

# **Análisis de las causas de la (des) confianza en las Administraciones Públicas Latinoamericanas**

**Ma. Cecilia Güemes<sup>1</sup>**

## **Resumen**

En este artículo nos proponemos analizar el peso que tienen en la formación de la confianza en las administraciones públicas el rendimiento y desempeño del gobierno sea en términos objetivos como subjetivos en relación a otras percepciones individuales. Nuestra hipótesis sostiene que importan más en la formación de la confianza, las lecturas y evaluaciones que se hacen de otras instituciones de gobierno y de la sociedad en su conjunto que los resultados que el gobierno alcanza en términos de política pública. Cuando los ciudadanos visualizan a sus sociedades como desiguales, inseguras, precarias y a las instituciones como los partidos políticos, sindicatos o tribunales poco dignas de confianza, tienden a confiar menos en la Administración Pública más allá de los resultados concretos que ella tenga. El esfuerzo es relevante en tanto contribuye a esclarecer donde radican las causas de la desconfianza en las burocracias (institución esta que nuclea a los funcionarios con quienes la ciudadanía está llamada a co-crear y co-gestionar bajo el paradigma de la gobernanza). El argumento se pone a prueba mediante un modelo estadístico comparado para los 18 principales países de América Latina y con datos de Latinobarómetro 2011 y 2013.

**Palabras claves: Confianza política, Administración pública, Iberoamérica, rendimiento del gobierno.**

---

<sup>1</sup>Investigadora García Pelayo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Doctora en Cs Política, Mención en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Magister en Ciencias Sociales orientación en Sociología (FLACSO). Abogada (Universidad Nacional del Litoral de Argentina). Fundadora y Coordinadora GIGAPP -España. Contacto: [cecilia.guemes@cepc.es](mailto:cecilia.guemes@cepc.es)

## Introducción

Para buena parte de la sociología, la confianza en sistemas abstractos como las instituciones de gobierno es un mecanismo de desanclaje intrínsecamente ligados a la sociedad e instituciones modernas. La fiabilidad en las instituciones es condición del distanciamiento espacio temporal moderno y de las enormes áreas de seguridad que las mismas instituciones producen a la vida cotidiana. En otras palabras, la confianza en dichos sistemas apunta a conseguir una minimización de la inseguridad y riesgos psíquicos y sociales, manteniendo niveles razonables de orden y estabilidad en nuestras personalidades y en la sociedad (Giddens, 1999: 97).<sup>2</sup>

En contextos de incertidumbre la confianza sería necesaria en tanto amplía los horizontes de acción y las probabilidades de cooperación. En otras palabras, en escenarios donde domina la desconfianza, los actores sociales se resisten a pagar impuestos, obedecer la ley, entrar en relaciones con otros, priorizan beneficios inmediatos y prefieren actitudes oportunistas y de aversión al riesgo. Todo ello, incrementa la necesidad de monitorizar y reforzar los sistemas de cumplimiento de la ley (Luhmann, 1996; Offe, 1999; Sztompka, 2000; Herreros, 2002; OCDE, 2013).

En términos más concretos, el valor de la confianza en el sector público subyace en su potencial para:

- alentar cumplimiento voluntario de la ley, el pago de impuestos y reforzar la legitimidad y valores del sistema, (apoyo difuso en términos de Easton, 1965)
- robustecer la habilidad de los gobiernos para 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) (Evans, 1996, 2003; Levi y Stoker, 2000),
- obtener un mayor activismo o involucramiento en formas de participación política (membrecía en partidos, sindicatos y gremios empresarios) y cívica (participación en asociaciones voluntarias convencionales) y reforzar responsabilidades ciudadanas (Norris, 1999)
- 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),

---

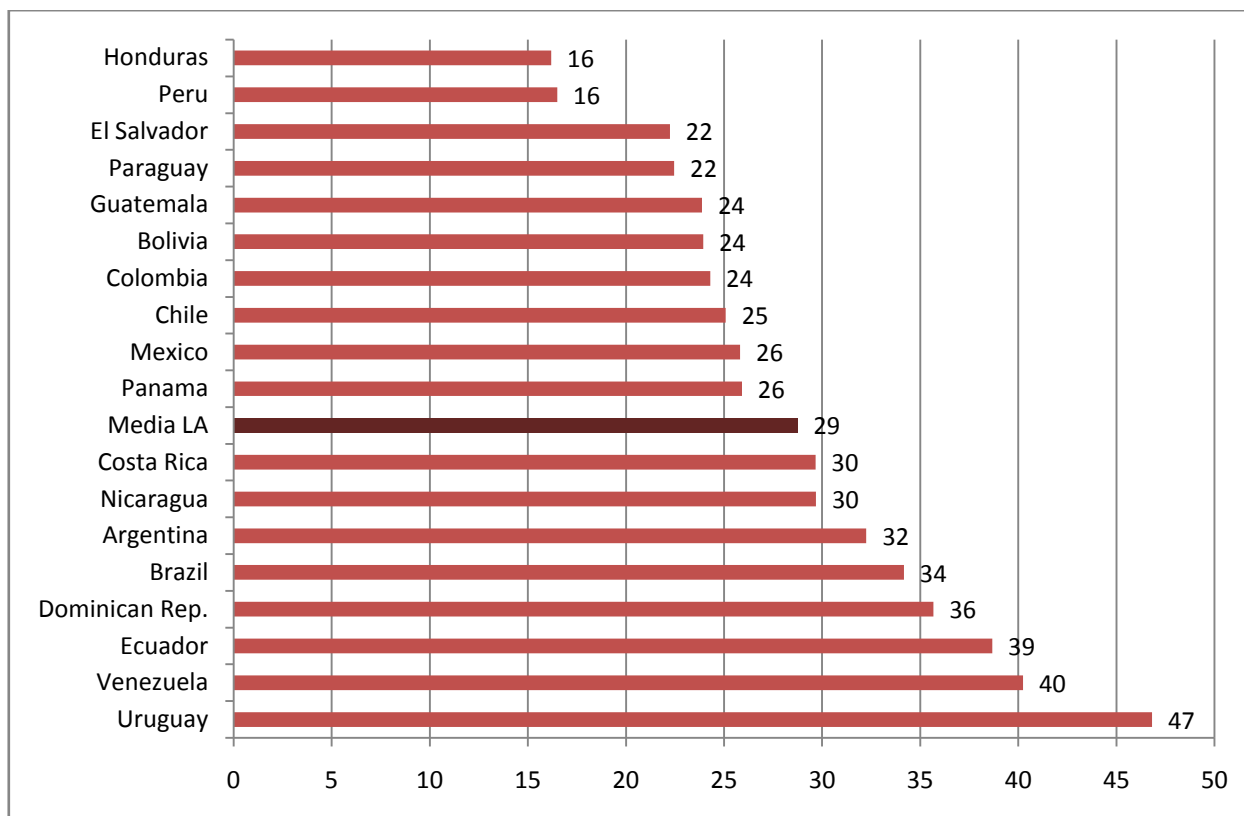
<sup>2</sup> En sentido diferente Khodyakov, (2007) y Hardin, (2013:34-36) sugieren que la confianza no puede asentarse en un sistema abstracto de principios que no expresa emociones o sentimiento. Por tanto, la confianza en el gobierno no podría ser otra cosa que confianza en los actores gubernamentales y en su capacidad y honestidad o un juicio sobre la competencia de sus actores.

