

“Wish you were here” confianza en la administración pública en Latinoamérica

Cecilia Güemes ¹

¹ Universidad Autónoma de Madrid / Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Madrid, España

Sabemos que los ciudadanos latinoamericanos desconfían mucho de las instituciones. Pero ¿qué subyace a dichas actitudes? Este trabajo presenta un esfuerzo exploratorio y descriptivo en torno a la Administración Pública. Los objetivos son: a) contrastar las creencias que sobre dicha institución tienen la ciudadanía y los administradores, b) verificar diferencias y semejanzas entre países de la región, c) identificar ejes de reforma para promover la creación de confianza. Metodológicamente, se triangula información proveniente de tres fuentes de datos: Latinobarómetro (2011, 2015), CAF Banco de Desarrollo de América Latina, (CAF, 2014), y una encuesta propia con apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2015). El análisis revela que: a) no existen diferencias apreciables entre funcionarios y ciudadanía, b) hay relativa homogeneidad entre países, c) las políticas de gobierno abierto pueden ser una excelente oportunidad para renovar la confianza.

Palabras clave: confianza; administración pública; funcionarios; gobierno abierto; Latinoamérica.

“Wish you were here” confiança na administração pública na América Latina

Sabemos que os cidadãos latino-americanos são muito desconfiados das instituições. Mas o que subjaz essas atitudes? Este trabalho apresenta um esforço exploratório e descritivo em torno da Administração Pública. Os objetivos são: a) contrastar as crenças que cidadãos e administradores têm sobre a referida instituição, b) verificar diferenças e semelhanças entre os países da região, c) identificar eixos de reforma para promover a criação de confiança. Metodologicamente, as informações são coletadas de três fontes de dados: Latinobarómetro (2011, 2015), CAF Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, 2014) e uma pesquisa própria com o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2015). A análise revela que: a) não há diferenças apreciáveis entre funcionários e cidadãos, b) há relativa homogeneidade entre países, c) políticas governamentais abertas podem ser uma excelente oportunidade para renovar a confiança.

Palavras-chave: confiança; administração pública; funcionários; governo aberto; América Latina.

“Wish you were here” trust in public administration in Latin America

Studies show that Latin American citizens do not trust institutions. But what underlies this distrust? This work presents an exploratory and descriptive effort around Public Administration. The goals are: a) to contrast the beliefs that citizens and administrators have about Public Administration, b) to verify differences and similarities between countries of the region, c) to identify aspects of reform that promote trust. Information was gathered from three data sources: Latinobarómetro (2011, 2015), CAF Development Bank of Latin America, (2014), and a survey with the support of the Organization of American State (OAS, 2015). The analysis reveals that: a) there are no appreciable differences between officials and citizens, b) there is relative homogeneity between countries, c) open government policies can be an excellent opportunity to renew trust.

Keywords: trust; public administration; civil servant; open government; Latin America.

1. INTRODUCCIÓN

La confianza garantiza el terreno común desde el que operar con otros. Reduce incertidumbre, genera sentidos compartidos y aumenta, a partir de ello, las probabilidades de cooperación y colaboración. Sin confianza mutua es imposible imaginar la co-creación de políticas públicas y la integración de saberes, recursos y aportes por los que apuesta la gobernanza (Pollitt, Bouckaert, & Löffler, 2006; Van De Walle & Lahat, 2016; Yang, 2005).

Pese a su rol central para la coordinación y la gobernanza, existen pocos estudios sobre la confianza en la Administración Pública (AP en adelante) en América Latina. Sabemos que existe una generalizada desconfianza social (Güemes, 2016), una extendida desconfianza en las Instituciones Públicas (Gobierno, Tribunales de Justicia, Poder Legislativo, etc.), (Del Tronco, 2013; Torcal & Bargsted, 2015), y una profunda insatisfacción con los servicios públicos (Del Campo, Güemes, & Paramio, 2017). Pero poco sabemos sobre la desconfianza en la Administración Pública y lo que subyace a ella; aquello qué explica la desconexión entre la ciudadanía y las administraciones públicas.

En trabajos anteriores (Güemes & Brugué, 2017) hemos observado que, contrariamente a lo que cabría esperar en función de expectativas teóricas y estudios comparados, no se observaban diferencias en los niveles de confianza en la AP en función de la calidad de las burocracias ni de los niveles de satisfacción con los servicios públicos en América Latina ni tampoco son relevantes variables macro como PIB o Gini para explicar las diferencias. Países donde la burocracia se caracteriza como eficiente y meritocrática como Brasil o Chile no reciben más confianza que países donde la AP se caracteriza por ser parcializada como en República Dominicana y Paraguay. En igual sentido, sólo la satisfacción con la policía y con la democracia resultan estar significativamente correlacionadas con la confianza pero a muy bajos valores. Estos hallazgos parecerían indicar que la evaluación objetiva (indicadores agregados) y la satisfacción subjetiva (indicadores individuales) con el desempeño del servicio civil y sus productos solo reflejan una parte de la historia y resulta insuficiente para entender las variaciones de confianza en la AP entre países de la región.

Dada la importancia de la confianza en la AP, en este trabajo avanzamos sobre una definición integral que incorpora aspectos emocionales y sociales además de los racionales.

Los estudios de corte cualitativo contribuyen a interpretar y entender la configuración de imaginarios colectivos y la base histórica de la desconfianza; los estudios experimentales con funcionarios y ciudadanos permitieran identificar emocionalidades y explicar las interacciones incorporando aportes de la psicología; y los cuantitativos permiten efectuar comparaciones y desarrollar generalizaciones respecto a un objeto de estudio.

Dentro de los primeros cabe citar estudios clásicos como el de Escalante (2005) el cual permite entender porque los ciudadanos no se sienten vinculados a las instituciones legales y formales estatales en América Latina y, en su lugar, dominan lealtades particulares: comunitarias, clientelares, corporativistas, señoriales y patrimonialistas que conviven con lo legal. En igual sentido, es también interesante el trabajo clásico de Goodsell (1985) sobre cómo los medios de comunicación e ideologías anti-públicas forjan estereotipos intencionados sobre la burocracia; o el trabajo coordinado por Lima (2010) el cual permite comprender la configuración de lógicas, identidades y formas institucionales de administración del conflicto del poder judicial aplicando técnicas etnográficas.

En relación a los trabajos experimentales, destacan el estudio de Van Ryzin (2013) demostrando cómo las expectativas e ideologías condicionan la evaluación de los servicios, así como, los experimentos de Marvel (2016) comprobando cómo la exposición a mensajes anti-administración pública repercute en las evaluaciones que hacen los sujetos del desempeño de las instituciones. En ambos casos, la desconfianza es algo influenciable, que depende no tanto de la evaluación racional y sosegada del desempeño de las instituciones sino de cuestiones más emocionales y configurables socialmente.

A diferencia de estos dos enfoques, este trabajo busca estructurar datos de encuesta bajo metodologías simples a fin de ofrecer un pantallazo de la región latinoamericana que integre diferentes fuentes primarias de información en relación a: 1) los niveles de (des)confianza que tienen los funcionarios y la ciudadanía en la AP, 2) sus opiniones y actitudes en relación a las causas de la confianza y soluciones a la desconfianza. Consideramos que este ejercicio es relevante en la medida que no existen estudios descriptivos sobre estos fenómenos que permitan visualizar comparativamente las actitudes y sentires de funcionarios y ciudadanos en relación a la confianza en la Administración Pública y, a partir de allí, orientar el foco para el desarrollo de investigaciones cualitativas o suscitar hipótesis que permitan testearse experimentalmente.

Nuestras preguntas de investigación son dos. La primera es si la desconfianza en la AP se explica por estereotipos y prejuicios sociales fundados en el desconocimiento del funcionamiento de la propia AP y la complejidad de sus labores. Si así fuera, cabría esperar una brecha entre la percepción de los funcionarios y la ciudadanía, donde la desconfianza fuera menor entre los funcionarios dado que conocen la compleja realidad institucional y límites que entraña el trabajo público. Sin embargo, nuestra hipótesis es que la brecha es limitada y ello respondería a que la desconfianza de ambos colectivos se asienta en un clima de apatía y enojo generalizada que va más allá de un análisis cognitivo sobre el desempeño del sector público o una valoración emocional sustentada en estereotipos sociales sobre la administración pública. La frustración que deriva de una constante impotencia frente a un entorno dominado por la baja cultura de la legalidad, la corrupción y la personalización de las relaciones sociales se traduce en una desconfianza en la institución similar para ambos grupos (Güemes & Wences, 2019).

Tomando en cuenta esta insatisfacción generalizada, interesa conocer en segundo lugar lo que los propios actores (ciudadanos y servidores públicos) creen sobre las causas y soluciones al problema de la confianza. Nuestra hipótesis es que, dado el clima de frustración, existirá también coincidencia entre ambos grupos. Entre las causas destacará la corrupción y la percepción de trato desigual, fenómenos claves para entender la trampa social de baja cultura de la legalidad. Por su parte en las soluciones las propuestas se alinearán a la promoción de políticas de gobierno abierto, específicamente de transparencia y participación, paradigma paradigma de reforma de la Administración Pública popularizando en la región (Güemes & Brugué, 2017).

2. ELEMENTOS TEÓRICOS PARA ENTENDER LA CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La confianza es un concepto difícil de capturar y definir. A veces refiere a actitudes individuales socialmente orientadas; otras a percepciones racionales que evalúan la realidad circundante en base a información y señas que recibe el sujeto; otras a creencias pre-racionales desarrolladas en la socialización primaria.

Un rasgo común a todas las definiciones de confianza es el énfasis en las expectativas positivas que tienen los sujetos sobre las intenciones y los comportamientos de otros sujetos u organizaciones. Confiar en el otro supone esperar no ser defraudado, engañado o perjudicado (al menos sin justa causa) (Güemes, 2016).

