

Capítulo XIII

Confianza y gobierno abierto en América Latina

*Cecilia Güemes
Quim Brugué*

Introducción

En la década de 1950, 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 ello le había impuesto serias limitaciones para abordar el desarrollo.

Transcurrieron unas cuantas décadas más hasta que otro economista galardonado, Douglass North (1990), destacó el papel de las instituciones para el desarrollo. Luego pasaron varios años hasta que Sen y Stiglitz, también galardonados con premios Nobel, llamaron la atención sobre el fenómeno del capital social y su importancia para explicar el desarrollo (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Afortunadamente, los economistas empezaron a interesarse y atraer la atención hacia todas esas cuestiones elementales para los sociólogos pero ausentes del debate político durante largo tiempo (Portes, 2006). Así, 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 cabe destacar dos ideas que servirán para introducir el problema de investigación a que se refiere este capítulo: i) el proceso acumulativo de causación circular, y ii) los efectos retardadores y los efectos impulsores.

La primera 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 se modificara cualquiera de los factores, se produciría inevitablemente un cambio en los otros y se desencadenaría 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, págs. 28 y 100).

La segunda se refiere a una contraposición analítica que llama la atención sobre los cambios adversos de carácter externo, que se denominaban retardadores, y los cambios centrífugos de impulso expansivo, que se denominaban impulsores (Myrdal, 1959, págs. 43 y 44).

A partir de esas ilustrativas y acertadas ideas, se argumentará que la confianza institucional, sobre todo en la administración pública, es (o debería ser) importante para quienes están interesados en una mayor apertura de 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 otro, exige confianza y la necesita como lubricante social para que funcione una de sus bases (la cooperación) (Güemes y Ramírez-Alujas, 2013; Wences y Güemes, 2016; Brugué, Feu y Güemes, 2016).

Asimismo, si la gobernanza social es el objetivo que subyace a ambas iniciativas y se realiza a partir del codiseño, la codecisión, la coproducción, la coimplementación y la coevaluación, su piedra de toque es la coordinación entre los actores públicos y la ciudadanía. Por tal razón, la confianza y la apertura se vislumbran como factores clave de la cooperación voluntaria (Pollitt, Bouckaert y Löffler 2006; Ostrom y Ahn, 2003; Güemes, 2015a).

En vista de lo anterior, y dada la naturaleza circular de la relación entre gobierno abierto y confianza, debe elegirse una perspectiva 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 contribuyan a establecer los factores retardadores y potenciadores de ese tipo de confianza.

Esa tarea es relevante porque existen pocos estudios en que se analicen los factores que, desde dentro o fuera de la administración pública (de especial importancia en la gestión de la gobernanza), potencian o retardan tanto la creación de confianza como la puesta en práctica del gobierno abierto (Güemes, 2015a).

El trabajo se estructura en tres partes. En la primera, se exponen brevemente los aportes teóricos y las hipótesis más relevantes sobre factores que podrían potenciar u obstaculizar la confianza en la administración pública. En la segunda, se ofrecen datos e información actualizada sobre la región latinoamericana en esta materia. En la tercera, se indaga sobre los círculos de restricciones que enfrenta el desarrollo de la confianza en la administración pública. El trabajo concluye con la recuperación de las principales ideas expuestas y sugiere cuestiones de interés hacia el futuro.

A. Definiciones, relevancia y actualidad de la confianza

En este apartado se pretende analizar 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.

En cuanto a su naturaleza, la confianza se aborda o bien como creencia o bien como percepción racional (Güemes, 2016). En el primer caso, la expresión de confianza alude a cómo se espera que se comporten los otros interesados y se define en función de las probabilidades que estos tienen de hacer o no ciertas cosas que afectan nuestro bienestar, o de abstenerse de hacerlas. Dicha creencia estaría asociada a valores, al optimismo, a la satisfacción con la vida o a cómo se visualiza el futuro (Luhmann, 1996, pág. 47; Offe, 1999; Uslaner, 2002; Frykman y otros, 2010).

En el segundo caso, la confianza es una percepción racional que depende de la información a que se tiene acceso y del contexto próximo de interacción (Herreros y Criado, 2001; Sztompka, 2000). Según esa perspectiva, la confianza social supone una evaluación o un cálculo estratégico sobre los otros. En esa evaluación se incluye un análisis de las características contingentes de las personas en quienes se confía, de sus preferencias, del contexto en que interactúan los sujetos y de las estructuras e instituciones que los rodean. Las señas y atajos cognitivos se vuelven sumamente relevantes en ese caso (Elster, 1990; Axelrod, 1986; Bowles y Gintis, 2002).

Desde el punto de vista de la percepción racional, la literatura diferencia entre confianza social e institucional. Según 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 vínculos directos entre sí y que pueden tener distinta identidad, etnia, religión y grado de poder sociopolítico. Por su parte, la confianza política o vertical se define como la confianza institucional y hace

referencia a la percepción que tienen los sujetos sobre las instituciones, sean 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 se considerará la confianza en las instituciones y, específicamente en la administración pública, como una expresión de los ciudadanos acerca de cómo sienten y valoran la institución. Esa percepción, que supone una orientación positiva o negativa sobre la administración pública, se relaciona con la información de que dispone el sujeto sobre el desempeño de la institución, su experiencia de interacción (propia o referida por alguna persona de su entorno) y los imaginarios y preconceptos que se tienen sobre dicha institución.

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

- La confianza en las instituciones de gobierno constituye una medida de apoyo difuso al sistema (Easton, 2006). Los altos niveles de confianza supondrían un mayor cumplimiento voluntario de la ley, pago de impuestos y un refuerzo de la legitimidad y los valores del sistema democrático. Ese apego al sistema o esa legitimación no solo lubrican las relaciones sociales e incrementan el bienestar, sino que reducen los costos de la observancia de la ley, y refuerzan el Estado de derecho y la cultura de la legalidad.
- La confianza institucional robustece la capacidad de los gobiernos de diseñar e implementar eficazmente la legislación y las políticas públicas. Al facilitar la transferencia de información y conocimiento y aumentar las probabilidades de coordinar actividades complejas, costosas o de largo plazo, la confianza mejora y cualifica las capacidades estatales. Ello repercute a su vez 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 (membresía en partidos, sindicatos y gremios empresarios) y cívica (participación en asociaciones voluntarias convencionales), lo que 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 favorece la adopción de reformas, sobre todo estructurales, cuyos beneficios solo se verán a largo plazo, y es fundamental en situaciones críticas, como los desastres naturales y las 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, Zelikow y David, 1997; Norris, 1999; Pharr y Putnam, 2000; Montero, Zmerli y Newton, 2008). Sin embargo, pese a su rol central en la prestación de servicios públicos y en términos de ejercicio de la gobernanza, no se encuentran estudios sobre la confianza en la administración pública. Hay una excepción en los estudios realizados en Europa por Geert Bouckaert y Steven van de Walle, citados a lo largo del texto.

En vista de los problemas que supone la desconfianza en la administración pública, el Congreso Internacional de “Administración Pública”, celebrado en Río de Janeiro (Brasil) entre el 22 y 26 de junio de 2015, colocó la temática en el centro de su reflexión y retomó los esfuerzos que venía desarrollando el grupo de estudio sobre la confianza y las actitudes del público, del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA). En este entorno se diferenciaron tres tipos de confianza:

- i) la confianza de los ciudadanos en el sector público;
- ii) la confianza desde el sector público en los actores sociales, y
- iii) la confianza dentro del sector público entre los diferentes actores que lo integran.