Dado que la confianza en el sector público es un concepto muy amplio, nos centramos solo en el análisis de la confianza de la ciudadanía latinoamericana en la administración pública, Específicamente, nos interesa contribuir a la identificación de las causas y factores que influyen en las percepciones ciudadanas sobre dicha institución, de modo de producir nuevo conocimiento sobre la materia en una región donde el tema ha sido poco explorado, Esta institución, dentro de la tradición de estudios de confianza en instituciones política, ha recibido poca atención pese a su rol central en la provisión de servicios públicos y en términos de ejercicio de la gobernanza.

La idea de gobernanza parte de reconocer que en las sociedades actuales los recursos y capacidades informativas, cognoscitivas, económicas, tecnológicas, morales y políticas están repartidas y dispersas en un entorno social, político y económico policéntrico, Tomando ello en cuenta, la gobernanza se presenta como una oportunidad para encontrar nuevas claves organizativas y directivas; frente a una racionalidad jerárquica y sustantivista como la del Estado verticalista o una racionalidad anárquica y maximizadora como la del mercado, persigue una racionalidad heterárquica, pluralista y reflexiva, Buscando generar diálogo e intercambio de información se intenta aprovechar las interdependencias y activos de cada uno de los actores y fomentando la solidaridad entre partes, En suma, si la gobernanza se realiza a partir del co-diseño, co-desición, co-producción, co-implementación co-evaluación la coordinación entre actores diferentes es la piedra de toque de la misma y la confianza un asunto de gran relevancia (Jessop, 1996; Messner, 1999; Pettai & Illing, 2004; Kooiman, 2003; Aguilar Villanueva, 2006; Pollitt, Bouckaert & Löffler 2006),

Como se puede ver en el Gráfico N° 1, la media de confianza en las administraciones públicas (AP de ahora en más) en Latinoamérica se sitúa en el 29%, muy por debajo del resto de las regiones (40% en Europa, 57% en Asia según datos de WVS) pero además, dicho gráfico ilustra la gran dispersión que existe entre los países.

**Gráfico N° 1: Confianza en la Administración Pública en Latinoamérica,**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2013

El apartado que sigue expone suscitantemente la problematización de la desconfianza en la AP y enumera las hipótesis más populares. A continuación, expondremos la metodología y bases de datos que se utilizarán para el análisis. Finalmente se analizan los resultados y hallazgos encontrados y se proporcionan ciertos ejes de reflexión.

### **Teoría: Raíces de la confianza en las Administraciones Públicas**

Mientras algunos insisten en que la confianza en el servicio civil es una actitud que se basan en sentimientos y que es primordialmente afectiva, teniendo un fuerte peso las ideas de patriotismo o identidad cultural (Norris, 2011:189); otros sostiene es una percepción cognitivo- racional que se sostiene en una valoración y conocimiento del contexto donde es relevantes tanto la experiencia propia como la información a la que se accede (James, 2011),

Pese a las dificultades que entraña definir la naturaleza de la confianza en la AP, la literatura coincide en que la ineficacia estatal anticipa bajos niveles de confianza social e institucional (aunque lo contrario no siempre sea cierto, esto es, que la eficacia estatal aumente la confianza), Cuanto más eficaz es el Estado en el ejercicio de sus funciones, se crean mayores incentivos a los actores para confiar y cooperar en tanto se reduce la incertidumbre colectiva a la vez que se

envía señales generales sobre los principios y normas que prevalecen en una sociedad, lo cual va moldeando creencias, valores y estándares morales que sirven de sustento a la confianza. Por el contrario, si los sujetos desconfían de las autoridades y de las personas que ejercen tales funciones públicas considerándolas inmorales, injustas o poco confiables, pensarán que las otras personas también serán malas, inmorales y poco confiables pues: ¿si la autoridad no obedece las reglas, por qué alguien lo haría? (Eek & Rothstein, 2005; Levi, 1998; Nannestad & Svendsen, 2005; Mishler & Rose, 2005; Freitag & Bühlman, 2009; Offe, 1999; Herreros, 2012; Van de Walle, et al, 2008; Van de Walle & Bouckaert, 2003),

