

# La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires

MATÍAS LANDAU\*

Perfiles Latinoamericanos 34  
Julio-diciembre 2009

111

## Resumen

A partir de datos obtenidos en una investigación sobre la ciudad de Buenos Aires, en el presente artículo se reflexiona sobre la relación establecida entre participación institucionalizada y confianza. En primer lugar, la confianza se define como una expectativa frente al mundo que puede ser decepcionada. A partir de esta definición, el vínculo entre participación y confianza se analiza en las relaciones establecidas entre las autoridades públicas y los ciudadanos en las democracias liberales. Luego se examina cómo, en la actualidad, la participación institucionalizada se considera una herramienta necesaria para resolver el problema de la desconfianza que los ciudadanos demuestran respecto de las instituciones y las autoridades públicas. Por último, se revisa cómo el desarrollo de esta participación institucionalizada no conduce a una reducción de la desconfianza, sino a una transformación de la relación autoridad pública-ciudadano, caracterizada por el “gobierno de la desconfianza”.

## Abstract

This paper explores the relationship between trust and institutionalized participation. Trust is defined as a subjective expectation about the world that can be disappointed. It is assumed to be related to time, authority, and knowledge. Further, it allows for a retrospective evaluation. In light of this definition, we first analyze the links between participation and trust in established relations between public authorities and citizens in liberal democracies. Next, we examine how institutionalized participation is currently conceived as an efficient tool for overcoming citizens' mistrust of political authorities and institutions. Finally, we argue that participation does not assuage that mistrust, but transforms the nature of the relationship between authorities and citizens, giving rise to what might be characterized as a “government of mistrust”.

*Palabras clave:* participación, confianza, autoridades públicas, ciudadanía, gobierno, democracia.

*Key words:* participation, trust, public authorities, citizenship, government, democracy.

\* Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Sociología por l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París y la FCS de la UBA. Docente e investigador en esta última universidad.

**E**n este artículo se reflexiona la relación entre participación institucionalizada y confianza en el ámbito urbano.<sup>1</sup> La participación institucionalizada es la que se establece a partir de un proceso de elaboración e implementación de una política pública. Este tipo de participación se caracteriza por la creación de un espacio de interacción regular y regulada entre las autoridades públicas y los participantes, en el que los diferentes actores debaten, exponen sus puntos de vista y toman decisiones. Dicho objetivo, que integra el plano normativo de la política pública, es lo que diferencia a esta clase de participación de la simple consulta.

El trasunto empírico del artículo está dado por el análisis del caso de la ciudad de Buenos Aires. Las reflexiones subsiguientes son fruto de una investigación realizada entre 2004 y 2006, cuyo principal objetivo fue el análisis del tipo de vínculo que se establece entre las autoridades estatales y los ciudadanos, a partir de la implementación de programas participativos en el ámbito urbano.<sup>2</sup> Para ello hemos estudiado tres programas estatales puestos en práctica por distintas secretarías de la ciudad, en vinculación con los distintos Centros de Gestión y Participación (CGP),<sup>3</sup> éstos son el Presupuesto Participativo (PP), el Programa de Prevención del Delito (PPD) y el Programa de Diseño Participativo del Paisaje (PDPP). Estas iniciativas se sustentan en la idea de “descentralizar” y fomentar la “participación ciudadana” en las políticas de gestión estatales del presupuesto, la seguridad y los espacios verdes públicos, respectivamente.

Nuestro objetivo principal fue dar cuenta, por encima de las especificidades propias de los campos de acción de cada programa, de las consecuencias derivadas de la incorporación de la participación ciudadana sobre el vínculo que une a las autoridades estatales y a los ciudadanos en el ámbito urbano. El estudio se realizó en tres zonas diferentes de la ciudad, a través de la elección de tres CGP (situados, respectivamente, en el norte, centro y sur) que refieren a diferentes sectores socioeconómicos predominantes.<sup>4</sup> Llevamos a cabo observaciones participantes en las reuniones semanales

<sup>1</sup> Una primera versión de este texto se publicó en francés (véase Landau, 2008a).

<sup>2</sup> Dicha investigación dio como resultado nuestra tesis de maestría, luego publicada como libro (Landau, 2008b).

<sup>3</sup> Los CGP son la base de la desconcentración administrativa de la ciudad de Buenos Aires, creada luego de la autonomización alcanzada en 1996. La ciudad quedó dividida en 16 CGP, en los cuales los vecinos pueden realizar distintos trámites administrativos. A la vez, los CGP son los ámbitos de participación local. En la actualidad, éstos se denominan Centros de Gestión y Participación Comunal (CGPC), como paso previo a la separación de la ciudad en diferentes comunas.