Luego se establecieron distintos modos de medirla y abordarla, se sistematizaron las razones de su deseabilidad y se reflexionó sobre el papel de las políticas públicas para promoverla (IICA, 2015a y 2015b).

El presente trabajo busca insertarse en esa problemática desde la realidad de América Latina. Se intenta comprender las razones de la confianza de los latinoamericanos en las administraciones públicas y las posibles salidas en escenarios de baja confianza. En el apartado siguiente se presentan las hipótesis.

B. Creación de la confianza: hipótesis teóricas y hallazgos empíricos

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

En el primer caso, la confianza se basa en sentimientos y es primordialmente afectiva, y se da un peso importante a las ideas de patriotismo o identidad cultural (Norris, 2011, pág. 189). En el segundo caso, la confianza es una percepción cognitivo-racional que se sostiene en

una valoración y conocimiento del contexto, en el que son relevantes la experiencia propia con la institución, la información que se tiene sobre ella y las expectativas de cara al futuro (James, 2011; OCDE, 2014).

Los autores de este trabajo son 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. Por eso consideran que la confianza en la administración pública 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 administración pública, podría querer decir que confía en los hospitales públicos. Tal vez esa confianza se deba a que conoce los índices favorables de esas instituciones en términos de prestación médica, o a que ha podido programar una consulta con relativa facilidad porque el sistema está digitalizado, o a que ha recibido un trato cordial y amable en su última visita médica por parte del personal administrativo y sanitario, o a que se siente orgulloso del sistema sanitario de su país por ser el mejor de la región.

A continuación se presentan tres enfoques utilizados en la bibliografía para entender la formación de la confianza en la administración pública, poniendo atención en alguna de las dimensiones antes reseñadas: i) el basado en resultados; ii) el respeto por procesos justos e imparciales, y iii) los imaginarios colectivos y creencias populares sobre la institución.

El enfoque basado en resultados o productos redirige la atención al apoyo específico (Easton, 2006, págs. 171 a 173) y sostiene que lo más relevante para configurar la confianza son los resultados que generan los gobiernos. En otras palabras, la calidad o cantidad de los servicios públicos es lo que determina la satisfacción y confianza en una institución como la burocracia pública.

En los estudios empíricos se encuentran fundamentos que apoyan este enfoque, pero también se encuentran límites y cuestionamientos. En el primer sentido conviene destacar al menos tres trabajos de referencia: i) el trabajo pionero de Parry (1976), que sugería que las causas de la desconfianza en los gobiernos se encontraban en la incapacidad del Estado de proveer a sus ciudadanos de bienes y servicios y desempeñar sus funciones exitosamente; ii) el estudio estadístico comparado de Weil (1989), referente a las cuatro décadas siguientes a la postguerra en seis países desarrollados (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España, Italia y

Alemania), en que se llegó a la conclusión de que las medidas objetivas de rendimiento estatal eran importantes para explicar la confianza pública, y iii) el reciente informe en el marco del Banco Mundial, en que se analizó la confianza en países del Oriente Medio y del Norte de África. En dicho trabajo se concluía que las percepciones ciudadanas sobre el rendimiento del gobierno, es decir, la calidad de los servicios y la evaluación que se hace de los esfuerzos de los gobiernos para proveer esos servicios de modo justo, eran fundamentales para determinar los niveles de confianza (Brix, Lust y Woolcock, 2015).

En lo relativo al segundo enfoque, cabe destacar también tres estudios: i) el artículo de Miller y Borrelli (1991) en que se analiza a los Estados Unidos durante la década de 1980 y, contrariamente a lo que cabría esperar, se confirma que la confianza en el Gobierno federal está más influenciada por percepciones sobre la figura presidencial, el rumbo de la economía y la defensa nacional que por los servicios públicos propiamente dichos; ii) los análisis de Sims (2001) en el Canadá, que visibilizan la brecha existente 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% cree que el rendimiento del Gobierno en general es bueno), y iii) el trabajo desarrollado por IICA (2015b), en que se destaca una correlación no lineal ni principal entre la satisfacción con los servicios públicos y la confianza. Los autores sostienen que la satisfacción con los servicios públicos depende no solo del desempeño estatal (cuán positiva ha sido la gestión de la administración pública), sino de los niveles de expectativa ciudadanas y la simpatía que despierte el tipo de servicio (por ejemplo, los bomberos siempre inspiran más confianza que otros servidores públicos). Por su parte, 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 “procesalista” sugiere que la confianza que se da a una institución expresa un apoyo difuso al sistema en que se basa el proceso. La clave para suscitar confianza es que el sistema se considere adecuado y legítimo. Esa 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, Estado de derecho, libertad de prensa, empoderamiento de las mujeres, entre otras cosas). En estudios comparados como el que realizó Norris (2011) se llega 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 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para reconstruir confianza, y que se presentará más adelante, supone centrarse en los siguientes

aspectos: hacer más inclusivas las instituciones públicas, garantizar un proceso más justo y transparente y dar mayor voz a los ciudadanos en el diseño de las políticas, de forma que se restablezca el equilibrio entre los hacedores de política. En esa línea se encontraría también la estrategia que promueven Brugué, Feu y Güemes (2016), que apuestan por el diálogo continuado y bajo la órbita del respeto mutuo entre miembros del gobierno, de la administración pública y de la ciudadanía en el diseño de soluciones políticas a problemas complejos, como herramienta clave para el desarrollo de la confianza y de políticas públicas más eficientes y legítimas.

El último enfoque revalida el poder de los imaginarios sociales, así como la construcción histórica de memorias colectivas. Cobran relevancia e interés, por un lado, la definición histórica de una identidad social (es decir, cómo se imaginan, piensan y sienten los ciudadanos en tanto sociedad y respecto a sus instituciones); por otro, los prejuicios y estereotipos que se tienen sobre las instituciones o sus miembros. En cuanto al primer aspecto, como reconoce recientemente la IICA (2015a), para el desarrollo de la confianza es fundamental que los actores sociales se consideren parte de un grupo con una visión compartida y valores comunes que guíen su comportamiento. Sobre el rol de los prejuicios, Del Pino (2004) cita como ejemplo el caso de España, donde las evaluaciones de la administración pública en general suelen ser muy negativas y, en cambio, la valoración de instituciones concretas y de los servicios públicos específicos es muy positiva. La explicación de ese “cinismo estatista” radicaría en que, en el primer caso, se activan los estereotipos burofóbicos y, en el segundo, la experiencia concreta es la que determina la opinión. Esa divergencia también se verifica en el resto de los países de la OCDE, donde solo uno de cada cuatro ciudadanos confía en el gobierno, pero siete de cada diez se manifiestan confiados en la policía y más de seis de cada diez se dicen satisfechos con el sistema educativo (OCDE, 2013).

En América Latina esa divergencia no estaría tan clara. Un 60% de los ciudadanos que manifiestan haber contactado con algún funcionario de gobierno en el último tiempo sostiene que entre el 50% y el 100% de los funcionarios son corruptos. Quizás en la región habría un factor especial que sumar: el efecto del neoliberalismo en la construcción y difusión de prejuicios sobre el hacer estatal. Las políticas neoliberales fueron muy eficaces en la definición de marcos de pensamiento según los cuales la acción estatal sería costosa, excesiva e ineficiente. A partir de metáforas ampliamente difundidas que condensan información selectiva, entremezclada con posturas morales y juicios axiológicos, se creó como corolario una visión del mundo, una relación práctica y tácita con las cosas en la que 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 ese modo de ver mediante

una serie de oposiciones y equivalencias que se refuerzan mutuamente: los Estados son ineficaces, incompetentes, rígidos, autocráticos y atrasados, los mercados son abiertos, eficaces, competentes, flexibles, democráticos y modernos. Al mismo tiempo, capitaliza los descontentos y prejuicios populares contra el Estado y los administradores públicos. Por ejemplo, la idea de que los empleados públicos no trabajan, que las organizaciones públicas son sinónimo de largas filas e ineficiencia, que la corrupción es innata a la administración pública, que el Estado no gasta a conciencia y que la gestión privada siempre funciona mejor que la pública (Evans, 1997; Bourdieu y Wacquant, 2001).