Tomando ello como punto de arranque, las investigaciones se reparten entre aquellas que sostienen que la confianza en la AP tiene una explicación procesal y las que enfatizan en los resultados de la gestión pública,

Las “**procesalistas**”, sugieren que la confianza que se da a la institución expresa un apoyo difuso al sistema en que está basado, Lo importante es que el proceso se identifique como adecuado; esta caracterización supone 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.), En esta línea, 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, El enfoque “basado en resultados”, sostienen que son los “output” o la calidad de los servicios públicos lo que determina la satisfacción y confianza en una institución como la burocracia, Si lo anterior remite más a una idea de apoyo difuso basado en la imagen de legalidad y respeto que inspiran las instituciones, este acercamiento redirige la atención al apoyo específico (Easton, 1965:171-173). El pionero trabajo de Parry (1976) sugería que la incapacidad del estado para proveer a sus ciudadanos de bienes y servicio y desempeñar sus funciones exitosamente eran las causas de la desconfianza en los gobiernos, En un estudio estadístico comparado que abarcó las 4 décadas siguientes a la postguerra en seis países desarrollados: USA, UK, Francia, España, Italia y Alemania, Weil (1989), llegó a la conclusión de que las medidas objetivas de rendimiento estatal eran importantes para explicar la confianza pública, Sin embargo, Miller & Borelli (1991) analizando EEUU durante la década del 80’, confirmaron que la confianza en el gobierno federal estaba 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, Más interesante son los resultados que cita Sims en Canadá (2001:21-22) donde 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.

Combinando ambos enfoques, Del Pino, (2005) sugiere que los ciudadanos evalúan la AP de acuerdo con los resultados de su actividad, pero también con los valores y las metas de dichas instituciones. En España, cuando se interroga a la ciudadanía, las evaluaciones en general suelen ser muy negativas, en cambio cuando se les pregunta en concreto por los servicios públicos y las diferentes organizaciones e instituciones que conforman la AP las respuestas son muy positivas, 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). La idea de “legitimidad estructural”, esto es: la experiencia de larga duración con las estructuras de gobierno o el haber trabajado en las mismas podría servir también como explicación a este comportamiento. 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.

Los resultado de las investigaciones citadas generan elementos para creer que, si cualificamos el proceso y lo hacemos más legítimo (profesionalidad de los funcionarios, digitalización de la AP, orientación hacia el cliente, etc.) o 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.

En este trabajo nos interesa poner a prueba en la región latinoamericana las dos hipótesis principales asociadas a la literatura previa. La H1 se vincula con la idea de legitimidad en virtud de los procesos. Cuando los ciudadanos creen que las autoridades son justas, imparciales, honestas y profesionales, mejora su confianza en las mismas.

La H2 se apoya en la expectativa de que los ciudadanos elaboran un juicio racional sobre el comportamiento de sus instituciones y las miden en función de los resultados concretos que ellas tienen.

A estas dos principales se suman dos hipótesis de control que buscan evaluar el peso de variables intervinientes. La H3 sugiere la existencia de un patrón acumulativo de confianza institucional (Van de Walle & Bouckaert, 2003), también denominado “cluster of trust” (Christensen & Laegreid, 2005). Bajo dichas denominaciones se destaca las dificultades que suelen tener los

ciudadanos para diferenciar los servicios y desempeños entre las instituciones y es normal tiendan a agruparlas en un continuo o generalidad y otorgarles niveles parecidos de confiabilidad.

La H4 se asienta en la idea de que, cuando los sujetos perciben su sociedad como desigual y/o violenta o creen que deben tener mucho cuidado de los demás, las probabilidades de confiar disminuyen pues se experimentan inseguros (McLoughlin, 2014).

Lo que nos preguntamos es si estas hipótesis se comprueban en la región latinoamericana en general, presuponiendo existen características, preferencias y expectativas compartidas entre los ciudadanos o si se comportan de modo diferente en función del tipo y peculiaridades de su Administración Pública. En líneas generales, América Latina es una región asociada a Estados con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos y, buenaparte de esta debilidad se ha asociado 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 y 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).

De acuerdo al estudio ILPES (2006), los países latinoamericanos pueden ser clasificados de acuerdo al grado de autonomía de sus burocracias en tres grupos: las burocracias con desarrollo mínimo, que incluiría a la mayoría de países de Centroamérica, Bolivia, Ecuador, y Paraguay; los sistemas de Servicio Civil medianamente conformados como Argentina, Colombia, Costa Rica, Méjico, Venezuela y Uruguay; y por último los sistemas más institucionalizados que únicamente son Brasil y Chile (IPES, 2006). En el primer grupo de países, existen grandes dificultades para poder retener al personal mejor capacitado debido a que no existe una carrera que ofrezca incentivos reales al buen desempeño; mientras que en el segundo grupo, si bien la carrera administrativa ha sido implementada con mayores garantías, lo cierto es que las estructuras más formales conviven diariamente con mecanismos paralelos que ponen en cuestión elementos claves como el ingreso por mérito, lo que puede traer como consecuencia grandes dificultades a la

hora de movilizar de forma efectiva el conjunto de capacidades de la burocracia en pos de la ejecución de las distintas políticas.