<sup>4</sup> En Buenos Aires, los barrios del norte son los que tienen un mayor nivel de ingresos, los de la franja céntrica están poblados mayoritariamente por sectores medios, y en el sur residen los sectores populares.



realizadas por cada uno de los programas estudiados. Esta información se complementó con el análisis de documentos y entrevistas con las autoridades estatales de los distintos niveles de gobierno (secretarios, subsecretarios, directores de los programas analizados, directores de los CGP, coordinadores de los programas estudiados en el ámbito de los CGP), así como con los participantes de dichos centros. En total, se realizaron cincuenta entrevistas.<sup>5</sup>

Aun cuando nuestras reflexiones tienen como punto de partida los programas públicos de Buenos Aires, la intención de este artículo no es analizar detalladamente la forma que adopta este tipo de participación en esta ciudad. Por el contrario, el propósito es una reflexión profunda que supere el caso singular. Para ello recurriremos a diversos aportes teóricos asociados con la problemática de la confianza, entre los que destacan las contribuciones de autores como Luhmann, Simmel, Quéré y Rosanvallon.

El artículo consta de tres partes, a través de las cuales se despliega nuestro argumento. Comenzaremos por introducir la problemática asociada al análisis de la confianza. Luego consideraremos la forma bajo la cual, durante estos últimos años, emergió la idea de que la participación, a partir de un “acercamiento” entre las autoridades públicas y los ciudadanos, contribuiría a reencontrar la “confianza” perdida. Por último, mostraremos que la participación institucionalizada no conduce a reducir la desconfianza, sino a recrear las formas bajo las cuales se establece la relación confianza-desconfianza.

## El problema de la confianza

La cuestión de la confianza está ligada a una paradoja: si nos preguntamos si confiamos, estamos ya en un universo donde la confianza no es absoluta. En efecto, si se confía, no se interroga sobre ello, todo pasa como si fuera completamente natural. La distinción establecida por Luhmann entre “familiaridad”, “confianza segura” (*confidence*) y “confianza decidida” (*trust*),<sup>6</sup> nos permite aclarar esta relación entre confianza

<sup>5</sup> Para responder a los fines de este artículo, nos concentraremos en las cuestiones vinculadas directamente con la problemática de la confianza. Para un análisis detallado del complejo relacional constituido en Buenos Aires a partir de la incorporación de la participación en los programas de gobierno, véase Landau (2008b).

<sup>6</sup> La traducción de los términos ingleses *confidence* y *trust* utilizados por Luhmann conlleva un problema en las lenguas que, como el español o el francés, no tienen términos equivalentes. En el texto de Luhmann aquí citado (traducido por Louis Quéré, uno de los mayores especialistas franceses en la temática de la confianza), se optó por traducir como *confiance assurée* y *confiance décidée*, respectivamente, que nosotros a su vez traducimos como “confianza segura” y “confianza decidida”. Las razones de esta decisión son dobles: por un lado, nos parece que esta traducción conserva una gran riqueza conceptual, pues pone énfasis en el modo en que los sujetos se enfrentan



y desnaturalización del mundo. En el mundo de la familiaridad estamos en un universo donde no tenemos necesidad de una autorreflexión consciente y donde “lo no familiar permanece opaco” (Luhmann, 2004: 24).<sup>7</sup> Por ello, la cuestión de la confianza no aparece. De este modo, si los hombres vivieran en un universo totalmente familiar, serían seres irreflexivos. Sin embargo, la reflexividad es una de las características más significativas del ser humano. Ésta da lugar a una separación del mundo familiar y al reconocimiento del carácter contingente del mundo. Es entonces cuando la “confianza” aparece: ésta existe solamente si reconocemos “expectativas que pueden ser frustradas” (Luhmann, 2004: 21).