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

- i) si se incrementa la calidad de los productos y servicios que ofrece el Estado (más cobertura, mejor accesibilidad, mejor trato al ciudadano), aumentará la satisfacción con esos productos y servicios y, por ende, la confianza en el proveedor;
- ii) si se cualifica el proceso y se hace más legítimo (profesionalidad de los funcionarios, equidad en el trato, digitalización de la administración pública, orientación hacia el cliente), la confianza debería aumentar, y
- iii) si se construye una imagen positiva del sector público desde una concientización y comunicación de su labor social, de forma que genere orgullo en la comunidad, refuerce lazos sociales y desmonte prejuicios, se podrá crear un ambiente de respeto y mayor confianza en las instituciones.

En el apartado siguiente se presta especial atención a América Latina para intentar comparar los anteriores enfoques en función de su peso respectivo.

C. América Latina vista más de cerca

En América Latina, existen pocos estudios aplicados y comparados que problematicen la confianza institucional. Se citarán como referencia tres trabajos de reciente aparición que se enfocan en la confianza en las instituciones políticas y buscan llenar ese vacío.

En un artículo de Del Tronco (2013) se desarrolla un análisis comparado sobre América Latina que demuestra que los latinoamericanos tienden a confiar más, cuanto mejor sea el desempeño gubernamental. Este concepto se refiere a: i) calidad institucional (reglas del juego y su funcionamiento); ii) calidad de la política (procesos de deliberación,

negociación y sanción de leyes, así como productividad legislativa), y ii) calidad de los resultados (impacto de las políticas públicas sobre el bienestar social). En América Latina, los factores explicativos de la desconfianza en instituciones, como los partidos, congresos, gobiernos o presidentes, se vinculan con tres cuestiones. En primer lugar, la percepción sobre la situación económica a nivel de país muestra que la calidad de los resultados de las políticas es una dimensión fundamental 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. Los ciudadanos latinoamericanos que consideran que el gobierno representa los intereses de los poderosos tienen, por lo general, mayores probabilidades 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.

En un trabajo de Fernández Plaza (2015) también se avanza en el análisis comparado y cuantitativo en América Latina de la confianza en las instituciones políticas (congresos, partidos políticos, gobiernos, municipios y sistemas judiciales). Se demuestra cómo la percepción de desempeño institucional es un factor significativo al explicar la confianza en el sistema político. Sin perjuicio de las diferencias de escala, la variable que posee un impacto más relevante es la satisfacción con los servicios que provee el Estado. La calidad de la salud, la educación, las áreas verdes y la infraestructura vial es fundamental para explicar el apoyo que otorga el ciudadano a las instituciones políticas.

Por último, en un trabajo de Torcal y Bargsted (2015a y 2015b) se 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). Dicho componente da estabilidad y explica las diferencias de confianza entre los países de la región, pero también responde a otros factores asociados al funcionamiento del proceso político (sobre todo la corrupción política) y se explica por los logros económicos y sociales de los sistemas (en aspectos como el crecimiento económico y la inflación). A partir del análisis longitudinal y comparado respecto de la confianza en el gobierno, el parlamento, los partidos políticos y el Poder Judicial que realizan los autores, se concluye que:

- No existe uniformidad en el grado de confianza observado entre las distintas instituciones de cada país de América Latina.
- No se detecta una tendencia longitudinal diferencial en relación con Europa (no hay declive ni ascenso, sino más bien variaciones abruptas sin tendencias claras).

- En América Latina los niveles de confianza en las instituciones siempre son menores que los observables en Europa. Hay mayor uniformidad en los niveles de confianza entre los distintos países, pero se da mayor variación en el tiempo.
- 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 en Europa tiene mayor relevancia el control de la corrupción.

A continuación se ofrecen datos descriptivos y resultados de análisis cuantitativos que ilustran la realidad de la región.

1. Pinceladas descriptivas de la región

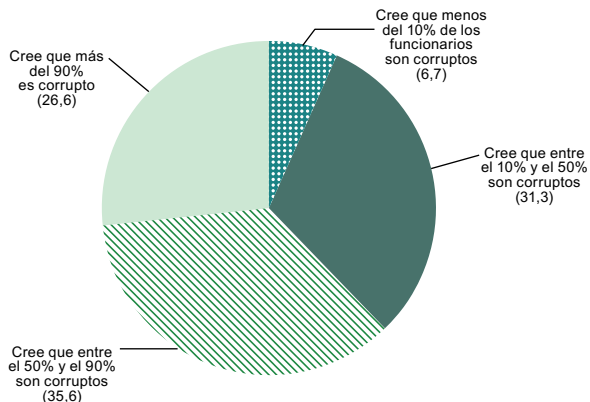
América Latina es una región donde predominan los Estados con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de esa debilidad se ha vinculado históricamente a que la burocracia se ha percibido como un sistema de empleo, un recurso en manos del poder político y de los intereses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

A lo largo del siglo XX, problemas como el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de corrupción política han permeado las distintas tentativas de implementar reformas de signo jerárquico-burocrático, sobre todo en el nivel de los gobiernos locales o regionales. Por su parte, los intentos de reforma se han concentrado en pocas unidades organizativas, lo que redundó en la conformación de “islas de excelencia” que poseen más y mejores recursos y capacidades organizativas (por lo general, en áreas estratégicas como las relacionadas con la economía) mientras que el resto de la Administración seguía adoleciendo de los mismos males y sin recibir atención política (Fuentes, Güemes y Isaza, 2009).

Lo antes expuesto quizás explique las percepciones ciudadanas sobre la ineficiencia de los funcionarios públicos y los bajos niveles de confianza.

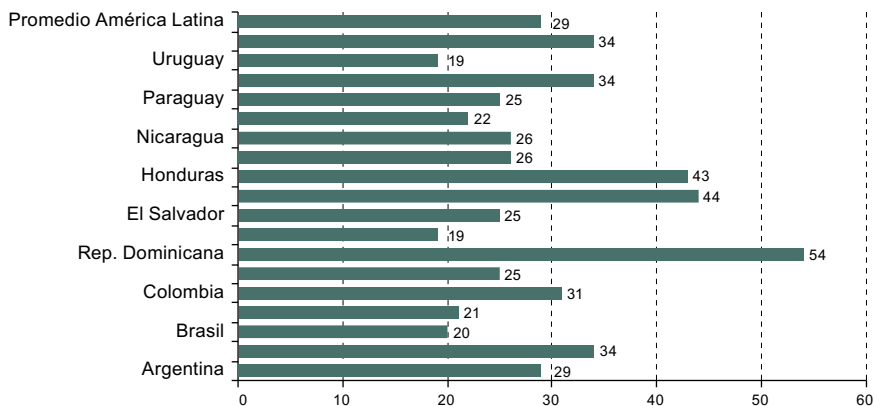
La percepción que se tiene del burócrata tiende a ser negativa. Cuando se le pide al ciudadano que asigne una puntuación a la eficiencia de los funcionarios públicos, resulta que en América Latina solo uno de cada diez ciudadanos cree que los funcionarios públicos son muy eficientes, mientras que tres de cada diez los consideran muy ineficientes. También es preocupante la percepción de que los funcionarios son corruptos: seis de cada diez ciudadanos califican así a más del 50% de los funcionarios. En los gráficos XIII.1 y XIII.2 se observan ambas cuestiones.