Esta expectativa sobre el otro descansaría en tres dimensiones: una cognitiva que supone un razonamiento basado en información que interpreta, otra afectiva sustentada en emociones y que implica la decisión de suspender la duda respecto al otro y actuar "como si" fuera digno de confianza; y una sociológica-rutinaria que conduce a sostener la ficción y la expectativa de que todos los otros se comportarán de modos adecuados (Lewis & Weigert, 1985; Möllering, 2006; Raaphorst, 2013).

En la literatura existen referencias a satisfacción con los servicios públicos, principal producto de las Administraciones Públicas como ser la educación, la sanidad, etc.¹ Dichos datos nos permiten conocer las percepciones que usuarios de servicios públicos tienen de la calidad, cobertura o imparcialidad en cómo se gestionan los mismos o a visiones de cómo creen deberían formularse bajo un régimen democrático pero no a la confianza en el sentido que acá le damos (Guerrero, 2011; Del Campo et al., 2017). Quienes estudian la confianza propiamente dicha prefieren indagar en preguntas más directas sobre la propia institución (Bouckaert, 2012; Del Pino, Calzada, & Pulido, 2016; Van De Walle & Lahat, 2016), aun cuando es difícil identificar si quien responde está pensando en la institución en sí (más allá de quienes la ocupen) o está evaluando la gestión actual (Del Tronco, 2012; Güemes, 2016; Llewellyn, Brookes, & Mahon, 2013).

En este trabajo definiremos a la **confianza en la Administración Pública** como una expectativa positiva de los ciudadanos respecto a las intenciones y comportamiento de los funcionarios públicos que descansa en aspectos racionales, afectivos y sociales. Dada las características de las Administraciones Públicas latinoamericanas, nos referiremos a **funcionarios** en modo amplio e incluiremos a todos aquellos servidores que tienen una relación estatutaria, contractual o política con el Estado y que, en términos generales, desempeñan una función pública y se refieren a sí mismos como trabajadores o administradores públicos.²

Los estudios empíricos sobre confianza en la Administración Pública se centra en tres *drivers*: desempeño del sector público, la imparcialidad de los procesos, y los imaginarios sociales. La evaluación de resultados y desempeño se ajustaría a la dimensión racional de la confianza centrándose en los *output* de los gobiernos. La imparcialidad de los procesos se ajustaría a la dimensión emocional de la confianza. Quienes se sienten o creen despreciados o desfavorecidos por el trato recibido desarrollan fuertes emociones negativas no sólo contra la persona concreta que presta el servicio sino sobre la institución a la que representa. Por último, los estereotipos negativos construidos sobre la burocracia, construye un imaginario que influye en la configuración de la confianza individual desde su perspectiva social.

En la tabla 1 se sistematizan estos tres enfoques y su correspondencia con las dimensiones de la confianza.

¹ El tipo de preguntas que suele utilizarse es: ¿En una escala del 1 al 5 donde 1, es muy satisfecho y 5 muy insatisfecho, cuan satisfecho está usted con respecto a la escuela pública?

² Para una discusión más extensa sobre el concepto de Confianza en la Administración Pública ver (Güemes, 2018).

TABLA 1 DIMENSIONES DE LA CONFIANZA Y ENFOQUES EXPLICATIVOS DE SUS BASES

Enfoques	Foco de atención	Dimensión privilegiada de la confianza
RESULTADOS	Satisfacción con bienes y servicios públicos	Racional
PROCEDIMIENTOS	Imparcialidad del proceso	Afectiva
IMAGINARIOS	Configuraciones mentales y estereotipos	Social

Fuente: Elaborado por la autora.

Sobre el desempeño, se destaca que, la satisfacción con los servicios públicos, es fundamental para explicar la confianza en la Administración Pública (Brix, Lust, & Woolcock, 2015; International Institute of Administrative Sciences [IIAS], 2014; Parry, 1976). La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2017) se refiere a este aspecto como *competencia*: habilidad de los gobiernos para prestar a los ciudadanos los servicios que ellos necesitan y con los niveles de calidad que ellos esperan.

En relación al procedimiento de provisión de bienes y servicios públicos, las investigaciones destacan el valor de la calidad de los procesos, de su legitimidad e imparcialidad (Guerrero, 2011). Que no haga falta tener "enchufe" o "contacto" (favoritismo) para obtener una cita médica o una plaza en la escuela elegida resulta clave para suscitar confianza. La OCDE (2017) refiere a estos aspectos como *valores o principios* que deben informar y guiar la acción de gobierno.

Con respecto a los imaginarios, determinantes culturales y construcciones emocionales resulta interesante conocer cómo se piensan y sienten los conciudadanos en tanto sociedad y respecto a sus instituciones (Bouckaert, 2012; IIAS, 2015; Van De Walle, Van Roosbroek, & Bouckaert 2008) Los prejuicios y estereotipos difundidos culturalmente pueden jugar un rol relevante para explicar la desconfianza (Del Pino, Calzada, & Pulido, 2016).

Ciertamente, será difícil en los casos concretos dimensionar que proporción de los aspectos racionales, afectivos o sociales son los que más peso tienen en la configuración de la confianza en la AP. Sin embargo, resulta fundamental comprender que no basta con trabajar una dimensión, sino abarcarlas integralmente. Así:

- a) propuestas que apunten a mejorar la eficacia y desempeño de la AP simplificando y trámites como la administración electrónica son relevantes para reforzar la primera de las dimensiones (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2017),
- b) políticas de transparencia, control y rendición de cuentas que favorezcan procesos más imparciales y justos son fundamentales para transformar los procesos (segunda dimensión) (OCDE, 2017),
- c) iniciativas de la participación y colaboración entre ciudadanía y funcionarios son imprescindibles para transformar los imaginarios y disipar prejuicios (tercera dimensión) (Open Government Partnership [OGP], 2017; Yang, 2005).

Lo interesante en este trabajo es conocer si existen divergencias entre funcionarios y ciudadanos en relación a: 1) niveles de confianza en la AP, 2) causas de la desconfianza y soluciones a la misma.

En general, la lectura que existe de los ciudadanos respecto de los funcionarios es negativa y los caracteriza como sujetos indiferentes que actúan de forma desvitalizada, ritualista y obstruccionista (Goodsell, 1985). Seres grises que están atrapados en lógicas organizacionales anacrónicas y hablan en lenguaje jurídico limitándose a decir si esto se puede o no se puede. Del otro lado, resulta habitual que los funcionarios perciban a los ciudadanos como irresponsables, desinteresados y desinformados, con una visión cortoplacista (Yang, 2006). Los ciudadanos se comportan como niños escribiendo la carta a los reyes magos desconociendo los límites formales, legales y presupuestarios que existen para atender peticiones y las dificultades de armonizarlas con el interés general. Si se atiende a estos imaginarios, sería esperable que el potencial cooperativo y la capacidad de confiar en el otro esté limitada y que las visiones que cada grupo tenga sobre las causas de la desconfianza sean divergentes (Del Pino, 2005; Van De Walle et al., 2008).

Sin embargo, también cabe la posibilidad de que, pese a la presencia de imaginarios negativos respecto del otro, exista una visión generalizada sobre las causas de la desconfianza que vaya más allá de los estereotipos y se centre en cuestiones institucionales y contextuales que pueden políticamente transformarse y así revitalizarse la relación de confianza mutua que la gobernanza reclama. En otras palabras, si se encontraran semejanzas antes que divergencias, se podría pensar que la desconfianza tiene raíces histórico-estructurales que demandan transformaciones profundas (con altos costos políticos) pero que existe una ventana de oportunidad para emplazar estos cambios al alero de iniciativas internacionales (bajo la presión de formar parte de ellas) como las de Gobierno Abierto tan popularizadas en la región.

3. PRECISIONES METODOLÓGICAS: BASES DE DATOS Y DIMENSIONES A OBSERVAR

Dado que nuestro objetivo es descriptivo y exploratorio, se usarán procesamientos estadísticos simples donde se observan frecuencias en términos comparados. Para ello, se triangula información procedente de diferentes fuentes, de las cuales, una es propia y sus resultados son inéditos.

La primera es Latinobarómetro, estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina.³ Utilizaremos las últimas bases de datos disponibles donde se interroga la confianza institucional: 2002, 2008, 2013 y 2015. Por funcionario público en esta base de datos se aplica el filtro de ocupación del encuestado, quienes afirman trabajar en la Administración Pública o Empresas Estatales se consideran funcionarios.

La segunda, es un módulo especial denominado "Caracterización del empleo: aptitudes y motivaciones" que en el año 2014 formó parte de la encuesta anual que realiza la Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en las principales ciudades de América Latina.⁴ Aquí la diferenciación entre funcionarios y ciudadanos toma en consideración la respuesta

³ Los países incluidos en Latinobarómetro son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las muestras incluyen 1000 o 1250 casos. Se aplican muestras representativas de la población mayor de edad. La mayoría de los países aplican muestras probabilísticas modificadas. El margen de error es +/- 2.8% n = 1200 y +/- 3.1% n = 1000.

⁴ La fecha de aplicación fue 2013, se hicieron 9.616 encuestas distribuidas en 10 ciudades capitales de América Latina: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, México DF, C. de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas. La encuesta tiene confiabilidad del 95%, al asumir máxima dispersión de los resultados (p/q=1) y una selección probabilística de los encuestados.

de los encuestados a: ¿Su actividad económica principal se encuentra en el sector público o en el sector privado?

