

“When all I want is you”: Confianza y Gobierno Abierto en América Latina¹

Cecilia Güemes
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)

Quim Brugué
Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)

Resumen:

Gobierno abierto y confianza son conceptos, realidades y proyectos interdependientes. Las estrategias de transparencia y rendición de cuentas que arriban de la mano del gobierno abierto son promesas para quienes buscan reconstruir la confianza de la ciudadanía en el sector público. A su vez, la confianza es una necesidad primaria para la realización y funcionamiento del gobierno abierto, especialmente, en lo que refiere a la colaboración ciudadana y la búsqueda cooperativa de soluciones a problemas complejos. Atento a este segundo aspecto, y, tomando en consideración los bajos niveles de confianza que se observan en América Latina en relación a la Administración Pública, en este trabajo reflexionaremos sobre los elementos racionales, culturales y/o emocionales que subyacen a la percepción de desconfianza en la región y propondremos vectores sobre los que se debería trabajar para promover la confianza. El esquema de trabajo será el siguiente: Primero, caracterizamos a la confianza en la Administración Pública, su naturaleza, relevancia social y política y actualidad en el contexto de la tematización general de la confianza y de la problemática de la confianza institucional. Segundo, sistematizaremos las principales hipótesis y hallazgos de la literatura específica en relación a la creación de confianza. Tercero, analizamos la situación de la confianza en la Administración Pública en América Latina. En vista a dicho objetivo, se ofrecen pinceladas descriptivas de la región en términos comparados, así como, los resultados de modelos estadísticos derivados de estudios aplicados por los autores. La información empírica en ambos casos se apoya en de encuestas de opinión pública representativas de América Latina. Cuarto, se ofrecen algunos lineamientos y una hoja de ruta que sirva de guía práctica hacia futuro en el desafío de crear confianza. El trabajo concluye destacando los principales aportes y reflexiones que emergen sobre el tema.

Palabras claves: Confianza, Administración Pública, Latinoamérica

¹“All the promises we make, from the cradle to the grave, When all I need is you” U2, (1988) Rattle and Hum. Island Records En Nasser, A. y Ramírez Alujas, A. (2016) Del Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe: hacia una nueva arquitectura para enfrentar los desafíos del Desarrollo Sostenible. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Aprobado para su Publicación

Introducción

En los años cincuenta el laureado economista Gunnar Myrdal (1959) escribió un libro sobre la teoría económica y los países subdesarrollados que tuvo amplia repercusión. En dicho trabajo, Myrdal sostenía que la teoría económica tradicional había soslayado los factores no económicos y con ello había tenido serias limitaciones para abordar el desarrollo.

Se necesitaron unas cuantas décadas más para que otro economista galardonado como Douglass North (1990) destacara el papel de las instituciones para el desarrollo y otros tantos para que los también “nobeles” Sen y Stiglitz (2009) llamaran la atención sobre el fenómeno del capital social y su importancia para explicar el desarrollo. Afortunadamente, los economistas empezaron a interesarse y atraer la atención hacia todas esas cuestiones que los sociólogos consideran elementales pero permanecieron invisibilizadas en el debate político durante largo tiempo (Portes 2006), y las cuestiones sociales se volvieron ineludibles tanto para quienes estudian el desarrollo como para quienes apuestan por mejorar la eficacia del Estado.

De aquel trabajo seminal de Gunnar Myrdal hoy queremos destacar dos ideas que servirán para introducir nuestro problema de investigación: a) proceso acumulativo de causación circular, y b) efectos retardadores y efectos impulsores.

Lo primero aludía a la interdependencia entre dos o más factores del proceso social que se definen como entidades compuestas. La interdependencia opera de tal manera que, si cualquiera de los factores cambiase, se produciría inevitablemente un cambio en los otros iniciándose un proceso acumulativo de interacción mutua y en forma circular. Así, se puede provocar un movimiento ascendente mediante la implantación de ciertas medidas políticas independientemente del lugar donde se efectúe el impulso inicial (Myrdal, 1959:28 y 100).

Lo segundo, trata de una contraposición analítica que llama la atención sobre los cambios adversos que son externos y que se denominaban retardadores, y los cambios centrífugos de impulso expansivo que denominaba impulsores (Myrdal, 1959:43-44).

Sirviéndonos de estas ilustrativas y aceptadas ideas, argumentaremos que la confianza institucional, y específicamente en la Administración Pública (AP, en adelante), es (o debería ser) importante para quienes están preocupados por abrir los gobiernos. La relación entre confianza y gobierno abierto es bidireccional y ambos fenómenos están indisolublemente unidos. Por un lado, el gobierno abierto se constituye en una promesa para quienes buscan estimular y crear la confianza. Por el otro, el gobierno abierto es demandante de confianza y la necesita en tanto lubricante social para que una de sus patas, la cooperación, funcione (Güemes y Ramírez Alujas, 2013; Wences y Güemes, 2016; Brugué, et. al, 2016).

Asimismo, en tanto la gobernanza social es el objetivo que subyace a ambas iniciativas y esta se realiza a partir del co-diseño, co-decisión, co-producción, co-implementación y co-evaluación, la coordinación entre actores públicos y ciudadanía es la piedra de toque de la misma. Por tal razón, la confianza y la apertura se vislumbran como factores

claves de la cooperación voluntaria (Pollitt, Bouckaert & Löffler 2006; Ostrom y Ahn, 2003; Güemes, 2015a).

En vista a ello, y dada la naturaleza circular de la relación entre gobierno abierto y confianza, debe elegirse un lugar desde donde problematizarla. En este trabajo, la opción es analizar la (des)confianza ciudadana hacia las administraciones públicas y presentar una serie de recomendaciones que apunta a identificar los factores retardadores y potenciadores de este tipo de confianza.

Esta tarea se nos presenta como relevante en tanto existen pocos estudios que analicen factores que desde dentro o fuera de la AP (institución pública de especial importancia en la gestión de la gobernanza) potencian o retardan tanto la creación de confianza como la realización del gobierno abierto (Güemes, 2015a).

El trabajo se estructura en tres partes. La primera, expone brevemente los aportes teóricos e hipótesis más relevantes sobre factores que podrían potenciar u obstaculizar la confianza en la AP. La segunda, ofrece datos e información actualizada sobre la región latinoamericana en esta materia. La tercera, indaga sobre los círculos de restricciones que enfrenta el desarrollo de la confianza en la AP. El trabajo concluye recuperando las principales ideas expuestas y sugiriendo cuestiones de interés hacia el futuro.

1. Definiciones, relevancia y actualidad de la confianza

En este apartado nos proponemos: referir a la naturaleza de la confianza, distinguir la confianza social de la institucional, y argumentar la importancia de esta última para la democracia y el ejercicio efectivo del gobierno.

Sobre el primer asunto, la confianza es abordada o bien como una creencia o bien como una percepción racional (Güemes, 2016).

Para los primeros, la expresión de confianza alude a cómo esperamos que se comporten los otros y refiere a las probabilidades que los otros tienen de hacer o abstenerse de hacer ciertas cosas que afectan nuestro bienestar. Dicha creencia estaría asociada a valores, al optimismo, a la satisfacción con la vida o a cómo se visualiza el futuro (Luhmann, 1996:47; Offe, 1999; Uslaner, 2002; Frykman, et al. 2010).

Para los segundos, la confianza es una percepción racional que depende de la información a la que se tiene acceso y del contexto próximo de interacción (Herreros y Criado, 2001; Sztompka, 2000). Bajo esta perspectiva, la confianza social supone una evaluación o cálculo estratégico sobre los otros que incluye un análisis de las características contingentes de las personas en las que se confía, de sus preferencias, del contexto en el cual los sujetos interactúan y de las estructuras e instituciones que los rodean. Las señas y atajos cognitivos se vuelven sumamente relevantes en este contexto (Elster, 1990; Axelrod, 1986; Bowles y Gintis, 2001).

Sobre el segundo tema, la literatura diferencia entre confianza social e institucional. Siguiendo a Levi (1998) y Rothstein, (2000), la confianza social se aborda mayoritariamente como una percepción sobre los otros, que remite a los lazos débiles o de largo alcance que se desarrollan entre grupos y personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y que pueden tener distinta identidad, etnia, religión y diferentes grados de poder sociopolítico. Por su parte, la confianza política o vertical se define como la confianza institucional y hace referencia a percepción que los sujetos tienen sobre las instituciones, sean estas gubernamentales (tales como el Congreso o el Poder Judicial) o no gubernamentales (la Iglesia o los sindicatos).

Tomando en cuenta ambas disquisiciones, en este trabajo consideraremos a la confianza en las instituciones y, específicamente en la AP, como una expresión de los ciudadanos acerca de cómo sienten y valoran la institución. Esta percepción que supone una orientación positiva o negativa sobre la AP se relaciona con: la información de la que dispone el sujeto sobre el desempeño de la institución, su experiencia de interacción con la misma (propia o referida por alguna persona de su entorno) y los imaginarios y prejuicios que se tienen sobre ella.