Gráfico XIII.1
Percepción de corrupción de los funcionarios públicos de los ciudadanos que contactaron con un funcionario de gobierno, 2008
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Corporación Latinobarómetro.

Gráfico XIII.2
América Latina: percepción ciudadana de ineficiencia de los funcionarios públicos, 2011^a



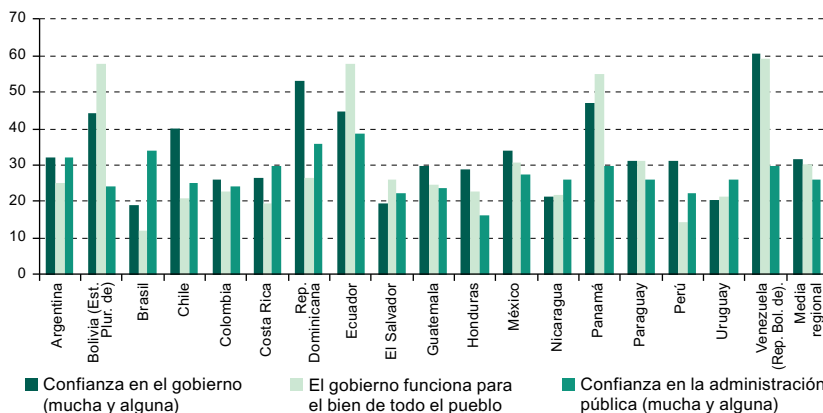
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Corporación Latinobarómetro.

^a En una escala de 1 a 10, donde 1 es ineficiente totalmente y 10 totalmente eficiente, se suman las respuestas de quienes asignan puntuaciones de 1, 2 y 3.

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

Al alejarse de la media y comparar los países de la región, se aprecia una notable dispersión. Por ejemplo, el Uruguay tiene un 47% de confianza en la administración pública, mientras que países como Honduras o el Perú tenían un 16% en 2013. En el gráfico XIII.3 se ilustran esas divergencias a la vez que se compara 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 partir de la sugerencia de Gregg Van Ryzin (2015), quien estima que dicha opinión pone en evidencia tanto la confianza basada en los resultados como en el proceso de base.

Gráfico XIII.3
Confianza en la administración pública en América Latina, 2013 y 2015
(En porcentajes)



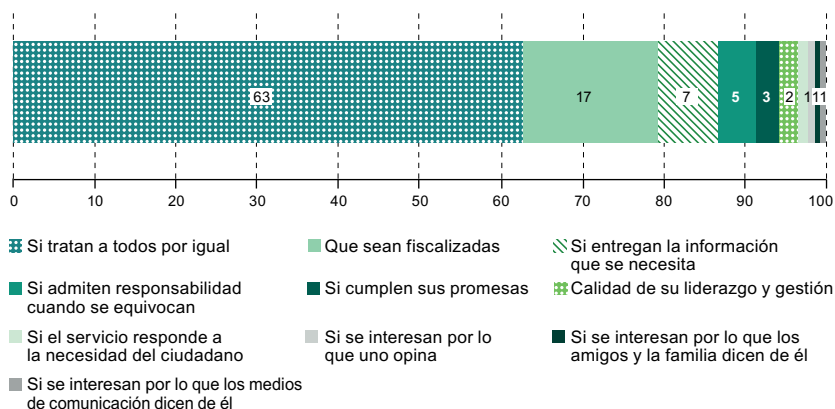
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Corporación Latinobarómetro.

En general, los niveles de confianza en el gobierno, de la percepción de que el gobierno piensa en todos y de confianza en las administraciones públicas suelen ir de la mano. Como excepciones interesantes se plantean los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua y el Uruguay, donde la percepción del gobierno es mucho más favorable que la de los burócratas. En sentido opuesto, se da el caso del Brasil o Costa Rica, donde se depositan mayores niveles de confianza en las administraciones públicas que en los gobiernos, lo que podría estar asociado al tipo de burocracia predominante en cada caso. Así, en países como el Brasil y Costa Rica, que Echebarría (2006) define como burocracias meritocráticas, hay mayores niveles de confianza en la administración pública que en el gobierno. Entretanto, en países que se definen como burocracias clientelares, como Bolivia (Estado Plurinacional de) o el Paraguay, se da la situación opuesta. También es llamativo observar que, en países

como el Ecuador, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua, un alto porcentaje de la población (cercano al 60%) estima que el gobierno hace lo mejor para todo el pueblo.

Sin embargo, cuando en 2008 se pidió a los ciudadanos latinoamericanos que identificaran el factor determinante de la confianza en las instituciones, el 63% respondió que lo más importante era que se tratara a todos por igual. Solo un 10% de los encuestados mencionó cuestiones asociadas con el desempeño o la capacidad de respuesta de la institución (que se entregue la información que se necesita, que el servicio responda a su necesidad y que se cumplan las promesas) y menos del 2% indicó sentirse influenciado por la opinión de amigos y familiares o de la prensa (véase el gráfico XIII.4).

Gráfico XIII.4
América Latina: respuestas más frecuentes a la pregunta de cuáles son los factores determinantes de confianza institucional (primera mención), 2008
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Corporación Latinobarómetro.

Se pone en evidencia que, más allá del desempeño, produce mucha molestia y enojo el trato preferencial y discriminatorio hacia algunos ciudadanos. Contrariamente a lo previsto, no tienen peso significativo las opiniones de entornos sociales próximos, como la familia o los amigos, ni las noticias de prensa.

2. Resultados de modelos estadísticos complejos en la región

A continuación se describen sucintamente los resultados de análisis estadísticos basados en datos de los 18 países de América Latina y en los que se utilizó como variable dependiente la confianza en la administración pública.

En el primer caso (Güemes, 2015b), se puso en práctica un modelo multinivel que permite comparar la varianza en términos individuales con la varianza que corresponde a datos contextuales o agregados. Se utilizaron como variables agregadas (por países) el índice de burocracias imparciales y profesionales que compila QoGExpert-Survey (Teorell y otros, 2011); el de Red de Seguridad Social, que indica en qué medida una red de seguridad social provee compensación para los riesgos sociales (Bertelsmann Stiftung, 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 (Centro de Derecho y Política Ambiental de Yale, 2008) y la tasa de alfabetización (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2014). A nivel individual se utilizaron indicadores derivados del estudio de la Corporación Latinobarómetro de 2011 sobre la confianza institucional y social, la satisfacción con la provisión de diferentes bienes públicos y la percepción de desigualdad y de inseguridad, como modos de acercarse a la imagen que tienen los sujetos sobre su contexto y su sociedad.

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

Las percepciones de nivel individual demuestran tener mayor significancia en los modelos, aunque con valores bajos. En resumen, se comprueba que la confianza en la administración pública se vincula con:

- La satisfacción con el funcionamiento de la democracia (0,048). Quienes se encuentran insatisfechos en ese aspecto tienden a mostrar mayores niveles de desconfianza en la administración pública.
- La satisfacción con la policía (-0,057). Quienes están más insatisfechos con el servicio prestado por la policía exhiben menores niveles de confianza en la administración pública.
- La percepción que tienen los ciudadanos 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 la administración pública.

