



asuntos  
públicos  
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced\_cl

## Novedades

07/10/2016

Política

**Consideraciones sobre la confianza política**

23/09/2016

Política Sectorial

**Salud Mental: problemáticas y desafíos**

16/09/2016

Política

**Legislación sobre extranjeros y migración en Chile II**

09/09/2016

Política

**Legislación sobre extranjeros y migración en Chile. I**

02/09/2016

Economía

**iNo + AFP! ¿qué propone usted?**

26/08/2016

Sociedad

**Elementos de regulación y política migratoria III. Argentina**

18/08/2016

Sociedad

**Elementos de regulación y política migratoria II. Uruguay y Colombia**

## Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe 1262

## Política

07/10/2016

### Consideraciones sobre la confianza política

Carlos Eduardo Mena K.<sup>1</sup>

Asistimos a un proceso generalizado e inédito de pérdida de confianza en todas las instituciones y organizaciones sociales. Los actores sociales desconfían de la política y los partidos, de las instituciones públicas, de las empresas, de las organizaciones religiosas, etc. Este generalizado proceso hace indispensable una reflexión sistemática y adecuada respecto a cómo recuperar la confianza perdida, de qué manera ello se puede lograr, y qué acciones específicas se deben impulsar.

#### ¿Qué es la confianza?

**La confianza resulta difícil de definir. Es muy fácil perderla y muy difícil recuperarla.** Se puede señalar que la confianza es el reconocimiento de derechos y deberes que toda expectativa de comportamiento recíproco contiene. Entendida como relación social tiene dos polos: el sujeto que confía, y el depositario de la confianza. El sujeto ejecuta la acción de confiar a partir de un conjunto de creencias y de conocimientos que le permiten tener expectativas ciertas sobre la relación con el objeto de la confianza. Confiar requiere apostar, mantener expectativas, es decir, tener esperanza en que los referentes utilizados son ciertos, esto es, que corresponden realmente a las características del depositario. Las consideraciones que hace a priori el sujeto, son la base para orientar sus opiniones, actitudes, acciones o decisiones. Es por eso que las relaciones de confianza involucran el riesgo irreductible de ser defraudado. Tiene una desventaja: la vulnerabilidad. Si las expectativas en las cuales se funda la confianza no se verifican, el sujeto se siente defraudado. En consecuencia, la confianza es una apuesta al futuro. Es decir, involucra una relación con efectos sobre el presente, pero, con resultados sobre el futuro que tiene que ver con el éxito o el fracaso de la apuesta.

<sup>1</sup> Abogado. Máster en Ciencia Política por la Universidad de Florencia.

Si definimos la confianza como una relación construida sobre la base de expectativas del sujeto que decide depositar su confianza en determinadas cualidades del depositario, que puede ser otro sujeto, un líder o dirigente, una idea, una institución, las fuentes y los procesos a partir de los cuales se fundamenta este tipo de perspectivas darán el perfil particular a este tipo de relaciones. Un criterio para clasificar la naturaleza de las expectativas en general y las que están específicamente relacionadas con la confianza, es distinguir las dimensiones morales, emotivas, y cognitivas como componentes de las expectativas. La confianza es una síntesis compleja de estas tres dimensiones. Es compleja, porque supone la articulación de acciones con lógicas y racionalidades totalmente distintas. La dinámica de las cuestiones emotivas, es distinta a la de los asuntos morales y, ambas, son totalmente diferentes a la racionalidad de los procesos cognitivos. Cuando la desconfianza es muy generalizada y en consecuencia abarca o incluye a gran parte de las instituciones, como ocurre actualmente en Chile, normalmente están presentes estas tres dimensiones.

Otra clasificación importante se refiere a la distinción entre confianza perceptiva y confianza espontánea. La primera involucra un proceso de reflexión que toma en cuenta otras posibilidades, mientras que en la segunda, se establece automáticamente (Luhmann).