La tercera es una encuesta propia que se realizó desde el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) con el apoyo de expertos de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2015 y estuvo dirigida a los responsables de función pública y modernización de la Administración en los gobiernos de América Latina. Dicha encuesta se estructuró en torno a cuatro bloques. El primer bloque incluyó preguntas genéricas para la definición del perfil personal y profesional de los entrevistados. El segundo bloque se centró en las condicionantes externas a las instituciones públicas que influyen en su trabajo mientras el tercer bloque se centró en la organización y trabajo interno de las entidades. El último bloque incluyó preguntas referidas a las iniciativas implementadas por los gobiernos para mejorar la confianza de los ciudadanos. La encuesta se aplicó a organizaciones y funcionarios que, en representación de sus respectivos países, formaban parte de la red gestionada por la OEA en materia de función pública y modernización de la Administración. Se trata en algunos casos de responsables ministeriales, secretaría y subsecretarías cuyo cargo es de designación política. En otros casos, cuando se trata de directores y jefes de modernización, se intuye son personal de carrera pero se ignora si su ingreso ha ocurrido a partir de contratación o sistema de oposición y concurso. A la encuesta respondieron 19 representantes de 15 países de América Latina, de los cuales el 55% cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector público y la gran mayoría ocupa cargos ministeriales, subsecretarías, jefaturas o direcciones de alto nivel en el gobierno central.⁵

En relación a ello nos interesará observar:

- 1- Los **niveles de confianza** en la Administración Pública diferenciando entre funcionarios y ciudadanía, y entre tipos de funcionarios públicos. No se esperan diferencias entre quienes son parte de la función pública y quienes no, así como diferencias entre cuerpos administrativos.
- 2- Las **causas** que identifican tanto ciudadanía como servidores públicos como bases de la confianza. Nuestra hipótesis es que la preocupación por la corrupción es generalizada y será la principal causa. Sin embargo, es previsible los empleados públicos se centren también en aspectos externos a ellos como los estereotipos; mientras la ciudadanía enfatice en aspectos internos cómo la lentitud, trato impersonal y parcializado, etc.
- 3- **Las soluciones** que desde la ciudadanía y los administradores públicos se ofrecen para revertir la desconfianza. Nuestra intuición es que ambos pondrán el foco en aspectos del proceso que responden a diferentes pilares del gobierno abierto. Mientras los ciudadanos reclamarán más equidad, agilización de trámites y reducción de tiempos de atención; los funcionarios se centrarán en digitalización, políticas de transparencia y difusión de resultados de la gestión.

⁵ Los encuestados pertenecen a los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia (2 personas), Costa Rica (2 personas), Ecuador, Guatemala, Honduras, México (2 personas), Panamá, Paraguay (2 personas), Perú, República Dominicana y Uruguay. Las entrevistas se realizaron a través de herramientas web. De los 20 encuestados, 12 se definieron como hombres y 7 como mujeres. En relación a la edad 2 de los que respondieron tienen menos de 35 años, 7 de ellos entre 35 y 45 años, 5 de ellos entre 45 y 55 años, y los 5 restantes más de 55 años. En relación a los años de experiencia en el sector público, 3 de ellos tienen menos de 5 años, 5 de ellos entre 5 y 15 años de experiencia, y 11 de ellos más de 15 años de experiencia. En relación a los cargos que ocupan encontramos: 2 Jefe de Modernización de la Gestión del Estado y Gobierno Digital de países diferentes, 3 ministros del Ejecutivo Estatal y 1 viceministro, 1 Secretaria de Gestión Pública, 2 Subsecretarios de Cambio Institucional, 2 Titular de la Unidad Nacionales vinculados a Mejora de la Gestión Pública, 5 Directores de nivel ejecutivo, 1 comisionado de la presidencia, 1 gerente, 1 empleada estatal, 1 experto, 1 asesor de comunicación.

4. HALLAZGOS EMPÍRICOS Y ANÁLISIS COMPARADOS

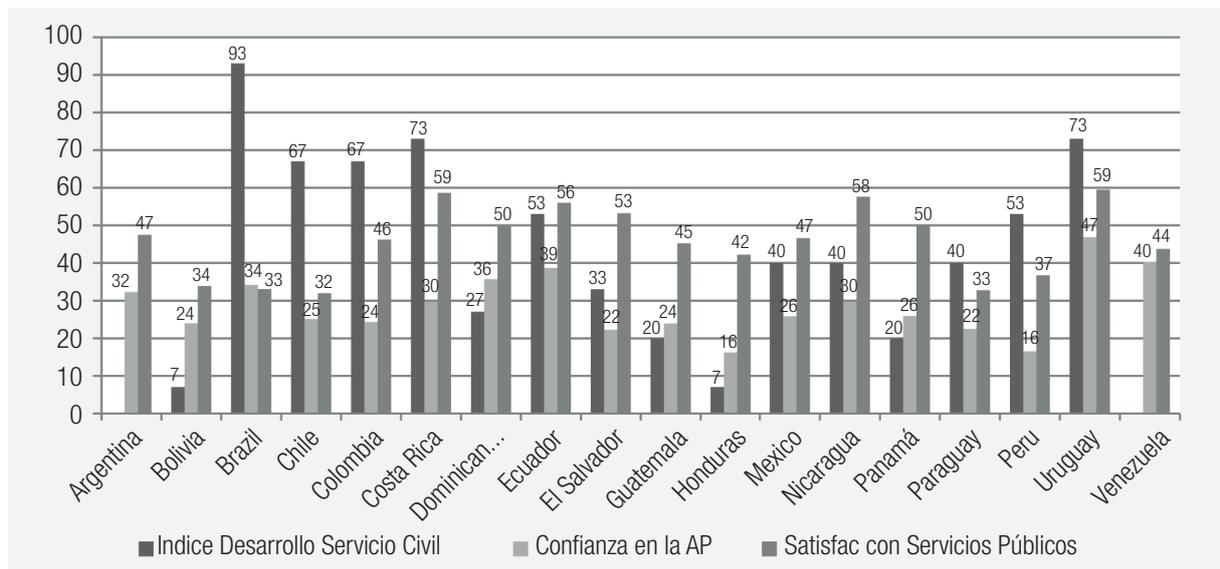
4.1 Confianza en la Administración Pública

Según datos de la Encuesta Mundial de Valores (ola 2010-2014) la media de confianza en la AP entre países asiáticos es del 57%, entre países africanos del 53%, entre países ex-colonias británicas del 44%, entre países europeos del 40% y entre países latinoamericanos del 32%.

Siendo Latinoamérica, la región más desconfiada, se encuentran casos como Ecuador, donde 4 de cada 10 personas confían en la Administración Pública, mientras que, en Honduras no llegan a 2 de cada 10 (16% según datos de Latinobarómetro).

Trabajos como el de Evans y Rauch (1999) sugerían que la clave de la calidad de la burocracia estaba en un reclutamiento meritocrático y en la profesionalización de la misma. A contrario de lo que cabría esperar, en la región no existe una correlación evidente entre los modelos burocráticos, la satisfacción con los bienes y servicios y confianza (Gráfico 1). Países como Brazil o Chile tienen altos niveles de desarrollo del servicio civil y muy baja confianza y satisfacción con Servicios Públicos. Mientras, en Nicaragua y El Salvador hay una satisfacción moderada con los Servicios Públicos y poco desarrollo del servicio civil. Solo en Uruguay los indicadores parecen apuntar en la dirección esperada: +calidad del servicio civil +satisfacción con servicios públicos + confianza.

GRÁFICO 1 CONFIANZA, CALIDAD DEL SERVICIO CIVIL Y SATISFACCIÓN CON BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS



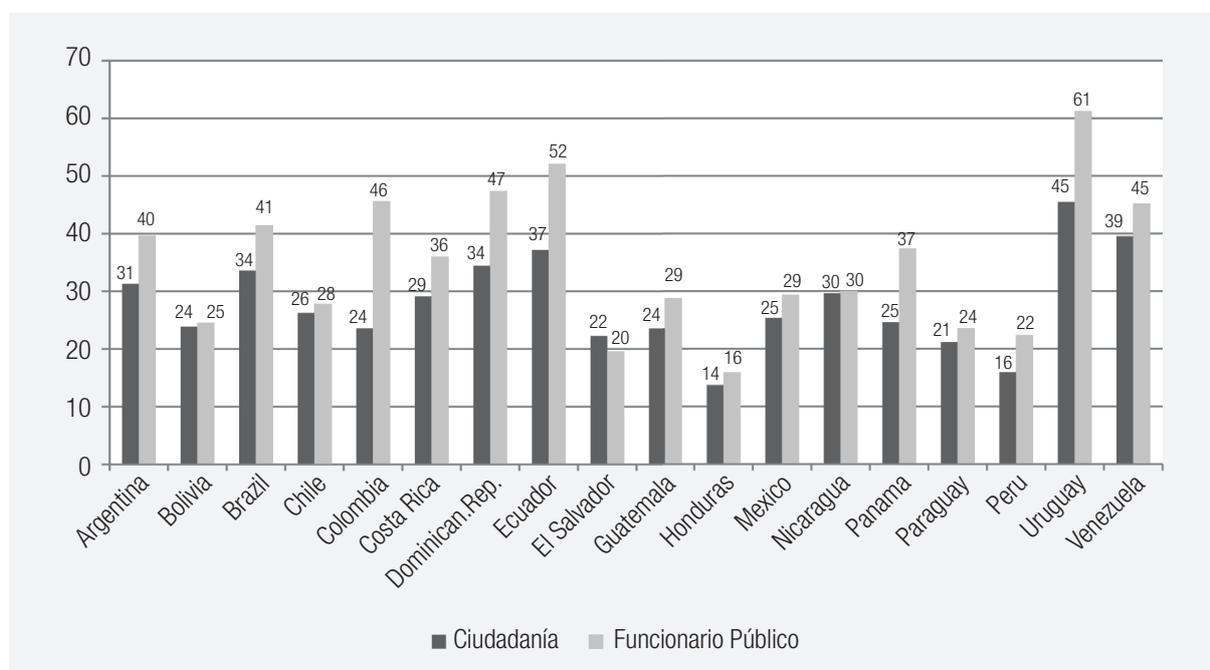
Fuente: Elaborado por la autora según datos de BID en 2017 (Índice Desarrollo Servicio Civil, 2012-2016) y Latinobarómetro en 2011 (Satisfacción con Servicios Públicos) y 2013 (Confianza en la AP).