- La confianza que expresan los ciudadanos en otras instituciones de gobierno. Por orden de importancia, quienes exhiben menores niveles de confianza en el gobierno local (0,35), los tribunales (0,2) y el Congreso (0,16) tienen menores niveles de confianza en la administración pública.
- La percepción de que la riqueza se distribuye injustamente (0,037). Quienes creen que la distribución de la riqueza es muy injusta se muestran más desconfiados en la administración pública.

Dos conclusiones:

- Los latinoamericanos no determinan su confianza en la administración pública en función de su desempeño, medido en términos objetivos (índices de burocracia imparcial o red de seguridad social) ni subjetivos (satisfacción con los servicios públicos). Solo parecen ser relevantes la satisfacción con la democracia, la percepción de eficiencia en los funcionarios y la satisfacción con la policía.
- La confianza en las instituciones gubernamentales se retroalimenta. Cuando se les pregunta a los latinoamericanos si confían en la administración pública, parece ser que el encuestado piensa de inmediato en el Congreso, el Poder Judicial, la alcaldía o el ayuntamiento. No piensa en el médico del hospital, el profesor de la universidad, el empleado de medioambiente ni en otros sujetos que prestan servicios públicos.

En el segundo caso (Güemes, 2015b) se desarrollaron regresiones ordinales solo con variables individuales. Se diferenció entre países según el tipo de burocracia, tomando en consideración la diferenciación que establece Echebarría (2006, pág. 38) entre los tipos de burocracia administrativa clásica, clientelar y meritocrática.

- La burocracia administrativa clásica se caracteriza por su capacidad reducida de ejercer un papel activo en relación con el ciclo de las políticas públicas. Esto le impide tener una influencia efectiva en la fase decisional. Las burocracias administrativas 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 caracterizan por una autonomía relativamente alta. Su grado de competencia técnica y la capacidad de incentivación de comportamientos son bajos. En esa categoría se incluyen, en distintos grados de autonomía y capacidad, el Ecuador, el Perú o Venezuela (República Bolivariana de) (en el nivel más bajo), y Colombia, Costa Rica y el Uruguay en el 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 tareas sencillas 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) y, salvo en algunos enclaves meritocráticos de cada país, en Bolivia (Estado Plurinacional de), la República Dominicana y el Paraguay.
- La burocracia meritocrática posee combinaciones diferentes de alta autonomía y capacidad. Está integrada por funcionarios estables, reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos vinculados a un desempeño profesional de su trabajo. Integran este grupo las burocracias administrativas de Chile o el Brasil.

En este trabajo se aplicaron los mismos modelos a 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 y la percepción de inseguridad ciudadana, al mismo tiempo que se eliminaron otras que no parecían relevantes. Tomando en cuenta las tipologías de Echebarría (2006), se aplicaron cuatro modelos de regresión para países, bien diferenciados:

- El Perú, tipificado como burocracia administrativa clásica, con índice de mérito y capacidad funcional bajos en el contexto de la región (18 y 14, respectivamente).
- La Argentina, tipificada en términos generales como burocracia administrativa, con un índice de mérito y capacidad funcional medio-alto (52 y 47, respectivamente).
- El Paraguay, definido como un modelo de burocracia clientelar donde el índice de mérito y la capacidad funcional son bajos (20 y 12, respectivamente).
- Chile, donde el modelo burocrático se define 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 en relación con el anterior modelo de multinivel. El conocimiento de actos de corrupción no es relevante para explicar la confianza en la administración pública. Sí resulta relevante la satisfacción

con la democracia y con la policía (y, en algunos casos, con el servicio de la policía, el lugar donde se tramita el documento nacional de identidad y el transporte), la eficacia percibida de los funcionarios también parece relevante. No sucede lo mismo con la 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 es relevante. Las percepciones de equidad y confianza social se vinculan significativamente con la confianza en la administración pública.

En el caso chileno, se corrobora la mayoría de esos hallazgos y 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 administración pública. Esto podría indicar 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 administración pública. Solo sucede con la confianza en el Congreso, la satisfacción con el lugar donde se tramita el documento nacional de identidad y la percepción de eficacia de los funcionarios públicos. Tal vez la explicación es que, cuando no se superan ciertos umbrales de eficacia burocrática (debido a grandes limitaciones de la capacidad funcional y la autonomía), la confianza no puede justificarse ni predecirse y, si esto ocurre, es por razones aleatorias.

En el caso del Perú, nuevamente la confianza en las instituciones de gobierno depende de aspectos tales como la percepción de equidad y la tolerancia a la evasión de impuestos.

En el caso de la Argentina se mantienen las mismas conclusiones que en el Perú (que se encuentra en la misma categoría de administración pública) y se suma la relevancia de satisfacción con los tribunales y la eficiencia percibida de los funcionarios.

De ambos estudios se pueden extraer las conclusiones siguientes:

- Las características de la burocracia, como la profesionalidad, la imparcialidad o la honestidad (medida por el conocimiento de actos de corrupción), no parecen vincularse de modo lineal o directo con la confianza en las administraciones públicas. Ese hallazgo en ambos modelos se contradice con lo que hubiese sido teóricamente esperable (a mayor honestidad, profesionalidad e imparcialidad de la institución, cabría esperar mayor confianza en ella), como lo que la ciudadanía respondía en 2008 cuando se le pedía que identificara la causa de la confianza en las instituciones (el 63% respondía “que se trate a todos por igual”).

- En general, los latinoamericanos no determinan su confianza en la administración pública en función del desempeño de los servicios públicos, sea en términos objetivos (indicadores agregados de cobertura de la seguridad social, alfabetización o acceso sanitario) o subjetivos (servicios de salud, educación, entre otros). Solo parece relevante la satisfacción con el servicio de policía y, en algunos casos, la satisfacción con el transporte y el lugar donde se tramita el DNI. Sin embargo, dos factores significativos para explicar la confianza en la administración pública son la satisfacción con la democracia y la percepción de eficiencia en los funcionarios. La primera indicaría una evaluación del desempeño del sistema, mientras que la segunda percepción se movería en el ámbito de los prejuicios e imaginarios colectivos sobre la burocracia.
- La confianza en instituciones gubernamentales se retroalimenta. Esto conduce a pensar que, cuando se pregunta a los latinoamericanos si confían en la administración pública, piensan inmediatamente en las instituciones políticas en general y no en los funcionarios públicos.
- La percepción de injusticia en la distribución de la riqueza es muy relevante para explicar la desconfianza en la administración. Ello se condice con los resultados encontrados por los autores para explicar la confianza social en la región (Güemes, 2016).
- Existen diferencias entre los países comparados, que tal vez indiquen 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 del Paraguay.

Tras considerar las observaciones anteriores, no queda claro cómo superar las debilidades estructurales de las burocracias y, a la par, suscitar confianza en la administración pública. En los párrafos que siguen se ofrecen algunas claves para avanzar en ese sentido.

3. 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 la pérdida de confianza.

