

Confianza e instituciones informales: condicionantes del éxito/fracaso de las estrategias de Gobierno Abierto.

José Hernández-Bonivento (GIGAPP – IUIOG)¹

jose.hernandez.bonivento@gigapp.org

Ma. Cecilia Güemes (GIGAPP – IUIOG)²

cecilia.guemes@gigapp.org

Existe una general coincidencia acerca de la necesidad de administraciones públicas que entablen sinergias con la sociedad civil en aras de la construcción de políticas públicas eficaces y exitosas. Toda la literatura vinculada a la gobernanza y al gobierno abierto va en esta vía, enfocada a un cambio en las estructuras públicas, en la cultura organizacional y en las prácticas sociales que permita mejorar la calidad del ejercicio y los productos del gobierno. En tal sentido, resulta bastante intuitivo que, apostar por formatos de intervención cooperativa y coordinada, reclama cierta predisposición por parte de los actores políticos y sociales, por lo que resulta fundamental preguntarse, más allá de los cambios formales, sobre el peso de las inercias institucionales, culturas, marcos cognitivos y confianza social y política. En otras palabras, interesa conocer cómo las instituciones informales desafían las nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil, potenciando o bloqueando ciertos cambios y transformaciones en los modos de ejercer el gobierno. Focalizando en la región latinoamericana, y más específicamente en los casos de Argentina y Colombia, en este trabajo buscamos avanzar en el conocimiento del juego que existe entre legados históricos, rasgos culturales y políticas públicas y que pueden bloquean las bien intencionadas iniciativas de gobierno abierto.

Palabras claves: Confianza, instituciones informales, Latinoamérica, Gobierno Abierto.

¹ Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad de los Andes, Colombia), magister en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) Doctorando en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Investigador en GIGAPP- IUIOG-España.

² Abogada (Universidad Nacional del Litoral de Argentina), Magister en Ciencias Sociales orientación en Sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Doctoranda en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Investigadora en GIGAPP- IUIOG-España y en IIETE-UNL- Argentina.

Introducción

Buena parte de la literatura afirma que la crisis social, económica y política en que se vieron sumidos a fin de siglo XX varios países latinoamericanos sucede a raíz de la implementación de políticas de orientación mercantilista, las cuales enfocaron al Estado como problema y se limitaron a pedir su recorte y retiro a funciones mínimas (Güemes, 2008). En el contexto de la recuperación del Estado como actor estratégico y como solución antes que como problema, un capítulo principal de la agenda política post-neoliberal está ocupado por la construcción, fortalecimiento y modernización de la Administración Pública (Fuentes, et. Al, 2009).

Como respuesta a esta preocupación por renovar las estructuras estatales y el modo de ejercer el gobierno, vienen ganando relevancia en los últimos años la propuesta de gobierno abierto como una vía de gestión y gobierno colaborativo, transparente y la participativo. Así, el “gobierno abierto” se presenta como una invitación a trabajar bajo modelos de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios y aprovechar la inteligencia colectiva y lo que se ha venido llamando “sabiduría de la multitud”. Ello supone un desafío que es ante todo político, de cambio del *ethos* cultural en los gobiernos y administraciones y de generación de capacidades institucionales y confianza de cara a la ciudadanía. A colación de ello, se impone una reflexión atenta sobre los condicionantes y obstaculizadores a dicho proceso, entre los que destacan la desconfianza política, social y la debilidad institucional (Ramírez-Alujas, 2011 y Ramírez-Alujas y Güemes, 2012).

Con esto en mente, es preciso destacar el valor de las trayectorias históricas, de la cultura y de lo no formal. Temas como el capital social y las instituciones informales comienzan a ganar relevancia académica y política como claves para entender las sociedades y los efectos (o falta de efecto) de las políticas públicas.

En cuanto al capital social, su creciente popularidad refleja este interés por fenómenos difíciles de estudiar, medir y operacionalizar pero que, no obstante, son claramente relevantes en el desarrollo y desempeño de los gobiernos (Puntam, 1993 y 2001; Evans, 1996; Bowles y Gintis, 2001; Ostrom y Ahn, 2003). La primera y más famosa definición de capital social, la da Putnam (1993:167), quien lo describe como rasgos de la organización social que involucran la confianza social, las reglas y las redes y que son relevantes para explicar la mayor eficacia de las sociedades y facilitar las acciones coordinadas. En torno a la polisémica y discutida conceptualización del capital social, destaca la confianza social. Entendida alternativamente como sinónimo, elemento, producto y/ o causa del capital social, la confianza social remite a los lazos débiles o de largo alcance que se desarrollan entre grupos y personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y que pueden tener distinta identidad y diferentes grados de poder sociopolítico. Así, la confianza social se distingue analíticamente de la confianza singularizada, esto es: lazos fuertes y que se gestan con la familia o amigos, y de la denominada confianza institucional o vertical, que refiere a la confianza en las instituciones sociales, sean estas gubernamentales (tales como el Congreso, Poder Judicial, la policía o el Presidente) o no gubernamentales (la Iglesia, los sindicatos, o los partidos políticos) (Granovetter, 1973; Rothstein 2000; CEPAL, 2002; Levi, 1998).

En referencia a las instituciones informales, aunque la sociología siempre ha dado cuenta de ellas, fue North quien las instaló en agenda caracterizándolas como aquellas que gobiernan los

comportamientos por fuera de los canales oficiales. Helmke y Levitsky (2006) las describen como reglas sociales compartidas usualmente no escritas que son creadas y ejercen poder por fuera de los canales oficiales de sanción, que son de público conocimiento y presuponen la expectativa generalizada de que todos las seguirán. Conocidas y evidentes para los actores sociales, son sin embargo difíciles de precisar y medir justamente por su informalidad. Al igual que las reglas formales, tales instituciones descansan en un sistema de sanciones y poder que provee incentivos a los sujetos para que se comporte o no de ciertos modos (Brinkerhoff y Goldsmith, 2002; Helmke y Levitsky, 2006; Guarneros-Mesa, 2009).

Presentadas las definiciones, nuestro trabajo buscará analizar la relación de la confianza e instituciones informales con las políticas públicas, entendiendo a estas últimas como un programa de acción específico de una o más autoridades de gobierno dentro de un sector de la sociedad o área de acción (Meny & Thoenig, 1992).

Sobre dicha relación, la literatura ha dedicado más atención a analizar cómo confianza e instituciones informales influyen en las políticas públicas que en el sentido inverso.

En materia de confianza se sostiene que altos niveles de confianza social e institucional predicen políticas públicas más eficaces. Esto sucedería porque el capital social y la confianza hacen más probable la cooperación entre burócratas, entre elites de gobierno y entre el Estado y la sociedad civil, y como se ha sostenido, esta cooperación entre actores está íntimamente relacionada con el buen desempeño gubernamental y con mayor eficacia, eficiencia y legitimidad de la intervención estatal. Asimismo se sostiene que la confianza social convierte a los ciudadanos en sofisticados de la política, que los vuelve más demandantes y controladores pero también más virtuosos y participativos, todo ello facilita la articulación de las demandas sociales y potenciar el compromiso y la cooperación entre burócratas y ciudadanía (Putnam, 1993; Evans, 1996; Boix & Postner, 2000; Rothstein & Uslaner, 2005).

Respecto de las instituciones informales, se afirma que las mismas pueden reforzar, subvertir y a veces reemplazar a las reglas y procedimientos formales, de modo que la formulación, implementación y los efectos de las políticas públicas estarán mediados y delineados por las instituciones informales que existan previamente (Helmke y Levitsky, 1996). De hecho, porque la mayoría de las reglas de comportamiento que consideramos instituciones informales son autoimpuestas y las reglas formales solo ocupan una proporción menor como guías de la acción cotidiana, las reglas informales y costumbres son las más relevantes para entender los comportamientos (Ensminger, 1997; Greif, 1997; Zenger et al, 2001; Brinkerhoff & Goldsmith, 2002; North, 2003; Prats-Cabrera, 2008; Guarneros-Mesa, 2009).