Nota: Satisfacción con servicios público es una media entre satisfacción con educación, hospitales, transporte, policía o seguridad ciudadana, tribunales de justicia y lugar donde se saca el DNI. Consignas utilizada: ¿ Diría Ud. que se encuentra muy satisfecho(1), más bien satisfecho(2), no muy satisfecho(3) o nada satisfecho(4), con la manera cómo funcionan...? Se agregan las respuestas de muy y más bien satisfecho. ¿Cuánta confianza tiene usted en administración pública? Escala de 4 posiciones (mucho, algo, poca o ninguna). Se agregan las respuestas de mucho y algo.

Para el caso brasilero o chileno, la explicación la falta de correlación entre calidad de la burocracia y confianza probablemente responde a: 1) al devenir histórico de la construcción de la administración pública y las reformas incompletas o profesionalización parcializada (Abrucio, Pedroti, & Pó, 2010; Barría, 2015; Garavaglia, 2012; Souza, 2015) 2) los altos niveles de desigualdad del país que conspiran contra el desarrollo de una idea de ciudadanía, no hay un acceso universalizado a servicios públicos, ni se percibe que los procedimientos de provisión de los mismos sean equitativos e imparciales (Lechner, 2002; Katzman, 2007). Como sugería Geddes (1994), en los períodos democráticos, donde se supone existe un rango más amplio de cambio y una demanda mayor para terminar con la corrupción, la desigualdad y la profesionalización de las estructuras estatales, los gobiernos se enfrentan al dilema de asumir los costos de las reformas frente a una mayoría de ciudadanos que no tiene suficientes razones para contribuir con sus recursos al logro de las mismas y, por el contrario, con los individuos afectados organizados y con recursos que se oponen a las reformas.

Por su parte, como pone en evidencia el Gráfico 2, la brecha distinguiendo entre funcionarios y ciudadanos es de 10 puntos porcentuales de media, con excepciones como Colombia, Uruguay y Ecuador donde la brecha es de 22, 16 y 15 puntos respectivamente y en el extremo opuesto Bolivia y Nicaragua donde la brecha no llega a 1 punto.

GRAFICO 2 PORCENTAJES DE CONFIANZA EN LA AP DIFERENCIANDO FUNCIONARIOS Y CIUDADANÍA



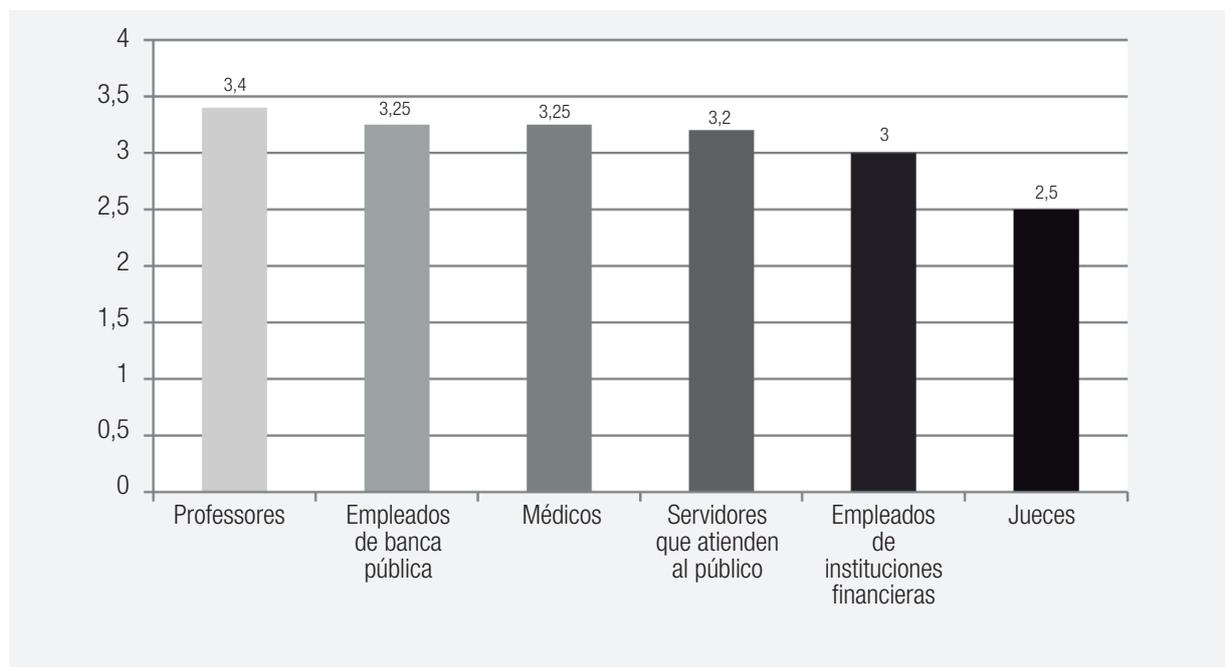
Fuente: Elaborado por la autora con datos de Latinobarómetro (2013).

Salvo en Uruguay, donde los funcionarios en un 61 % confían en la AP, en el resto de países de la región tanto funcionarios como ciudadanos la confianza es menos a 40%. Los casos más preocupantes son Honduras y Perú con valores inferiores al 20%.

Estas diferencias son sostenidas en el tiempo y no hay dinámica descendente de la confianza que sea llamativa. En 1996, en términos agregados para la región, los funcionarios manifestaban una confianza en la AP en torno al 41% y en 2013 es el 38%, mientras que los ciudadanos manifestaban un 30% en 1996 y un 29% en 2013.

Si se trata a los funcionarios diferenciadamente (Gráfico 3), los servidores públicos que mayor confianza despiertan en la ciudadanía son quienes proveen servicios públicos sociales tangibles como salud y educación en contraposición a los jueces, quienes salvo en el caso de Brasil son siempre los funcionarios con menor tasa de confianza. Los médicos sobresalen en Argentina y Uruguay, mientras que los maestros en Bolivia, Brasil y Ecuador. Llama la atención en Panamá, Perú y Venezuela que son los empleados de Bancos quienes despiertan mayores niveles de confianza. Sin embargo, no existen grandes distancias cuando se comparan las medias.

GRÁFICO 3 NIVELES MEDIOS DE CONFIANZA EN DIFERENTES EMPLEADOS PÚBLICOS EN CIUDADES CAPITALES DE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2014



Fuente: Elaborado por la autora con base a datos de encuesta CAF (2014).

Nota: Consigna utilizada ¿Qué tanto confía usted en los siguientes profesionales? Escala de 1 a 5 donde 1 es no confío en absoluto y 5 es confianza plena.

TABLA 2 NIVELES MEDIOS DE CONFIANZA EN DIFERENTES EMPLEADOS PÚBLICOS EN CIUDADES CAPITALES DE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2014

Confianza S/ tipos	Empleados de Banca Pública	Empleados de Inst. Financieras	Médicos	Profesores	Servidores que atienden al público	Jueces
Argentina	3,45	3,12	4,01	3,79	3,43	2,33
Bolivia	3,04	2,74	2,68	3,13	2,89	1,99
Brasil	3,09	2,98	2,85	3,45	3,44	3,05
Colombia	3,16	3,03	3,06	3,29	3,22	2,69
Ecuador	3,38	3,36	3,52	3,86	3,40	2,57
Mexico	2,94	2,98	3,30	3,34	3,12	2,35
Panamá	3,64	2,87	3,43	3,61	2,99	2,42
Perú	2,88	2,49	2,72	2,81	2,68	1,80
Uruguay	3,71	3,49	3,89	3,82	3,62	2,78
Venezuela	3,51	3,32	3,35	3,49	3,37	3,04

Fuente: Elaborado por la autora con base a datos de encuesta CAF (2014).

Nota: Consigna utilizada ¿Qué tanto confía usted en los siguientes profesionales? Escala de 1 a 5 donde 1 es no confío en absoluto y 5 es confianza plena.

La comparación entre las gráficas para caso como Colombia o México rubrica las impresiones de Del Pino (2005): cuando se pregunta en la AP en general existe amplia desconfianza (probablemente porque se activan estereotipos), en cambio, cuando se interroga por profesores o médicos la confianza aumenta (probablemente porque es la experiencia concreta la que determina la opinión).

Estas primeras comprobaciones sugieren un panorama complejo para la región; la confianza es muy baja a lo largo del tiempo y en casi todos los países de la región (con mayor intensidad en Centroamérica), independientemente de la posición que ocupe el que responde (funcionario o no funcionario) y no parece asociada a la satisfacción con los servicios públicos o indicadores de Calidad del Servicio Civil.

Esto nos lleva a pensar que la desconfianza en la AP podría estar articulada con la generalizada indiferencia de los ciudadanos respecto a las instituciones públicas y la débil cultura de la legalidad que domina desde hace dos siglos en la región. Escalante (2005) sostenía que en paralelo al orden formal que determina el aparato jurídico, la vida se organiza informalmente por medio de relaciones y prácticas regulares con todas las características de un orden efectivo. Así, la desconfianza en la AP podría relacionarse con: a) el arraigo y aceptación de instituciones informales que compiten con las formales, b) la ineficacia del Estado a la hora de sancionar el incumplimiento, c) la aceptación social y moral del incumplimiento, d) el pensar que los otros se tratarán de aprovechar y por tanto lo más racional es no confiar (Güemes & Wences, 2019).