Nuestra relación con esas expectativas puede ser de dos tipos: en el primero, podemos estar “seguros” que aquéllas no serán frustradas. Por ejemplo, aun si reconocemos el carácter no natural de las reglas de tránsito, estamos “seguros” que cada conductor las respetará. En el segundo tipo, reconocemos “riesgos” posibles y actuaremos en consecuencia. Por ejemplo, decidir comprar o no un auto usado. En este caso, hay una “implicación previa de nuestra parte” (Luhmann, 2004: 21). Si nos encontramos en el primer tipo de expectativa, nos hallamos dentro de lo que Luhmann denomina “confianza segura”. Si nos situamos en el segundo, estamos en una situación de “confianza decidida”. La distinción entre ambos tipos de confianza depende de la atribución y de la percepción: “Si usted no percibe alternativas (¡usted sale de su casa cada mañana sin armarse!), usted se encuentra en una situación de confianza segura. Si usted elige una acción por sobre otras posibles, a pesar de la posibilidad de ser decepcionado por la acción de los otros, usted define la situación como una situación de confianza decidida” (Luhmann, 2004: 21). Las decepciones de estas dos formas de confianza son muy diferentes: en la “confianza segura”, las explicaciones se fundarán en condiciones o atribuciones externas. En la “confianza decidida”, las explicaciones incorporarán elementos asociados a nuestras elecciones, es decir, se vinculará con condiciones internas. Eso significa que la diferencia depende de saber si “la posibilidad de una decepción depende de nuestra propia conducta previa” (Luhmann, 2004: 22).

Luego de esta introducción, distingamos, sin pretensiones de exhaustividad, cuatro características constitutivas de la confianza:

---

al problema de la confianza y no al objeto portador de ésta; por el otro, porque una búsqueda de la traducción de estos conceptos luhmannianos en español no nos arrojó una traducción única a la cual remitirnos, sino una variada gama de traducciones posibles (confianza implícita y confianza explícita; confianza sistémica y confianza personal; fiabilidad y confianza, o confidencia y confianza). Por ello optamos por ser lo más fieles posible a la traducción del texto en francés de donde retomamos esa idea.

<sup>7</sup> En todas las citas de las fuentes la traducción es nuestra.

1. La confianza presupone una relación con el tiempo. Como lo sugiere Luhmann, el futuro incluye una multiplicidad de posibilidades, mucho más amplias de las que imaginamos. Según este sociólogo alemán, “el futuro coloca una carga excesiva en la habilidad del hombre para representarse la cosas para sí mismo. El hombre tiene que vivir en el presente junto con este futuro, sobremanera complejo, eternamente. Por lo tanto, debe podar el futuro de modo que se iguale con el presente, esto es, reducir complejidad” (Luhmann, 2005: 21). Confiar, de manera “segura” o “decidida”, no es otra cosa que “podar” el futuro, comportarse como si se estuviera seguro de éste.
2. Existe una relación entre la confianza y el saber. Según Simmel, la confianza es un estado intermedio entre el saber y el no saber: “el que sabe todo no tiene necesidad de confiar, el que no sabe nada no puede tampoco confiar razonablemente” (Simmel, 1999: 356). Esta relación con el saber no es del mismo tipo en la “confianza segura” y en la “confianza decidida”. En nuestra opinión, el primer tipo de confianza es posible gracias a la objetivación del mundo. Si tenemos una “confianza segura”, por ejemplo, en la institución médica y, en consecuencia, en los médicos, es porque vivimos en un mundo objetivado donde debemos dejarnos conducir por desconocidos. En un universo de “confianza segura”, reconocemos en cada desconocido no una característica personal, sino una función social. Si pasamos de una situación de “confianza segura” a una de “confianza decidida”, la relación deviene menos objetivada, creando lo que Girard y Roussel llaman espacio de “no-objetivación” o de “desobjetivación” (Girard y Roussel, 2003: 181). En este caso, no tenemos confianza en las características objetivadas encarnadas en todo individuo, sino en los rasgos singulares que valoramos en un individuo específico.
3. En la mayor parte de los casos, la confianza se asocia a la creencia y al reconocimiento de una autoridad. Como no conocemos todos los dominios técnicos, culturales o legales constitutivos de nuestras sociedades, dependemos de otros y debemos, como ha resaltado Quéré, “entregarnos a ellos” (Quéré, 2005: 188). Se crea de este modo una “sumisión aceptada a una cosa a la que le reconocemos una autoridad” (Quéré, 2005: 188). Desde nuestro punto de vista, el reconocimiento de la autoridad de que habla el autor es tanto del orden de la “confianza segura” como de la “confianza decidida”. Si reconocemos la autoridad como un elemento constitutivo de un mundo objetivado, sin cuestionarnos sobre nuestra acción, estamos en la “confianza segura”. Por el contrario, si experimentamos una duda acerca de nuestra decisión, asociada, por ejemplo, a la característica de la autoridad en la que debemos confiar, nos encontramos en la “confianza decidida”.