Por último, estudiar la confianza institucional tiene sentido siempre y cuando se entienda las razones que justifican el interés en ella:

- La confianza en instituciones de gobierno constituye una medida de apoyo difuso al sistema (Easton, 1965) y altos niveles de la misma supondrían mayor cumplimiento voluntario de la ley, pago de impuestos y un refuerzo de la legitimidad y valores del sistema democrático. Este apego al sistema o legitimación no sólo lubrica las relaciones sociales e incrementa el bienestar sino que reduce los costos de vigilancia de cumplimiento de la ley reforzando el Estado de Derecho y la cultura de la legalidad
- La confianza institucional robustece la habilidad de los gobiernos para diseñar e implementar de modo efectivo la legislación y las políticas públicas. En tanto facilita la transferencia de información y conocimiento y aumenta las probabilidades de coordinar actividades complejas, costosas o de largo plazo, la confianza mejora y cualifica las capacidades estatales, lo cual, repercute en un mejor diseño y una mayor eficacia de las políticas públicas (Evans, 1996, 2003; Levi y Stoker, 2000).
- La confianza favorece un mayor activismo o involucramiento en formas de participación política (membrecía en partidos, sindicatos y gremios empresarios) y cívica (participación en asociaciones voluntarias convencionales), lo cual refuerza las responsabilidades ciudadanas y conduce a una mayor participación e involucramiento en el quehacer público y en la exigencia de rendición de cuentas (Norris, 1999).
- La confianza en el gobierno y sus instituciones ayuda a emprender reformas, especialmente cuando se trata de reformas estructurales donde los beneficios solo se verán a largo plazo así como en aquellas situaciones críticas como desastres naturales, crisis económicas o políticas (OCDE, 2013).

Los estudios sobre la desconfianza en el gobierno y la desafección ciudadana se han multiplicado en los últimos años (Nye et al., 1997; Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000,

Montero et al., 2008). Sin embargo, pese a su rol central en la provisión de servicios públicos y en términos de ejercicio de la gobernanza, no se encuentran estudios sobre la confianza en la AP. La excepción la constituyen los estudios en Europa de Geert Bouckaert y Steven van de Walle a quienes citaremos a lo largo del texto.

En vista a los problemas que supone la desconfianza en la AP, en 2015 el Congreso Internacional de AP celebrado en Brasil colocó la temática en el centro de su reflexión y retomó los esfuerzos que su Study Group “Trust and Public Attitudes” venía desarrollando.² En este entorno se diferenciaron tres tipos de confianza:

- confianza de los ciudadanos en el sector público,
- confianza desde el sector público en los actores sociales y
- confianza dentro del sector público entre los diferentes actores que la integran.

Se establecieron luego diferentes modos de medirla y abordarla, se sistematizaron las razones de su deseabilidad y se reflexionó sobre el papel de las políticas públicas en su estímulo (IIAS, 2015 a y b).

El trabajo que presentamos ahora busca insertarse en esta problemática desde la realidad de América Latina, buscando comprender las razones de la confianza de los latinoamericanos en las Administraciones Públicas y las potenciales salidas en escenarios de baja confianza. En el próximo apartado presentamos las hipótesis.

2. Creación de la confianza. Hipótesis teóricas y hallazgos empíricos

Al igual que sucede con la literatura general sobre la confianza, las investigaciones sobre confianza en la AP se dividen entre las que la consideran una actitud y las que la entienden como una percepción racional.

Para los primeros, la confianza se basa en sentimientos y es primordialmente afectiva, teniendo un fuerte peso las ideas de patriotismo o identidad cultural (Norris, 2011:189). Para los segundos, la confianza es una percepción cognitivo- racional que se sostiene en una valoración y conocimiento del contexto donde es relevantes: la experiencia propia con la institución, la información que se tiene sobre ella y las expectativas a futuro (James, 2011; OCDE, 2014).

Conscientes de la dificultad que supone en términos prácticos calibrar el peso de la razón, la emoción y la cultura en la configuración de una percepción, en este trabajo consideraremos que la confianza en la AP es una expectativa que se elabora ponderando la información que los actores encuentran en el ambiente, las estructuras e imaginarios sociales que los circundan y las experiencias cotidianas y aprendizajes informales que afectan directa o indirectamente a los sujetos.

En otras palabras, cuando un ciudadano manifiesta su confianza en la AP puede estar queriendo decir, por ejemplo, que confía en los hospitales públicos y eso se puede deber a que conoce los índices exitosos de tales instituciones en términos de prestación

²Congreso Internacional celebrado en Río de Janeiro, entre el 22 y 26 de junio de 2015, con el tema “Confianza en la Administración Pública” <http://www.iias-congress2015.org/>

médica y/o que ha podido concretar la cita con relativa facilidad pues el sistema está digitalizado y/o ha recibido un trato cordial y amable en su última visita al médico por parte del personal administrativo y sanitario y/o se siente orgullo por el sistema sanitario de su país en tanto por ser el mejor de la región.

A continuación presentamos tres enfoques en torno a los cuales la literatura entiende la formación de la confianza en la AP poniendo la atención en alguna de las dimensiones antes reseñadas: a) basado en resultados, b) respeto por procesos justos e imparciales, c) imaginarios colectivos y creencias populares sobre la institución.

El enfoque **basado en resultados o productos** redirige la atención al apoyo específico (Easton, 1965:171-173) y sostiene que lo más relevante para configurar la confianza son los “output” que generan los gobiernos. En otras palabras, localidad o cantidad de servicios públicos es lo que determina la satisfacción y confianza en una institución como la burocracia pública.

Los estudios empíricos encuentran tanto fundamentos que apoyan este enfoque como límites y cuestionamientos. En el primer sentido conviene destacar al menos tres trabajos de referencia: a) el pionero trabajo de Parry (1976) que sugería que las causas de la desconfianza en los gobiernos se encontraba en la incapacidad del Estado para proveer a sus ciudadanos de bienes y servicios y desempeñar sus funciones exitosamente; b) el estudio estadístico comparado de Weil (1989) el cual, abarcando las 4 décadas siguientes a la postguerra en seis países desarrollados (USA, UK, Francia, España, Italia y Alemania), llegó a la conclusión de que las medidas objetivas de rendimiento estatal eran importantes para explicar la confianza pública; c) el reciente informe que en el marco del Banco Mundial analizó la confianza en países del Oriente Medio y del Norte de África. En dicho trabajose concluía que las percepciones ciudadanas sobre el rendimiento del gobierno, esto es la calidad de los servicios y la evaluación que se hace de los esfuerzos de los gobierno para proveer esos servicios de modo justo, eran fundamentales para determinar los niveles de confianza (Brix, et. al, 2015). En el segundo de los sentidos, destacan también tres estudios: a) el artículo de Miller y Borelli (1991) que analiza EEUU durante la década del 80´ y, en oposición a lo que cabría esperar, confirma que la confianza en el gobierno federal está influenciada prioritariamente por percepciones sobre la figura presidencial, el rumbo de la economía y la defensa nacional antes que por los servicios públicos estrictamente hablando; b) los análisis de Sims en Canadá (2001) que visibilizan la brecha que existe en la evaluación de los servicios y la del gobierno; un 43% de los encuestados cree que los servicios públicos que ha recibido recientemente son buenos pero solo el 25% creía que el rendimiento del gobierno en general fuera bueno; c) el trabajo desarrollado por Bouckaert y Loretan para la OCDE (2014) que remarca una correlación no lineal ni principal entre satisfacción con los servicios públicos y la confianza. Los autores sostienen que: la satisfacción con los servicios públicos depende no solo de la performance estatal (que tan bien lo haga laAP) sino de los niveles de expectativa ciudadanas sobre el servicio a recibir y la simpatía que despierte el tipo de servicio (los bomberos siempre reciben más confianza que otros servidores públicos), mientras que la confianza en la instituciones depende de la proximidad al ciudadano o usuario de los servicios (los gobiernos locales gozan de mayor confianza en general que los nacionales).

La corriente que denominamos **procesalista**, sugiere que la confianza que se da a una institución expresa un apoyo difuso al sistema en que está basado. La clave para suscitar confianza es que el proceso se identifique como adecuado y legítimo. Esta caracterización implica una evaluación retrospectiva de la calidad de los procesos democráticos (justicia de las elecciones, rendición de cuentas de los representantes electos, honestidad y probidad de los funcionarios públicos, baja corrupción, *rule of law*, libertad de prensa, empoderamiento de las mujeres, etc.). Estudios comparados como el que lleva adelante Norris (2011) llegan a la conclusión de que el desempeño procedimental dibuja y da forma a la satisfacción pública. Los indicadores de políticas son importantes pero no significativos. En buena medida, la estrategia promovida por la OCDE para reconstruir confianza y que presentaremos luego supone focalizar en aspectos del proceso: hacer más inclusivas a las instituciones públicas, garantizar un proceso más justo y transparente, dar mayor voz a los ciudadanos en el diseño de las políticas rebalanceando el rol de los hacedores de política. En esta línea se encontraría también la estrategia que promueven Brugué et. al. (2016), la cual, apuesta por el diálogo continuado y bajo la órbita del respeto mutuo entre miembros del gobierno, de la AP y de la ciudadanía en el diseño de soluciones políticas a problemas complejos como herramienta clave para el desarrollo de confianza y políticas públicas más eficientes y legítimas.

El último enfoque revalida el poder de los **imaginarios** sociales así como la construcción histórica de memorias colectivas. Dentro de este enfoque cobran relevancia e interés, por un lado, la construcción histórica de una identidad social: como se imaginan, piensan y sienten los ciudadanos en tanto sociedad y respecto a sus instituciones, por el otro, los prejuicios y estereotipos que se tienen sobre las instituciones o sus miembros. Sobre lo primero, como reconoce recientemente la IIAS (2015), que los actores sociales se consideren parte de un grupo con una visión compartida y valores comunes que guíen su comportamiento es fundamental para el desarrollo de la confianza. Sobre el rol de los prejuicios, Del Pino (2005) cita como ejemplo el caso español donde las evaluaciones a la APen general suelen ser muy negativas y en cambio la valoración de instituciones concretas y de los servicios públicos específicos es muy positiva. La explicación a este “cinismo estatista” radicaría en que en el primer caso se activan los estereotipos burofóbicos y en el segundo es la experiencia concreta la que determina la opinión. Esta divergencia también se comprobaría en el resto de los países de la OCDE, donde sólo 1 de cada 4 ciudadanos confía en el gobierno pero 7 de cada 10 se manifiestan confiados en la policía y más de 6 de cada 10 se pronuncian satisfechos con el sistema educativo (OCDE, 2013).