Un concepto que está estrechamente relacionado con la confianza espontánea, es el de capital social, que ha sido considerado, por autores como Fukuyama, una variable relevante para comprender el desempeño de las instituciones políticas y el éxito económico. Este autor, señala que el capital social es una capacidad que se desarrolla en sociedades o en sectores de ella, en donde prevalece la confianza. El capital social difiere de otras formas de capital humano en la capacidad que se crea y transmite generalmente a través de mecanismos culturales como la religión, la tradición o las costumbres. La confianza como capital social es en buena medida espontánea y resultado de la cultura de un pueblo, constituyendo una suerte de dotación inicial de capital social que representa una gran utilidad en la promoción de formas de cooperación.

Junto con el capital social existen otras formas de confianza que son mucho más demandantes de información, de garantías institucionales y de controles y castigos para los defraudadores. Este tipo de relaciones descansan menos en las creencias y más en los aspectos cognitivos y el cálculo estratégico. Es una versión construida de la confianza.

### Cálculo de la confianza

Para que el cálculo de la confianza sea posible, más allá de que el resultado sea confiar o no confiar, es necesario que se den al menos dos condiciones: **1) que exista una relación de interdependencia o, por lo menos, de dependencia de una de las partes** y la disposición de parte del no dependiente para cooperar y **2) que exista futuro, esto es que esa interdependencia tenga un horizonte temporal**. La primera condición enfatiza el carácter relacional y la segunda está relacionada con las expectativas.

Para que exista esa relación de interdependencia, se requiere que la sociedad tenga una cierta "identidad". Esto resulta difícil en sociedades como la chilena con una cultura individualista exacerbada que ha generado, entre otras cosas, una tendencia a la autonomía de los diversos subsistemas: el económico, el político, el cultural, el social. Cada uno de estos subsistemas tiene su propia lógica, son auto referentes y aceptan la lógica del otro subsistema en la medida que coincide con su propia lógica. Por otra parte, la política ha perdido centralidad y ha dejado de ser el núcleo esencial de la toma de decisiones en la sociedad. A esto se suma la crisis de representatividad que se ha generado, entre otras razones, por la multiplicidad de actores

sociales que surgen frente a diversos problemas concretos -y desaparecen con la misma velocidad con que surgen- y al que el sistema de partidos políticos no es capaz de expresar y representar. Para que exista representación se requiere de actores representables, lo que se dificulta por la multiplicidad y diversidad de actores.

La segunda dimensión, referida a la existencia de un horizonte temporal de futuro, requiere un proyecto colectivo de largo plazo que se fundamente en acuerdos amplios de los actores sociales y políticos. En medida importante, esto existió en la sociedad chilena cuando se impulsó el proceso de transición democrática pero, con sus aciertos y desaciertos, este proyecto se agotó y no hay una percepción en la sociedad de un horizonte temporal nuevo en el cual se expresen sus expectativas futuras, elemento esencial e indispensable para la confianza.

Un gobierno que goza de la confianza de los ciudadanos dispone de márgenes para el cambio y la experimentación que son impensables en un gobierno presionado por crisis de confianza. La confianza, por lo tanto, estimula el cambio y la cooperación, mientras que, por el contrario, la desconfianza genera tendencias a la conservación y a la petrificación.

¿Por qué se requiere un **proyecto de largo plazo**?

La elaboración de una agenda política y la aceptación de costos en decisiones presentes en favor de un futuro, se fundamentan en la existencia de expectativas de continuidad de un proyecto colectivo.

La sociedad chilena enfrenta una escasez estructural de oportunidades para construir confianza o para acumular razones suficientes para confiar, en una sociedad que es mucho más compleja y diferenciada. Es preciso considerar la hipótesis que la confianza futura en la sociedad chilena, será menos espontánea, más demandante de información, más calculadora y, en general, más difícil de construir que la formas de confianza asociadas a las estructuras tradicionales de poder. **Se trata de una confianza más deliberativa y conformada sobre la base de la información y del cálculo.** Por tanto, tomando en cuenta la complejidad de los sistemas sociales, la confianza se presenta como un recurso cada vez más demandado y, al mismo tiempo, más difícil de configurar, de ahí, su escasez estructural.