4. La confianza no es sólo una dimensión de la práctica, sino también una categoría que permite la reflexividad y la evaluación retrospectiva sobre una situación o sobre una persona. De ello resulta que la naturaleza de la evaluación no es siempre del mismo tipo. En las relaciones objetivadas, la confianza se asociaría al reconocimiento y a la evaluación de un habitus particular (Girard y Roussel, 2003: 175). Como es el caso, por ejemplo, de una visita médica. Ciertas actitudes “típicas de médico” nos incitarían a la confianza, mientras que otras nos conducirían a desconfiar de la situación. Por el contrario, en las relaciones menos objetivadas, lo que se evalúa no es un acuerdo entre el sujeto y el habitus, sino una característica singular de una personalidad que hace que el sujeto se distinga de otros.

En resumen, la confianza es una expectativa sobre el mundo que puede ser frustrada, la cual supone una relación con el tiempo, una movilización de saber, una relación con la autoridad y la posibilidad de una evaluación retrospectiva. ¿Qué papel desempeña, entonces, la confianza en la construcción entre los ciudadanos y el Estado? ¿Y cuál es la especificidad de las relaciones establecidas entre los ciudadanos participantes y las autoridades públicas implicadas en los dispositivos de participación institucionalizada?

### **Desconfianza, Estado y participación**

Las categorías luhmannianas utilizadas para distinguir los diferentes tipos de confianza nos conducen a reflexionar sobre la relación establecida entre la participación, la confianza y el sistema político de nuestras sociedades democráticas liberales. Uno de los principios constitutivos del liberalismo es la idea de la elección individual y racional. Esta característica tiene importantes consecuencias sobre el plano de la confianza. Según Luhmann, “el liberalismo político y económico trata de hacer pasar las expectativas del rango de la confianza segura al de la confianza decidida. Al insistir sobre la libertad de elección, el liberalismo pone el acento sobre la responsabilidad individual en materia de decisión entre confianza y desconfianza respecto de los políticos, los partidos, los bienes, las firmas, el personal, el crédito, etc.” (Luhmann, 2004: 23). Por ello, frente a un mal desempeño de un político electo, muchas veces se privilegia una percepción basada en una relación directa entre el votante y el candidato (“la culpa es nuestra, porque lo votamos”) por sobre un análisis que se posicione sobre el plano del funcionamiento sistémico del entramado político-partidario.

El liberalismo descuida la importancia de la “confianza segura” para el funcionamiento del sistema. La lógica liberal que privilegia la idea de una “confianza decidida” y



descuida la de una “confianza segura” incide en la manera de pensar la “participación”: ésta también se concibe como una elección individual y decidida. Se afirmaría que se le ve como una “participación decidida”. Se olvida así que todo sistema político institucional requiere un grado de “participación segura” muy alto. En efecto, participamos en las elecciones, efectuamos diversos trámites burocráticos, solicitamos a las autoridades públicas, ya sea porque no percibimos la posibilidad de ser defraudados, ya porque no sabríamos actuar de otro modo. En consecuencia, si la “confianza segura” falta, se presentaría la disyuntiva entre uno de dos escenarios posibles: o bien decidimos no participar, o bien participamos de todas formas, pero con un gran control sobre el otro.

Esta tensión entre “confianza segura” y “confianza decidida”, o, dicho en otros términos, entre “participación segura” y “participación decidida”, representa los rasgos más importantes de la relación establecida entre gobernantes y gobernados. La construcción de la figura del funcionario es el resultado de un largo proceso de autonomización técnica y política. Cuando ellos actúan, reactualizan un fundamento técnico asociado a la integración de un saber específico y un fundamento político ligado a su pretensión de “representación” del “bien común” y del “servicio público” (Bourdieu, 1981; 2003). Este proceso se percibe como una consecuencia de la objetivación del mundo a la que nos referimos antes. Cuando reconocemos a los agentes del Estado una suerte de autoridad técnica y política, nos encontramos en una situación de “confianza segura”.<sup>8</sup>

A causa de la importancia que el liberalismo otorga a la “confianza decidida”, esta “confianza segura” aparece siempre en “crisis” y los funcionarios son objeto de una “desconfianza” permanente: las autoridades están obligadas no sólo a ser competentes técnica y moralmente, sino también a ser controladas por los ciudadanos. En otras palabras, aquéllas deben aceptar que una de las características de las democracias sea la desconfianza de los ciudadanos.