En América Latina esta divergencia no estaría tan clara. Un 60% de aquellos ciudadanos que manifiestan haber contactado con algún funcionario de gobierno en el último tiempo sostiene que entre 50 y 100% de los funcionarios son corruptos. Quizá en dicha región, habría un factor especial que sumar y es el efecto del neoliberalismo en la construcción y difusión de prejuicios sobre el hacer estatal. Las políticas neoliberales fueron muy eficaces en la construcción de marcos de pensamiento en donde la acción estatal se ve costosa, excesiva e ineficiente. Metáforas ampliamente difundidas que condensan información selectiva entremezclada con posturas morales y juicios axiológicos instauran como corolario una visión del mundo, esto es: una relación

práctica y tácita con las cosas donde se refuerza y reafirma el giro hacia el mercado y el individuo como actores estratégicos y el Estado es vapuleado (Bourdieu, 1991; Lakoff, 2007). El lenguaje utilizado fortalece este modo de ver haciendo uso de una serie de oposiciones y equivalencias que se reforzaban mutuamente: los Estados son ineficaces, incompetentes, rígidos, autocráticos y atrasados, los mercados son abiertos, eficaces, competentes, flexibles, democráticos y modernos, a la vez que ha capitalizado los descontentos y prejuicios populares contra el Estado y los administradores públicos, tales como: los empleados públicos no trabajan, las organizaciones públicas son sinónimo de largas filas e ineficiencia, la corrupción es innata a la AP, el Estado no gasta a conciencia, la gestión privada funciona mejor que la pública siempre, etc. (Evans, 1997; Bourdieu y Wacquant, 2001).

En síntesis, los resultados de las investigaciones citadas generan elementos para creer que:

- si incrementamos la calidad de los productos y servicios que ofrece el Estado (más cobertura, mejor accesibilidad, mejor trato al ciudadano, etc.) aumentará la satisfacción con los mismos y, por ende, la confianza en el proveedor;
- si cualificamos el proceso y lo hacemos más legítimo (profesionalidad de los funcionarios, equidad en el trato, digitalización de la AP, orientación hacia el cliente, etc.), la confianza debería aumentar;
- si construimos una imagen positiva del sector público desde una concientización y comunicación de su labor social que genere orgullo en la comunidad, refuerce lazos sociales y desmonte prejuicios podremos crear un ambiente de respeto y mayor confianza en las instituciones.

En el próximo apartado nos centramos en América Latina para intentar observar de forma comparada cuál de los anteriores enfoques tiene mayor peso.

3. América Latina, zoom in.

En América Latina, existen pocos estudios aplicados y comparados que problematizan la confianza institucional. Citaremos como referencia tres trabajos de reciente aparición que están enfocados en la confianza en las instituciones políticas y que buscan llenar este vacío.

El artículo de Del Tronco (2013) desarrolla un análisis comparado para América Latina que demuestra que los latinoamericanos tienden a confiar más cuanto mejor es el desempeño gubernamental. Este último refiere a: a) calidad institucional (reglas del juego y su funcionamiento); b) calidad de la política (referido a procesos de deliberación, negociación y sanción de leyes, así como productividad legislativa); c) calidad de resultados (impacto de las políticas públicas sobre el bienestar social). En América Latina los factores explicativos de la desconfianza en instituciones como Partidos, Congreso, Gobierno o Presidente, se vinculan con tres cuestiones. En primer lugar, la percepción sobre la situación económica del país muestra que la calidad de los resultados de las políticas es una dimensión central para entender por qué los ciudadanos depositan o no su confianza en determinados actores e instituciones. En segundo lugar la confianza ciudadana depende en buena medida del cumplimiento de

los mandatos por parte de los representantes. Aquellos ciudadanos latinoamericanos que consideran que el gobierno representa los intereses de los poderosos tienen en promedio mayor probabilidad de desconfiar de todas las instituciones representativas. Por último, debe destacarse la importancia explicativa de la calidad institucional, quienes perciben que las elecciones en su país son “fraudulentas”, expresan una mayor desconfianza.

El trabajo de Fernández Plaza (2015) también avanza en el análisis comparado y cuantitativo en América Latina de la confianza en las instituciones políticas (Congreso, Partidos Políticos, Gobierno, Municipios y Sistema Judicial) demostrando cómo la percepción de desempeño institucional es un factor significativo al momento de explicar la confianza en el sistema político. Sin perjuicio de las diferencias en las escalas, la variable que posee un impacto más relevante es la satisfacción con los servicios que provee el Estado; la calidad de la salud, educación, áreas verdes e infraestructura vial que posea un Estado es fundamental para explicar el apoyo que un ciudadano le otorga a las instituciones políticas.

Por último, el trabajo de Torcal y Bargsted (2015) sostiene que la confianza política responde a un componente cultural (características idiosincrásicas ligadas a los procesos de modernización cultural, económica y social de cada país) que le da estabilidad y explica las diferencias de confianza entre los países de la región pero que también responde a otros factores asociados al funcionamiento del proceso político (con un papel muy relevante la corrupción política) y se explica por los logros económicos y sociales de los sistemas (crecimiento económico, inflación etc.). El análisis longitudinal y comparado respecto de la confianza en el gobierno, el parlamento, los partidos políticos y el poder judicial que realizan los autores concluye que:

- a) no existe uniformidad en el grado de confianza observado entre las distintas instituciones hacia dentro de América Latina;
- b) no se detecta una tendencia longitudinal diferencial en relación a Europa (no declive o ascenso, más bien hay variaciones abruptas sin tendencias claras);
- c) en América Latina siempre los niveles de confianza en las instituciones son menores que los observables en Europa, hay mayor uniformidad en los niveles de confianza entre países pero se da mayor variación en el tiempo;
- d) las variables de desempeño como el índice de desarrollo Humano o el índice de Gini son importantes en América Latina para explicar la confianza política, mientras que el control de la corrupción lo es en Europa.

A continuación ofrecemos datos descriptivos y los resultados de análisis cuantitativos para ilustrar la realidad de la región.

3.1 Pinceladas descriptivas de la región

América Latina es una región asociada a Estados con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos y, buena parte de esta debilidad se ha vinculado históricamente a que la burocracia ha sido percibida como un sistema de empleo; recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano. De esta manera, la región se caracteriza por una sobreburocratización formal a la par de una infraburocratización real (Echebarría, 2006).

Problemas como el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de corrupción política han permeado a lo largo del siglo XX los distintos intentos de implementar reformas de signo jerárquico-burocrático, sobre todo en el nivel de los gobiernos locales y/o regionales. Por su parte, los distintos intentos de reforma se han concentrado en pocas unidades organizativas, lo que redundó en la conformación de “islas de excelencia” con más y mejores recursos y capacidades organizativas (en general en áreas estratégicas como las relacionadas con la economía) mientras que el resto de la Administración permanecía con los mismos males y sin la atención política (Fuentes, et. al, 2011).

Lo antes expuesto quizá explique dos percepciones ciudadanas: la ineficiencia de los funcionarios públicos y los bajos niveles de confianza.

La percepción que se tiene del burócrata tiende a ser negativa. Cuando se le pide al ciudadano que puntúe la eficiencia de los funcionarios públicos, resulta que en Latinoamérica sólo 1 de cada 10 ciudadanos cree los funcionarios públicos son muy eficientes, mientras que 3 de cada 10 los considera muy ineficientes. También es preocupante la visualización de los funcionarios como sujetos corruptos: 6 de cada 10 ciudadanos considera que más del 50% de los funcionarios son corruptos. En los Gráficos 1 y 2 se observan ambas cuestiones.