4.2. Causas de la Desconfianza

Para conocer aquello que ciudadanos y funcionarios consideran causa de la confianza observaremos: los determinantes de la confianza institucional sobre los que interroga Latinobarómetro, los problemas sobre los que pregunta la Encuesta de CAF y los factores externos e internos de la organización que podrían estar bloqueando el desarrollo de confianza que identifican los entrevistados por OEA.

En la Tabla 3 se observa que, para la media de ciudadanos latinoamericanos (18 países), un determinante central de la confianza es el que las instituciones traten a todos por igual. El 63% de los funcionarios entrevistados la considera la primera razón, seguida por la fiscalización que se lleva un 17% de las respuestas de los funcionarios. Las respuestas de los ciudadanos van en la misma dirección, las diferencias son decimales.

TABLA 3 FACTORES QUE SE CONSIDERAN LOS MÁS IMPORTANTES PARA DETERMINAR CUANTA CONFIANZA SE TIENE EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DIFERENCIANDO FUNCIONARIO DE NO FUNCIONARIO

Promedio América Latina		NO FUNCIONARIOS	FUNCIONARIOS
Equidad y atención	Si tratan a todos por igual	62,5	63
	El que sean fiscalizadas	16,7	17,4
Vinculados a la gestión	Si se interesan en lo que uno opina	0,6	0,5
	Si admiten responsabilidad cuando se equivocan	4,7	4,6
	La calidad de su liderazgo y gestión	2,1	3,2
Performance	Si cumplen sus promesas	2,9	2,1
	Si el servicio responde a mi necesidad	1,2	0,8
	Si entregan la información que se necesita	7,4	7,3
Opinión entorno	Lo que los amigos y la familia dicen de él	0,9	0,7
	Lo que los medios de comunicación dicen de él	0,7	0,4

Fuente: Elaborado por la autora con base a datos de Latinobarómetro (2008).

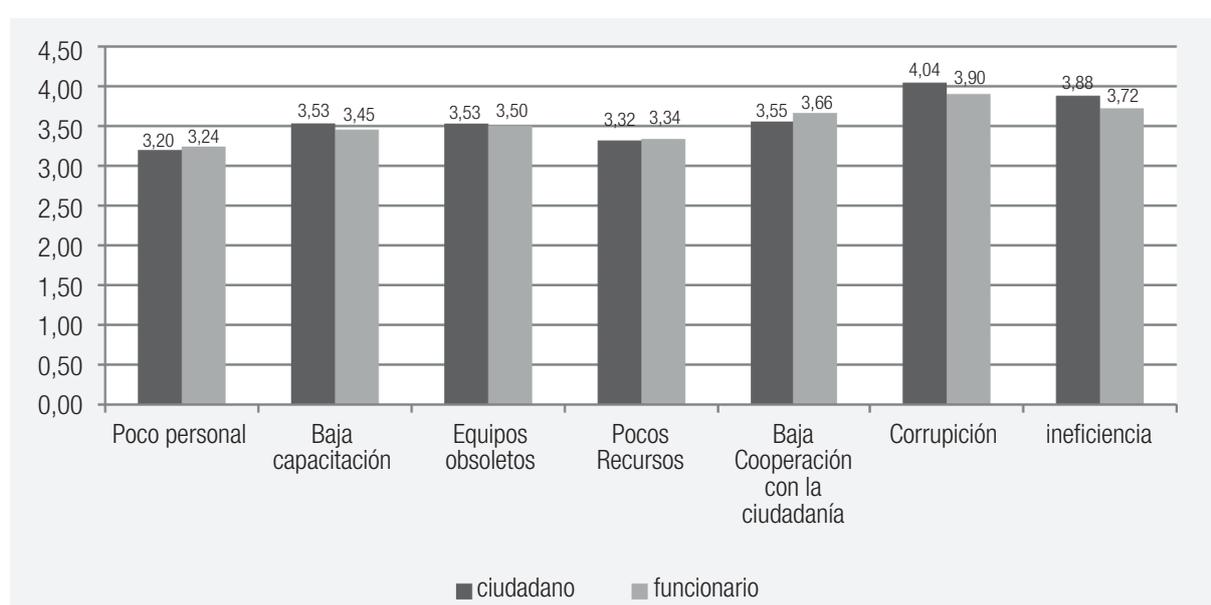
Nota: Consigna utilizada: ¿Cuál de los siguientes factores en la tarjeta, son los más importantes para Ud. determinar cuanta confianza tiene en las instituciones públicas? (Primera mención).

Existen diferencias entre países, pero las respuestas van en la misma dirección. En Nicaragua el 72% de la población encuestada cree que la igualdad en el trato es determinante de la confianza, mientras que en El Salvador es el 47%. En igual sentido sucede con la fiscalización, en República Dominicana y en Chile el 21% de la población considera determinante este punto para la confianza, mientras que

en México y Nicaragua los valores van del 8% al 9%, siendo en cualquier caso la segunda variable de importancia en la lista de posibles determinantes en dichos países.

Como se observa en el gráfico 5 la corrupción es para funcionarios públicos como para ciudadanos el principal problema del sector (encuesta CAF), seguido muy de cerca por la ineficiencia y la baja cooperación que existe con la ciudadanía. No se observan distancias importantes entre ciudadanía y funcionarios.

GRÁFICO 5 PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL SECTOR PÚBLICO DIFERENCIANDO OCUPACIÓN



Fuente: Elaborado por la autora con base a datos de encuesta CAF (2014).

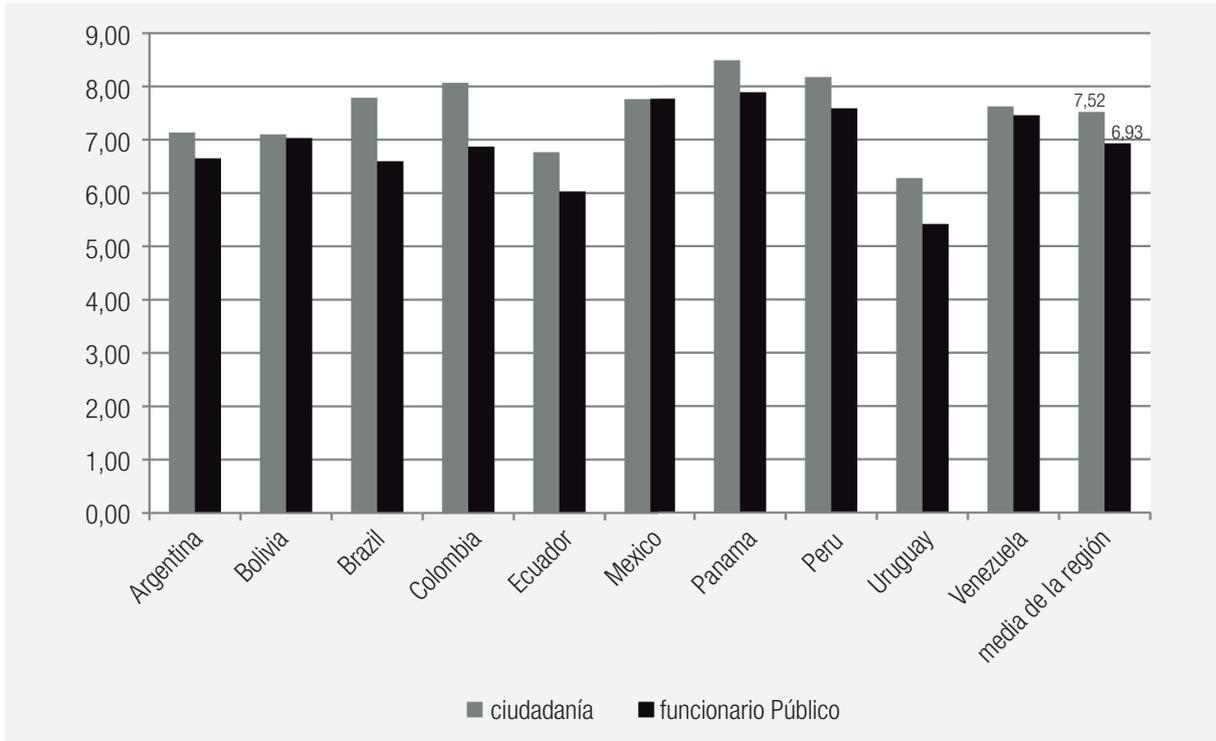
Nota: ¿Qué tan de acuerdo se encuentra con que el sector público enfrente los siguientes problemas para ofrecer un buen servicio? Escala de 1 a 5 donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo. Eje horizontal 1 es funcionario público y 0 es otro tipo de empleado.

Lo mismo sucede con la percepción de corrupción: la media para los ciudadanos es de 7,5 y entre funcionarios públicos es de 6,8. Las variaciones entre las principales ciudades son mayores, Quito o Montevideo reflejan una media en torno a 6 puntos mientras Panamá y Perú sobrepasan los 8 puntos (Ver gráfico 6).

Pese al enojo con los niveles de corrupción, cuando se interroga a los sujetos si denunciarían a un compañero por mala actuación o corrupción, el 50% de los encuestados afirma denunciarían; mientras que el 25 %, no denunciarían. En una escala donde 1 es sí denunciaría y 5 no denunciaría, en Colombia y Uruguay hay mayoría clara de quienes sí denunciarían (2,4), mientras que en Panamá es menos clara la respuesta (2,9) cómo ilustra el eje de la izquierda del gráfico 7.