Mirando la relación desde el otro lado, sobre el impacto de las políticas públicas en la confianza, se encuentran diferentes abordajes. Por un lado, aquellos trabajos que consideran relevante el papel de las políticas públicas en educación, formación cívica y fomento del asociacionismo, en tanto estas estimulan el desarrollo de la virtud y los lazos horizontales, crean confianza social (Almond & Verba, 1970; Linares, 2007; Herreros & Criado, 2001). En otra línea, buena parte de la literatura considera que las políticas de transparencia, lucha contra la corrupción, acceso a la información pública, apertura de gobierno, participación ciudadana y *accountability* son fundamentales para incrementar la confianza institucional y social en tanto crean predictibilidad y reducen los riesgos de confiar (Evans, 2003; Rothstein & Stolle, 2002; Rothstein & Uslaner, 2005; Offe, 1999). Por último, pero no menos importante, las políticas redistributivas y en pos de la igualdad de oportunidades también contribuirían a la confianza social en tanto eliminan

diferencias y combaten la exclusión, cuestiones estas negativamente relacionadas con la confianza (Kumlin & Rothstein, 2003; Rothstein, 2008; Patulny, 2005). Además de estas cuatro vías, en este trabajo consideraremos que las políticas públicas influyen indirectamente en la creación de la confianza en tanto dan forma a los escenarios en donde ésta se genera. La confianza depende a nuestro entender de cómo son las estructuras sociales (más o menos igualitarias), cuales imaginarios predominan (más o menos solidarios) y qué características tienen los espacios públicos de socialización (más o menos abiertos). El modo en que las políticas públicas influyen en tales escenarios, define las mayores o menores probabilidades que tiene la confianza (Güemes, 2011).

Sobre el margen de transformación que tienen las políticas públicas en las instituciones informales, Helmke y Levitsky (2006:22-25) mencionan tres vías en virtud de las cuales las instituciones informales pueden ser alteradas, esto es, cambios en: la institucionalidad formal; la distribución del poder y de recursos o en creencias compartidas y experiencias colectivas. En este trabajo nos enfocaremos en la primera situación. Así se argumentará que los cambios en el diseño y efectividad de las instituciones formales (leyes y políticas) puedan afectar las instituciones informales en tanto cambien el balance entre costos y beneficios entre unas u otras. Si seguir las reglas formales se considera más efectivo y al mismo tiempo seguir las informales se vuelve desventajoso para los intereses y objetivos de los sujetos, es de esperar que las reglas formales se conviertan en el mejor curso de acción. Ello podría ocurrir de dos modos, o bien porque que la efectividad de las formales se refuerzan o bien porque las informales pierden peso o incentivos.

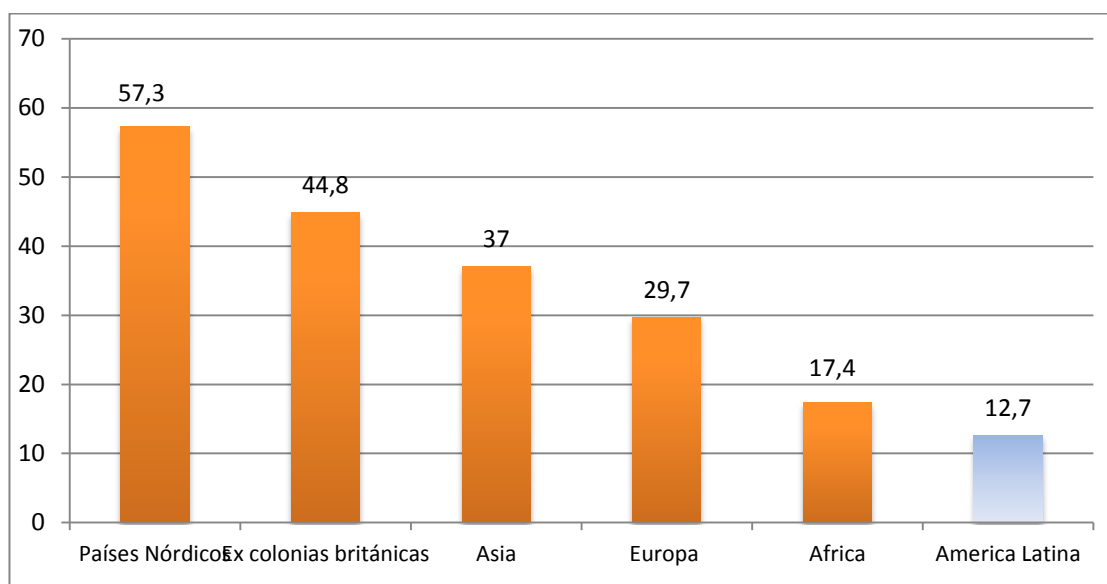
Nuestro trabajo busca presentar algunos avances de esta compleja relación bidireccional entre políticas públicas y confianza e instituciones informales en un escenario como el latinoamericano, donde el desafío de apertura y modernización de los gobiernos se impone sin a veces reflexionar sobre el panorama sobre el cual se debe actuar previa o simultáneamente.

2. Una mirada a la realidad latinoamericana

En este apartado describiremos algunos rasgos de la región destacando en términos comparados los bajos niveles de confianza social e institucional que la caracterizan y los altos niveles de clientelismo y anomia.

Sobre lo primero, como indican la figuras 1 y 2, América Latina es la región a nivel mundial con menores niveles de confianza social y confianza en las instituciones encargadas de hacer cumplir y aplicar las leyes (policía, tribunales y administración pública). La confianza en la Administración pública, como ilustra la figura 3, también es muy baja en la región no superando la media el 36%.

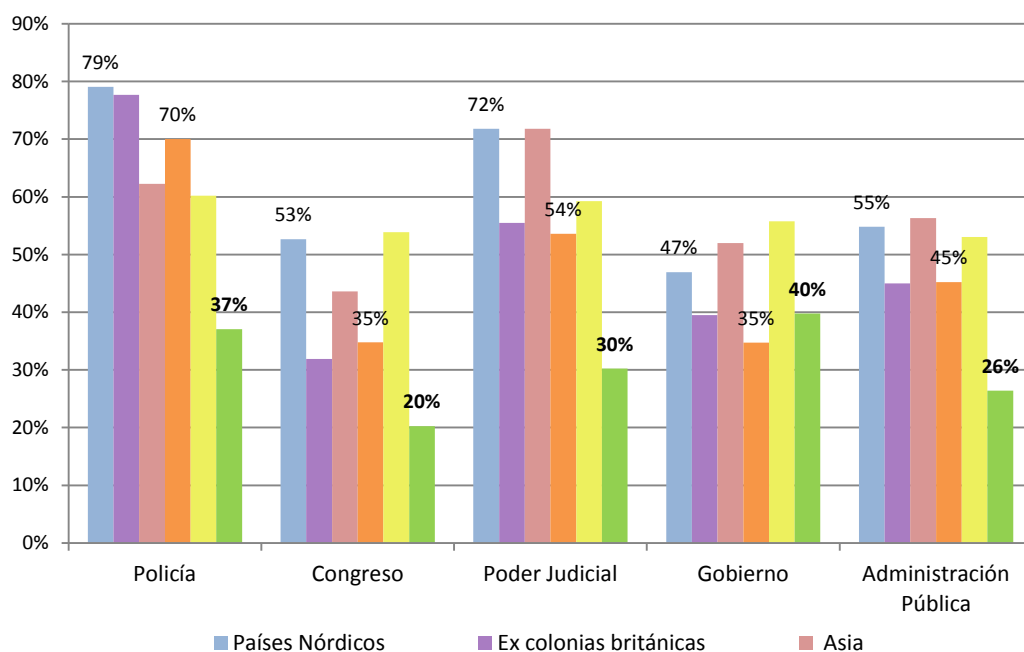
Figura 1: Confianza por regiones, promedios generales. Años 2007-2008