Esta desconfianza aparece porque, como lo ha señalado Rosanvallon, hay en la democracia una disociación entre legitimidad y confianza. Mientras que la primera hace referencia a una cualidad jurídica, la segunda constituye un fenómeno más complejo que agrega una dimensión moral (la integridad) y una dimensión sustancial (la preocupación por el bien común). Esta disociación da lugar a la “desconfianza democrática”, cuyo objetivo es “controlar que el poder elegido se mantenga fiel a sus

<sup>8</sup> En términos de un análisis de la confianza, el proceso mediante el cual determinados agentes reconocen una autoridad política no difiere demasiado de aquellos a través de los cuales se reconoce cualquier otro tipo de autoridad, puesto que en todo caso se trata, como ya señalamos, citando a Quéré, de entregarnos a otras personas a las que atribuimos determinadas características. Sin embargo, esto no supone negar que la noción de reconocimiento tenga un estatus especial en lo que concierne a la relación establecida con las instituciones políticas. Para un análisis de esta cuestión, véase Bourdieu (2003 y 1981) y Frederic (2004 y 2005).



compromisos, encontrar los medios que permitan mantener la exigencia inicial de un servicio de bien común” (Rosanvallon, 2006: 15). Según este autor, si analizamos la historia de las democracias liberales, se advierte que éstas tienden no únicamente a organizar un sistema electoral-representativo, sino también a una serie de contrapoderes tendientes a vigilar, controlar y juzgar a las autoridades; esto es, toda democracia organiza una contrademocracia.

Desde el punto de vista de la confianza, la existencia de esta institucionalización de la desconfianza democrática es completamente lógica. En efecto, si se confía, no se controla. Por ello la desconfianza está más institucionalizada que la confianza (Quéré, 2005: 189).

Aun cuando se puede plantear que en toda la historia de las democracias liberales se constituyó una contrademocracia, en la actualidad, la desconfianza ha alcanzado un nivel tan elevado que Rosanvallon no duda en afirmar que vivimos en una “sociedad de la desconfianza” (Rosanvallon, 2006: 16). Cabe aclarar que aquí no analizaremos el proceso histórico que ha conducido a la construcción de este tipo de sociedad.<sup>9</sup> Simplemente, para responder a los objetivos limitados de este artículo, querríamos resaltar el estrecho vínculo entre esta “sociedad de la desconfianza” y la emergencia de la “participación institucionalizada”.

La obra *Disaffected Democracies* que dirigen Pharr y Putnam (2000), constituye un ejemplo significativo del modo en que la vulgata neoliberal construye ciertos diagnósticos actuales concernientes a la pérdida de confianza. Según el argumento desplegado por los distintos autores del libro, las democracias actuales no son puestas en duda en tanto que sistema, pero los ciudadanos no confían en las instituciones ni en los políticos.<sup>10</sup> Esta desconfianza no resultaría de un problema social o económico externo al sistema político, más bien el problema “es con el gobierno y con los políticos [...] mismos” (Pharr y Putnam, 2000: 20). El problema radicaría en la pérdida de “capacidad” y “fidelidad” de las autoridades públicas respecto de los ciudadanos. Este diagnóstico los lleva a interrogarse acerca de la manera de establecer la relación entre gobernantes y gobernados.

Esta concepción del origen de la desconfianza conduce a numerosos autores a proponer conceptos como los de “capital social”, *good governance* (“buena gobernanza”) o *modern governance* (“gobernanza moderna”), de *accountability* (“rendición de cuentas”) o *empowerment* (“empoderamiento”), concebidos como herramientas para resolver los problemas vinculados a la relación entre gobernantes y gobernados. Todos ellos

<sup>9</sup> En otro lado analizamos las transformaciones contemporáneas en los modos de relación establecido entre las autoridades estatales y los ciudadanos (véase Landau, 2008c).

<sup>10</sup> Esta idea de desconfianza ciudadana respecto de las instituciones políticas es analizada por varios autores. Por ejemplo, cf. Mattei Dogan (2003).





abonan la idea de que la participación ciudadana contribuiría a resolver los problemas relativos a la pérdida de confianza de los ciudadanos respecto de las autoridades públicas y a mejorar las acciones del gobierno.