### La construcción de confianza para los procesos de cambios

La desconfianza, una vez que se ha instalado como una respuesta prácticamente única e independiente del contexto, tiene efectos destructivos para los procesos de cambios y de reformas que se quiere impulsar y pueden constituirse en amenazas graves para su implementación. Frente a estas tendencias autodestructivas, es necesario plantear procesos conscientes y explícitos de los actores para desmontar esta dinámica e intentar construir marcos relacionales e institucionales que permiten el surgimiento de la confianza.

En los procesos de cambios en los sistemas democráticos, existe un aprendizaje colectivo, respecto a que éstos tienen éxito en la medida en que se sustentan en grandes acuerdos políticos y sociales. Por tanto, el despliegue adecuado de un proceso de cambios en democracia requiere, por una parte, una base de sustentación fundada en un equilibrio entre una mayoría social y política que otorgue una confianza suficiente para impulsar los cambios, que posibilite una implementación eficiente de los mismos y, por la

otra, que los intereses que se afectan por los procesos de cambio, no se confundan con la desconfianza y por lo tanto se sumen a las barreras de las fuerzas sociales que se opone a las transformaciones.

Esto se complica aún más, por la existencia de tiempos distintos entre: los partidos políticos que forman parte de las coaliciones que apoyan los cambios y el gobierno que los lleva a cabo. En efecto, el tiempo no es solamente un plazo. Es también una conciencia del transcurrir y del devenir, que es diferente para cada grupo social. No es lo mismo el tiempo para un campesino que para un hombre de la ciudad; para un joven que para una persona de la tercera edad. No es lo mismo el tiempo para un gobierno que tiene un plazo limitado, que para los partidos que lo apoyan, que buscan proyectarse naturalmente más allá del gobierno, para lo cual requieren resultados concretos para poder competir en las ofertas políticas.

El divorcio existente, como se ha señalado, entre las fuerzas sociales significativas de la sociedad y la capacidad de los partidos políticos para representarlas, genera dificultades adicionales para la reconstrucción de confianzas que permitan impulsar cambios estructurales. Para avanzar en la superación de estos obstáculos se requiere, en primer lugar, un adecuado proceso de información para articular debidamente las demandas. Es indispensable, por lo tanto, un equilibrio apropiado entre las demandas de los actores, las posibilidades de cumplir esas demandas y los apoyos que se requieren para ello, tanto de las coaliciones gobernantes como de las fuerzas sociales expresadas o no en los partidos que compiten en el sistema. Para ello se requiere, en primer lugar, una información fidedigna, y el calificativo es quizá más importante, porque alude a un problema que no está sólo en el contenido de la información, sino en la forma en que sea percibida por los actores.

En este sentido, la información para las políticas públicas y las decisiones de políticas para impulsarlas, deben cumplir los siguientes requisitos: **1) debe responder a las demandas de los actores**, ya que una información solicitada y no proporcionada despierta inmediatamente la sospecha de que se trata nuevamente de un engaño; **2) debe estar construida en un código que sea accesible a los actores**, ya que la falta de comprensión puede introducir "ruidos" adicionales al proceso de construcción de líneas de comunicación y; **3) debe ser percibida como información útil y fidedigna para los actores interesados**. Como se puede apreciar, el proceso de construcción de líneas de comunicación y su flujo de información depende de la voluntad del emisor, del contenido del mensaje y de la disposición del receptor, lo que lo convierte en un fenómeno especialmente complejo. La lógica de la desconfianza se puede construir a partir de una hipótesis en virtud de la cual, un exceso de información y un desmedido interés por lograr la confianza, puede ser interpretado como un asunto demasiado artificial y forzado y, por lo mismo, sospechoso.