Fuente: World Value Survey

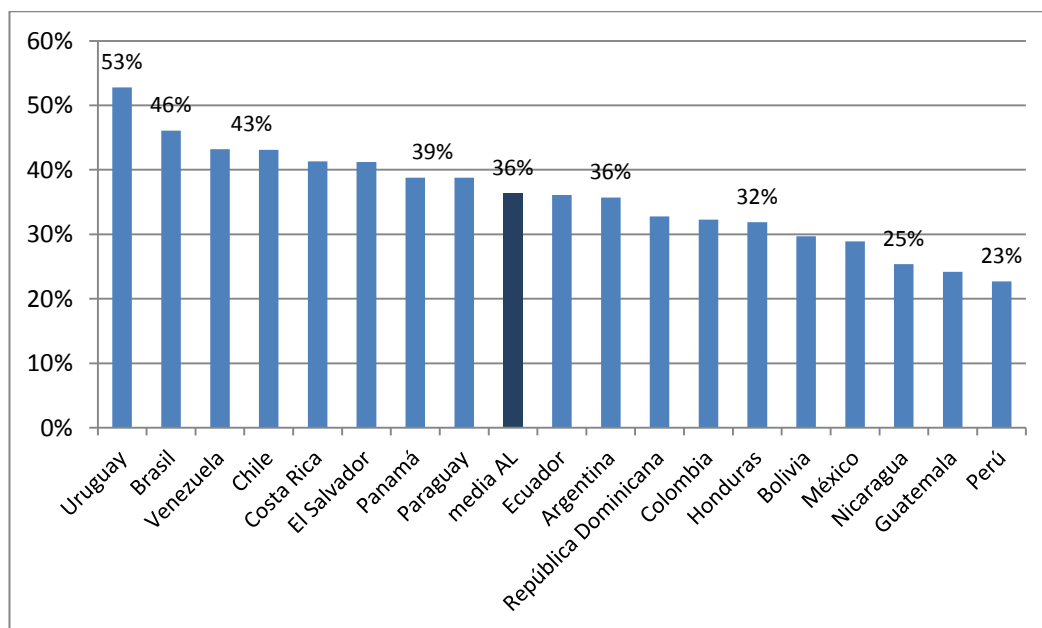
Nota: Países Nórdicos: Países bajos, Suecia y Finlandia; Ex- Colonias británicas: USA, Canadá, Australia and Nueva Zelandia; Europa: Francia, Reino Unido, Italia, España, Polonia, Alemania y Suiza; Asia: Japón, Corea del Sur, China, Taiwán y Tailandia; Africa: Egipto, Marrueco, Etiopía, Ghana, Mali y Ruanda; América latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Figura 2: Confianza institucional por regiones, niveles promedios. Años 2007-2008. Solo dejar AP, policía y Tribunales



Fuente: World Value Survey (ídem anterior)

Figura 3: Mucho y Algo de confianza en la Administración Pública , niveles promedio Año 2010

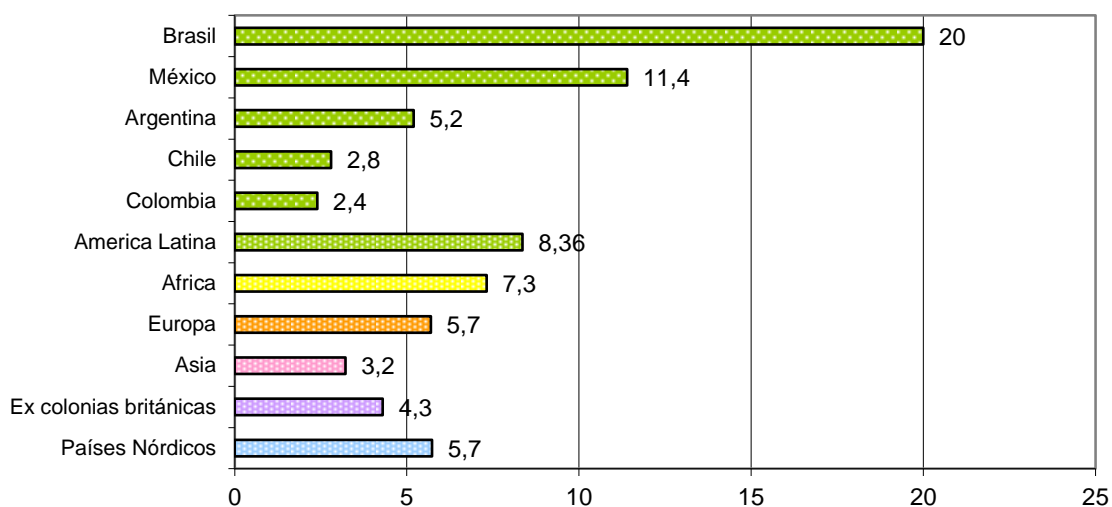


Fuente: Elaboración propia usando Latinobarómetro

En torno a las instituciones informales, es difícil elaborar un índice general en tanto la identificación depende en buena medida de estudios históricos-culturales de las sociedades. En esta línea, trabajos como los de Escalante en México (2005), dan cuenta a partir del relato y la narración interpretativa de ciertas características de la región latinoamericana en su conjunto. Según dicho autor, la vida política se organiza por medio de relaciones y prácticas regulares con todas las características de un orden efectivo aunque informal que se rige por lógicas de lealtad, reciprocidad, personalismo y señoriales que, en abierta contradicción al Estado de derecho democrático y liberal, son clave para mantener el control político del territorio. También el trabajo de Auyero (2002) describe desde una perspectiva etnográfica las razones en las que se funda el arraigo de una cultura relacional informal denominada clientelar y de cómo tales redes personalizadas de ayuda mutua sirven para satisfacer necesidades en un contexto de baja efectividad estatal y de lejanía con la ciudadanía.

Quizá la tolerancia a la evasión fiscal y al favoritismo sirva para ilustrar las mismas y aproximarnos en términos comparados a describir el arraigo de ciertas instituciones informales en las sociedades latinoamericanas. Las figuras 4 y 5 reflejan a la región como la más tolerante a la evasión fiscal en términos comparados, a la par que ilustran un alto porcentaje de tolerancia al favoritismo, especialmente el familiar.

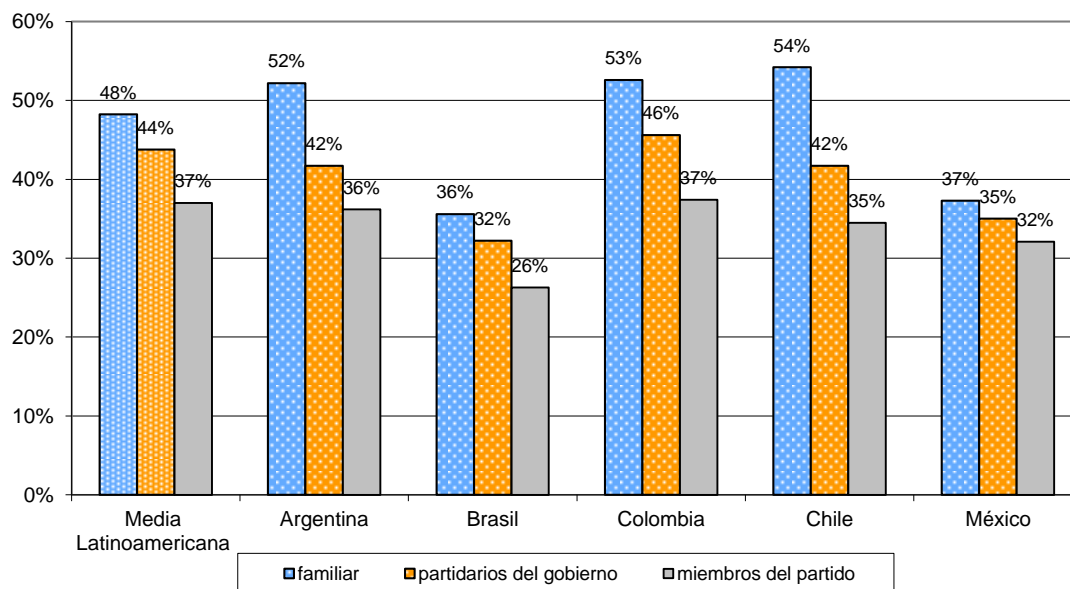
Figura 4: Niveles de tolerancia a la evasión fiscal. Años 2006-2008.



Fuente: World Value Survey

Nota: Se usa la pregunta: Usted cree que siempre se justifica (valor 10) o nunca se justifica (valor 1) evadir impuestos si usted tiene la oportunidad. Se grafica la suma de respuestas de los peldaños 7, 8, 9 y 10.