Estas ideas referentes a la desconfianza ciudadana se desarrollan a partir de un recurso a una metáfora espacial:<sup>11</sup> la pérdida de confianza en los funcionarios provendría de un “alejamiento” respecto de la “sociedad”. En consecuencia, si la desconfianza se asocia a la “distancia”, se comprende que las recetas más populares preconizan la necesidad de un “acercamiento” entre las autoridades y los ciudadanos. ¿Pero cómo operar este “acercamiento”? Aquí es donde aparecen la “democracia participativa”, la “democracia de proximidad”, la “participación ciudadana”, los “dispositivos de consulta”, entre otras fórmulas muy conocidas de este llamado a la participación para resolver los problemas de la desconfianza.

Sin embargo, en este punto nos planteamos la siguiente pregunta: ¿cuál es el resultado del llamado a la participación, una vez que ésta se institucionaliza? Nuestros análisis realizados en la ciudad de Buenos Aires nos ayudarán a reflexionar sobre este tema.

## El gobierno de la desconfianza

Cuando realizamos nuestra investigación en la ciudad de Buenos Aires, el entonces secretario de Medio Ambiente de la ciudad nos decía, refiriéndose a la lógica implícita en los programas participativos: “Me parece que en ese lugar lo central, el secreto, es si podemos construir confianza. Si los vecinos pueden creernos a nosotros, y si yo puedo creer que los vecinos no son todos chiflados”.

Esta frase es representativa de una preocupación compartida por las autoridades estatales y los participantes. En efecto, el reconocimiento de la desconfianza y el discurso de la construcción de ésta se hallan en la base del universo creado a partir de la aplicación de programas participativos. La desconfianza está en todos lados: algunos participantes creen que las verdaderas decisiones no se toman a partir de los procesos participativos, sino que son una forma de “manipular” a los participantes para legitimar una decisión previamente tomada sin participación. Como nos decía un participante de uno de los programas examinados: “Si no ibas preparado, lo que notamos como organización es que había una manipulación profesional”. En algunos casos, los funcionarios piensan que las organizaciones participantes utilizan estos espacios para confrontar al gobierno, así como para boicotear la participación institu-

<sup>11</sup> Sobre la noción de metáfora espacial, cf. Landau (2008d).



cionalizada y conducir los programas al fracaso. Como señalaba una coordinadora de esos programas: “Hay gente que viene a aniquilarte, y camuflada... Y vos no le podés decir nada”. Además, dudan de las capacidades técnicas de los participantes para trabajar conjuntamente con ellos.

Esta desconfianza mutua no se atribuye a los programas, sino al contexto político en el que nacieron. A pesar de que son concientes de las particularidades relacionadas con la historia reciente de la ciudad de Buenos Aires, todos los actores asocian esta desconfianza a procesos estructurales que rebasan el cuadro de un caso local.

Dos “grandes discursos” son movilizados para explicar la desconfianza: el argumento, muy difundido, de la “crisis de representación” y la idea de la “ineficacia” de los modos de gestión estatales “centralizados” y “burocratizados”. Estas dos *ideas fuerza*s son usadas para explicar el descrédito entre gobernantes y gobernados. Ante este “diagnóstico”, la participación es vista como el remedio ideal contra todos los males de la democracia: ésta contribuiría a volver más eficaz al Estado y a reconstruir el lazo de representación entre gobernantes y gobernados.

Además, la participación tendría un componente moral, porque, a través suyo se formarían “mejores” funcionarios (“que escuchan a los ciudadanos”) y “mejores” ciudadanos (“que se preocupan por el bien común y no simplemente por sus asuntos privados”).

Así, pese a que la desconfianza existente no la atribuyen los actores a los programas en sí, se sabe que tal desconfianza constituye un problema real para el desarrollo de la participación institucionalizada. Todos los actores creen ver en esta desconfianza una consecuencia lógica de la “novedad” constitutiva de esta nueva manera de administrar los asuntos públicos.

En consecuencia, la desconfianza desaparecería una vez que funcionarios y participantes “aprendan” a comportarse participativamente. En palabras del entonces director general de Participación y Gestión Comunitaria:

Me parece que hay que darse un proceso de aprendizaje de nosotros, de los funcionarios, de los vecinos, de todos, para empezar a articular un mismo lenguaje, digamos, comunicar en el sentido más elemental, de poner en común un lenguaje, para medianamente hablar el mismo idioma. Me parece que cuando eso lleva trabajo y lleva tiempo, y no es una cosa de corto plazo, sino que implica un montón de cuestiones, demanda una estructura cívica de los funcionarios y de los vecinos que por ahí todavía tenemos que terminar de incorporar [...].