Gráfico 1. Percepción de corrupción de los Funcionarios Públicos de los Ciudadanos que contactaron con un funcionario de Gobierno. Año 2008

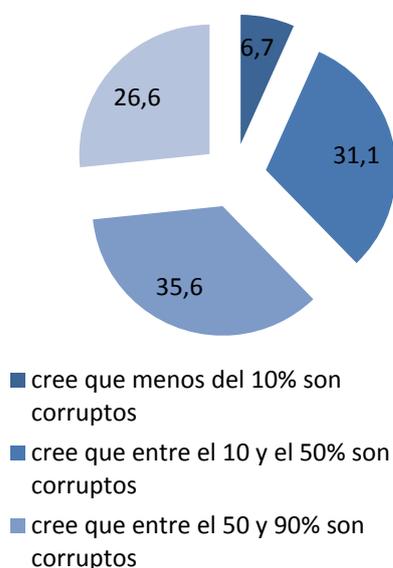
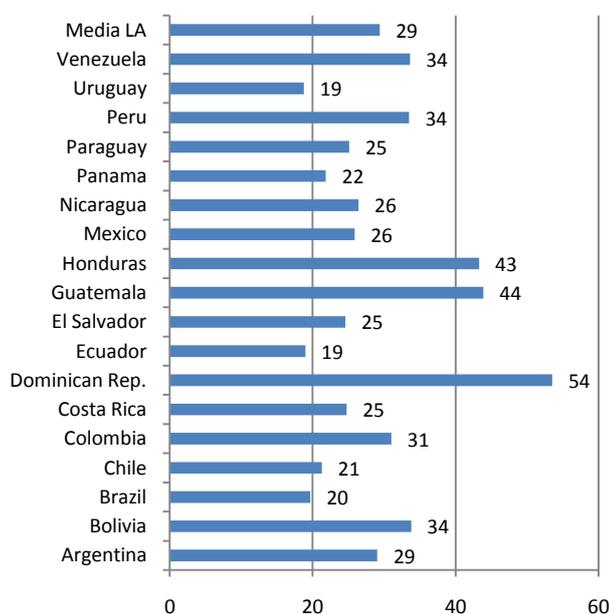


Gráfico 2. Percepción ciudadana de ineficiencia de funcionarios públicos en América Latina. Año 2011



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro

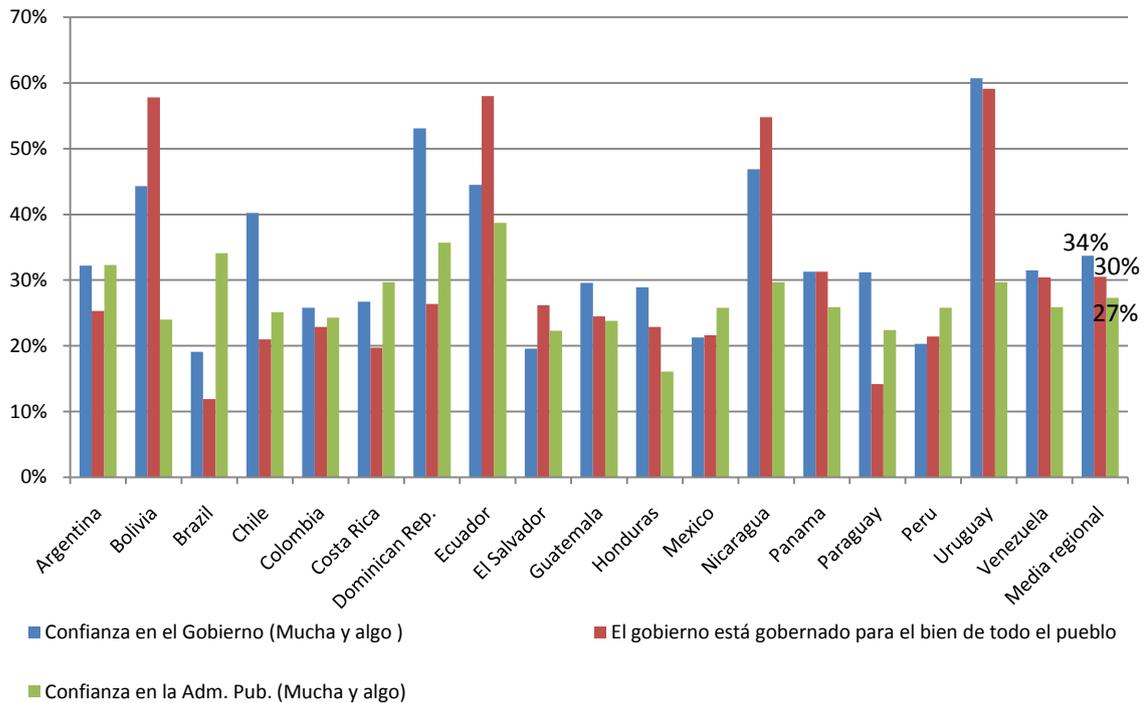
Nota: En una escala de 1 a 10, donde 1 es ineficiente totalmente y 10 totalmente eficiente se suman las respuestas de quienes puntúan en 1, 2 y 3.

En relación a la confianza en las administraciones públicas, la media en Latinoamérica se sitúa en el 29%, muy por debajo del resto de las regiones: en Europa es 40%, en África 53% y en Asia 57%, según datos WorldValueSurvey 2010-2014 (Güemes, 2015a).

Si nos alejamos de la media y comparamos los países de la región existe una notable dispersión entre los mismos. Países como Uruguay tiene un 47% de confianza en las AP mientras que países como Honduras o Perú tienen el 16% para el año 2013. El gráfico 3 ilustra estas divergencias a la vez que pone en comparación la confianza en la Administración con la confianza en el gobierno y la percepción ciudadana de que el gobierno hace lo mejor por los ciudadanos. Esta última dimensión se incorpora a colación de lo sugerido por Gregg Van Ryzin (2015), quien estima dicha opinión pone en evidencia tanto la confianza basada en los resultados como en el proceso de base.

En general, los niveles de confianza en el gobierno, percepción de que el gobierno piensa en todos y confianza en las Administraciones Públicas suelen ir de la mano. Excepciones interesantes son los casos de Bolivia, Nicaragua y Uruguay, donde la percepción del gobierno es mucho más favorable que la percepción de los burócratas y, en sentido opuesto, el caso de Brasil o Costa Rica, donde se depositan mayores niveles de confianza en las Administraciones Públicas que en los gobiernos, lo cual, claramente podría estar asociado al tipo de burocracia predominante. Así, casos como Brasil y Costa Rica que Echebarría (2008) define como burocracias meritocráticas, tienen mayores niveles de confianza en la AP que en el Gobierno y en casos que se definen como burocracias clientelares, como Bolivia o Paraguay, la situación es la contraria. También es llamativo observar como en gobiernos como Ecuador, Bolivia y Nicaragua un alto porcentaje de la población (cerca al 60%) estima que el gobierno hace lo mejor para todo el pueblo.

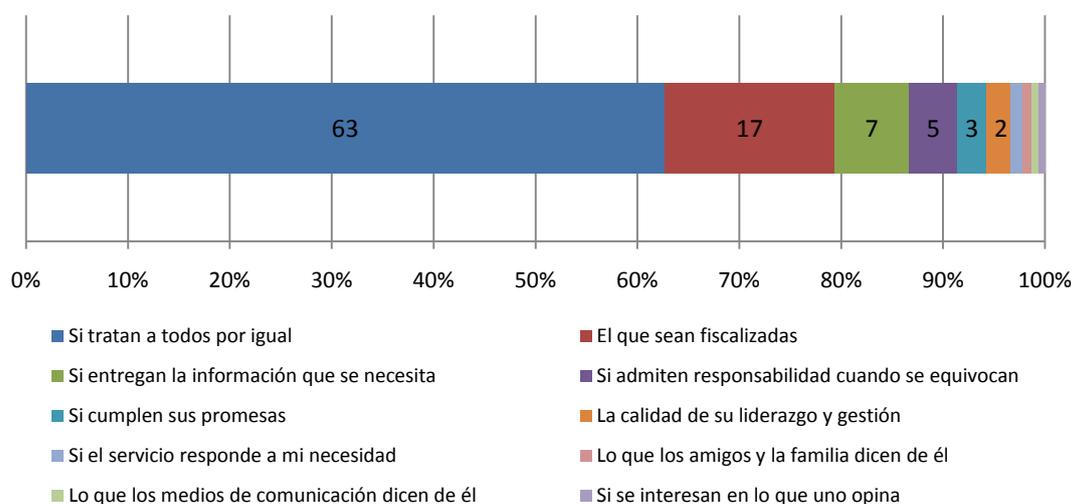
Gráfico 3. Confianza en la Administración Pública en Latinoamérica.



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro. Años 2013 y 2015

Sin embargo, cuando en 2008 se le pidió a los ciudadanos que identificaran el factor determinante de la confianza en las instituciones, el 63% de los latinoamericanos respondieron que lo más importante era que se los tratara a todos por igual. Solo un 10% de los encuestados mencionaba cuestiones asociadas con el desempeño o capacidad de respuesta de la institución (entregan la información que se necesita, el servicio responde a su necesidad y cumplen sus promesas) y menos del 2% responde sentirse influenciado por la opinión de amigos y familia o de la prensa.

**Gráfico 4. Factores determinantes de confianza institucional (Primera mención).
Media Latinoamericana de las respuestas más frecuentes Año 2008**



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro

Ello evidencia que, más allá del desempeño, produce mucha molestia y enojo el trato preferencial y discriminatorio para con algunos ciudadanos y, contrario a lo previsto, las opiniones de entornos sociales próximos como la familia o amigos y las noticias de prensa no tienen peso significativo.

3.2 Resultados de modelos estadísticos complejos en la región

A continuación referiremos sucintamente a los resultados de análisis estadísticos que involucraron datos de los 18 países de América Latina y que utilizaron como variable dependiente la Confianza en la AP.

En el primer caso (Güemes, 2015) se puso en práctica un modelo multinivel que permite comparar la varianza en términos individuales de la varianza que corresponde a datos contextuales o agregados. En tal caso se utilizaron como variables agregadas (por países) el índice de Burocracias imparciales y profesionales que compila QoGExpert-Survey (Teorell et al., 2011), el de Red de Seguridad Social que es un indicador que mide en qué medida una red de seguridad social provee compensación para los riesgos sociales (The Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, 2010); el acceso sanitario que toma en consideración el porcentaje de la población de un país que tiene acceso a un sistema sanitario y se conecta con los sistemas sépticos, de higiene y de alcantarillas de uso privado o compartido pero no público (World Economic Forum, 2012) y la Tasa de alfabetismo (UNESCO, 2014). A nivel individual se usaron indicadores derivados del Latinobarómetro 2011 de confianza institucional, social, satisfacción con la provisión de diferentes bienes públicos, percepción de desigualdad y de inseguridad como modos de acercarse a la imagen que tienen los sujetos sobre el contexto y sociedad que los circunda.