Utilizando como referencia el trabajo de Longo (2008:38) distinguiremos 3 tipos de burocracia e intentaremos diferenciar cómo se comportan las hipótesis en países que integran diferentes modelos.:

1. **La burocracia administrativa clásica.** Esta burocracia tiene 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, de la que está desconectada y que se sustancia en la superestructura política de los ministerios. 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. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas en los diversos ministerios y sectores del Estado. Este ámbito suele estar cubierto por normas formales de mérito, que no se aplican en la mayor parte de las veces. Su grado de competencia técnica y la capacidad de incentivación de comportamientos son bajos; y son los ámbitos más afectados por recortes presupuestarios. 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.
2. **La burocracia clientelar.** Esta burocracia 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. Su papel en la elaboración de políticas o su implantación es casi irrelevante, salvo en el plano más operativo de las tareas más simples y rutinarias. Se caracteriza por la baja autonomía y la 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).
3. **La burocracia meritocrática.** Se caracteriza por 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 tanto burocracias administrativas como el de Chile.



Resumiendo, las hipótesis son:

H.1 Burocracias imparciales y honestas incrementan las probabilidades de que la ciudadanía confíe en las AP. En términos más concretos, La percepción o conocimiento de hechos de corrupción disminuye las probabilidades de que la ciudadanía confíe en las AP.

H2. Un buen desempeño del gobierno en la provisión de servicios públicos aumentaría las probabilidades de satisfacción con los servicios públicos y con el funcionamiento de la democracia incrementan. Esta satisfacción incrementada, mejoraría las probabilidades de que la ciudadanía confíe en las AP.

H3 Los estereotipos o imaginarios positivos sobre la eficacia percibida de los funcionarios y/o el Estado y el modo en que se recaudan los impuestos, anticiparía una mayor confianza en la AP.

H4 Mayores niveles de confianza en las instituciones políticas como el gobierno o el congreso incrementan las probabilidades de que la ciudadanía confíe en las AP.

H5 La forma en que se percibe la sociedad (equitativa, corrupta o insegura) es determinante de la confianza en las AP.

### **Metodología y modelo empírico**

En estudios previos (Güemes, 2015) estimamos modelos multinivel para la región latinoamericana buscando controlar el efecto de indicadores por países. En dicho afán nos topamos con problemas de orden formal, las encuestas de Latinobarómetro involucran 18 casos de estudio a nivel 2, lo cual hacía que el ajuste y capacidad explicativa del modelo fuera deficiente. Pero lo más preocupante fue sin duda que, los resultados a nivel agregado, explicaban menos de un 6% de la Varianza total se procede del segundo nivel (Coeficiente de Correlación Intra Clase CCI). Asimismo, tampoco resultaban significativos la relación entre indicadores agregados y por países de burocracias profesionales, imparciales y honestas y confianza en las AP. Tampoco se encontró evidencia significativa entre indicadores objetivos y agregados de bienestar social como cobertura de la red de seguridad social, acceso sanitario y tasa de alfabetismo y la confianza en AP. Lo que se mostraba significativo a la hora de explicar la confianza en las AP era la confianza en otras instituciones de gobierno como el Gobierno Local (0,34), el Congreso (0.16) o los Tribunales (0,2). En menor medida, las variables que se mostraban significativa aunque de muy bajo peso para explicar al confianza en la Administración pública eran:

- satisfacción con la democracia (0,05) en dirección a evidenciar que quienes se encuentran insatisfechos con la democracia tienden a mostrar mayores niveles de desconfianza en la AP,
- percepción de equidad (0.04) quienes creen que la distribución de la riqueza es muy injusta, se muestran más desconfiados en la AP,
- satisfacción con la policía (0.06) aquellos que están más insatisfechos con el servicio prestado por la policía tienen menores niveles de confianza en la AP
- la percepción de eficiencia de los funcionarios (0.03), quienes perciben a los funcionarios como ineficientes exhiben menores niveles de confianza en la AP.

A continuación intentaremos replicar los modelos introduciendo algunas variables nuevas como la tolerancia a la evasión fiscal, percepción de inseguridad ciudadana y eliminando otras que no se mostraron relevantes. En primer término se ofrecerán los resultados de la implementación de modelos de regresión logística con variable ordinal para toda la región y a continuación se presentan cuatro modelos de regresión para cuatro casos paradigmáticos y bien diferenciados:

- 1) 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)
- 2) Paraguay, definido como un modelo de burocracia clientelar tiene un índice de mérito y capacidad funcional bajo (20 y 12 respectivamente)
- 3) Perú, tipificado como burocracia administrativa clásica y que tiene un índice de mérito y capacidad funcional bajo en el contexto de la región (18 y 14 respectivamente)
- 4) Argentina, tipificada en términos generales como burocracia administrativa y con un índice de mérito y capacidad funcional medio-alto (52 y 47 respectivamente)

Los datos individuales provienen de Latinobarómetro 2011.<sup>3</sup>

Las variables seleccionadas son las siguientes:

Variable Dependiente:

**Confianza en la Administración Pública.** se utiliza la pregunta: Cuanta confianza tiene usted en la AP? La respuesta se mide en una escala donde 1 es mucha de confianza y 4 es ninguna confianza. Al igual que sucede con World Value Survey o Eurobarómetro. en esta base de datos confianza y desconfianza forman parte de un continuo y no se tratan diferenciadamente.

---

<sup>3</sup> Utilizamos el año 2011 y no 2013 (que es el último año disponible) porque en este último año no se formulan preguntas como las vinculadas a satisfacción con los servicios públicos y percepción de eficacia de los funcionarios públicos que son muy útiles para corroborar las hipótesis que postulamos.

### Variable Independiente:

H1. Para analizar la **percepción de corrupción** se utiliza la pregunta de Latinobarómetro: ¿Usted o su familia han presenciado acto de corrupción/coima de político/funcionario en el último año? Se da el valor 1 a quienes responden positivamente y al resto de respuestas se les asigna valor 0.

