.
- Sides, J. (1999). It takes two: The reciprocal relationship between Social Capital and Democracy. *Working Paper Institute of Governmental Studies*. University of California.
- Sims, H. (2001). *Public Confidence in Government, and Government Service Delivery*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Stensöta Olofsdotter, H., Frykman, J. y Rothstein, B. (2009). Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State. *Ethnologica Europaea*, 39 (1), 7-46.
- Sztompka, P. (2000). *Trust: A Sociological Theory*. Port Chester, NY: Cambridge University Press
- Sylvester, R. (2013). Geeks in jeans are the Treasury's new heroes. *The Times*, 30-07-2013. Disponible en: <https://bit.ly/33f2qCR>.
- Tillmar, M. y Lindkvist, L. (2007). Cooperation against all odds: Finding reasons for trust where formal institutions fail. *International Sociology*, 22 (3), 343-366. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0268580907076575>.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.824504>.
- Van de Walle, S. V. (2008). Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1), 45-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852307085733>.
- Van de Walle, S. y Lahat, L. (2016). Do Public Officials Trust Citizens? A Welfare State Perspective. *Social Policy and Administration*, 51 (7), 1450-1469. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/spol.12234>.
- Van Ryzin, G. G. (2011). Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants. *Journal of Public Administration Research*, 21 (4), 745-760. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq092>.
- Veeduría Distrital (2018). *Análisis comparativo del seguimiento a compromisos entre la administración distrital y la ciudadanía en cuatro espacios de participación*. Bogotá. Disponible en: <https://bit.ly/3cQsyao>.
- Wang, X. y Wan Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public Administration Review*, 67 (2), 265-278. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00712.x>.
- Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65 (3), 273-285. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00453.x>.
- (2006). Trust and Citizen involvement decision. Trust in Citizen, Trust in Institutions, and Propensity to Trust. *Administration and Society*, 38 (5), 573-595. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399706292095>.