En términos generales, lo que se comprobó en dicho modelo es que en América Latina la confianza en las Administraciones Públicas no tiene que ver con indicadores agregados/objetivos de calidad de las burocracias (independencia y profesionalidad) o desempeño del sector público (índices de alfabetización, cobertura en el acceso a la salud, o capacidad la red seguridad social para lidiar con los riesgos). En promedio, menos de un 6% de la varianza total procede del segundo nivel. Esto puede suceder porque los umbrales son muy bajos o poco diferenciados entre sí.

Las percepciones de nivel individual demuestran tener mayor significancia en los modelos, aunque a bajos valores. En resumen, se comprueba que la confianza en la AP se vinculacon:

- satisfacción con el funcionamiento de la democracia (0,048). Quienes se encuentran insatisfechos con la primera tienden a mostrar mayores niveles de desconfianza en AP.
- satisfacción con la policía (-0,057). Quienes están más insatisfechos con el servicio prestado por la policía exhiben menores niveles de confianza en la AP.
- la percepción que los ciudadanos tienen de la eficacia de los funcionarios públicos (-0,027). Los ciudadanos que evalúan a los funcionarios públicos como ineficientes tienden a exhibir menores niveles de confianza en AP;
- la confianza que los ciudadanos expresan en otras instituciones de gobierno. Por orden de importancia, quienes exhiben menores niveles de confianza en: el gobierno local (0,35); tribunales (0,2) y congreso (0,16), tienen menores niveles de confianza en AP;
- la percepción de que la riqueza está injustamente distribuida (0,037). Quienes creen que la distribución de la riqueza es muy injusta, se muestran más desconfiados en la AP.

Dos conclusiones:

- los latinoamericanos no determinan su confianza en la AP en función de la performance o desempeño de la misma ya se mida esta en términos objetivos (índices de burocracia imparcial o red de seguridad social) o subjetivos (satisfacción con servicios públicos). Solo la satisfacción con la democracia, la percepción de eficiencia en los funcionarios y la satisfacción con la policía parecen ser relevantes.
- la confianza en instituciones gubernamentales se retroalimenta. Esto conduce a pensar que, cuando se les pregunta a los latinoamericanos si confían en la AP lo que inmediatamente piensa el encuestado es en el Congreso, Poder Judicial o la Alcaldía/Ayuntamiento, no en el médico del hospital, el profesor de la universidad, el empleado de medioambiente y demás sujetos que prestan servicios públicos.

En el segundo caso (Güemes, 2015b) se desarrollaron regresiones ordinales solo con variables individuales diferenciando entre países según el tipo de burocracia, tomando

en consideración la diferenciación que establece Echebarría (2008:38) entre burocracia administrativa clásica, burocracia clientelar y meritocrática.

- La burocracia administrativa clásica, se caracteriza por tener una reducida capacidad de ejercer un papel activo en relación con el ciclo de las políticas públicas. Su escasa capacidad impide una influencia efectiva en la fase decisional; pueden desempeñar algún papel en la implantación, aunque con un sesgo hacia el formalismo y el control de procedimientos burocráticos y no hacia la gestión de los servicios. Se caracteriza por una baja capacidad y una autonomía relativamente alta. Su grado de competencia técnica y la capacidad de incentivación de comportamientos son bajos. En esta categoría se incluyen, en distintos grados de autonomía y capacidad, las burocracias administrativas de Perú, Ecuador o Venezuela (en el nivel más bajo) y de Colombia, Costa Rica y Uruguay en el nivel más alto.
- La burocracia clientelar, es una extensión más del actor político partidario y puede tener alguna capacidad de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos con los que puede entrar en conflicto. Salvo en el plano más operativo de las tareas más simples y rutinarias, su papel en la elaboración de políticas o en la implantación es casi irrelevante. Tiene baja autonomía y baja capacidad. Los casos más acentuados se dan en los países centroamericanos (con la excepción de Costa Rica), en la República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos en tales países).
- La burocracia meritocrática, posee combinaciones diferentes de alta autonomía y capacidad. Está integrada por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos a un desempeño profesional de su trabajo. Integran este grupo burocracias administrativas casos como el de Chile o Brasil.

En dicho trabajo replicamos los modelos anteriores para 2011 pero con las siguientes diferencias: sin variables de nivel agregado (se trata de regresiones y no de multinivel) e introduciendo algunas variables nuevas de nivel individual como la tolerancia a la evasión fiscal, percepción de inseguridad ciudadana y eliminando otras que no se mostraron relevantes. Tomando en cuenta las tipologías de Echebarría (2008) realizamos cuatro modelos de regresión para países bien diferenciados:

- Perú, tipificado como burocracia administrativa clásica y que tiene índice de mérito y capacidad funcional bajos en el contexto de la región (18 y 14 respectivamente)
- Argentina, tipificada en términos generales como burocracia administrativa y con un índice de mérito y capacidad funcional medio-alto (52 y 47 respectivamente).
- Paraguay, definido como un modelo de burocracia clientelar donde el índice de mérito y capacidad funcional son bajos (20 y 12 respectivamente)
- Chile, donde el modelo burocrático es definido como meritocrático y el índice de mérito y el de capacidad funcional son elevados en el marco de la región (65 y 57 respectivamente)

Los resultados obtenidos en términos generales corroboran los hallazgos comentados bajo el modelo de multinivel previo: el conocimiento de actos de corrupción no es relevante para explicar la confianza en AP; si prueban ser relevantes la satisfacción con la democracia y la satisfacción con la policía (y algunos casos también resultan relevantes la satisfacción con: el servicio de la policía, el lugar donde se saca el DNI y el transporte); la eficacia percibida de los funcionarios también se muestra relevante, aunque no la de eficiencia percibida del Estado o la confianza en el modo en que se gasta el dinero público; la confianza en instituciones como el Congreso o el gobierno son relevantes; las percepciones de equidad y confianza social se vinculan significativamente con la confianza en AP.

En el caso chileno, se corroboran la mayoría de estos hallazgos y además se encuentra correlación entre la eficiencia percibida del Estado, el buen uso del dinero público y la tolerancia a la evasión fiscal y la confianza en la AP. Esto podría estar indicando algún tipo de cultura política institucional que debería explorarse y correlacionarse con estudios sobre la materia.

En el caso paraguayo, casi nada se vincula a la confianza con la AP, solo la confianza en el Congreso, la satisfacción con el lugar donde se saca el DNI y la percepción de eficacia de los funcionarios públicos. Quizá la explicación a esto es que, bajo ciertos umbrales de eficacia de la burocracia (capacidad funcional y autonomía muy bajas), la confianza no puede justificarse ni predecirse y si ocurre es por razones aleatorias.

En el caso de Perú, nuevamente la confianza en las instituciones de gobiernos es relevantes, la percepción de equidad, y la tolerancia a la evasión de impuestos.

En el caso argentina se mantienen los hallazgos obtenidos en Perú (que está en la misma categoría de AP) y se suman la relevancia de satisfacción con los tribunales y eficiencia percibida de los funcionarios.

En suma, las conclusiones extraíbles de ambos estudios son las siguientes:

- Las características de la burocracia: profesionalidad, imparcialidad u honestidad (medida por conocimiento de actos de corrupción) no parecen vincularse de modo lineal o directo con la confianza en las AP. Este hallazgo en ambos modelos contradice tanto, lo que hubiese sido teóricamente esperable (mayor honestidad, profesionalidad e imparcialidad de la institución mayor confianza en ella), como lo que la ciudadanía respondía en 2008 cuando se le pedía identificara la causa de la confianza en las instituciones (donde el 63% respondía “que se trate a todos por igual”).
- En general, los latinoamericanos no determinan su confianza en la AP en función del desempeño de la misma en los servicios públicos, ya se mida esta en términos objetivos (indicadores agregados de cobertura de la seguridad social, alfabetismo o acceso sanitario) o subjetivos (servicios de salud, educación, etc.). Solo parece relevante la satisfacción con el servicio de policía, en algunos casos la satisfacción con el transporte y el lugar donde se saca en DNI. Sin embargo, sí se muestra significativo para explicar la confianza en la AP la satisfacción con la democracia y la percepción de eficiencia en los funcionarios. La satisfacción con la democracia

estaría indicando una evaluación del desempeño del sistema, mientras que la percepción sobre la eficacia de los funcionarios se movería en el ámbito de los prejuicios e imaginarios que colectivamente se construyen y sostienen sobre la burocracia.

- La confianza en instituciones gubernamentales se retroalimenta. Esto conduce a pensar que, cuando se les pregunta a los latinoamericanos si confían en la AP lo que inmediatamente piensa el encuestado es las instituciones políticas en general y no en los servidores públicos
- La percepción de injusticia en la distribución de la riqueza es muy relevante para explicar la desconfianza en la Administración, lo cual se compadece con los resultados encontrados por la autora para explicar la confianza social en la región (Güemes, 2014).
- Existen diferencias entre los países comparados que podría estar diciendo que las características de la burocracia (calidad y autonomía) son relevantes para que ciertas variables como el uso del dinero público o la intolerancia a la evasión fiscal expliquen la confianza en la Administración en casos como el de Chile y no en el paraguay.

Considerando lo observado, no queda claro el cómo superar las debilidades estructurales de las burocracias a la par que suscitar confianza en la AP. En los párrafos que siguen ofrecemos algunas claves para avanzar.