H2. Para medir el desempeño del gobierno en términos subjetivos/individuales utilizaremos **satisfacción con los servicios públicos y satisfacción con la democracia** de Latinobarómetro.

Las preguntas de satisfacción con los diversos servicios públicos son: ¿Cómo diría usted que se encuentra en términos de satisfacción respecto a los hospitales públicos, educación pública, policía, sistema judicial y espacio público? Las respuestas se miden en una escala de 1 a 4 donde 1 es nada satisfecho y 4 es muy satisfecho. <sup>4</sup>

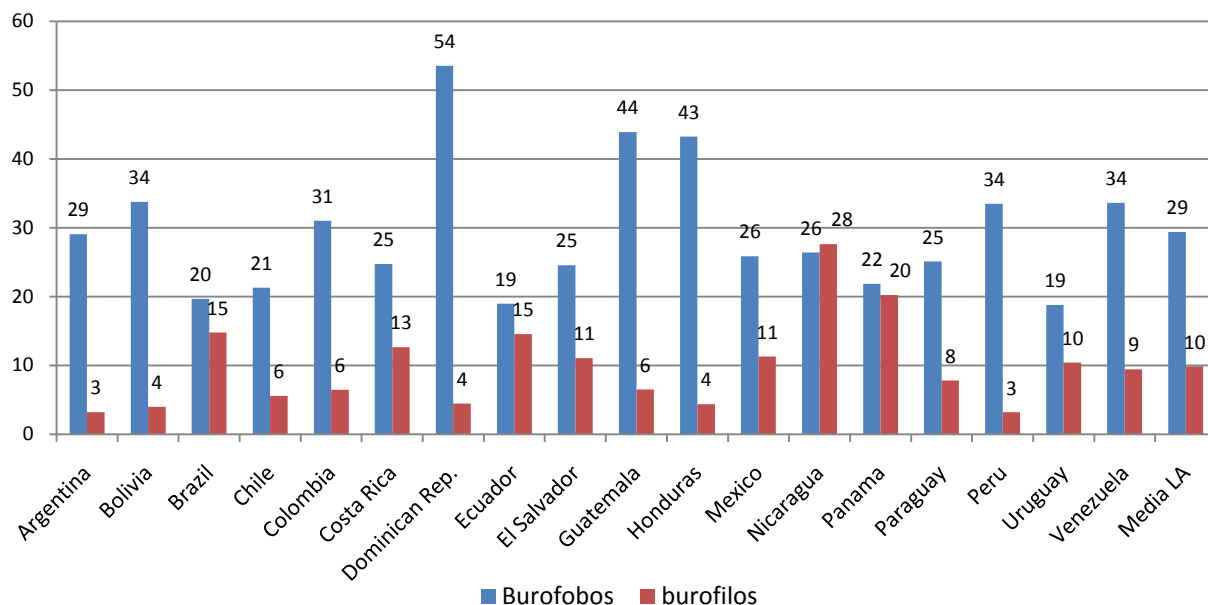
Para **satisfacción con la democracia**, la pregunta que se utiliza es: “En general. ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?” Las respuestas se miden en una escala de 1 a 4 donde 1 es muy satisfecho y 4 es nada. Pese a su sensibilidad a contextos institucionales, la satisfacción con la democracia supondría una evaluación del funcionamiento práctico de la misma y la eficacia de los gobiernos para responder a las demandas sociales. En otras palabras, la satisfacción con la democracia estaría indicando una interpretación individual sobre la capacidad de los gobiernos para responder a los problemas concretos de la gente y a su vida de todos los días (Norris. 1999; Linde & Ekman. 2003: 403; Ai Camp. 2007; Mateo. 2011).

H3 Para evaluar la eficacia general percibida del Estado y los potenciales prejuicios que existieran se utilizan la pregunta ¿cómo puntúa a los funcionarios públicos y al Estado? Las respuestas se expresan en una escala del 1 al 10, en donde 1 es nada eficiente y 10 totalmente eficiente. El Gráfico N° 3 identifica los polos opuestos en relación a dicha percepción y la gran dispersión que existe entre países. En promedio, en Latinoamérica sólo 1 de cada 10 ciudadanos cree los funcionarios públicos son muy eficientes, mientras que 3 de cada 10 considera lo contrario.

---

<sup>4</sup> Claramente, como sucede con otras percepciones, interpretar la respuesta a esta pregunta conlleva cierta complejidad. Puede haber divergencias en los puntos de vista del productor y consumidor acerca de la calidad del servicio, también puede influir en el juicio las expectativas del usuario o características del servicio que son difíciles de conocer como la simpatía con el contacto personal, el modo en que el servicio lo afecte en su vida real, etc. (Christensen & Laegreid, 2005)

**Gráfico Nº 3:** Percepción ciudadana de los funcionarios públicos en América Latina. (%) de ciudadanos que los consideran muy Ineficientes (burófobos) o muy Eficientes (burófilos).



**Fuente:** Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2011

También se incluye una pregunta sobre la confianza en el uso del dinero de los dineros de impuestos, donde 1 es cree que será bien gastado y 0 es no cree lo anterior.

H3 Los indicadores de **confianza en las instituciones políticas**: Gobierno en general y Poder Legislativo se toman también consignas similares a las de la variable dependiente. Las respuestas puntúan en una escala que va de 1 a 4, donde 1 es mucha confianza y 4 nada.