En ese sentido, cabe destacar el aporte de la OCDE, primer organismo multinacional que se ha ocupado de estudiar las posibles vías de reconstrucción de la confianza política (Wences y Güemes, 2016). Hacia 2013, alertado por datos que indicaban 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 sobre una estrategia de recuperación de la confianza (OCDE, 2014)¹. En ese foro se definieron seis dimensiones vitales a las que se debe prestar atención para restablecer la confianza:

- i) *Fiabilidad (reliability)*: el objetivo es reducir al mínimo la incertidumbre económica, social y política que puede derivarse tanto de las crisis económico-financieras como del cambio climático.
- ii) *Capacidad de respuesta (responsiveness)*: una estrategia enfocada a la mejora de los servicios públicos mediante fórmulas innovadoras que permitan escuchar a la sociedad civil y hacerla partícipe de la toma de decisiones.
- iii) *Apertura (openness)*: un 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.
- iv) *Mejor regulación (better regulation)*: la necesidad de tomar conciencia de que un marco regulativo óptimo ofrece la seguridad jurídica necesaria para la inversión empresarial y conduce a un uso eficiente y responsable de los recursos por los administradores públicos, lo que a su vez fortalece el Estado de derecho.
- v) *Integridad e imparcialidad (integrity and fairness)*: dos principios centrales para prevenir la corrupción, reforzar la credibilidad en el gobierno, gestionar eficazmente la multiplicidad de intereses, dar a conocer las decisiones y regular las actividades de *lobby*.
- vi) *Diversidad de los encargados de la formulación de políticas (inclusive policymakers)*: la necesidad de fomentar la participación, especialmente de los sectores desfavorecidos o excluidos, a fin de evitar que prevalezca la influencia de los grupos de interés más poderosos.

Esas seis recomendaciones se emparentan muy bien con las estrategias políticas que propone la Alianza para el Gobierno Abierto, donde la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición

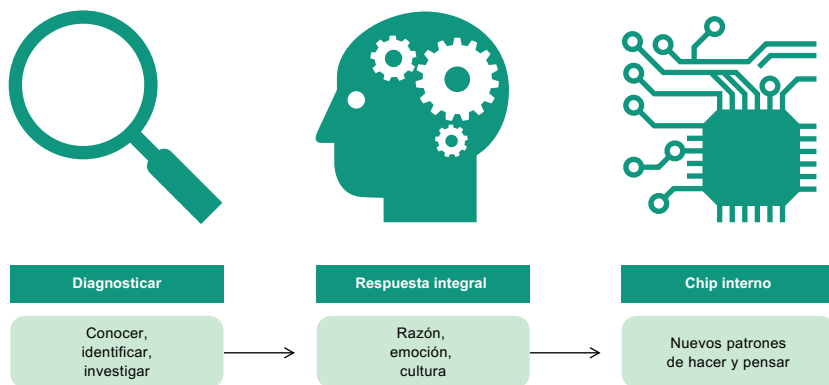
¹ Hay dos sitios de especial interés en los que se visualiza dicho esfuerzo, véanse [en línea] <http://www.oecd.org/governance/buildinguptrust.htm> y <http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>.

de cuentas desempeñan un papel decisivo en la búsqueda de eficiencia del gobierno, pero también en el refuerzo de lazos sociales (Wences y Güemes, 2016).

Como señalan Van de Walle y Bouckaert (2003; pág. 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 poner en práctica cierta ingeniería social y operar en distintos niveles.

A continuación se ofrece una hoja de ruta para los actores públicos que desean promover la confianza en las administraciones públicas (véase el diagrama XIII.1). En primer lugar, se recomienda un examen y una investigación exhaustivos de la organización sobre la que se quiera 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 de los condicionantes sociales en la formación de percepciones como la confianza. En tercer lugar, se sugiere a los actores políticos que tomen en serio el cambio de cultura que la retórica dominante promueve en relación con la apertura, la innovación o la cooperación. Solo si se invierte y se desarrollan mecanismos de cambio de pensamiento y acción hay esperanza hacia el futuro en esas materias.

Diagrama XIII.1
Hoja de ruta para la creación de la confianza



Fuente: Elaboración propia.

En relación con las causas, como se ha sostenido a lo largo del trabajo, si se quiere construir confianza es preciso conocer de antemano los vectores que impulsan la confianza o desconfianza en la institución. Dicha tarea supone al menos tres cosas:

- i) Comprender en profundidad la administración pública sobre la que se trabaja. Esto implica conocer el sistema burocrático históricamente construido por el país latinoamericano de que se trate, la distribución del poder en ese país, los efectos de las reformas que se han emprendido (especialmente las vinculadas a la nueva gestión pública) y los impactos que podrían tener las estrategias de participación y apertura de gobierno en la transformación de la administración pública.
- ii) Definir la organización de la administración pública sobre la que se busca crear confianza. Esto supone pasar de lo general a lo particular. En las encuestas sociales realizadas por la Corporación Latinobarómetro, u otras como la Encuesta Mundial sobre Valores, se hacen preguntas en abstracto sobre la administración pública o el servicio civil. Las respuestas a esas preguntas pueden ser interesantes para realizar análisis comparados y detectar tendencias, pero no para estudiar la desconfianza o la pérdida de confianza en una organización en concreto. Si se quiere actuar y generar medidas que recuperen la confianza, se debe determinar con exactitud 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 funcionarios encargados de tramitar el documento nacional de identidad? ¿La institución tiene un ámbito de actuación nacional, regional, local o barrial? ¿Es una institución proveedora de servicios públicos generales, como lo sería el Ministerio de Defensa, o de bienes públicos concretos, como podría serlo un centro de asistencia social barrial? La respuesta a esas preguntas ayuda a precisar el foco de atención.
- iii) 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 según cada caso concreto, cuáles son las causas de la desconfianza en la institución, es decir, 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 que presta la institución, en el modo en que se desarrolla el proceso y se ejecuta la atención o el servicio al ciudadano, o en un prejuicio generalizado? En este caso el interesado debe intentar reunir información disponible (por ejemplo, las encuestas de evaluación o satisfacción que existan) y desarrollar y poner en práctica herramientas que

permitan conocer las percepciones ciudadanas (crear encuestas, hacer entrevistas a informantes clave, participar en grupos de discusión o realizar actividades de observación). Solamente si se conoce lo que los ciudadanos piensan de la organización se podrá saber si se debe actuar sobre la calidad y la extensión del servicio, o sobre la amabilidad, la imparcialidad y la celeridad de la atención al público, o si es necesario desmontar un prejuicio.

Los consejos relativos a la respuesta integral buscan enfatizar la necesidad de abordajes multidimensionales y la complementariedad de las fuerzas impulsoras que se van a utilizar. Conocer el principal factor que afecta a la confianza ayuda a visualizar los aspectos que se deben priorizar, pero sin restar atención a las otras dimensiones. En general, una buena parte del trabajo consistirá en mejorar la comunicación institucional. Lo que da lugar a la desconfianza en un caso concreto podría ser una deficiencia cuantificable de los servicios públicos, sobre la que se podría actuar. Por ejemplo, tal vez haya una cobertura deficiente. Sin embargo, no basta con mejorar la atención, es preciso además dar a conocer a la ciudadanía el cambio y los avances a ese respecto.