4. El desafío de crear confianza: ¿cómo superar los círculos concéntricos de restricciones?

Dentro de la tradición de estudios de confianza en instituciones políticas, lo normal es encontrar trabajos que problematicen las causas y factores de la confianza (o desconfianza) antes que esfuerzos por buscar soluciones a la desconfianza o pérdida de confianza.

En este sentido, destaca positivamente el aporte de la OCDE, primer organismo multinacional que se ocupa puntualmente de pensar vías de reconstrucción de la confianza política (Wences y Güemes, 2016). Hacia 2013, alertado por datos que reportaban que más de la mitad de la población de los países de la OCDE no confiaban en sus gobiernos y, tomando como referencia los resultados del Informe Government at a Glance, el Director de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE abrió un foro a fin de debatir una estrategia para que los gobiernos trabajaran en la recuperación de la confianza (OCDE, 2014)³ Dicha reflexión apuntó seis áreas vitales a las que los gobiernos deben prestar atención para refundar la confianza:

- *Reliability*: el objetivo aquí es minimizar la incertidumbre económica, social y política que puede derivarse tanto de las crisis económico-financieras como del cambio climático.

³Hay dos sitios de especial interés que visualizan dicho esfuerzo: <http://www.oecd.org/governance/buildinguptrust.htm> y <http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>. Último acceso el 22/02/2016

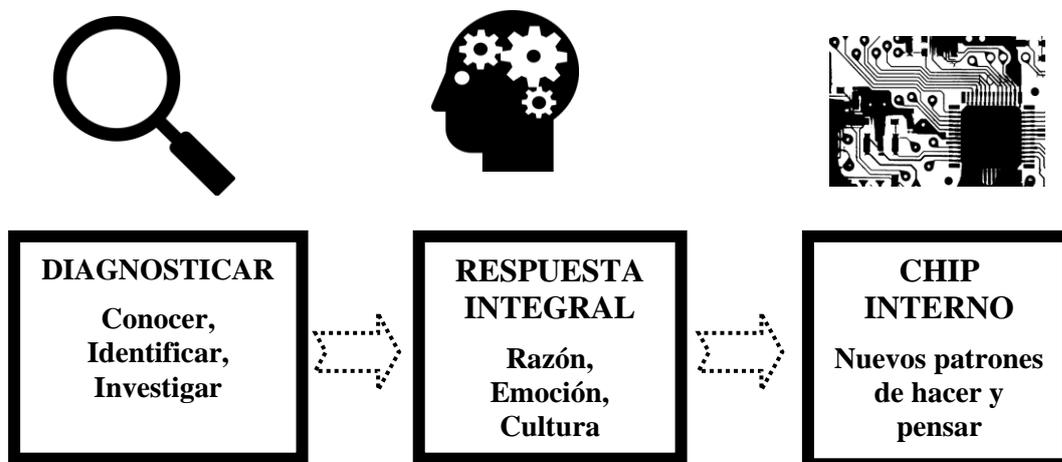
- *Responsiveness*: estrategia enfocada a la mejora de los servicios públicos mediante fórmulas innovadoras que permitan escuchar y hacer partícipe a la sociedad civil de la toma de decisiones.
- *Openness*: compromiso con los ciudadanos en materia de acceso a la información y transparencia en el diseño de los planes de acción y en el manejo de los presupuestos.
- *Better regulation*: tomar conciencia respecto a que un óptimo marco regulativo, ofrece seguridad jurídica necesaria para la inversión empresarial; y conduce a un uso eficiente y responsable de los recursos por los administradores públicos fortaleciendo el Estado de Derecho.
- *Integrity and fairness*: principios centrales para prevenir la corrupción, reforzar la credibilidad en el gobierno, gestionar eficazmente la multiplicidad de intereses, publicitar las decisiones y regular el ejercicio del lobby.
- *Inclusive policymakers*: fomentar la participación, especialmente de los sectores desfavorecidos o excluidos, a fin de evitar que prevalezca la influencia de los intereses de los grupos de interés más poderosos.

Estas seis recomendaciones se emparentan muy bien con las estrategias políticas que propone la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), donde la transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas juegan un papel central en la búsqueda de eficiencia del gobierno pero también en el refuerzo de lazos sociales (Wences y Güemes, 2016).

Como inteligentemente lo señalan Van De Walle y Bouckaert,(2003:25), la restauración o generación de confianza en el gobierno y en las administraciones públicas en particular, es algo que no puede basarse en un plan de acción gerencial, pero sí requiere cierta ingeniería social y operar en distintos niveles.

A continuación ofrecemos una hoja de ruta para los actores públicos que desean promover la confianza en las administraciones públicas. En primer lugar, se recomienda un examen e investigación exhaustiva de la organización sobre la que se quiere recuperar la confianza y de los factores predominantes que llevan a los ciudadanos a confiar o no en dicha institución. En segundo lugar, se recomiendan estrategias multidimensionales que tomen en cuenta el papel de las emociones y condicionantes sociales en la formación de percepciones como la confianza. Tercero, se sugiere a los actores políticos a tomarse en serio el cambio de cultura que la retórica dominante promueve en relación a la apertura, innovación o cooperación. Solo si se invierte y desarrollan mecanismos de cambio de pensamiento y acción hay esperanza hacia futuro en estas materias.

Figura 1. Hoja de ruta para la creación de la confianza



Fuente: Elaboración propia

En relación a las **CAUSAS**, cómo sostuvimos a lo largo del trabajo, si queremos construir confianza es preciso conocer previamente los vectores que impulsan la confianza o desconfianza en la institución. Dicha tarea supone al menos tres labores:

- Comprender en profundidad la AP sobre la que se trabaja. Esto implica conocer el sistema burocrático históricamente construido por el país latinoamericano en cuestión, la distribución del poder en el mismo, los efectos de las reformas que han emprendido (especialmente aquellas vinculadas a la Nueva Gestión Pública), y los impactos que estrategias de participación y apertura de gobierno pueden ir teniendo en la transformación de la misma.
- Identificar y definir cuál es la organización de la AP sobre la que se busca crear confianza. Esto supone un aterrizaje de lo general a lo particular. Las encuestas sociales que se utilizan desde Latinobarómetro o World Value Survey para referir a la confianza preguntan en abstracto sobre la AP o el Servicio Civil. Tales respuestas son interesantes para análisis comparados y detectar tendencias pero no para estudiar la desconfianza o pérdida de confianza en una organización en concreto. Para poder actuar y generar medidas que recuperen la confianza necesitamos precisar la institución sobre la que se busca trabajar y su ámbito de actuación. ¿Se trata de crear confianza en el sistema sanitario público, en la Dirección o Instituto de Estadísticas, en el personal administrativo de Universidades Públicas o en los burócratas que trabajan en el lugar donde se saca el Documento Nacional de Identidad? ¿Dicha institución tiene un ámbito de actuación nacional, regional, local o barrial? ¿Es dicha institución proveedora de servicios públicos generales como ser el Ministerio de Defensa o de bienes públicos concretos como puede serlo un centro de asistencia social barrial? Responder a estas preguntas ayuda a precisar el foco de atención.

- Diferenciar y caracterizar los principales factores que influyen en la formación de la confianza en el caso concreto. En otras palabras, se trata de explorar en profundidad y para el caso concreto cuales son las causas de la desconfianza en la institución, esto es, las razones o motivos que conducen a los sujetos a expresar satisfacción, afecto o confianza en la institución concreta. ¿Se trata de una percepción asentada en la evaluación del servicio o producto que da la institución, en el modo en que se desarrolla el proceso y ejecuta la atención o servicio al ciudadano, o en un prejuicio generalizado? En esta instancia el interesado debe intentar reunir información disponible (por ejemplo encuestas de evaluación o satisfacción que existan) y desarrollar y poner en práctica herramientas que permitan conocer tales percepciones ciudadanas (crear encuestas, entrevistas a informantes clave, grupos de discusión, observación participante, etc.) Solo conociendo lo que los ciudadanos piensan de la organización se podrá saber si se debe actuar en la calidad y extensión del servicio, en la amabilidad, imparcialidad y celeridad de la atención al público o en desmontar un prejuicio.

Los consejos relativos a la **RESPUESTA INTEGRAL** buscan enfatizar la necesidad de abordajes multidimensionales y la complementariedad de *drivers* a utilizar. Conocer el principal factor que está afectando la confianza ayuda a visualizar donde priorizar pero sin restar atención a las otras dimensiones. En general, la comunicación institucional será quien se lleve una buena parte del trabajo. Puede que lo que subyace a la desconfianza en el caso concreto responda a un deficiente servicio público que se puede cuantificar y sobre el que se puede actuar por ejemplo una cobertura deficiente, pero no basta con incrementar la atención, es preciso además dar a conocer a la ciudadanía el cambio y avances en dicho elemento.

Normalmente la ciudadanía no toma conciencia de las dificultades del hacer público. Proveer y dar acceso a la información pública (open data y open access) es un primer paso para subsanar ello pero también es necesario explicar con cierta pedagogía y de un modo accesible para toda la comunidad lo que se hace y cómo se hace. Solo conociendo los límites que enfrentan los decisores públicos se puede hacer partícipe a la ciudadanía en la construcción de la política (Brugué, 2014).