H4 En relación a las percepciones sociales, interesan en primer lugar: la **percepción de justicia social** que manifiesta un juicio de valor sobre la distribución de la riqueza que surge de una idea sobre lo que considera justo y moral o no y de una comparación posterior entre esta idea y la desigualdad que cada actor perciben a su alrededor. Puede que las creencias o ideas sobre la desigualdad no sean analíticamente sofisticadas pero son muy relevantes para comprender el comportamiento de los actores sociales y sus preferencias socio-políticas (Hirschman & Rothschild. 1973; Sen. 2001; Jaime Castillo et. Al. 2011). La pregunta utilizada es: “¿Cuán justa cree Usted es la distribución del ingreso en (país)?” Los encuestados responden tomando como referencia una escala que va de 1 a 4. Donde 1 es muy justa y 4 muy injusta.

Luego, la **confianza social** es uno de los indicadores de capital social más utilizados y referencia a los lazos entre anónimos y a la fortaleza de una sociedad. La pregunta que se utiliza otorga el

valor 1 a quienes creen que se puede confiar en la gente en general y el valor 0 a quienes creen que uno nunca es suficientemente cuidadoso en el trato con los demás.

A continuación, se observa si el nivel de tolerancia a la evasión fiscal. La pregunta que se utiliza es: en una escala del 1 al 10 donde 1 es para nada justificable y 10 totalmente justificable ¿cuán justificable cree Ud. es evadir impuestos?

Por último, se analiza el peso de la **sensación de inseguridad** que es un indicador aproximativo a la satisfacción con el desempeño de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y castigar a quienes la violan. Mayor sensación de seguridad indicaría mejor percepción sobre el funcionamiento del Estado en sus tareas de policía y de castigo (Park. 2012). La pregunta que es: ¿Vivir en su barrio es cada día más seguro o inseguro?. Las respuestas se miden en escala de 1 a 4. donde 1 es muy inseguro y 4 muy seguro.

**VARIABLES DE CONTROL.** Se introducen dos indicadores tradicionales como son: educación del entrevistado (donde 1 es analfabeto y 7 con título universitario) y sexo (donde 0 es hombre y 1 mujer).

## Resultados

VD: Conf AP		Modelo Gral (18 Países)	Modelo meritoc (Chile)	Burocracia clientelar (Paraguay)	Burocracia Adm. Clásica bajo desempeño (Perú)	Burocracia Adm. Clásica alto desempeño (Argentina)
Drivers/Indicadores		Coeff (Stad error)	Coeff (Stad error)	Coeff (Stad error)	Coeff (Stad error)	Coeff (Stad error)
Satisf serv pub y demo	Conocimiento de CORRUPCION	-0.130 (0.051)	-0.302 (0.311)	0.282 (0.212)	0.175 (0.255)	-0.043 (0.254)
	Satisf edu	0.036 (0.026)	0.245 (0.139)	0.163 (0.133)	-0.077 (0.128)	0.182 (0.121)
	satisf hospital	-0.027 (0.026)	-0.076 (0.131)	0.284 (0.129)	-0.027 (0.128)	-0.090 (0.112)
	satisf policia	0.203 (0.027) ***	0.507 (0.131) ***	-0.226 (0.150)	0.116 (0.135)	0.006 (0.113)
	satisf tribunal	0.089 (0.028) **	-0.015 (0.134)	0.364 (0.156)	0.146 (0.141)	0.426 (0.129) **
	Satisf lugar saca DNI	0.099 (0.022) ***	0.181 (0.107)	0.332 (0.101) **	0.169 (0.094)	-0.050 (0.109)
	satisf espacio publico	-0.001 (0.022)	0.158 (0.099)	-0.126 (0.104)	-0.056 (0.095)	-0.044 (0.113)
	satisf transporte	0.068 (0.021) **	0.069 (0.097)	0.03 (0.098)	0.227 (0.096)	-0.032 (0.095)
	satisf demo	0.125 (0.023) ***	0.280 (0.108) *	0.121 (0.114)	-0.014 (0.097)	0.282 (0.114)
	Eficacia general percibida	eficiencia Estado	0.001 (0.012)	-0.165 (0.058) **	-0.016 (0.061)	0.078 (0.052)
eficiencia Funcionarios		0.103 (0.012) ***	0.175 (0.058) **	0.180 (0.06) **	0.053 (0.055)	0.195 (0.062) **
recaudaci IMPUESTOS		0.067 (0.043)	0.528 (0.178) **	0.188 (0.205)	-0.093 (0.22)	0.131 (0.183)
Conf en otras instituc	conf congreso	1.174 (0.025) ***	1.16 (0.131) ***	1.602 (0.128) ***	0.88 (0.105) ***	0.843 (0.126) ***
	conf gobierno	0.402 (0.023) ***	0.446 (0.112) ***	0.185 (0.116)	0.34 (0.097) **	0.386 (0.11) ***
	percep equidad	0.114 (0.025) ***	0.232 (0.126)	0.007 (0.122)	0.324 (0.114) *	0.513 (0.127) ***
Percep sociales	confianza	0.136 (0.40) **	0.246 (0.201)	0.104 (0.176)	0.211 (0.178)	-0.046 (0.164)
	tolerancia evasión impuestos	0.005 (0.008)	-0.330 (0.053) ***	0.040 (0.039)	0.131 (0.041) **	-0.117 (0.041) **
	percep seguridad	0.0002 (0.019)	0.104 (0.097)	0.050 (0.083)	-0.046 (0.088)	0.052 (0.094)
Control	sexo	0.011 (0.033)	0.274 (0.145)	0.131 (0.149)	-0.027 (0.139)	0.137 (0.143)
	educación	0.045 (0.009) ***	-0.006 (0.05)	-0.052 (0.044)	0.069 (0.04)	0.095 (0.053)
cut 1		3.92 (0.112)	4.59 (0.537)	5.256 (0.518)	3.85 (0.492)	4.26 (0.614)
cut 2		6.5 (0.121)	8.17 (0.599)	8.16 (0.568)	6.57 (0.529)	7.128 (0.648)
cut 3		9.58 (0.138)	11.91 (0.694)	12.11 (0.682)	10.16 (0.643)	1.145 (0.753)
N		13642	851	790	832	839
R2		0.1896	0.2765	0.2888	0.126	0.2040
Prob > chi2		0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