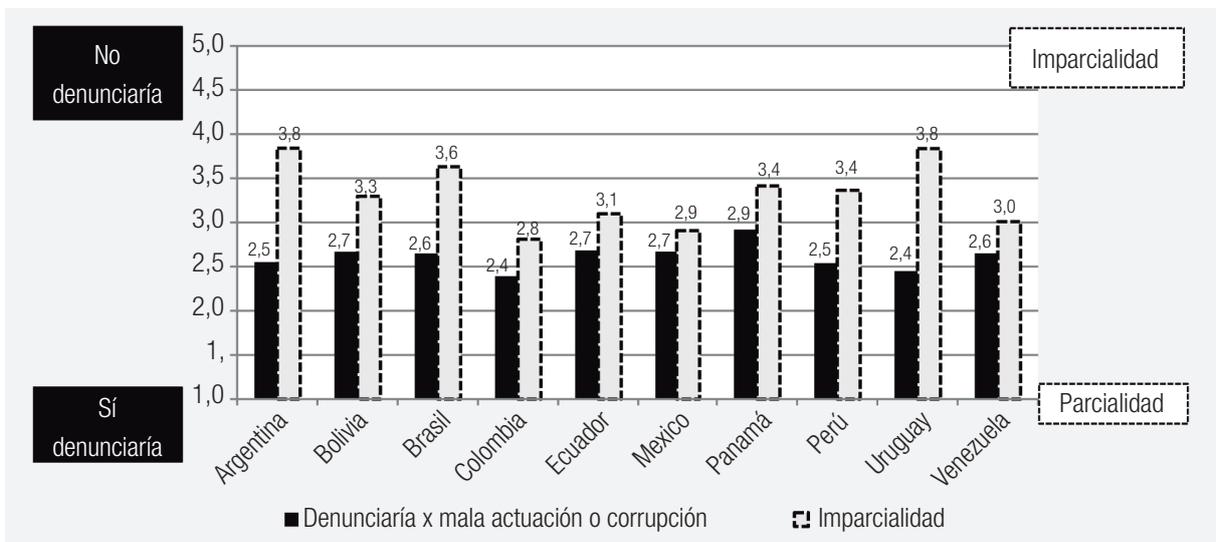
Igualmente, cuando se interroga sobre la preferencia de que los funcionarios públicos hagan lo que más conviene a la sociedad aunque ello afecte los intereses personales (imparcialidad, eje de la derecha del gráfico 7), el 49% está de acuerdo mientras que el 27% está en desacuerdo. En Uruguay y Argentina es donde se verifican mayor acuerdo con la imparcialidad, mientras que en Colombia y México menor acuerdo.

GRÁFICO 6 EVALUACIÓN MEDIA DE LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN ENTRE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2014



Fuente: Elaborado por la autora con base a datos de encuesta CAF (2014).
Nota: Escala de 1 a 10 donde 1 es nada de corrupción y 10 corrupción total.

GRÁFICO 7 PREFERENCIAS POR LA IMPARCIALIDAD Y VOLUNTAD DE DENUNCIAR A LOS COMPAÑEROS



Fuente: Elaborado por la autora con base a datos de encuesta CAF (2014).

En síntesis, frente a la preocupación por la no igualdad del trato y la corrupción la tolerancia (no denuncia) ante el caso concreto y cercano de mal comportamiento es alarmante. Ello puede responder o bien al temor de ser penalizado socialmente por ser desleal (mal amigo, mal compañero), o bien por la sensación de impunidad que reina (para qué denunciar si total nada va a pasar), o bien porque se acepta este tipo de comportamientos ante la ineficacia de otros mecanismos regulatorios. Cualquiera sea la razón, la corrupción y la desconfianza se configuran como problemas de acción colectiva en tanto un determinado curso de acción se vincula interactiva y recíprocamente con las expectativas compartidas respecto a cómo el resto de los individuos se comportaría en dicha situación. Si se cree que todos o casi todos aprovecharían la situación parece legítimo aprovecharse y poco inteligente no hacerlo (Persson, Rothstein, & Torell, 2012).

Por su parte, en la encuesta OEA, de los 20 funcionarios entrevistados, 8 consideraron que las causas de la desconfianza radican en prejuicios hacia la eficiencia del Estado y la asociación de la Administración Pública con una caja negra; 6 manifestaron que la desconfianza se basaba en una insatisfacción con la calidad y cobertura de los servicios, y sólo 2 de los encuestados pusieron el foco en que la atención de los funcionarios puede ser fría, ritualista y distante y en la falta de ingreso meritocrático a la administración.

Cuando les pedimos identifiquen factores externos a la organización que podrían estar bloqueando el desarrollo de la confianza destacan, en primer lugar, los prejuicios hacia la propia administración (26%), en segundo lugar la excesiva rigidez con que opera la AP (17%), luego la poca participación en proceso de provisión de servicios (11%). En menor medida se cree que factores económicos o cuestiones de índole política sean responsables de la desconfianza. En relación a los factores internos, la respuesta que acumula más puntos es: dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno (17%) seguida por fallos en la administración, coordinación, dirección y control de las tareas relacionadas con el desarrollo de iniciativas públicas (15%). Las cuestiones identificadas como propias del proceso se llevan el 67% de las respuestas, mientras que las de índole económica solo el 23% y las políticas el 8% (ver tabla 3).

TABLA 4 FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS QUE BLOQUEAN LA CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS EN LA AP

Factores externos		Porcentaje %
Prejuicios	Opinión desfavorable de la población hacia las entidades del gobierno, partidos y la clase política.	26
Proceso	Excesiva rigidez del marco normativo que regula el funcionamiento de la Administración.	17
	Escasa participación de la población en reuniones, discusiones y decisiones sobre los temas que les afectan.	11
Económicos	Limitaciones en las iniciativas del gobierno por restricciones presupuestarias.	11
	Evolución negativa de la economía nacional y/o local (ciclos económicos).	9

Continua

Factores externos		Porcentaje %
Políticos	Inestabilidad política derivada del sistema de partidos y sistema electoral.	6
	Deficiente ejercicio de sus competencias por parte del gobierno.	6
	Dificultad para establecer acuerdos de cooperación (alianzas, coaliciones) con otros niveles de gobierno.	4
	Falta de coincidencia efectiva entre el partido de gobierno y el partido de la mayoría en el poder legislativo.	4
	Conflictos entre los poderes del Estado.	2
	Exclusión de las principales demandas ciudadanas de la agenda de discusión de las campañas electorales.	2
otros		2
Factores internos		Porcentaje %
Proceso	Dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno.	17
	Fallos en la administración, coordinación, dirección y control de las tareas relacionadas con el desarrollo de iniciativas públicas.	15
	Lentitud en la toma de decisiones sobre las tareas de gestión interna.	13
	Excesiva aplicación de procedimientos internos.	13
	Deficiente cualificación de los funcionarios y técnicos de la Administración para cumplir con sus tareas.	9
Económico	Insuficientes recursos tecnológicos.	4
	Deficiencia en los recursos logísticos disponibles (mobiliario, equipos de transporte, material de oficina etc.).	4
	Limitaciones presupuestarias para financiar iniciativas de impacto social.	15
Políticos	Insuficiente personal en la gestión de los procedimientos y tareas programadas.	8

Fuente: Elaborado por la autora con base a datos de encuesta OEA (2015).

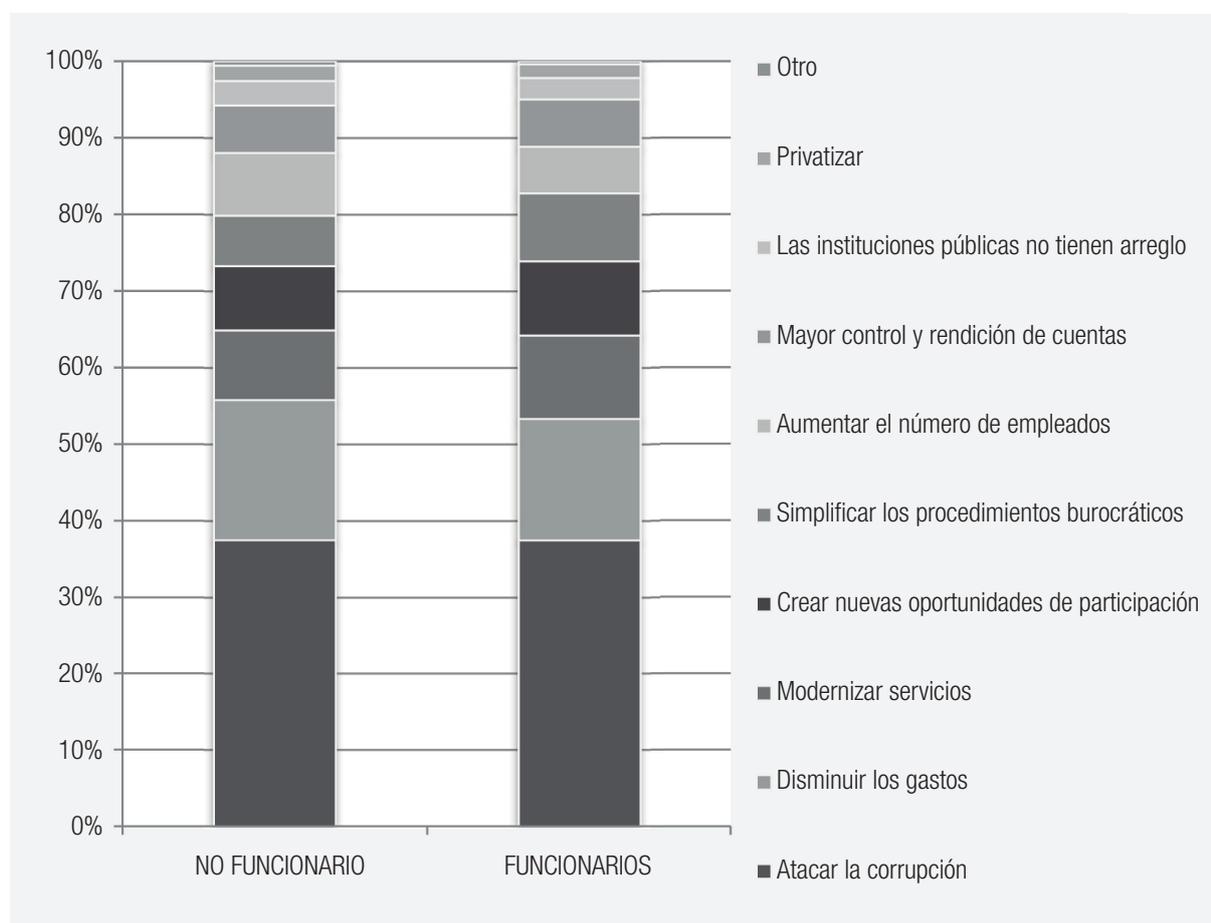
Nota: Consigna utilizada ¿Podría indicar qué factores internos y externos de la organización que podrían impedir que su trabajo genere confianza en los ciudadanos? Seleccione los tres que a su juicio son principales.