Figura 5: Porcentajes de personas que piensan que es incorrecto pero comprensible que el gobierno otorgue trabajo a los familiares, a quienes lo apoyan o a miembros de su partido político. Año 2006.



Fuente: Latinobarometro, 2006

Claramente, y más allá de las observaciones que pudieran hacerse en términos comparados con otras regiones, al interior de América Latina se encuentran amplias divergencias. Esto último

refleja la necesidad de estudios en profundidad de los países de la región y de las características de los mismos. A tales asuntos se dedican los próximos párrafos.

3. Estudios de caso: Argentina y Colombia

En este espacio se resumen los resultados de investigaciones en curso sobre la relación pendular que existe entre confianza social, instituciones y políticas públicas en dos sociedades latinoamericanas: la argentina y la colombiana. Las comentadas investigaciones utilizan distintas metodologías y trabajan en diferentes escalas territoriales y, aunque no son generalizables al resto de la región de modo directo, aportan claves para entender la compleja relación antes mencionada.

El primero de ellos refiere al impacto que las políticas públicas de orientación mercantilista tuvieron en la confianza social en Argentina. El objetivo es evidenciar modos indirectos y silenciosos en los que las intervenciones públicas van moldeando los escenarios de reproducción de la confianza social y, con ello, condicionan su creación.

El segundo cuerpo de hallazgos deriva de un estudio cualitativo y comparado sobre el desempeño municipal en Colombia. En dicha investigación, se presta especial atención al rol que juegan las instituciones informales en el logro de resultados y objetivos, en la gestión exitosa o no de las políticas públicas y en la construcción de capacidades institucionales.

En primer caso se justifica en tanto trata de un país históricamente exhibido como exitoso en términos de desarrollo y bienestar social que, presentado como el mejor alumno en la implementación de las políticas de ajuste estructural de orientación mercantilista es quien en pocos años sufre un declive notorio en términos de bienestar y desarrollo. Dichas razones lo convierten en un infeliz laboratorio donde explorar el impacto del trasplante de ciertas políticas públicas en la sociedad y en la confianza social y de las de orientación mercantilistas en sí mismas (Lovuolo y Barbeito 1998; Sader, 2009).

El caso colombiano, aún cuando conlleva características muy específicas, se nos muestra relevante puesto que ha sido un país con cambios institucionales fuertes a partir de la nueva constitución política de 1991, la cual generó un nuevo compendio de normas, leyes y políticas públicas que buscaban la profundización democrática y la participación ciudadana, tal y como lo fue el proceso de descentralización. Ahora, dichas reformas han recibido grandes críticas en los últimos años, y de hecho las últimas leyes en la materia ponen de manifiesto un nuevo proceso de centralización, dada la “inoperancia” de los gobiernos locales colombianos y dados los fuertes rasgos informales que se presentan en dichos niveles de gobierno. En este sentido, se nos muestra más que relevante observar por qué dicho proceso, que buscaba la democratización y el desarrollo local, en ocasiones ha obtenido resultado contraproducentes.

Creemos que lo analizado en ambos países arroja pistas útiles para entender algunos rasgos de la región a la vez que puede servir como trampolín o punto de partida para problematizar lo acontecido en otros países latinoamericanos.

3.1 Argentina: Los efectos de las políticas de orientación mercantilista en la confianza

Tal como anticipamos, el caso argentino destaca en el contexto regional por el grave declive que dicho país sufre en un breve lapso de tiempo. El empeoramiento de sus niveles de equidad,

empleo, pobreza y confianza social no pueden ser entendidos sin hacer referencia a las políticas de orientación mercantilista implementadas.

Tabla N° 1: Los efectos de políticas de orientación mercantilista en números

Indicadores económicos y sociales	Argentina		
	1990	2002	Variación %
PIB – per capita a precios constantes Laspeyres (Penn World Table)	9432	11.239	19
Desempleo (SEDLAC)	6,8 (*)	17,9	163
Empleo Informal -% de asalariados sin derecho a pensión- (SEDLAC)	32,5	44.1	36
Salario - Ingreso laboral mensual en pesos constantes de 2000 -(SEDLAC)	677,6 (*)	598,2(***)	-12
Desigualdad -Coeficiente de Gini: distribución del ingreso per capita por hogares-(SEDLAC)	0,46 (**)	0,53	15
Polarización social – Índice de bipolarización EGR de Wolfson)(SEDLAC)	0,40 (**)	0,52	30
Pobreza Moderada (SEDLAC)	33,1	57,5	74
Pobreza Extrema (SEDLAC)	6,6	27,5	317
Confianza social (WVS)	23,3 (**)	15,4 (****)	-34

(*) Datos para 1992 (**) Datos para 1991 (***) Datos para 2001 (****) Datos para 1999

Nota: los datos de pobreza moderada y extrema y desigualdad de 1990/1991 corresponde solo a Gran Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a: SEDLAC, *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php> (6.05.2012)

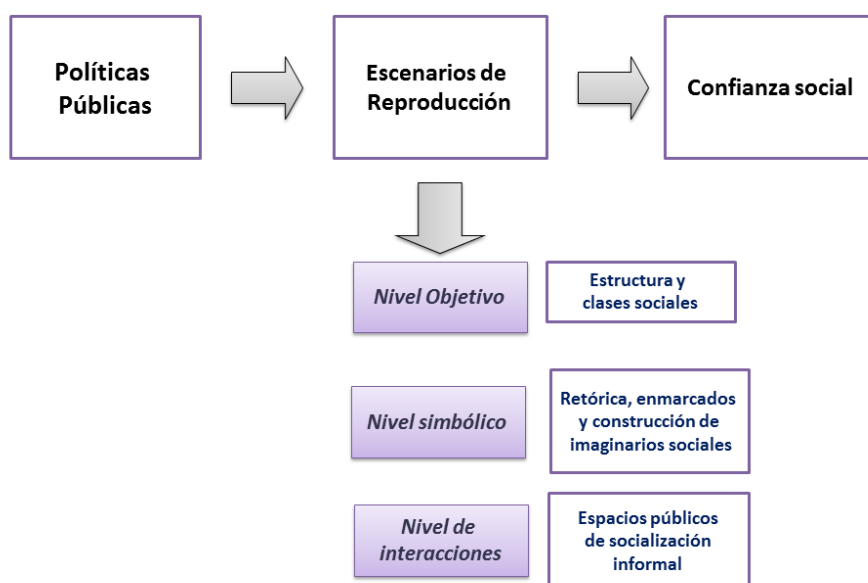
Penn World Table, http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php (8.03.2012)

World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org/> (6.05.2012)

Las políticas de orientación mercantilista, tendentes a facilitar y reestructurar las relaciones sociales de modo de ajustarlas a las demandas del capitalismo global fueron etiquetadas y se dieron a conocer en la región como neoliberales. Como ilustra la literatura especializada, las ideas y estrategias de acción contenidas en tales políticas transformaron la sociedad argentina no sólo en términos institucionales sino en términos estructurales y culturales (Lovuolo y Barbeito, 1998; Borón, 2002; Alayón y Grassi, 2002; Portes y Hoffman, 2003; Basualdo y Arceo, 2006).³ Nuestra hipótesis es que dichas políticas afectaron negativamente la confianza social en tanto reconfiguraron: a) las oportunidades de vida de los grupos sociales y sistemas de estratificación social, b) los valores y creencias a partir de los cuales los sujetos derivan inferencias cognitivas sobre la sociedad y los “otros”, c) los espacios públicos que sirven de escenario a experiencias informales de socialización.