Los resultados obtenidos en términos generales corroboran los hallazgos comentados bajo el modelo de multinivel previo en donde el conocimiento de actos de corrupción no era relevante para explicar la confianza en la AP (H1). Nuevamente si prueban ser relevantes la satisfacción con la democracia y la satisfacción con la policía y, en este modelo también resultan relevantes la

satisfacción con: el servicio de la policía, el lugar donde se saca el DNI y el transporte (H2). 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 (H3) y las percepciones de equidad y confianza social también lo son (H4). La educación es la variable de control que parece intervenir en el juicio.

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 (Lechner, Atia, Durston, etc).

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.

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.

Claramente, es necesario ahondar en cada caso en particular, pero los resultados apuntan en dos direcciones. La primera, 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 o subjetivos (H1 y H2). Solo la satisfacción con la democracia, la percepción de eficiencia en los funcionarios y la satisfacción con la policía parecen ser relevantes. La segunda, la confianza en instituciones gubernamentales se retroalimenta. Esto conduce a pensar que, cuando se les pregunta a los latinoamericanos si confían en la Administración Pública lo que inmediatamente piensa el encuestado es en el Congreso o el gobierno, no en el médico del hospital, el profesor de la universidad, el empleado de medioambiente y demás sujetos que prestan servicios públicos.

## **Conclusiones**

Por qué un estudio de esta naturaleza y sobre las causas de la desconfianza? En un contexto de desesperación por la baja confianza, conocer el perfil de quien confía más 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. Aún asumiendo que la contribución que puede hacerse con un modelo estadístico es marginal, decidimos sin embargo poner a prueba una serie de hipótesis que buscan explicar que se esconden tras la desconfianza y. más específicamente. analizar si el desempeño del Estado o la calidad de las burocracias (se mida en términos agregados o subjetivos) se vincula a la percepción de confianza en las AP.

Nuestra conjetura inicial suponía que una mayor satisfacción con los resultados de las acciones de la burocracia (servicios públicos. red de seguridad social y funcionamiento de la democracia) o con la estructura de la misma (profesionalidad. imparcialidad u honestidad) serían factores determinantes para la confianza de la AP. Si ello fuera así, existía una plétora de medidas concretas para solucionarlo que iban en línea con: 1) el incremento y aumento de la cobertura y calidad de los servicios públicos. 2) los cambios que se plantean hoy a la burocracia y los gobiernos de la región en pos de gobiernos abiertos, transparentes. etc.

El problema es que la hipótesis de partida solo se comprueba parcial y limitadamente y. en la medida en que se desconozcan las causas no está tan claro que hacer para mejorar confianza en el sector público y que tan efectivas a largo plazo serán las anteriores medidas (todas muy valiosas en sí mismas) para el desarrollo de la confianza. Al parecer. no se muestra significativo como causa de la desconfianza en las AP el desempeño del gobierno en términos de “resultados” o la calidad de sus burocracias en términos de “proceso” si se mide de forma objetiva.

Frente a ello se nos ocurren dos líneas de investigación futura, una que se centren en los prejuicios y visiones sobre la burocracia. y otra que se detenga en los modelos históricos de burocracia que tienen los diferentes países.

Lo primero, supone redirigir la atención a los “imaginarios” que existen sobre la burocracia, ello nos conduce a 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 & Bouckaer. (2010:339) la confianza en la administración pública puede que sea más una “idea-driven” que un “data driven”.

Lo segundo, implica un análisis en profundidad de los sistemas burocráticos históricamente construidos por los países latinoamericanos y la distribución del poder en las mismas. 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 tales estructuras pero también en las percepciones ciudadanas.

Independientemente de lo anterior, como sugieren Van de Walle y Six (2013) es muy probable que la confianza y la desconfianza no sean partes de un continuo sino constructos diferentes que responden a diferentes causas y tienen efectos dispares. Así. la desconfianza no sería la ausencia de confianza sino una actitud en sí misma, mientras la confianza se apoyaría en sentimientos de seguridad y calma y la desconfianza en miedo y preocupación. Sin embargo. ambas pueden perfectamente coexistir en tanto tendrían una función equivalente que es la de reducir la complejidad social en términos de Luhmann. Esta sugerente propuesta está en fase exploratoria y pendiente de estudios cualitativos que la aborden.

A modo de conclusión, parece claro que 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 (Van De Walle & Bouckaert. 2003:25)*. El desafío de reconstruir la confianza en las instituciones públicas es complejo y mayor dificultad si se trata de una institución tan mal vista como la burocracia

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ai Camp, R. (. (2007). *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. Mexico: Siglo XXI Editores.
- Bouckaert, G. &. (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* , 329.
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration* , 60 (1), 91–115.
- Christensen, T. &. (2005). Trust in Government-the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factor and Demography. *Public Performance & Management Review* , 28 (4), 487-511.
- Dalton, R. (2005). The social Transformation of Trust in Government. *International Review of Sociology* , 15 (1), 133-154.
- David, A. (2002). Nueva gestión pública: El meteorito que mató al dinosaurio?: lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Reforma y Democracia* (32).
- Del Pino, E. (2005). Attitudes, Performance, And Institutions. Spanish Citizens and Public Administration. *Public Performance & Management Review* , 28 (4), 512–531.
- Easton, D. (2006 [1965]). *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* , 1-11.
- Eek, D., & Rothstein, B. (2005). Exploring a Causal Relationship between Vertical and Horizontal Trust. *QOG Working Paper Series* .