Comparativamente, los datos de Latinobarómetro demuestran los prejuicios no serían relevantes para explicar la desconfianza (tabla 2, menos del 2% de las respuestas refieren a la opinión de amigos o de los medios de comunicación como razón que configure su percepción) sí lo son para 8 de los 20 funcionarios encuestados por OEA (tabla 3). Para estos últimos, la lectura negativa sobre la AP se articula con la característica lentitud y rigidez con la que la se suele juzgar el proceder de las instituciones. Hacia dentro de la institución, los encuestados rubrican esta dificultad de la burocracia de adaptarse al cambiante entorno y problemas de coordinación como parte del problema.

4.3. Soluciones para la desconfianza

En Latinobarómetro se realizó una pregunta sobre el aspecto que se consideraba más importante para mejorar las instituciones en 2002. Las respuestas que más frecuencia reúnen son la de atacar la corrupción que se lleva casi el 40 % (tanto entre funcionarios como entre quienes no lo son), seguida por el consejo de disminuir gastos e introducir dinámicas de participación. Solo en torno al 3% de los encuestados cree que las instituciones no tienen arreglo y cerca del 2% propone la privatización. No se verifican diferencias apreciables entre las opiniones de funcionarios y no funcionarios.

GRAFICO 8 ASPECTOS MÁS IMPORTANTES PARA MEJORAR LAS INSTITUCIONES DIFERENCIANDO ENTRE FUNCIONARIOS Y NO FUNCIONARIOS. MEDIA PARA AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaborado por la autora con base a datos de Latinobarómetro (2002).

En la encuesta OEA, preguntamos específicamente por las acciones emprendidas y por los ejes que consideran deberían abordarse a futuro. Aquí la participación ciudadana gana más peso como respuesta: 14 de los 20 encuestados creen que, la participación de los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios públicos permite construir ciudadanía y confianza en el gobierno por encima o

independientemente de los ahorres de costo, mejora en la calidad y efectividad de la provisión, o productividad. Sin embargo, funcionarios de solo 2 países mencionan a la participación como una estrategia desarrollada a tal efecto.

En lo que atañe a las acciones desarrolladas para mejorar la confianza, la respuesta más frecuente es la de políticas de transparencia (5 países la mencionan) referenciando con ello a la necesidad de publicación de información y mayor acceso a datos públicos. La segunda respuesta con más menciones son: digitalización y agilización de trámites (3 menciones) y políticas de difusión del quehacer de la Administración Pública (3 menciones). Solo 2 países mencionan la participación ciudadana. El resto se divide entre quienes priorizan la comunicación como estrategia de mejora de imagen, quienes se enfocaron en mejorar los tiempos de respuesta a quejas y sugerencias o quienes apostaron por mejorar la cercanía y la amabilidad de sus funcionarios en la atención al público. Hay un país, Uruguay, que dice haberse enfocados en todas las estrategias antes mencionadas. Ninguno de los encuestados refirió como estrategia el uso de redes sociales, la creación de portales web o la integración de actores como ONG o Asociaciones en labores públicas.

En relación a lo pendiente para el futuro, la transparencia es el eje que más resaltan los actores de gobierno como fundamental para ganar confianza (10 de 20 encuestados), seguido por la importancia de comunicar mejor lo que se hace (6 de 20 encuestados) y el trabajo con minorías y excluidos en pos de la mayor justicia social (2 de 10 encuestados). En un espacio más rezagado quedan las estrategias vinculadas a la consulta ciudadana, la cogestión o coproducción y la rendición de cuentas.

TABLA 5 ACCIONES EMPRENDIDAS Y PRINCIPALES EJES A TRABAJAR

Entrevistas x países	Principales acciones emprendidas	Principales ejes sobre los que debería trabajar la Administración Pública		
Argentina	Políticas de comunicación, mejorar imagen	Escucha y consulta a la ciudadanía,	Mayor justicia social	
Bolivia	Digitalización y mayor rapidez	Transparencia	Mayor justicia social	
Brazil	Transparencia	Escucha y consulta a la ciudadanía	Comunicar mejor	Co-producción de servicios públicos
Chile	Participación ciudadana	Co-producción de servicios públicos		
Colombia	Transparencia	Transparencia	Escucha y consulta a la ciudadanía,	Comunicar mejor
Costa Rica	Transparencia y Participación ciudadana	Rendición de cuenta	Transparencia	Mayor justicia social
Ecuador	Difusión de los resultados	Transparencia	Escucha y consulta a la ciudadanía	
Guatemala	Difusión de los resultados	Transparencia	Apertura e integración	

Continúa

Entrevistas x países	Principales acciones emprendidas	Principales ejes sobre los que debería trabajar la Administración Pública		
Honduras	Transparencia	Transparencia	Rendición de cuenta	Mayor justicia social
México	Digitalización y mayor rapidez	Transparencia	Apertura e integración	Comunicar mejor
Panamá	Pronta respuesta a quejas y reclamos	Apertura e integración	Co-producción de servicios públicos	
Paraguay	Transparencia	Transparencia	Comunicar mejor	
Perú	Difusión de los resultados y Digitalización y mayor rapidez	Mayor justicia social	Transparencia,	Comunicar mejor
Rep. Dominicana	Más amabilidad y cercanía en la atención al público	Comunicar mejor	Co-producción de servicios públicos	
Uruguay	Todas las anteriores	Apertura e integración	Comunicar mejor	

Fuente: Elaborado por la autora con base a datos de encuesta OEA (2015).

La conexión con la promesa del gobierno abierto es evidente. Los principios que guían la aplicación práctica del Gobierno Abierto se relacionan con: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información del sector público; b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas; y c) favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado (Ramírez-Alujas, 2012). Así, portales de datos abiertos y plataformas de seguimiento y control de los compromisos de gobierno se abren camino como primer paso para luchar contra la corrupción y recomponer el dañado lazo entre ciudadanos e instituciones (Güemes & Brugué, 2017).

Ahora bien, si la desconfianza y la corrupción requieren un cambio en las creencias más profundas sobre “que esperar de los demás” y construir una expectativa favorable sobre las acciones de los otros, las iniciativas del tercer sector y medios de comunicación desarrolladas en India, Uganda y Brasil donde se explicita comportamientos morales y las plataformas de internet donde se hacen públicos comportamientos deshonestos van creando un sentido de lo correcto e incorrecto y pueden complementar los esfuerzos de gobierno abierto (Banco Mundial, 2015, p. 62).

5. CONSIDERACIONES FINALES

*“Running over the same old ground.
What have we found?
The same old fears.
Wish you were here”
(Pink Floyd, 1975).*

El objetivo que se propuso este trabajo fue, en primer término, dar a conocer el estado de la cuestión en América Latina, para lo cual, creímos conveniente utilizar tres fuentes de datos, dos encuestas ciudadanas y otra enfocada en expertos que ocupen cargos de relevancia en la gestión pública. En

segundo lugar, se buscó verificar similitudes y diferencias entre países y entre actores para tener información más precisa en el diseño de soluciones.

Aunque hubiese sido posible realizar dos trabajos, uno centrado en los ciudadanos y otro en los funcionarios, el objetivo de comparar los pareceres es configurar una nueva hipótesis de trabajo sobre la desconfianza en la Administración Pública en América Latina. La desconfianza sería una respuesta generalizada a un clima de desigualdad social lacerante y corrupción generalizada que no depende tanto en el desempeño de la institución o los estereotipos sociales sino en la sensación de desigualdad de trato.

De la observación de los datos surgen un par de cuestiones que deberían guiar futuras investigaciones sobre el tema.

1. Las coincidencias entre funcionarios y no funcionarios conducen a pensar que la implementación de reformas podría estar legitimada y facilitada a razón de la concomitancia de puntos de vista. En esta línea, el trabajo coordinado por Persson (2013, pp. 465-467) abre la esperanza citando experiencias como Suiza, Dinamarca, Hong Kong y Singapur, como ejemplos de transición exitosa de sistemas corruptos y con altas tasas de desconfianza a sistemas ejemplares. En todos ellos se hicieron amplias reformas políticas, económicas y sociales que incluyeron sistemas formales e informales de control y sanción, así como de confianza y reciprocidad. En estos casos, los actores que se ubican en la parte superior del sistema: miembros de la elite gobernante y funcionarios públicos de alto nivel, han servido como modelos a seguir al cambiar su modelo de comportamiento. A partir de allí, los ciudadanos se dieron cuenta de que había un «nuevo juego» en la ciudad y el *modus operandi* de las instituciones pasaba del particularismo y la arbitrariedad al universalismo y la imparcialidad. El desafío ahora es imaginar y diseñar transiciones similares para países de la región.
2. Pese a las claras diferencias que existen entre países en términos de desarrollo, eficacia estatal, calidad, cobertura y extensión de los servicios públicos y en sus tipos o modelos burocráticos, las percepciones ciudadanas en materia de confianza son similares y siempre negativas. La desigualdad podría ser la clave al igual que las configuraciones históricas de las relaciones entre administración y ciudadanía.