³ Bajo un conjunto de políticas de ajustes y reformas, en menos de tres años se privatizaron la mayoría de las empresas públicas, se profundizó la apertura económica con rebaja de aranceles y remoción de barreras no arancelarias, la oferta monetaria se ató a las reservas del Banco Central (acentuándose la tendencia hacia la valorización de las transacciones económicas en la divisa de EEUU), se reprogramó estrictamente la deuda externa, la deuda interna se transfirió hacia futuro mediante colocación de títulos públicos, aumentó abruptamente el endeudamiento internacional, se modificó el régimen laboral reduciéndose la estabilidad y la mayoría de las políticas sociales se mercantilizaron y adquirieron un tinte liberal (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Figura 6: Políticas Públicas y Confianza social



Fuente: Elaboración propia

El primero de los escenarios es la estructura social, esto es: condiciones socio-económicas y peculiaridades de las clases sociales. La hipótesis al respecto sería que, en sociedades donde los canales de ascenso social están abiertos, las divisiones entre las clases son porosas y las clases medias son más abundantes, la confianza social tendría más sentido (Josten, 2005). Por el contrario, en sociedades duales, polarizadas, con fracturas muy marcadas y donde se percibe claramente las divisiones, la confianza tendría menos posibilidades. Asimismo, en tanto que el modo en que el Estado regula el mercado laboral y redistribuye el bienestar involucra una intervención en la distribución del ingreso y afecta en la formación de las clases sociales, es de esperar que reformas laborales que protegen a los trabajadores y garantizan estabilidad en los contratos de trabajo contribuyen a la formación de confianza (Sverke et. Al. 2002; De Witte, 2005; Rothstein, 2008; Anderson & Pontusson, 2007). Lo acontecido en Argentina, refleja que sucede cuando las políticas van en dirección contraria. Cuando la apuesta estatal es por la flexibilización y desregulación del mercado laboral, la estructura social y redistribución del ingreso se ven afectados negativamente. A la par que aumentó el desempleo, el empleo informal y el temor al desempleo, se incrementó la pobreza de aquellos trabajadores calificables como no competitivos, la clase media se rompió y la desigualdad del ingreso se elevó a valores desconocidos (Svampa, 2000; Minujín & Kessler, 1996). La ruptura de sentidos sociales compartidos en el caso de la fracturada clase media, el aumento de la percepción de exclusión social (en tanto el bienestar está atado a los puestos de trabajo formales) y el temor de quienes aun no habiendo caído y perdido su trabajo, sufren de pensar en dicha posibilidad no puede sino resultar en un coctel negativo para la confianza generalizada en un contexto donde prima la competencia.

El segundo de los escenarios afectado por las políticas de orientación mercantilista alude a las interpretaciones cognitivas y normativas de la realidad social que predominan en un momento dado. Las memorias, narrativas y valoraciones morales que se van construyendo acerca de los

“otros” y del “nosotros”, son sumamente importantes para el desarrollo de la confianza. Confiar conlleva, por un lado, visualizar a los otros como seres respetables, dignos y honrados, por el otro una idea de “nosotros” que articula el relato y suerte individual con la social. Teniendo en cuenta las funciones expresivas y el poder “performativo” de las intervenciones gubernamentales y el discurso político, es de esperar que el lenguaje, metáforas e instrumentos que se utiliza en una política pública evoque ciertas imágenes y creencias pasadas, actuales y futuras que contribuyan a definir los mundos sociales que las personas experimentan y sus estructuras mentales (Frykman, et. al 2009; Rothstein y Uslaner, 2005; Jobert, 1989; Rothstein, 2000; Fischer, 2003). Así, investigaciones sobre el tema sugieren que, el uso de ciertas ideas y herramientas asociadas a la colectivización, solidaridad y universalismo son favorables a la formación de la confianza en tanto genera conciencia sobre la interdependencia social y ayudan a visualizarnos como partes de un todo (De Swaan, 1992; Rothstein, 2000 y 2008). Por el contrario, si lo que prima es el aseguramiento individual del bienestar y una satisfacción más dependiente del mercado, las ideas de merecimiento y responsabilidad propia son las que se instalan, dificultando la percepción colectiva (Tamilina, 2009; Patulny, 2009; Güell, 2002). Las políticas neoliberales en Argentina fueron en este último sentido instalando discursiva y fácticamente modelos privatistas y mercantilistas de gestión. Al paso que se desmontaban responsabilidades compartidas y se liberalizaba el modelo de bienestar social existente, se fue arraigando en el inconsciente colectivo ideas de merecimiento social. Este giro mercantilista en los discursos y políticas públicas está bien sistematizado en el trabajos de Bercholz, (2011) quien tras una investigación de los discursos presidenciales de apertura de la Asamblea Legislativa en la Argentina⁴ en los 90’, demuestra la aparición y recurrencia en el discurso de nuevas palabras como: competitividad, ajuste, sector privado, especulación, privatización, economía popular de mercado y, por el otro, la desaparición de otras palabras como industria y obras públicas. El Estado pasa a ser identificado como el gran culpable y el mercado como el mesías, lo cual en términos prácticos y de bienestar significa una transferencia de responsabilidad. Específicamente, las políticas de reforma de la sanidad (programa de autogestión hospitalaria) educación (ley federal de educación) y pensiones (privatización del sistema), además de apelar a estas ideas y terminología, introducen herramientas y estrategias en pos de privatizar, mercantilizar e individualizar el bienestar (Centralogo y Devoto, 1998; Acuña y Chudnovsky, 2002; Márquez, 1996; Pelayes, 2000; Nino, 2003; Centrólogo y Grushka, 2004). La privatización del bienestar supone así una naturalización y legitimación de las diferencias sociales que impuso una sujeción de corte moral bajo la cual el individuo interiorizó su éxito o fracaso. Corolario de ello, el sentido de pertenencia social, la idea de “nosotros” y la visualización de un destino común resintieron la cohesión social repercutiendo negativamente en la formación de la confianza social.

El tercer y último escenario intenta demostrar que la confianza social además de depender de las creencias e ideas también lo hace de las interacciones cotidianas, esto es: experiencias de solidaridad y empatía desarrolladas en el día a día. Resultado de ello, los espacios públicos se convierten en contextos relevantes para el análisis en tanto es allí donde los individuos aprenden a vivir en sociedad y a sentirse parte de la comunidad. En términos prácticos, la socialización entre diferentes en condiciones de igualdad puede contribuir a que los sujetos disipen prejuicios, desarrollen empatía, pierdan el miedo al diferente y fortalecer los sentimientos y obligaciones morales y solidaridad respecto a grupos menos privilegiados. En suma, tales contactos son útiles

⁴Discursos prescriptos por la Constitución Nacional, son las verbalizaciones más importantes, en términos jurídicos e institucionales y es donde la Presidencia inaugura el período anual de sesiones parlamentarias a la par que se exterioriza la visión que de la realidad tiene y/o pretende construir.

para expandir al información acerca del mundo que nos rodea y las preferencias de los otros, cuestiones estas que reducen la incertidumbre y el riesgo de confiar (Bourdieu, 2001; Portes y Landolt, 2000; Kaztman, 2003; Rothstein y Uslaner, 2005; Rothstein, 2008). Dicho esto, y tomando como referencia los cambios urbanos que experimenta la ciudad y la composición social de la escuela, se sostiene que: si el acceso a tales espacios públicos es generalizado y promueven el encuentro entre desemejantes habrá más oportunidades de desarrollar actitudes pro-sociales y más oportunidades para que surja la confianza. Por el contrario, si tales escenarios se deterioran, se segmentan o fragmentan, las oportunidades de interacción entre grupos y categorías sociales disminuyen y, con ello, se profundizan las fronteras sociales y la confianza pierde oportunidades (Sennet, 1975, 1978; Wacquant, 2007; Borja, 2005; Gradstein & Justman 2000). En Argentina lo que se observa es un desvanecimiento de los espacios públicos y un incremento de la segregación espacial y social. La ruptura de la clase media y la reconfiguración de los imaginarios sociales en términos privatistas y mercantilistas se vieron reforzada por un mercado inmobiliario que buscaba ofrecer servicios especiales a los ganadores y que reforzó la expulsión material y simbólica de los perdedores. La autoexclusión en barrios cerrados en paralelo al incremento de la población en asentamientos irregulares no pudo sino que aumentar la segregación espacial y social. En paralelo, la segmentación de la escuela pública y la huida de la clase media hacia la enseñanza de gestión privada empeoraron la fragmentación social, desdibujando la función integradora e igualadora de la escuela. Políticas sectoriales desreguladoras radicalizaron estos fenómenos.