- Evans, P. (1996). El Estado Como problema y como Solución. *Desarrollo Económico* , 35 (140), 529-562.
- Freitag, M., & Bühlmann, M. (2009). Crafting Trust. The role of Political Institutions in a Comparative Perspective. *Comparative Political Studies* , 42 (12), 1537-1566.
- Fuentes, G., Güemes, C., & Isaza, C. (2009). Modernizar y Democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* , 55-77.
- Giddens, A. (1999). *Consecuencias de la Modernidad* . Madrid: Alianza.
- Goodsell, C. (1985). *The Case For Bureaucracy* . New Jersey: Chatam House Printing.
- Güemes, C. (2014). *El papel del Estado y el impacto de las políticas públicas en la creación/destrucción de la confianza social*. Universidad Complutense de Madrid: Tesis Doctoral.
- Hardin, R. (2013). Government Without Trust. *Journal of Trust Research* , 3 (1), 32-52.
- Herrerros, F. (2002). *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, CEACS.
- Herrerros, F. (2012). The state counts: State efficacy and the development of trust. *Rationality and Society* , 24 (4), 438-509.
- Hirschmann, A., & Rothschild, M. (1973). The changing tolerance for income inequality in the course of economic development. *The Quarterly Journal of Economics* , 87 (4), 544-566.
- ILPES. (2006). *La Política de las Políticas Públicas*.  
<http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=Sp&parid=1>: CEPAL, Informe de Progreso Social y Económico en América Latina.
- Jaime Castillo, A., Perales, M., Ildelfonso, & Martínez, G. (2011). *Percepción de la desigualdad y demanda de políticas redistributivas en Andalucía*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces.
- James, O. (2011). Performance Measures and Democracy: Information Effects on Citizens in Field and Laboratory Experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 21 (3), 399.
- Jessop, B. (1996). 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* . , <http://www.unesco.org/issj/rics/155/jessopspa.html>.
- Khodyakov, D. (2007). Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach. *Sociology* , 115-132.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Lenard, P. T. (2008). Trust Your Compatriots, but Count Your Change: The Roles of Trust, Mistrust and Distrust in Democracy. *Politica Studies* , 56, 312-332.
- Levi, M. (1998). A State of Trust. En V. Braithwaite, & M. Levi, *Trust and Governance* (págs. 77-101). New York: Russel Sage Foundation.
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science* (3), 475-507.
- Linde, J., & Ekman, J. (2003). Satisfaction with democracy: a note of a frequently used indicator in comparative politics. *European Journal of Political Research* , 391-408.
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Barcelona: Anthropos.
- Mateo, A. (12 y 13 de diciembre de 2011). Satisfacción con la democracia. Evolución y explicación América Latina. *Reunión Científica: Opiniones de la elite parlamentaria y de los ciudadanos en América Latina* . Salamanca.
- Mcloughlin, C. (2014). When Does Service Delivery Improve the Legitimacy of a Fragile or Conflict-Affected State? *Governance* , 28 (3), 341-356.
- Messner, D. (1999). Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas. En K. E. (Edit.), *Competencia global y libertad de acción nacional*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Miller, A. H. (1991). "Confidence in Government During the 1980s. *American Politics Quarterly* , 19 (2), 147-173.
- Mishler, W., & Rose, R. (2005). What are the Consequences of Political Trust: A Test of Cultural and Institutional Theories in Russia. *Comparative Political Studies* , XX (X), 1050-1078.

- Nannestad, P., & Svendsen, G. T. (2005). Institutions, Culture and Trust”, . *Conference on the Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why It Matters*. Göteborg (Suecia): Quality of Government Institute, Universidad de Göteborg.
- Norris, P. (1999). *Critical citizens: global support for democratic government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press.
- Nye, J., Zelikow, P., & David, K. (1997). *Why People don't trust government*. Harvard University Press.
- OCDE. (2013). *Governance at Glance*. OCDE.
- Offe, C. (1999). How can we Trust our Fellow Citizens? En M. (. Warren, *Democracy and Trust* (págs. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Park, C.-M. (July 8-11 2012). Social Trust and Quality of State Institutions: Evidence from East Asia. *22nd IPSA World Congress of Political Science*. Madrid.
- Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science* , 6, 129-142.
- Pettai, V., & Eveli, I. (2004). Governance and Good governance. Introduction to the special issue. *Trames* , 8 (4), 347-351.
- Pharr, S., & Putnam, R. (2000). *Dissaffected democracies: what is troubling the Trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, C. B. (2006). *Making Quality sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce and Co-evaluate*. Helsinki:: Ministry of Finance.
- Sen, A. (2000). Social justice and the distribution of income. En A. AB, & F. Bourguignon, *Handbook of Income Distribution* (págs. 59-85). Amsterdam: Elsevier.
- Sims, H. (2001). *Public Confidence in Government, and Government Service Delivery*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Sztompka, P. (2000). *Trust: A Sociological Theory*. Port Chester, NY: Cambridge University Press.
- Teorell, J. N. (2012). *The Quality of Government Dataset*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>.
- Van de Walle, S. V. (2008). Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences* , 74 (1), 45-62.
- Van de Walle, S. V., & Bouckaert, G. (2008). Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences* , 74 (1), 45-62.
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: the problem of causality. *International Journal of PublicAdministration* , 29 (8-9), 891-913.
- Van de Walle, S., & F., S. (2013). Trust and distrust as distinct concepts: Why studying distrust in institutions is important. *Journal of Comparative Policy Analysis* , 16 (2), 158-174.
- 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* , 54, 682-706.