Estas diferencias en un entorno relativamente homogéneo, genera dos desafíos a futuro en términos de investigación. Por un lado, una investigación centrada solo en algunos casos específicos, que permita focalizar y formular hipótesis basadas en un conocimiento más cualitativo. El trabajo de Corbet y Le Dante (2018) sobre la realidad canadiense es muy inspirador en este sentido. Los autores sostienen que la confianza es una ecología de personas e instituciones, de distancias y riesgos, de expectativas y de poder que está sujeta al crecimiento, la evolución y la regresión. Tomando ello en consideración, mediante herramientas cualitativas (entrevistas en profundidad) y basados en la teoría fundamentada (*ground theory*), los autores observan cómo la confianza se genera a través de prácticas continuas que administran la distancia en las relaciones entre los funcionarios públicos y los residentes de la ciudad. Aplicar investigaciones de este tipo a ciudades latinoamericanas sería de gran interés a futuro.

Por otro lado, resulta de interés centrarse en el funcionamiento y características de instituciones administrativas concretas donde se puede analizar las interacciones y el desarrollo de la confianza a partir de las relaciones presenciales y/o virtuales entre los funcionarios y los ciudadanos. Estudios en

el ámbito español como el de Martín-Pérez (2010) son muy sugerentes al respecto. En dicho trabajo se observa, a partir de etnografía, entrevistas y observación participante, las prácticas cotidianas y modalidades de comunicación e interacción que se entablan entre burócratas de campo y ciudadanía y cómo esto conduce a la construcción de ciudadanía y a la pedagogía de derechos. Estas interacciones específicas permiten intuir cómo ciertas organizaciones públicas sientan las bases de confianzas mutuas o por el contrario de desconfianzas y sería relevante avanzar en estudios de estas características en la región.

El puzzle de la desconfianza es complejo, de momento tenemos algunas piezas. Incidir en las políticas de transparencia, control social y participación ciudadana es necesario y útil, pero la búsqueda de soluciones debe ir más allá y tomar en consideración un cambio en las reglas del juego que suponga romper con las trampas sociales y sentar las bases para un nuevo contrato social en la región.

REFERENCIAS

- Abrucio, F. L., Pedroti, P. & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In M. R. Loureiro, F. Abrucio, & R. Pacheco (Eds.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI* (pp. 27-71). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Barría, D. T. (2008). Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa. *Historia*, 41(1), 5-42.
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91-115.
- Brixi, H., Lust, E., & Woolcock, M. (2015). *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá, Colombia: Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.
- Del Campo, E., Güemes, C., & Paramio, L. (2017). «I can't get no satisfaction». Servicios públicos, democracia y clases medias en América Latina. *América Latina Hoy*, 77, 161-187.
- Del Pino, E. (2005). Attitudes, Performance, And Institutions. Spanish Citizens and Public Administration. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 512-531.
- Del Pino, E., Calzada, I., & Pulido, J. D. (2016). Conceptualizing and Explaining Bureauphobia: Contours, Scope, and Determinants. *Public Administration Review*, 76(5), 725-736.
- Del Tronco, J. (2012). ¿Por defecto o por defectos? Las causas de la desconfianza institucional en América Latina. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 159(3), 139-175.
- Escalante, F. (2005). *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana: tratado de moral y virtud pública*. México, DF: Colegio de México.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Garavaglia, J. C. (2012). Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina. *Almanack*, 3, 5-26.
- García Pelayo, M. (1974). *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- García Villegas, M. (2010). Individuos sin sociedades. Sobre la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. In M. V. Mendieta, & M. I. W. Simon (Eds.), *Cultura de la Legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid, España: Catarata.
- Goodsell, C. (1985). *The Case For Bureaucracy*. New Jersey, USA: Chatam House Printing.
- Güemes, C. (2015). (Des) Confianza en el Sector Público: ¿síntomas de un bajo rendimiento de los gobiernos y las burocracias latinoamericanas? In L. Paramio (Coord.), *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. (pp. 109-125). Madrid, España: Marcial Pons, IELAT-CAF.
- Güemes, C. (2016) *Trátame suavemente. Confianza Social en América Latina, con la lupa en Argentina*. Quito, Ecuador: Flacso Secretaría General.
- Güemes, C. (2018). Confianza en la Administración Pública. *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, 15, 231-238. Recuperado de <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4353>
- Güemes, C., & Brugué, Q. (2017). Confianza y Gobierno Abierto en América Latina. In A. Nasser, A. Ramírez- Alujas, & D. Rosales (Eds.), *Desde Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe: hacia una nueva arquitectura para enfrentar los desafíos de la agenda 2013 para el Desarrollo Sostenible*. (pp. 253-282). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41353-gobierno-abierto-al-estado-abierto-america-latina-caribe>
- Güemes, C., & Ramírez-Alujas, Á. (2013). Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana. In A. Hofmann, A. R. Alujas, & J. A. B. Pereznieta (Coord.), *La promesa*

del Gobierno Abierto (pp. 193-223). México, DF: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

Güemes, C. & Wences, I. (2019) Comportamientos incumplidores, reflexiones sobre las emociones, motivos y contextos que hay detrás y los posibles remedios políticos. *Papers: Revista de Sociologia*, 104(1), 77-99. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2482>

Guerrero, A. (2011). *Rebuilding trust in government via service delivery: The case of Medellin, Colombia*. Washington, DC: World Bank.

International Institute of Administrative Sciences. (2014). *Improving Administrative Sciences Worldwide*. Rio de Janeiro, RJ: autor.

International Institute of Administrative Sciences. (2015). *Key Lessons from Research on Trust in Public Administration: Contribution of the International Institute of Administrative Sciences*. (Report, 14th). New York, USA: Session of the Committee of Experts on Public Administration.

Katzman, R. (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinante. *Revista Pensamientos Iberoamericanos*, 1, 177-205.

Khodyakov, D. (2007). Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach. *Sociology*, 4(1), 115-132.

Lechner, N. (2002). *La recomposición del Nosotros: un desafío cultural*. Nova York, USA: PNUD.

Lewis, D., & Weigert, A. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Force*, 63(4), 967-985.

Lima, R. K., Eilbaum, L., & Pires, L. (2009). Construcción de verdad y administración de conflictos en Río de Janeiro: Una mirada sobre las reformas de las instituciones judiciales y policiales. *Avá. Revista de Antropología*, 16, 33-59.

Llewellyn, S., Brookes S., & Mahon, A. (2013). *Trust and Confidence in Government and Public Services*. London, UK: Routledge.

Martín- Pérez, A. (2010). La práctica cotidiana de los derechos de ciudadanía en los servicios públicos de bienestar. *Miscelaneas Comillas*, 68(133), 609-638.

Marvel, J. D. (2016). Unconscious Bias in Citizens' Evaluations of Public Sector Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 143-158.

Miller, A. H. (1991). Confidence in Government During the 1980s. *American Politics Quarterly*, 19(2), 147-173.

Möllering, G. (2006). *Trust beyond risk The leap of Faith*. Oxford, UK: Elsevier.

Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.

Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York, NY: Cambridge University Press.

Open Government Partnership. (2017). *Trust: The fight to win it back*. Ottawa, Canada: autor.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris, France: autor.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*. Paris, France: autor.

Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science*, 6(2), 129-142.

Persson, A. R. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 449-471.

Pollitt, C., Bouckaert, G., & Löffler, E. (2006). Making Quality Sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce, Co-evaluate. In *Proceedings from 40 Quality Conference for Public Administrations in the EU Making Quality Sustainable*, Tampere, Swedish.

Raaphorst, N. (2013). Public officials' expectations about citizens' unknown intentions and behavior the role of trust in the public encounter. In *Proceedings from NIG Annual Work Conference*, Enschede, Netherlands.

Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2017). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington, DC: BID.

Sims, H. (2001). *Public Confidence in Government, and Government Service Delivery*. Ottawa, Canada: Centre for Management Development.

Souza, C. (2017). State modernization and the building of bureaucratic capacity for the implementation of federalized policies. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 27-45.

Torcal, M., & Bargsted, M. (2015). Confianza política en Europa y América Latina: estudio comparado con datos y causas. In L. Paramio (Ed.), *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

Van De Walle, S. (2008). Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), 45-62.

Van De Walle, S., & Lahat, L. (2016). Do Public Officials Trust Citizens? A Welfare State Perspective.

Social Policy & Administration, 51(7), 1450-1469. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/spol.12234>

Van Ryzin, G. G. (2013). An Experimental Test of the Expectancy-Disconfirmation Theory of Citizen Satisfaction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 597-614. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/pam.21702>

Wences, I., & Güemes, C. (2016). Democracia republicana y confianza en América latina: la esperanza que no llega, que no alcanza. *Andamios, Revista de Investigación social*, 13(30), 13-38.

World Bank. (2015). *World Development Report 2015: Mind Society and Behavior*. Washington, DC: autor.

Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65(3), 273-285.

Cecilia Güemes



<https://orcid.org/0000-0002-2332-9082>

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (España); Profesora en el Departamento de Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. E-mail: cecilia.guemes@uam.es