### Desmontar la desconfianza

La posibilidad de construir confianza radica en la capacidad que desarrollan los actores para desmontar los ejes articuladores en los que se ha montado la lógica de la desconfianza. En el ámbito de la problemática de la confianza en las instituciones políticas, hay que señalar algunos factores que obstaculizan la construcción o mantenimiento de la confianza, tales como: problemas de coordinación, inercias culturales, tendencias intrínsecas de la desconfianza al auto reforzamiento, intereses de corto plazo, valores e identidades institucionales, ignorancia, no percepción de cambios en los patrones de interacción. Entre estos, los factores claves en el Chile actual dicen relación con la ignorancia de los actores respecto a los cambios que se han producido en las interacciones entre ellos, producto de la masificación de las redes sociales. A esto se

suma, que el individualismo exacerbado pone el énfasis en intereses de corto plazo, porque los actores no están dispuestos a esperar resultados y quieren soluciones aquí y ahora, lo más rápidamente posibles.

Los instrumentos para la construcción de confianza tienen un conjunto de características y parámetros comunes: transparencia, imparcialidad, control.

La transparencia, construida a partir de procedimientos de información, pretende superar la opacidad del entorno y, en especial, de las intenciones con el "otro".

La imparcialidad, pretende resolver las disputas y los empates entre interpretaciones interesadas de los actores y, los controles, a partir de procedimientos objetivos, permiten cubrir áreas o actividades riesgosas.

Otro patrón de construcción de confianza y de expectativas ciertas, asociado directamente al flujo de información, es el relativo al nivel de acceso de los actores a los procesos de toma de decisiones

El reconocimiento de la necesidad de desmontar los focos de desconfianza, se traduce en la necesidad de modificar el tipo de relaciones y las prácticas entre los actores lo que puede implicar, y de hecho sucede frecuentemente, modificaciones a las reglas e instituciones.

La participación de los actores involucrados en el diseño de nuevas reglas e instituciones es un elemento importante para propiciar un mayor acceso a la información y procesos de toma de decisiones y, también, para el involucramiento activo de los actores en las decisiones encaminadas a revertir la lógica de la desconfianza.

Los sistemas de corresponsabilidad ofrecen una buena alternativa para acabar con la opacidad y la desconfianza. Estos procesos, además, implican un nivel cualitativamente superior de participación al que ofrece el simple acceso a la información. Ejemplo en esta dirección es la experiencia de los cabildos organizados recientemente, para involucrar a la ciudadanía en el proceso constituyente.

### Confianza y Construcción de un proyecto de Largo Plazo

El derrumbe de "los mega relatos ideológicos" y el cambio en el sentido del tiempo, en virtud de los cuales los ciudadanos demandan la resolución de sus problemas de manera inmediata, constituyen dos variables principales. Anteriormente, los ciudadanos estaban dispuestos a esperar la resolución de problemas en función de un horizonte del futuro. En la actualidad, esto no ocurre, porque el tiempo útil se ha confundido con el tiempo del mercado. Junto a la economía de mercado, que ha generado importantes transformaciones en el plano económico, la lógica de la competencia se ha extrapolado a todos los ámbitos de la vida social, **por lo cual todo es transable y se ha impuesto una "sociedad de mercado"**. De esta manera, las ideas se transan, y la distinción entre presente y futuro se diluye haciendo que todo sea omnipresente.