Normalmente la ciudadanía no toma conciencia de las dificultades de los servicios públicos. Proveer y dar acceso a la información pública (*open data* y *open access*) es un primer paso para subsanar ese problema, 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 si se conocen 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 quizás el problema de la confianza se derive de un prejuicio negativo o del desconocimiento. En tal caso, habría que centrarse en los imaginarios generales que existen sobre la burocracia: estereotipos e impresiones no sustanciales que son, sin embargo, muy poderosos y que se potencian desde la prensa y literatura (Goodsell, 1985; Van de Walle y Bouckaer, 2003; Sims, 2001). Como sugieren Van de Walle, Van Roosbroek y Bouckaert (2008; pág. 339), la confianza en la administración pública puede que dependa más de las ideas que de los datos concretos. Para desmontar esos prejuicios no hay que construir una estrategia de *marketing* de la organización de que se trate, sino 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 con la cultura dominante y el cambio de chip, se debe centrar la atención en que no se generará confianza si no se crean cambios profundos en la manera de actuar y de ver el mundo. En ese

sentido, la propuesta de una democracia deliberativa que hace Brugué (2006) resulta muy atractiva y tiene la virtud de que pone de relieve la importancia del diálogo y el aprendizaje colectivo. En la misma línea, Ramírez-Alujas (2013) habla de “hackear” el gobierno y reprogramar la administración pública y destaca cómo la filosofía que subyace a las estrategias de gobierno abierto suele orientarse a una nueva cultura capaz de generar patrones de hacer las cosas de modos innovadores, creativos, dialógicos y transparentes. Ahora bien, si la adopción y la aceptación de los compromisos de gobierno abierto no van más allá de la apariencia superficial, el ecosistema que se intenta crear no florecerá.

Es importante pensar en estrategias que modifiquen el pensamiento grupal 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 una nueva forma de gestión interna, teniendo siempre como referencias los valores y garantías de la dimensión pública (Ramíó, 2015).

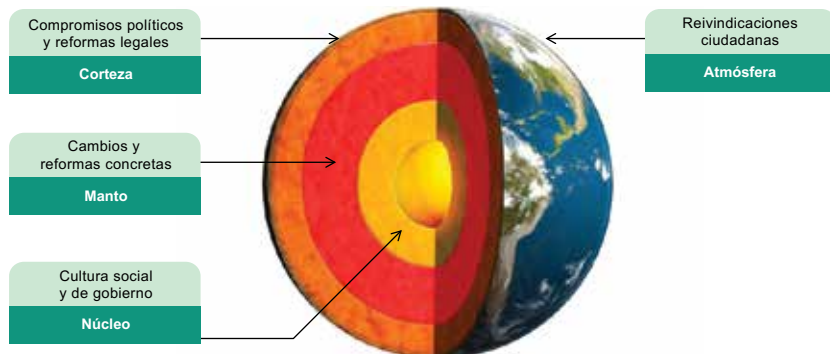
Una idea muy sugerente al respecto es la de crear comunidades de prácticas, explorada por Kaufman (2005). Por comunidad de prácticas se entiende un grupo de pares que se planteen el propósito común de trabajar conjuntamente para compartir información, construir conocimiento, desarrollar pericias y resolver problemas concretos. Lo interesante es que pueden desarrollar prácticas proclives a generar sistemas de innovación con alto grado de informalidad y variabilidad, en la medida en que se hace frente a problemas no usuales y se comparten conocimientos, más allá de los límites de las estructuras tradicionales. El orgullo que supone formar parte de esas comunidades y tribus innovadoras tiene un efecto contagioso y expansivo que irradia en otras áreas y puede contribuir a la creación de mecanismos de cambio cultural e institucional. La tarea es difícil, pero no imposible.

D. Conclusiones

En un ejercicio de imaginación en que se utilizaran conceptos básicos de la geología, podría pensarse en las reivindicaciones ciudadanas de cambio como la atmósfera expansiva del gobierno abierto. La corteza estaría constituida por los compromisos políticos y las reformas legales asumidas por los gobiernos en su implementación. El manto se referiría a los cambios y reformas concretas que se derivan de la implementación de las reivindicaciones ciudadanas. Por último, el núcleo sustentaría la cultura de gobierno y la sociedad (véase el diagrama XIII.2).

Sobre la atmósfera, la corteza y el manto se ha escrito bastante los últimos años (Ramírez-Alujas, 2013 y Ramírez-Alujas y Dassen, 2014). En cambio, es poco lo que se sabe sobre el núcleo.

Diagrama XIII.2
La geología del gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia.

Hay dos cuestiones que cabría ubicar dentro del núcleo, que no han recibido suficiente atención y que son retardadoras de la colaboración entre los funcionarios públicos y la ciudadanía. Por un lado, existe una cultura hermética del servicio civil y una desconfianza hacia la ciudadanía, que resguarda sus espacios y supone que las personas no están preparadas o desconocen cómo se manejan los asuntos públicos (Echebarría, 2006; Longo, 2008; Fernández y otros, 2006; Fuentes, Güemes e Isaza, 2009). Por otro, existe una ciudadanía que desconfía de las instituciones gubernamentales en general y de la administración pública en particular (Rojas Aravena, 2010; Güemes, 2015b). En este trabajo se ha intentado centrar la atención en el segundo de los aspectos.

En un contexto de baja confianza, conocer los perfiles de quienes confían y quienes no confían en la administración pública permite definir los esfuerzos de modo más específico y diseñar políticas públicas orientadas hacia los segmentos de la población más reticentes a dar su confianza.

Todos se benefician cuando los niveles de confianza y confiabilidad son relativamente altos. No obstante, para alcanzar ese nivel es necesario cambiar el clima de sospecha, desencanto, enojo o apatía ciudadana hacia la administración pública y la burocracia en la región. La forma de avanzar empírica y metodológicamente es el desafío colectivo que hay que definir, especialmente en una región que quiere transformar su administración pública y que se adhiere a los principios del gobierno abierto.

Para terminar, cabe citar las palabras de Myrdal (1959, pág. 180), quien cerraba su reconocido 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, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Axelrod, R. (1986), *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid, Alianza.
- Bertelsmann Stiftung (2010), "Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, 2010" [en línea] <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/transformation-index-2010-2/>.
- Bouckaert, G y S. Van de Walle (2003), "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*.
- Bourdieu, P. (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.
- Bourdieu, P. y L. Wacquant (2001), "Neoliberal newspeak", *Radical Philosophy*, vol. 5.
- Bowles, S. y H. Gintis (2002), "Social capital and community governance", *Economic Journal* 102, N° 483.
- Brixi, H., E. Lust y M. Woolcock (2015), *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Brugué, Q. (2014), *Es la política, idiotas*, Barcelona, Documenta Universitaria.
- _____(2006), "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Brugué, Q., J. Feu y C. Güemes (2016), "Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática", *Revista Gestión y Política Pública*, inédito.
- Centro de Derecho y Política Ambiental de Yale (2008), "Environmental Performance Index" [en línea] <http://epi.yale.edu/downloads>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), "Agenda social capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales", *Panorama Social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago, septiembre.
- Del Pino, E. (2004), *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los ciudadanos hacia las administraciones y las políticas públicas en España*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Del Tronco, J. (2013), "¿Por defecto o por defectos? Las causas de la desconfianza institucional en América Latina", *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, vol. 159, N° 3.
- Easton, D. (2006), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Echebarría, K. (2006), "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas", *Reforma y Democracia*.
- Elster, J. (1990), "Racionalidad, moralidad y acción colectiva", *Zona Abierta*, N° 54-55.
- Evans, P. (2003), "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 25.
- _____(1997), "The eclipse of the State? Reflections on stateness in an era of globalization", *World Politics*, vol. 50.