En otras ocasiones quizá el problema de la confianza radique en un prejuicio negativo o desconocimiento hacia la misma. En tal caso, la tarea supondrá enfocarse en los imaginarios generales que existen sobre la burocracia: estereotipos e impresiones no sustanciales que son sin embargo muy poderosas y que se potencian desde la prensa y literatura (Goodsell, 1985; Van de Walle & Bouckaer, 2003; Sims, 2001). Como sugieren Van de Walle et. al. (2008:339) la confianza en la AP puede que sea más una *idea-driven* que un *data-driven*. Ahora, desmontar esos prejuicios no pasa por construir una estrategia de marketing de la organización sino por crear una identidad inclusiva que conduzca a que los ciudadanos y los actores públicos se vean como parte de una misma comunidad. Para ello, es preciso fomentar el respeto mutuo entre los actores y la búsqueda de metas compartidas.

En relación a la cultura dominante y el cambio de **CHIP**, buscamos centrar la atención en que no se generará confianza si de veras no se crean cambios profundos en la manera de actuar y de ver el mundo. La propuesta de una democracia deliberativa que hace

Brugué(2004) es muy atractiva en esta línea y tiene por virtud destacar la importancia del diálogo y el aprendizaje colectivo. En la misma línea, Ramirez-Alujas (2013) habla de hackear al Gobierno y reprogramar la AP destacando como la filosofía que subyace a las estrategias de gobierno abierto suele centrarse en una nueva cultura que genere patrones de hacer las cosas de modos innovadores, creativos, dialógicos y transparentes. Ahora bien, si la adopción y suscripción de los compromisos de gobierno abierto no van más allá de la foto, el ecosistema que se intenta crear no florecerá.

Es importante pensar en estrategias que alteren el pensamiento grupal y/o de enjambre que conduce a la uniformidad de ideas y comportamientos y refuerza el conformismo. Es preciso crear ambientes que promuevan la creatividad y creen un nuevo “back office” siempre teniendo como referencias los valores y garantías de lo público (Ramió, 2015).

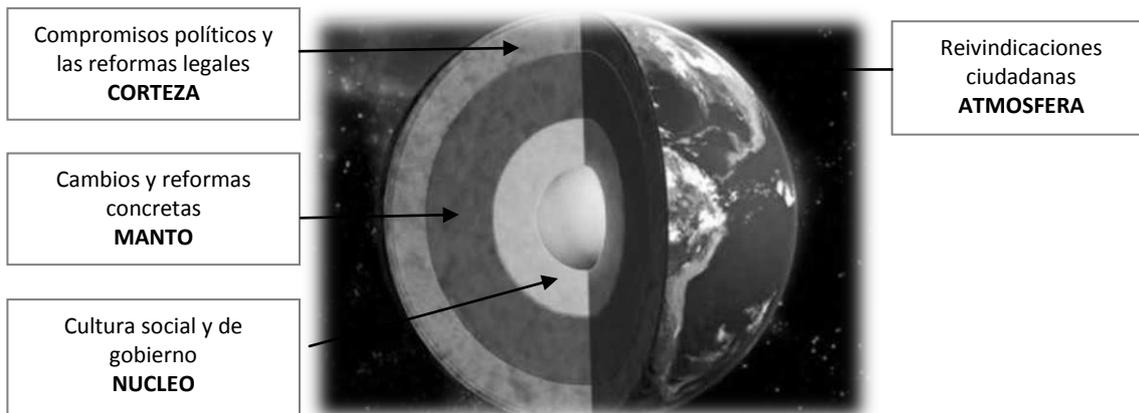
Una idea muy sugerente respecto es la de comunidades de práctica explorada por Kaufman(2005). Por comunidad de prácticas se engloba a un grupo de pares con el propósito común de trabajar conjuntamente para compartir información, construir conocimiento, desarrollar pericias y resolver problemas concretos. Lo interesante de las mismas, es que desarrollan prácticas proclives a generar sistemas de innovación con alto grado de informalidad y variabilidad en la medida que se enfrentan problemas no usuales compartiendo conocimiento más allá de los bordes de las estructuras tradicionales. El orgullo que supone formar parte de estas comunidades y tribus innovadoras tiene un efecto contagio y expansivo que irradia en otras áreas y puede constituirse en mecanismos de cambio cultural e institucional.

La tarea es difícil, pero no imposible.

Conclusiones

Un ejercicio de imaginación que utilizara conceptos básicos de la geología, nos conduciría a pensar las reivindicaciones ciudadanas de cambio como la atmósfera expansionaría del gobierno abierto, la corteza estaría constituida por los compromisos políticos y las reformas legales asumidas por los gobiernos en su implementación, el manto supondría los cambios y reformas concretas que se derivan de la implementación de lo primero, y el núcleo estaría sustentando en la cultura de gobierno y la sociedad.

Figura 2. La geología del gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia

Sobre la atmósfera, la corteza y el manto se ha escrito bastante los últimos años (Ramírez Alujas, 2013; 2014). En cambio, sobre el núcleo poco sabemos.

A nuestro entender, hay dos cuestiones que cabría ubicar dentro del núcleo que no han recibido suficiente atención y son retardadoras de la colaboración entre los funcionarios públicos y la ciudadanía. Por un lado, una cultura del servicio civil hermética y desconfianza de la ciudadanía que recela de sus espacios y supone las personas no están preparadas o desconocen cómo se maneja lo público (Echebarría, 2003; Longo, 2005; Fernández, et. al 2006; Fuentes, et. al 2009). Por otro lado, una ciudadanía que desconfía de las instituciones gubernamentales en general y de la AP en particular (Rojas Aravena, 2010; Güemes, 2015). Por esta razón, en este trabajo buscamos encontrarnos en el segundo de los aspectos.

En un contexto de baja confianza, conocer el perfil de quien confía y quienes no en la AP permite definir los esfuerzos de modo más específicos y diseñar políticas públicas orientadas hacia los segmentos de la población más reticentes a confiar.

Todos se benefician cuando los niveles de confianza y confiabilidad son relativamente altos, pero para alcanzar ello es necesario cambiar el clima de sospecha, desencanto, enojo o apatía ciudadana hacia la AP y la burocracia en la región. Como avanzar empírica y metodológicamente, es el desafío colectivo que tenemos que definir, especialmente en una región que quiere transformar su AP y que adhiere a los principios del gobierno abierto.

Para terminar, nos haremos eco de las palabras de Myrdal (1959:180), quien cerraba su afamado trabajo llamando la atención sobre la importancia de nuevas teorías para entender realidades complejas: *“Nuestras cajas teóricas están vacías principalmente porque no están construidas en tal forma que puedan guardar la realidad. Necesitamos de nuevas teorías que, aún siendo abstractas, sean más reales en el sentido de que se adapten mejor a los hechos”*.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Alujas, Alvaro Ramírez-. *El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Madrid: Goberna, América Latina, 2013.
- Axelrod, Robert. *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza, 1986.
- Bouckaert, G & Van de Walle, S. «Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of ‘good governance’: difficulties in linking trust and satisfaction indicators.» *International Review of Administrative Sciences* , 2003: 329.
- Bourdieu, Pierre. *El Sentido Practico*. Madrid: Ed Taurus, 1991.
- Bourdieu, Pierre, y Loïc Wacquant. «Neoliberal newspeak.» *Radical Philosophy* 5 (2001): 2-5.
- Bowles, Samuel, y Hebert Gintis. «Social Capital and Community Governance.» *Economic Journal* 102, nº 483 (2002): 419-436.
- Brixi, Hana, Ellen Lust, y Michael Woolcock. *Trust, Voice, and Incentives : Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington: World Bank, 2015.
- Brugué, Quim. *Es la Política, Idiotas* . Barcelona: Documenta Universitaria, 2014.
- Brugué, Quim. «Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia* , 2006.
- Brugué, Quim, Jordi Feu, y María Cecilia Güemes. «Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática .» *Revista Gestión y Política Pública*, En evaluación .
- CEPAL. *Agenda social capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales*. CEPAL- Naciones Unidas, 2002.
- Del Pino, Eloisa. *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los ciudadanos hacia las administraciones y las políticas públicas en España*. Madrid: INAP, 2004.
- Del Tronco, José. «¿Por defecto o por defectos? Las causas de la desconfianza institucional en América Latina.» *Revista Latinoamericana de Opinión Pública* 159, nº 3 (2013): 139-175.
- Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu, 2006 [1965].
- Echebarría, Koldo. «Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas.» *Reforma y Democracia*, 2006: 1-11.
- Elster, Jon. «Racionalidad, moralidad y acción colectiva.» *Zona Abierta* 54-55 (1990): 43-67.
- Evans, Peter. «Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy.» *World Development* 24, nº 6 (1996): 1119-1132.
- Evans, Peter. «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization.» *World Politics* 50 (1997): 62-87.
- Fernández Plaza, Miguel Ángel. «Confianza Ciudadana en el Sistema Político Latinoamericano, el rol de la percepción sobre el desempeño institucional.» *VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Madrid, 2015.

Fernández, Victor, Ma. Cecilia Güemes, Pablo Magnin, y José Vigil. *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2006.

Frykman, Jonas et al. «Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State.» *Ethnologica Europaea* 39, n° 1 (2009): 7-46.

Fuentes, Guillermo, Ma. Cecilia Güemes, y Carolina Isaza. «Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana.» *Enfoques* 7, n° 11 (2009): 55-84.

Gaviria Soto, José. *Modelos jerárquicos lineales*. Madrid: La Muralla, 2005.

Goodsell, Charles. *The Case For Bureaucracy*. New Jersey: Chatam House Printing, 1985.

Güemes, Cecilia. «Análisis de las causas de la (des) confianza en las Administraciones Públicas Latinoamericanas .» *XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración AECPA*. San Sebastián: España, 2015.