Esto se expresa en el sistema de partidos políticos, en el hecho de que las ofertas políticas, han perdido horizonte de futuro y se procura el poder político aquí y ahora, lo más rápidamente posible, lo que genera una brecha de desconfianza creciente entre el ciudadano y las ofertas políticas de los partidos. Revertir esta tendencia, que se ha arraigado en la cultura política Chilena, requiere de tiempo pero, sobre todo, hace indispensable la elaboración de **un proyecto político de largo plazo** que convoque a vastos sectores

sociales y comprometa a una amplia coalición política para su implementación. Este esfuerzo requiere el compromiso de los principales actores sociales y políticos, en un nuevo "contrato social" que identifique los nuevos problemas, proponga soluciones concretas y posibilite la generación de acuerdos público-privados para su implementación. Sólo de esta manera, podrán satisfacerse aspiraciones que generen nuevas articulaciones entre los actores, posibilitando desmontar los "enclaves de la desconfianza" para volver a generar los mecanismos institucionales necesarios para reconstruir las relaciones de confianza.

El proyecto político futuro requiere identificar los nuevos desafíos de la inserción internacional de Chile en el proceso de globalización.

En este contexto, hay que referirse de manera muy especial al hecho de que, tal vez por primera vez en la historia, vivimos y viviremos por un largo período de tiempo, en tres sociedades simultáneas y paralelas: la sociedad industrial del Estado Nación, la sociedad informatizada y globalizada, y la sociedad de aquellos que no están integrados en ninguna de las dos anteriores.

La sociedad industrial del Estado Nación, se caracteriza fundamentalmente, porque hay una correspondencia entre un determinado territorio, una organización social, un modelo político, un sistema económico y una cierta identidad cultural.

La sociedad informatizada y globalizada se caracteriza porque está en permanente cambio y, por tanto, resulta muy difícil identificar claramente cómo ésta será en diez quince o veinte años más. Pero lo que sí se puede afirmar desde ahora, es que no hay una correspondencia absoluta entre un determinado territorio una organización social, un modelo político, un sistema económico, y una cierta cultura. Todas estas dimensiones en mayor o menor medida están transnacionalizadas. Esto se refleja en que hoy existe una mucha mayor interrelación entre las políticas internas y externas de los países y, prácticamente, no hay ningún problema relevante que pueda ser resuelto dentro de los límites de los países que constituyen los Estados Naciones. Los problemas del medio ambiente, del uso de los recursos naturales, de la energía, del calentamiento global, del agua, del narcotráfico, del terrorismo internacional, etc. son todos problemas que sobrepasan los límites del Estado nación y no podrán ser solucionados integralmente dentro de este ámbito. Por otra parte, la Sociedad del Estado Nación se caracteriza por el hecho de que tiene instituciones, y que su ausencia constituye una patología. En cambio, en la sociedad industrial informatizada y globalizada no se han creado todavía las instituciones para hacer frente de manera efectiva a estos problemas que escapan al ámbito estrictamente del Estado Nación. No se han establecido los mecanismos institucionales para abordarlos y gestionar la incertidumbre de este tipo de problemas transnacionalizados.

La sociedad de los excluidos, está constituida por vastos grupos sociales que no se sienten parte del Estado Nación y, menos aún, de la sociedad informatizada y globalizada. La globalización ha generado una brecha importante entre aquellos que están insertos en los procesos globales y aquellos que van quedando definitivamente marginados, lo que debe alertar respecto a esta nueva forma de exclusión que se está generando. Si la política no es capaz de expresar claramente esta nueva realidad, se profundizarán las brechas de la desconfianza, porque los ciudadanos darán la espalda a quienes proponen soluciones que no pueden ser abordadas dentro de la Sociedad del Estado Nación.

---

En un siguiente informe se abordará la confianza y desigualdades, presentando algunas acciones necesarias para hacer frente a las nuevas y viejas desigualdades que, precisamente, constituyen fuerzas impulsoras de la desconfianza hacia la política, y las instituciones. Finalmente, se analizará la relación confianza y ética ciudadana, cuestión clave, pues la disgregación social generada por la crisis de confianza, requiere fundar las conductas y los comportamiento de la sociedad en un conjunto de valores comunes.