- (1996), “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy”, *World Development*, vol. 24, N° 6.
- Fernández Plaza, M.A. (2015), “Confianza ciudadana en el sistema político latinoamericano, el rol de la percepción sobre el desempeño institucional”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG).
- Fernández, V. y otros (2006), *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Frykman, J. y otros (2009), “Sense of community. Trust, hope and worries in the welfare State”, *Ethnologica Europaea*, vol. 39, N° 1.
- Fuentes, G., C. Güemes y C. Isaza (2009), “Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana”, *Enfoques* 7, N° 11.
- Gaviria Soto, J. (2005), *Modelos jerárquicos lineales*, Madrid, La Muralla.
- Goodsell, Ch. (1985), *The Case For Bureaucracy*, Nueva Jersey, Chatam House Printing.
- Güemes, C. (2016), “Confianza”, *Revista Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 10, marzo.
- (2015a), “Análisis de las causas de la (des) confianza en las administraciones públicas latinoamericanas”, ponencia presentada en el XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración AECPA, San Sebastián, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA).
- (2015b), “(Des) confianza en el sector público: ¿síntomas de un bajo rendimiento de los gobiernos y las burocracias latinoamericanas?”, ponencia presentada en el Coloquio Internacional “¿Hacia dónde vamos? Desafección política y gobernabilidad. Un reto político”, Madrid, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 3 de junio.
- (2016), *Trátame suavemente. Confianza Social en América Latina, con la lupa en Argentina*. FLACSO, Secretaría General.
- (2010), “Estado y Desarrollo. Alternativas al modelo de Intervención Estatal Neoliberal”, ponencia presentada en el VI Congreso del Consejo Europeo de Investigación sobre América Latina (CEISAL) “Independencias, dependencias e interdependencias”, Toulouse, Universidad de Toulouse Le Mirail, 30 de junio al 3 de julio.
- Güemes, M.C. y Á. Ramírez-Alujas (2012), “Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcance, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana”, *La promesa del gobierno abierto*, A. Hoffman, Á. Ramírez-Alujas y J. A. Bojórquez (coords.), Ciudad de México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP)/Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales del Distrito Federal (infoDF).
- Hair, J. y otros (2005), *Análisis multivariante*, Madrid, Prentice Hall.
- Herreros, F. y H. Criado (2001), “El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada”, *Zona Abierta*, N° 94/95.
- IICA (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas) (2015a), *Improving Administrative Sciences Worldwide. 2015 International Congress of IAS Trust in Public Administration Report* [en línea] <http://www.public-admin.co.uk/wp-content/uploads/2016/02/IAS-ReportRio2.pdf>, Rio de Janeiro, International Institute of Administrative Sciences.

- _____(2015b), "Key Lessons from Research on Trust in Public Administration: Contribution of the International Institute of Administrative Sciences to the 14th Session of the Committee of Experts on Public Administration" [en línea] http://www.pa-knowledge.org/wp-content/uploads/2015/06/1.1.S_tatementUNCEPA.pdf.
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2014), Data Centre [en línea] http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0.
- James, O. (2011), "Performance measures and democracy: information effects on citizens in field and laboratory experiments", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, N° 3.
- Jessop, B. (1996), "El ascenso del 'buen gobierno' y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico", ponencia presentada en el Coloquio "Les enjeux des débats sur la gouvernance", Universidad de Lausana.
- Kaufman, E. (2005), "Comunidades de práctica y back office incremental. El gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: la experiencia del Foro Informático argentino", documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Lakoff, G. (2007), *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*, Madrid, Foro Complutense.
- Levi, M. (1998), "A State of trust", *Trust and Governance*, V. Braithwaite y M. Levi (eds.), Nueva York, Russel Sage Foundation.
- Levi, M. y L. Stoker (2000), "Political trust and trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, N° 3.
- Longo, F. (2008), "La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión", *La profesionalización del empleo público en América Latina*, F. Longo y C. Ramió (eds.), Barcelona, Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB).
- Luhmann, N. (1996), *Confianza*, Barcelona, Anthopos.
- Mcloughlin, C. (2014), "When does service delivery improve the legitimacy of a fragile or conflict-affected State?", *Governance*, vol. 28, N° 3.
- Messner, D. (1999), "Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas", *Competencia global y libertad de acción nacional*, K. Esser (ed.), Caracas, Nueva Sociedad.
- Miller, A. H. y S. A. Borrelli (1991), "Confidence in government during the 1980s", *American Politics Quarterly*, vol. 19, N° 2.
- Montero, J.R., S. Zmerli y K. Newton (2008), "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", *REIS*, N° 122.
- Myrdal, G. (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Norris, P. (2011), *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, Nueva York, Cambridge University Press.
- _____(1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nye, J., P. Zelikow y K. David (1997), *Why People don't Trust Government*, Harvard University Press.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2014), "Toward an OCDE Strategy on Trust in Government. Meeting of the Public Sector Integrity Network", (GOV/PGC/ETH(2014)8), París.
- _____(2013), *Governance at a Glance, 2013*, París, OECD Publishing.
- Offe, C. (1999), "How can we Trust our Fellow Citizens?", *Democracy and Trust*, M. Warren (ed), Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. y T.K. Ahn (2003), "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", *Revista Mexicana de Sociología*, vol.1.
- Parry, G. (1976), "Trust, distrust and consensus", *British Journal of Political Science*, vol. 6.
- Pettai, V. e I. Eveli (2004), "Governance and good governance. Introduction to the special issue", *Trames*, vol. 8, N° 4.
- Pharr, S. y R. Putnam (2000), *Dissaffected Democracies: What is Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Pollitt, C., G. Bouckaert y E. Löffler (2006), *Making Quality Sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce and Co-evaluate*, Helsinki, Ministerio de Finanzas.
- Portes, A. (2006), "Institutions and development: a conceptual reanalysis", *Population and Development Review*, vol. 32.
- Ramió, C. (2015), "La administración pública del futuro: la administración 2050", Madrid, *GIGAPP Estudios Working Papers*, N° WP-2015-08.
- Ramírez-Alujas, A. (2013a), "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.
- _____(2013b), *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*, Madrid, *Goberna América Latina/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset/Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón*.
- Ramírez-Alujas, A. y N. Dassen (2014), *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rojas Aravena, F. (2010), *Confianza: base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe. VI Informe del Secretario General de FLACSO*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rothstein, B. (2000), "Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12.
- Sims, H. (2001), *Public Confidence in Government, and Government Service Delivery*, Ottawa, Centro Canadiense de Gestión.
- Stiglitz, J., A. Sen y J.P. Fitoussi (2008), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* [en línea] www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- Sztompka, P. (2000), *Trust: A Sociological Theory*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Teorell, J. y otros (2012), "The Quality of Government Dataset", University of Gothenburg, The Quality of Government Institute [en línea] <http://www.qog.pol.gu.se>.
- Torcal, M. y M. Bargsted (2015a), "Confianza política en Europa y América Latina: estudio comparado con datos y causas", *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*, L. Paramio (coord.), Madrid, Marcial Pons/Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

- (2015b), “Explicando la confianza política: ¿economía o política?”, *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*, L. Paramio (coord.), Madrid, Marcial Pons/Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Uslaner, E. (2002), *The Moral Foundations of Trust*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Van de Walle, S., S. Van Roosbroek y G. Bouckaert (2008), “Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline?”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, N° 1.
- Van de Walle, S. y G. Bouckaert (2003), “Public service performance and trust in government: the problem of causality”, *International Journal of Public Administration*, vol. 29, N° 8-9.
- Van Ryzin, G. (2015), “Entrevista de Congreso Internacional de IIAS”, *Trust in Government*.
- Weil, F.D. (1989), “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*, vol. 54.
- Wences, I. y C. Güemes (2016), “Democracia republicana y confianza en América latina: la esperanza que no llega, que no alcanza”, *Andamios, Revista de Investigación social*, N° 30, enero-abril.