El efecto integrado de los cambios antes relatados desembocó en que los encuentros casuales con el diferente se volvieran cada vez más improbables, las sociabilidades familiares se tornaron homogéneas e íntimas y la confianza social perdiera terreno aumentando la confianza particularizada y el asociacionismo de resistencia. De cara a ello se puede concluir que, las políticas públicas de orientación mercantilistas no resultaron *trust friendly* en tanto, las estructuras sociales se tornaron menos igualitarias, las clases medias se redujeron, los imaginarios se privatizaron y volcaron a la familiar y los espacios públicos se achicaron. Los lazos familiares que emergieron ayudaron a manejar la ansiedad y los miedos reduciendo el impacto negativo de las transformaciones acaecidas pero no contribuyeron necesariamente al desarrollo de sentidos y responsabilidades colectivas. Coexisten así, un arraigado sentido de pertenencia a escala micro, con una situación macro crítica en materia de cohesión social; identificación con miembros de su propio conjunto y distancia respecto de otros.

3.2. Colombia: gobiernos locales e instituciones informales

El segundo trabajo intenta explicar el mayor o menor éxito de las autoridades locales en el logro de metas económico-sociales aludiendo para ello al juego entre instituciones formales e informales. Para ello, se enfoca en dos municipios colombianos que aun cuando cuentan con características similares a nivel institucional formal, poblacionales similares, competencias en sanidad y educación y una evolución incremental de sus ingresos totales, presentan resultados divergentes en materia de desempeño municipal (Tabla 2).

Tabla 2. Comparativo datos municipios seleccionados

	Facatativá (Cundinamarca)	Ciénaga (Magdalena)
Categoría	Tercera (2009)	Cuarta (2009)
Población	119.849 (2010)	103.066 (2010)
Certificaciones	Sanidad y Educación	Sanidad y Educación
Ingresos Totales (2000)	16.910 millones COP	12.719 Millones COP
Ingresos Totales (2010)	71.974 millones COP	101.805 Millones COP
% Población NBI (1993)	21,66	52,72
% Población NBI (2010)	13,09	43,81
ITM* 2008-2009	75,1 (Moderado)	39,7 (Muy alto)
Otros	Premios Mejor Plan de Informe MOE: Riesgo Desarrollo y Mejor Alcalde EXTREMO (elecciones 2011) (2008-2011)	

*Índice de Transparencia Municipal, creado por Transparencia por Colombia que mide el nivel de riesgo municipal ante actos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia partiendo de datos DANE, DNP, TPC, MOE y CL

Existe además una distinción en términos de rendimiento político. Como se observa en la tabla, Facatativá ha crecido en 10 años un 326% sido referencia nacional, y premiado tanto a Mejor Alcalde de ciudad intermedia como a Mejor Plan de Desarrollo 2008-2011 (premios Colombia Líder). Mientras, Ciénaga creció un 700% pero sus resultados en términos de bienestar fueron mucho más modestos y el 8% de su población sigue encontrándose bajo extrema pobreza, lo cual significa que no hay una distribución eficiente de las ganancias. En parte, esto explicaría porque saltaron las alarmas de la Misión de Observación Electoral en su estudio de 2011 sobre riesgos ante el fraude y la violencia en Ciénaga. (Misión de Observación Electoral, 2011; Transparencia por Colombia, 2010). Las medidas de desempeño de ambas localidades quizá sea un buen espacio para explicar los rendimientos diferenciales de tales localidades.

¿Cuál es la razón de tan marcada diferencia? Durante la investigación de campo en ambos municipios se evidenciaron varias explicaciones, que pueden resumirse en que a pesar de contar con la misma institucionalidad formal, los sistemas de incentivos de acción son completamente diferenciados. Específicamente, si los políticos locales ven a los procedimientos formales como mejor camino para lograr sus objetivos, los seguirán y harán que las políticas públicas lo siguen, pero si los procedimientos son vagos e irrelevantes y no serán sancionados aquellos que nos los sigan, las normas informales prevalecerán y las políticas públicas tendrán nula capacidad de revertir esta situación.

En el caso de Facatativá, dada su cercanía física con la capital de la República (40 km), existen mayores incentivos para consolidar las formas y los protocolos exigidos por los niveles superiores de gobierno, puesto que dicho cumplimiento de la forma se materializa en el aprovechamiento de sus posibilidades de negociación con el nivel departamental, y sobre todo con el nivel nacional. En efecto, los municipios aledaños a Bogotá tienen un nivel muy alto en sus índices de desempeño: Facatativá, Fusagasugá, Zipaquirá, Chia, Mosquera, Madrid, Funza, y Cajicá, todos mantienen promedios de IDM de alrededor de 80 sobre 100 puntos.⁵ Dicha ventaja comparativa de proximidad física del municipio al centro político y administrativo del país se genera en dos vías: en primer lugar, la posibilidad de negociación de recursos es más

⁵ Aun cuando Colombia es un país descentralizado, la mayoría de los gobiernos locales dependen de fondos y transferencias del gobierno nacional (Jiménez, 2001) (Faguet & Sánchez, 2009).

directa, lo que genera a su vez una necesidad de seguir la formalidad, de generar procesos administrativos claros que vayan de acuerdo con las directrices nacionales, en aras de aprovechar dicha posibilidad. Con el tiempo, el énfasis que se le otorga a la formalidad y al protocolo ha generado ciertas *capacidades administrativas*, sumado al reconocimiento del municipio entre distintos organismos departamentales y nacionales, que permiten enfrentarse a convocatorias y a proyectos con destinación de recursos de manera más eficiente que otros municipios con sus mismas características. En otras palabras, la cercanía física con los entes nacionales, y la posibilidad de negociación que ésta conlleva, genera una estructura de incentivos que empuja al cumplimiento de las leyes como la vía más conveniente de acción, puesto que aun cuando sean cambios únicamente protocolarios, éstos implican a su vez un mejoramiento de las capacidades burocráticas del municipio. El juego se presenta como ganador para ambos actores, locales y nacionales

En Ciénaga, Magdalena, la cosa es distinta y el incentivo de la proximidad no vale en tanto se encuentra a mil kilómetros de Bogotá. La lejanía de la capital se siente y no solo en términos geográficos. En un municipio donde los recursos se han incrementado exponencialmente, los actores tienen la sensación que el vínculo del gobierno con ellos es frío, y puramente interesado.⁶ Sin embargo, no existen mecanismos que controlen el uso de las enormes regalías y, por el contrario, los actores creen que la corrupción es la regla. La percepción generalizada es que las instituciones informales clientelares son las que dominan.⁷ Como resultado de todo ello, y pese al incremento de recursos fiscales, en 2008 la municipalidad de Ciénaga tuvo que declararse en quiebra. Nadie fue arrestado o perseguido procesalmente ni respondió políticamente por el desastre financiero. Los lazos clientelares salieron fortalecidos y legitimados como reglas que rigen, destruyendo algún atisbo de confianza en las instituciones.⁸

Tal vez más preocupante que la prevalencia de una élite política que utiliza los puestos del gobierno municipal de manera patrimonialista, son los efectos perversos que esto conlleva: un entramado de normas aceptadas de manera informal que van en contravía con la esencia de las instituciones legales, entrando en competencia directa con ellas. En este sentido, los entrevistados que trabajaban en la alcaldía mencionaban mecanismos de corrupción de conocimiento general y que se llevan a cabo de manera regular: para un permiso se necesita tanto, para un contrato, tanto; para evitar controles, tanto; etc. Es tal el nivel de “normalidad” de dicha situación que aún con la llegada de nuevos liderazgos, por fuera de la élite política tradicional, estos sistemas de dádivas y favores informales prevalecen, puesto que se entiende que es así como funcionan las cosas. La ciudadanía no entiende los mecanismos de control como tales, sino como mecanismos de negociación con la alcaldía, en aras de obtener mayores beneficios personales o para su grupo de interés.

En conclusión, en el caso de los gobiernos locales en Colombia, el sistema institucional y la relación entre formalidad e informalidad han generado un sistema de incentivos de acción totalmente diferenciado: mientras que en el caso de Facatativá el seguimiento de la formalidad

⁶ Ciénaga tiene tres diferentes y privatizados puertos marítimos donde las compañías internacionales de carbón aprovisionan grandes cargueros, hecho esto que generan enormes regalías al municipio.