—. «Confianza .» *Revista Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad.*, 2016: (Aceptado para su publicación).

—. «(Des) Confianza en el Sector Público: ¿síntomas de un bajo rendimiento de los gobiernos y las burocracias latinoamericanas? .» *Coloquio Internacional ¿Hacia dónde vamos?. Desafección política y gobernabilidad. Un reto político*” IELAT-CAF, 3 de junio. Madrid, 2015.

—. «El papel del Estado y el impacto de las políticas públicas en la creación/destrucción de la confianza social: Latinoamérica y Argentina bajo la lupa.» *Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid*. Madrid, 2014.

—. «Estado y Desarrollo. Alternativas al modelo de Intervención Estatal Neoliberal.» *VI Congreso Consejo Europeo de Investigación sobre América Latina (CEISAL) “Independencias, Dependencias e Interdependencias”*. Université de Toulouse Le Mirail. 30 de junio al 3 de julio de 2010 . Toulouse, Francia, 2010.

Güemes, María Cecilia, y Alvaro Ramirez-Alujas. «Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana.» En *La promesa del Gobierno Abierto*. de José Antonio Bojórquez y Álvaro Ramírez-Alujas (coord.) Andrés Hofmann, 193-223 . Creative Commons, 2013.

Hair, Joseph, Rolph Anderson, Ronald Tatham, y William Black. *Análisis multivariante*. Madrid: Prentice Hall, 2005.

Herreros, Francisco, y Henar Criado. «El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada.» *Zona Abierta*, n° 94/95 (2001): 201-231.

IIAS. *Improving Administrative Sciences Worldwide Report of International Congress of IIAS Trust in Public Administration*. <http://www.public-admin.co.uk/wp-content/uploads/2016/02/IIAS-ReportRio2.pdf>, Rio de Janeiro: International Institute of Administrative Sciences, 2015.

IIAS. *Key Lessons from Research on Trust in Public Administration: Contribution of the International Institute of Administrative Sciences*. <http://www.pa-knowledge.org/wp-content/uploads/2015/06/1.1.StatementUNCEPA.pdf>, Report to the 14th Session of the Committee of Experts on Public Administration., 2015.

James, Oliver. «Performance Measures and Democracy: Information Effects on Citizens in Field and Laboratory Experiments.» *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, n° 3 (2011): 399.

- Jessop, Bob. «El ascenso del ‘buen gobierno’ y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico.» *Coloquio "Les enjeux des débats sur la gouvernance" Universidad de Lausana.*, 1996: <http://www.unesco.org/issj/rics155/jessopspa.html>.
- Kaufman, Ester. «Comunidades de práctica y back office incremental. El gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: la experiencia del Foro Informático argentino.» *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile: CLAD, 2005.
- Kooiman, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage, 2003.
- Lakoff, George. *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Foro Complutense, 2007.
- Levi, Margaret. «A State of Trust.» En *Trust and Governance*, de Valery Braithwaite y Margaret Levi, 77-101. New York: Russel Sage Foundation, 1998.
- Levi, Margaret, y Laura Stoker. «Political Trust and Trustworthiness.» *Annual Review of Political Science*, nº 3 (2000): 475-507.
- Longo, Francisco. «La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión.» En *La profesionalización del empleo público en América Latina.*, de Francisco Longo y Carles (eds.) Ramió. Barcelona: Fundació CIGOB, 2008.
- Luhmann, Niklas. *Confianza*. Barcelona: Anthropos, 1996.
- McLoughlin, Claire. «When Does Service Delivery Improve the Legitimacy of a Fragile or Conflict-Affected State?» *Governance* 28, nº 3 (2014): 341–356.
- Messner, Dirk. «Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas.» En *Competencia global y libertad de acción nacional*, de Klaus Esser (Edit.). Caracas: Nueva Sociedad, 1999.
- Miller, Arthur H., and Stephen A. Borrelli. «“Confidence in Government During the 1980s.» *American Politics Quarterly* 19, nº 2 (1991): 147-173.
- Montero, J.R., S. Zmerli, y K. Newton. «Confianza Social, Confianza Política y Satisfacción con la Democracia.» *REIS*, nº 122 (2008): 11-54.
- Myrdal, Gunnar. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: FCE, 1959.
- Norris, Pippa. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- . *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Nye, Joseph, Philip Zelikow, y King David. *Why People don't trust government*. Harvard University Press, 1997.
- OCDE. *Governance at Glance*. OCDE, 2013.
- . «Toward an OCDE Strategy on Trust in Government.» *Meeting of the Public Sector Integrity Network*,. Paris, 2014.
- Offe, Claus. «How can we Trust our Fellow Citizens?» En *Democracy and Trust*, de Mark (ed) Warren, 42-87. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Ostrom, Elinor, y T.K. Ahn. «Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva.» *Revista Mexicana de Sociología* 1 (2003): 155-233.
- Parry, G. «Trust, distrust and consensus.» *British Journal of Political Science* 6 (1976): 129-142.

- Pettai, Vello, y Illing Eveli. «Governance and Good governance. Introduction to the special issue.» *Trames* 8, n° 4 (2004): 347-351.
- Pharr, S., y R. Putnam. *Dissaffected democracies: what is troubling the Trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press., 2000.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. and Löffler, E. *Making Quality sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce and Co-evaluate.* Helsinki.: Ministry of Finance., 2006.
- Ramió, Carles. *La Administración Pública del Futuro: La Administración 2050.* . Madrid: GIGAPP Estudios Working Papers (WP-2015-08), 2015.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. «Hackear el gobierno, reprogramar la Administración Pública y configurar una nueva infraestructura cívica. Presente y futuro del Gobierno Abierto.» *Telos. Revista de Pensamiento sobre Comunicación, Tecnología y Sociedad*, n° 94 (2013).
- Ramírez-Alujas, Álvaro, y Nicolás Dassen. *Vientos de cambio El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe* . Banco Interamericano de Desarrollo , 2014.
- Rojas Aravena, Francisco. *Confianza: Base para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe.* San José de Costa Rica: VI Informe del Secretario General de FLACSO., 2010.
- Rothstein, Bo. «Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories.» *Journal of Theoretical Politics* 12 (2000): 477-501.
- Sims, Harvey. *Public Confidence in Government, and Government Service Delivery.* Ottawa: Canadian Centre for Management Development., 2001.
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen, y Jean Paul Fitoussi. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*". Disponible en: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr, 2008.
- Sztompka, Piotr. *Trust: A Sociological Theory.* Port Chester, NY: Cambridge University Press., 2000.
- Teorell, Jan, Nicholas Charron, Marcus Samanni, Sören Holmberg & Bo Rothstein. *The Quality of Government Dataset.* University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>, 2012.
- Torcal, Mariano, y Matías Bargsted. «Confianza Política en Europa y América Latina: estudio comparado con datos y causas.» En *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*, de Ludolfo Paramio (coord), 163-199. Madrid: Marcial Pons, IELAT-CAF , 2015.
- Torcal, Matías Bargsted y Mariano. «Explicando la confianza política: ¿economía o política?,.» En *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*, de Ludolfo Paramio (coord), 201-228. Madrid: Marcial Pons, IELAT-CAF, 2015.
- Uslaner, Eric. *The Moral Foundations of Trust.* New York: Cambridge University Press, 2002.
- Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., & Bouckaert, G. «Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline?» *International Review of Administrative Sciences* 74, n° 1 (2008): 45-62.
- Van de Walle, S., y G. Bouckaert. «Public service performance and trust in government: the problem of causality.» *International Journal of Public Administration* 29, n° 8-9 (2003): 891-913.
- Van Ryzin, Gregg, entrevista de Congreso Internacional de IIAS en. *Trust in Government* (2015).

Weil, Frederick D. «The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Times-Series Data in Six Countries Since World War II.» *American Sociological Review* 54 (1989): 682-706.

Wences, Isabel, y Cecilia Güemes. «Democracia republicana y confianza en América latina: la esperanza que no llega, que no alcanza.» *Andamios, Revista de Investigación social*, n° 30 (enero-abril 2016).

Reseña biográfica

Cecilia Güemes

Abogada (Universidad Nacional del Litoral, Argentina), magister en Ciencias Sociales orientación Sociología (FLACSO), DEA en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario Ortega y Gasset), doctora en Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid). Ha trabajado como investigadora en el Instituto de Investigación en Estado, Territorio y Economía (IIETE-UNL) entre 2003-2006y en el Centro de Ciencias Humanas y Sociales, Consejo Superior Investigaciones Científicas (CCHS-CSIC) entre 2011- 2013. Es Co-fundadora y Coordinadora del Área Gobierno en GIGAPP. Actualmente es Investigadora Postdoctoral García Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España. Su campo de investigación se centra en temas de confianza social y política, políticas públicas, cohesión social, Latinoamérica.

Contacto: cecilia.guemes@cepc.es

@CeciliaGuemes

Quim Brugué

Licenciado en Ciencias Económicas (Universidad Autónoma de Barcelona), posgrado en Análisis de Datos para las Ciencias Sociales (Essex University) y doctor en Ciencia Política y de la Administración (Universidad Autónoma de Barcelona). Actualmente catedrático en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona, profesor en la Universidad de Girona, miembro del IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas) y presidente de la AECPA (Asociación Española de Ciencia Política). Estancias de investigación en las Universidades de Oxford y Cambridge. Principales ámbitos de trabajo académico: la gestión y el análisis de las políticas públicas, la innovación democrática y los gobiernos locales.

Contacto: q.brugue@udg.edu / quim.brugue@gmail.com

@QuimBrugue