En el caso de los funcionarios, eso significaría aprender a conducir el proceso, a administrar las tensiones existentes y a estar abiertos a escuchar a los ciudadanos. En el caso de los participantes, esto supondría aprender a evaluar sus propuestas, a partir de



términos técnicos y de las características internas del Estado. A causa de esta cuestión del “aprendizaje”, el problema de la confianza se establece sobre el plano temporal: la desconfianza desaparecerá cuando los actores incluidos en los programas aprendan el “saber-hacer” participativo.

Esta concepción temporal de la cuestión de la desconfianza debe, a nuestro criterio, problematizarse. Las autoridades públicas se constituyeron a partir de un proceso de diferenciación del campo burocrático y del campo político, lo que posibilita que toda autoridad pública hable en nombre de la sociedad en su conjunto. En otras palabras, aquéllas existen porque se presentan como la encarnación del bien general y no de un interés particular, lo cual ha sido posible a partir de un proceso de autonomización de las autoridades públicas y, en consecuencia, de diferenciación respecto de los “simples” ciudadanos.

La figura que se ha impuesto es la de un Estado *vis-à-vis* con los ciudadanos. Esta tensión entre el universal y el particular está en la base de toda forma de desconfianza entre funcionarios y participantes: los primeros desconfían de los verdaderos intereses de los participantes, porque creen ver en ciertas actitudes una falta de preocupación por el “bien común” o por el “interés de la comunidad”; en cuanto a los participantes, se quejan de que los funcionarios esgrimen este argumento para valorizar su opinión y legitimar toda decisión.

En realidad, esta distinción entre el universal de las autoridades públicas y el particular de los participantes constituye una frontera difícil de franquear. Por consiguiente, la idea de un aprendizaje participativo perfecto pareciera ser una meta casi imposible de alcanzar. No se puede decir que la desconfianza desaparecerá en un futuro, lo cual pondría en duda la concepción temporal que sustenta la idea de un aprendizaje participativo.

En este punto, entonces, conviene reconsiderar la cuestión de la desconfianza y cambiar la naturaleza de la pregunta. Nos parece que la verdadera cuestión no pasa por saber si la desconfianza desaparecerá o no, sino por saber qué papel cumple en la configuración del universo relacional de los programas participativos. Para retomar este problema, hay que volver a las cuatro características constitutivas de la confianza: la relación con el tiempo, el saber, el reconocimiento de la autoridad, y el proceso de reflexión y de evaluación retrospectiva:

1. La confianza ligada a la participación institucionalizada es de corto término: se construye cotidianamente. Cada promesa que las autoridades públicas hacen a los participantes, rápidamente se evalúa. Por ejemplo, el compromiso adquirido por un funcionario en una reunión pública de un programa participativo se evalúa en la reunión siguiente, generalmente una semana más tarde.



2. La integración de un saber técnico de la parte de los participantes y el constante interés de la parte de los funcionarios por explicar cada una de sus acciones contribuye a acrecentar la desconfianza. Esto, aparentemente una paradoja, está asociado a la lógica misma de la confianza. Por ello, cuanto más se conoce sobre un tema, menos se confía en otro. Además, no hay una relación correlativa entre más explicaciones y más confianza. La situación parece, en efecto, a la inversa. Como ha señalado Luhmann, “ofrecer información fáctica, detallada y argumentos especializados es negar la función misma y la forma de la confianza” (Luhmann, 2005: 51). De ahí que el experto represente un peligro para el político si éste argumenta en ese mismo sentido. En tal caso, no habrá necesidad de confiar en este último, porque poco importará quién realiza el programa.
3. Este vínculo con el tiempo y con el saber tiene consecuencias relativas al reconocimiento de la autoridad pública. Ya hemos dicho que ésta no existe sino por la posesión de un saber técnico y de la representación del bien común con base en un proceso de objetivación del mundo. Esta autoridad es puesta en duda a partir de compartir el saber con los participantes y de la evaluación permanente de sus acciones. Al estar abierta la posibilidad de participar para todos, los participantes se autoproclaman a menudo representantes del interés general del barrio o de la comunidad, por lo que presentan sus visiones técnicas particulares como si estuvieran ligadas a una idea universal indiscutible. Esta situación crea a veces una tensión con las autoridades, porque todo rechazo se percibe como un desconocimiento, por parte de los funcionarios, de las propuestas de los participantes.
4. Existe una relación entre el reconocimiento de la autoridad pública y el modo de evaluación retrospectiva asociada a la confianza. En el universo de la participación institucionalizada, la confianza se halla en un mundo desobjetivado y personalizado. Con la interacción cotidiana, los funcionarios que coordinan los programas, ante la vista de los participantes, se formulan no como una autoridad anónima que encarna una función social, sino como una persona conocida y cercana. Por ello, en ciertos casos, lo que los participantes evalúan en términos de confianza no son los resultados, sino la implicación de los funcionarios respecto de sus demandas. En otras palabras, ellos no evalúan en términos de representación de un *habitus* de funcionario, sino en términos de confianza personal. Si los funcionarios brindan razones aceptables sobre sus comportamientos, aun cuando no logren materializar las peticiones, conservarán la confianza de los participantes. Si no, serán el blanco de la desconfianza. Es decir, la confianza deja de ser una categoría ligada a un vínculo político para devenir una categoría asociada a una relación personal.