⁷ “En el caso de Ciénaga y buena parte del Departamento [del Magdalena] lo que opera es una anomia social en donde cada quien establece como referencia sus propios criterios (...)Y en buena medida eso está explicado es por la ausencia de la mano del Estado” (Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

⁸ Un 80% de la población en Ciénaga desconfía de las instituciones formales y los políticos (Universidad del Magdalena, 2010)

se muestra como el mejor camino para obtener beneficios para las autoridades locales (reconocimiento político no solo local sino regional y nacional), lo cual ha desembocado tanto en beneficios para la administración (consolidación de procesos) como mejoramiento en la calidad de vida de la ciudadanía (mejores servicios públicos y posibilidades de participación), en el caso de Ciénaga los líderes optan casi de manera generalizada por vías informales, basadas en visiones tradicionales de autoridad y cacicazgo que se muestran muy beneficiosas a manera individual, aunque al final resulten absolutamente desastrosas para el colectivo⁹. Y si a esto le sumamos que en el caso de Ciénaga, a pesar de los esfuerzos de algunas organizaciones, las posibilidades de presión ciudadana son tan reducidas que el alcalde tiene la posibilidad de hacer lo que quieran sin que exista un contrapeso social¹⁰, tendremos entonces a la mano tantas posibilidades para mantener las mismas prácticas clientelares y corruptas que a la larga, como bien describe un entrevistado fuera de grabación: *“hay que ser muy huevón (sic) para no salir con plata de la alcaldía”*.

En conclusión, si las políticas públicas no toman en consideración el sistema de incentivos y la relación de costo-beneficios que los administradores locales tienen en cuenta a la hora de ignorar o seguir los procedimientos, fracasarán en su esfuerzo por cambiar el sistema.

4. Con la mirada puesta en el futuro, reflexiones e interrogantes

Tomando en consideración la relevancia que tienen la confianza e instituciones informales a la hora de explicar los resultados de las políticas públicas y, simultáneamente, la importancia de estas últimas para dar forma a las primeras, consideramos que, más allá del interés académico que pueden suscitar estas cuestiones, las mismas resultan claves en términos de políticas públicas en tanto condicionan el logro de los objetivos y metas que las sociedades se proponen alcanzar.

Este es el caso del movimiento hacia el Gobierno Abierto, que busca articular medidas institucionales para la participación, la colaboración y la corresponsabilidad de las acciones del Estado. En dicha búsqueda, es para nosotros indispensable señalar que las posibilidades reales de la implementación eficaz de dichas medidas depende, directamente, de la manera con la que se enfrenten a la institucionalidad informal competitiva y la baja confianza social e institucional preexistente en América Latina. No tener estas consideraciones en cuenta, y establecer medidas que solo afecten la formalidad, son un paso en el camino equivocado.

Ahora, este ha sido un tema que no ha sido del todo desarrollado dentro de la academia a pesar de las serias implicaciones de la informalidad en el contexto latinoamericano, una región que política e ideológicamente ha experimentado grandes cambios y que hoy busca reinventarse. Por lo mismo, es para nosotros fundamental situar la problemática y encarar estudios en

⁹ Un ejemplo de estas prácticas personalistas son los llamados “elefantes blancos”: megaproyectos de infraestructura que terminan endeudando al municipio, enriqueciendo a unos pocos, y condenando a la población a pagar un bien inservible. Ciénaga cuenta con el suyo: el Polideportivo Municipal, un proyecto que ha vaciado las arcas durante los últimos cinco años y que hoy en día sigue siendo un terreno inutilizable.

¹⁰ [En Ciénaga] *no hay veedurías independientes, no hay ONG, no hay fundaciones actuantes, de tal manera que se dice que en Ciénaga los alcaldes hacen lo que quieren y no hay mecanismo ni organismo que se encargue de ponerle un punto de límite a las actuaciones de los alcaldes.* (Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

profundidad que ayuden a dilucidar las múltiples cuestiones alrededor del efecto pendular entre formalidad e informalidad en la acción del Estado. En el caso que nos compete del Gobierno Abierto, nos surgen varias preguntas: ¿es posible implementar políticas enfocadas hacia la participación, la colaboración y la corresponsabilidad cuando prevalece una baja confianza institucional y social? ¿Es viable acaso diseñar políticas de apertura en contextos donde prevalecen las prácticas sociales patrimonialistas y los sistemas de motivación oportunistas de larga data?

Afortunadamente, el debate sobre el Gobierno Abierto empieza a configurarse no sólo como la implementación de procesos de gobierno electrónico o simples portales de datos para la reutilización de información pública, sino que busca un cambio verdadero en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía por medio de la apertura de procesos que antes permanecían cerrados, transformando el modo de gobernar y generando *incentivos* por medio de la apertura de información y la rendición de cuentas *que permitan suscitar y recuperar confianza, así como para alterar y evitar prácticas clientelares* (Ramírez-Alujas y Güemes, 2012). En este sentido, el Gobierno Abierto se configuraría como la solución a su propia pregunta. Dado que los rasgos competitivos de la informalidad se forman en la opacidad del manejo de lo público, la implementación de medidas que busquen reducir la oscuridad e integrar a los actores sociales en vez de excluirlos, esclareciendo los procesos de toma de decisiones a la vista de la ciudadanía puede contribuir a hacer las instituciones informales menos preferibles y que prevalezcan las formales.

Lógicamente, para que esto sea posible se necesita de una verdadera voluntad política hacia la apertura, y no quedarse en mecánicas formalistas de fiscalización, rendición de cuentas o participación instrumentalizada, las cuales pueden conllevar efectos contraproducentes puesto que, al reducir el impacto de la intervención de la ciudadanía en la arena pública, genera aún mayor desconfianza en dichos mecanismos (Hernández-Bonivento, 2010). Es necesario entonces un cambio del *ethos* cultural de los gobiernos y administraciones pero también de una ciudadanía que se muestra reacia a participar en las cuestiones públicas dados los años de desconfianza generalizada en las instituciones. Como en la mayoría de las cuestiones de la vida, la mejor manera de aprender a hacer las cosas es haciéndolas, y por lo mismo, las estrategias de Gobierno Abierto deben enfocarse en la práctica integración de todos los actores relevantes en el proceso de toma de decisiones, de manera que pueda reconstruirse, de manera colectiva, la imagen misma de lo público como cuestión de todos.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2002). *El Sistema de Salud en Argentina*. Buenos Aires: Documento 60. Universidad de San Andrés Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad.
- Alayón, N., y Grassi, E. (2002). Neo- liberalims in Argentine. Social policy, welfare and the conditions for the development of social work. En I. Ferguson, M. Lavalette, & E. Whietmore, *Globalisation and Social Work: Perspectives from the left*. London : Routledge .
- Almond, G., y Verba, S. (1970). *La Cultura Cívica. Estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramericana.
- Anderson, C., y Pontusson, J. (2006). Workers, worries and welfare states: Social protection and job insecurity in 15 OECD countries. *European Journal of Political Research*, 46(2), 211–235.

- Auyero, J. (2002). Clientelismo Político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos, FLACSO*(20), 33-52.
- Basualdo, E., y Arceo, E. (2006). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO
- Bercholz, J. (2011). *El contenido económico de los discursos presidenciales en la Argentina -1983-2011*. Buenos Aires: Documento de investigación. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires.
- Boix, C., y Postner, D. (2000). Capital social y Democracia. *Revista Española de Ciencia Política, 1*(2), 159-185.
- Borja, J. (2005). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Borón, A. (2003). Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo. En A. Borón, *Estado, capacidades y democracia en América Latina* (págs. 15-38). Buenos Aires: CLACSO.
- Bourdieu, P. (2001). El capital social. Apuntes provisionales. *Zona Abierta*(94/95), 83-87.
- Bowles, S., y Gintis, H. (2002). Social Capital and Community Governance. *Economic Journal, 102*(483), 419-436.
- Brikenhoff, D., y Goldsmith, A. (2002). Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An overview and framework for assessment and programming. Washington: USAID.
- Bushnell, D. (1993). *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*. Berkeley: University of California Press .
- Centralogo, O., y Devoto, F. (1998). *Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa, con especial referencia a la equidad*. Buenos Aires: Serie Estudios 27, CECE.
- Centrólogo, O., y Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2002). *Agenda social capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales*. CEPAL- Naciones Unidas.
- De Swaan, A. (1992). *A cargo del Estado. Ediciones*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- De Witte, H. (2005). Job insecurity: review of the international literature on definitions, prevalence, antecedents and consequences. *SA Journal of Industrial Psychology, 31*(4), 1-6.
- Durston, J., y Miranda, F. (2001). *Capital social y Políticas Públicas en Chile. Investigaciones recientes*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Eek, D., y Rothstein, B. (2005). Exploring a Causal Relationship between Vertical and Horizontal Trust. *QOG Working Paper Series*.
- Ensminger, J. (1997). Changing property rights. Reconciling formal and informal rights to land in Africa. In: Doback, J., Nye, J. *The frontiers of New Institutional Economics*. San Diego: Academic Press. 165-196
- Escalante, F. (2005). *Ciudadanos imaginarios*. México: Colegio México.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development, 24*(6), 1119-1132.
- Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD, 25*, 1-15.
- Faguet, J. P., & Sánchez, F. (2009). *Decentralization and access to social services in Colombia*. Bogotá: CEDE.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices* . Great Britain: Oxford University Press.
- Frykman, J. e. (2009). Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State. *Ethnologica Europaea, 39*(1), 7-46.

- Fuentes, G., Güemes, M. C., & Isaza, C. (2009). Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Enfoques*, 7(11), 55-84.
- Gradstein, M., y Justman, M. (2000). Human Capital, Social Capital, and Public Schooling. *European Economic Review*, 44, 879-890.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Greif, Avner. 1997. "Contracting, Enforcement, and Efficiency: Economics Beyond the Law," Annual World Bank Conference on Development Economics. Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds. Washington, D.C: The World Bank.
- Grindle, M. S. (2007). *Going Local. Decentralization, democratization, and the promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Guarneros-Mesa, V. (2009). Mexican Urban Governance: How old and new institutions coexist and interact. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3 (2), 463-482.
- Güell, P. (2001). El Capital Social en el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000. En J. Durston, & F. Miranda, *Capital social y políticas públicas en Chile. Vol I*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, 55, .
- Güell, P. (2002). ¿Quién le apuesta al Capital Social en América Latina? . *Conferencia pronunciada en Universidad del Rosario*. Bogotá, Colombia.
- Güemes, M. C. (2008). Pensar el Estado en Latinoamérica pos-década neoliberal. Capacidades del Estado Regional para promocionar el desarrollo productivo de base industrial. *Disertación de Maestría*. FLACSO- Argentina
- Güemes, M. C. (2011). Herramientas para un análisis del impacto de las políticas públicas en la confianza social. (I. U. Gasset, Ed.) *Circunstancia*.(26), (publicación electrónica).
- Helmke, G., y Levitsky, S. (2006) *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press
- Hernández-Bonivento, J. A. (2010). Problemas institucionales de la participación colombiana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano. *Revista Buen Gobierno* (8), 66-97.
- Herreros, F., y Criado, H. (2001). El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada. *Zona Abierta*(94/95), 201-231.
- Jiménez, W. (2001). *Democracia local y autonomía: falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*. Bogotá: ESAP.
- Jobert, B. (1989). The Normative Frameworks of Public Policy. *Political Study*, XXXVII, 376-386.
- Jordana, J. (2000). Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?". *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 187-210.
- Josten, S. D. (2005). Middle-Class Consensus, Social Capital and the Mechanics of Economic Development. *Working Paper No 36/2005 from Helmut Schmidt University, Hamburg*.
- Katzman, R. (18 y 19 de Diciembre de 2003). Capital social y sociedad civil en América Latina. *Seminario BID sobre La Agenda Ética Pendiente en América Latina*. Montevideo, Uruguay.
- 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.
- Kumlin, S., y Rothstein, B. (2003). Investing in Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia, USA.
- Levi, M. (1998). A State of Trust. En V. Braithwaite, & M. Levi, *Trust and Governance* (págs. 77-101). New York: Russel Sage Foundation.
- Levi, M. (2001). Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work. *Zona Abierta*(94/95), 105-120.
- Linares, F. (2007). El problema de la emergencia de normas sociales en la acción colectiva. Una aproximación analítica. *Revista Internacional De Sociología (RIS)*, LXV (46), 131-160.

- Lo Vuolo, R., y Barbeito, A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila- CIEPP.
- Márquez, Á. (1996). *La quiebra del sistema educativo argentino*. Montevideo: Libros del Quirquincho.
- Meny, I., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Minujin, A., y Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Misión de Observación Electoral. (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones locales y regionales, octubre 2011*. Bogotá: MOE.
- Newton, K., y Norris, P. (2000). Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance? En S. Pharr, & R. Putnam, *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries* (págs. 52-73). New Jersey: Princeton University Press.
- Nino, M. (2003). Privatización 2- Reforma Previsional-La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina. *Realidad Económica*(195).
- North, D. C. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Offe, C. (1999). How can we Trust our Fellow Citizens? En M. (. Warren, *Democracy and Trust* (págs. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., & Ahn, T. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología, 1*, 155-233.
- Patulny, R. (2005). Social Rights and Social Capital: Welfare and Co-operation in Complex Global Society. *American Review of Public Affairs*, 6(1), 59-75.
- Pelayes, O. (2000). La hipocresía neoliberal: las nuevas formas de privatización de la educación como utopía democratizadora. *Revista Herramienta*(12).
- Portes, A., y Hoffman, K. (2003). Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal. *Desarrollo Económico IDES*, 43(171), 355-385.
- Portes, A., y Landolt, P. (2000). Social Capital: Promise and Pitfalls of Its Role in Development. *Journal of Latin American Studies*, 32(2), 529-547.
- Prats Cabrera, J. O. (2008). La búsqueda de las instituciones: una teoría del desarrollo desde la informalidad. Barcelona: CIDOB.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2001). La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta*, 94-95, 89-104.
- Ramírez-Alujas, A. (2011). Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas. *X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA): "La política en la red"*. Murcia.
- Ramírez Alujas, A., y Güemes, M. C. (2012). Gobierno abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica. *Conferencia internacional América Latina: la autonomía de una región. XV Encuentro Latinoamericanistas de 2012*. Madrid: Publicación electrónica. TRAMAS Editorial .
- Rothstein, B. (2000). Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12, 477-501.
- Rothstein, B. (2008). Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital? *QOG Working Paper Series 16*.
- Rothstein, B., y Stolle, D. (2002). "How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust . *Project on Honesty and Trust: Theory and Experience in the Light of Post-Socialist Experience*, . Budapest.
- Rothstein, B., y Uslaner, E. (2005). All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58, 41-72.

- Sader, E. (2009). Postneoliberalism in Latin America. *Development Dialogue*, 51, 171-179.
- Safford, F., y Palacio, M. (2002). *Colombia. Fragmented land, divided society*. Oxford, USA: Osford University Press.
- Sennet, R. (1975). *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Ediciones Península.
- Sennet, R. (1978). *El declive del hombre público*. Barcelona: Ediciones Península.
- Svampa, M. (2000). Clases Medias, Cuestión Social y Nuevos Marcos de Sociabilidad. *Punto de Vista*(67).
- Tamilina, L. (2009). The Impact of Welfare State Development on Social Trust Formation: an Empirical Investigation. *Electronic Journal of Knowledge Management* , 7(4), 501-508.
- Torcal, M., y Montero, J. R. (2000). La formación y consecuencias del capital social en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 2(1), 79-121.
- Transparencia por Colombia. (2010). *Índice de Transparencia Municipal*. Bogotá: TI.
- Universidad del Magdalena. (2011). Estudio de Cultura Ciudadana: Ciénaga, Magdalena. Santa Marta: Alcaldía Municipal de Ciénaga.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Woolcock, M., y Narayan, D. (2000). Capital Social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre el desarrollo. *Banco Mundial, Research Observer*, 15(2), 225-249.
- Zenger, T. et al. (2001) Informal and Formal Organization in New Institutional Economics