Observamos, entonces, que en los entramados relacionales constitutivos de la participación institucionalizada la desconfianza no desaparece. Por el contrario, está presente en todo momento y deviene uno de los ejes omnipresentes sobre el cual se establece el vínculo funcionario-participante. Esto no debería sorprendernos porque, como ha sugerido Rosanvallon, la desconfianza es constitutiva de las democracias liberales y radica en la base de la institución, evidente en los dispositivos de control constitutivos de la contrademocracia, como la prensa, los observatorios, las asociaciones que controlan la transparencia, etcétera.

No obstante, a diferencia de todos estos dispositivos, la participación institucionalizada modifica profundamente, a partir de las cuatro dimensiones analizadas, el modo de organización de la desconfianza, pues ésta se integra en el mismo espacio de gobierno. Los participantes son incluidos en el proceso de toma de decisión y construcción de políticas públicas. En consecuencia, no son los actores “externos” quienes interpelan a las autoridades públicas desde una posición no gubernamental, sino más bien los nuevos actores “internos” en el proceso complejo de toma de decisiones.

Este simple movimiento tiene consecuencias reales sobre la construcción del vínculo entre autoridades y ciudadanos. Lo que se crea es una nueva manera de gobernar, que denominaríamos “el gobierno de la desconfianza”. A raíz del lugar central que ocupa la desconfianza en esta forma de gobernar, los programas fundados sobre la participación institucionalizada aparecen siempre como Estado en crisis, por hacerse o aprenderse. Sin embargo, esta característica de aparente fragilidad es la base de su constitución.

## Bibliografía

- Bourdieu, Pierre, 2003, “Esprits d’État. Genèse et structure du champ bureaucratique”, *Actes de la recherche en sciences sociales* 96, núm. 1, París.
- Bourdieu, Pierre, 1981, “La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 36, núms. 36-37, París.
- Dogan, Mattei, 2003, “Méfiance et corruption: discrédit des élites politiques”, *Revue internationale de politique comparée*, núm. 3, París.
- Frederic, Sabina, 2005, *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.



- Frederic, Sabina, 2004, "Participación política y reconocimiento: paradojas de la 'descentralización' de la gestión urbana en Buenos Aires", en Marcelo Escolar, Gustavo Badía y Sabina Frederic (comps.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Prometeo.
- Girard, Anne y Violaine Roussel, 2003, "Une question de confiance", *Raisons politiques*, Presses de Sciences Po, núm. 10, París.
- Landau, Matías, 2008a, "Participation institutionnalisée et confiance: un lien conflictuel", *Raisons politiques*, Presses de Sciences Po, núm. 29, París.
- Landau, Matías, 2008b, *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Landau, Matías, 2008c, "Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana", *Revista Mexicana de Sociología*, año 70, núm. 1.
- Landau, Matías, 2008d, "La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial", *Política y Cultura*, núm. 30, México.
- Luhmann, Niklas, 2004, "Confiance et familiarité. Problèmes et alternatives", *Réseaux*, núm. 108 (París).
- Luhmann, Niklas, 2005, *Confianza*, Barcelona, Anthropos.
- Pharr, Susan y Robert Putnam (coords.), 2000, *Dissaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Quéré, Louis, 2005, "Les 'dispositifs de confiance' dans l'espace public", *Réseaux*, núm. 132, París.
- Rosanvallon, Pierre, 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, París, Seuil.
- Simmel, George, 1999, *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*, París, Presses Universitaires de France.

Recibido el 25 de abril de 2008.  
Aceptado el 14 de abril de 2009.