

# **Veo veo, que ves? Confianza en las Administración Pública en América Latina.<sup>1</sup>**

**Cecilia Güemes**  
**Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**  
@CeciliaGuemes

## **Resumen:**

Este trabajo presenta un esfuerzo exploratorio y descriptivo de una realidad poco estudiada pero de gran relevancia para el ejercicio de la gobernanza: la confianza en la Administración Pública.

La base de la confianza ciudadana en la administración pública suele centrarse en: los productos de la misma (satisfacción con los bienes y servicios públicos), en el proceso (imparcialidad y justicia en la provisión) y en los imaginarios sociales (ideas y formas de pensar compartidas).

Tomando como referencia dicho marco analítico y centrados en la realidad latinoamericana, los objetivos de esta ponencia son: a) contrastar las creencias que sobre la Administración Pública tiene la ciudadanía en general y los propios administradores, b) verificar diferencias y semejanzas entre países de la región, c) identificar ejes de reforma para promover la creación de confianza.

Para llevar adelante este esfuerzo se triangula información proveniente de tres fuentes de datos: dos encuestas ciudadanas: Latinobarómetro (2011 y 2015) y CAF, (2014), y una encuesta propia con profesionales de la función pública de alto rango de realizada con apoyo de la OEA (2015).

El análisis revela que: a) hay homogeneidad entre países en relación a las percepciones de confianza, corrupción, ineficiencia o la insatisfacción con la Administración Pública y, b) no existe diferencia apreciable entre percepciones de los funcionarios y el resto de la ciudadanía.

## **Introducción**

Cuando los mecanismos de participación y colaboración ciudadana se exhiben como “el” camino de revitalización democrática por el que apuestan la mayoría de los gobiernos, la confianza se vuelve un elemento de importancia. La confianza garantiza ese terreno común desde el que operar, reduce incertidumbre, genera sentidos compartidos y aumenta, a partir de ello, las probabilidades de cooperación y colaboración (Yang, 2005; Pollit, et al, 2006; Van del Walle y Lahat, 2012).

En este trabajo deseamos centrar nuestra atención en la confianza en la Administración Pública (AP). Pese a su rol central en términos de ejercicio de la gobernanza, no se encuentran estudios sobre la confianza en la AP en América Latina. El hecho de ser una región poco estudiada y de contar con los menores niveles de confianza en términos promedios y comparados, la convierte en un objeto de estudio atractivo en tanto permite poner a prueba hipótesis desarrolladas en otras latitudes, a la vez que, aportar conocimiento sobre un tema clave como para la gobernanza y cooperación público privada en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS- UNDP) y la apertura de los gobiernos que los propios países de la región han firmado y persiguen incansablemente (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto-CLAD) (Güemes, 2014 y 2015).

---

<sup>1</sup> Ponencia aceptada para presentar en XIII Congreso AECPA 20, 21 y 22 de septiembre de 2017 Santiago de Compostela

Para acercarnos a esta realidad presentaremos, en primer término, los marcos teórico- conceptuales utilizados para reflexionar sobre la confianza en la AP. Esquemáticamente, existen tres puntos de vista. El primero se centra en una dimensión más racional de la confianza y en el producto que ofrece la Administración Pública y presupone que la confianza en la administración pública se corresponde con una valoración de los servicios y bienes públicos a los que acceden los ciudadanos. La segunda, presta atención a las características del proceso por el que se ofrecen tales bienes y servicios y se emparentarían con la dimensión afectiva de la construcción de la confianza y la sensación de tratamiento justo e imparcial. La tercera, destaca el papel de los imaginarios sociales y el peso de los prejuicios en relación a lo público y se vincula a los aspectos sociales y culturales de la confianza. Dependiendo en que eje se centren las causas de la confianza (o desconfianza, para el caso) diferentes serán las soluciones que deban plantearse para un tratamiento más efectivo.

Interesados en analizar y contrastar los países de la región, así como, las creencias que sobre la Administración Pública tiene la ciudadanía en general y los propios administradores públicos, este trabajo propone triangular tres bases de datos como fuentes de información. Una popular y ampliamente utilizada como es Latinobarómetro, una segunda menos explotada y de reciente aparición como es la encuesta CAF 2014 y, por último, los resultados de una encuesta propia realizada a funcionarios de alto rango con apoyo de la OEA en el año 2015.

En trabajos anteriores (Güemes 2015 y 2017) hemos observado que, pese a que cabría esperar diferencias en los niveles de confianza en la AP entre países en relación a la calidad de sus burocracias y servicios públicos, la calidad y tipo de burocracia no sirve para predecir la confianza en la misma. Países donde la burocracia es caracterizada como eficiente y meritocrática deberían exhibir niveles más altos de confianza que aquellos países donde la AP se caracteriza por ser clientelar, sin embargo ni Brasil, ni Chile por un lado, ni República Dominicana y Paraguay por el otro tienen valores sustancialmente diferentes. En igual sentido, gran parte de la literatura afirma que la satisfacción con los servicios públicos es un elemento relevante para explicar los niveles de confianza. En trabajos previos (Güemes 2016) tampoco se ratificó esta hipótesis, sólo la confianza en la satisfacción con la policía y con la democracia resultaban estar significativamente correlacionadas pero a muy bajos valores. Una posible explicación es que lo que evalúa es la relación entre confianza generalizada en la Administración Pública y la satisfacción con diversos servicios públicos (policía, salud, educación, etc), pero no la confianza en profesores o médicos y la satisfacción con dichos servicios.

Atento a ello, nos proponemos comprobar si existe diferencia apreciable entre actitudes/percepciones respecto a la AP entre los funcionarios y el resto de la ciudadanía. Nuestra hipótesis es que solo existen ligeros matices pero no grandes diferencias. Se podría suponer en términos explicativos que, o bien la desconfianza observable en ambos casos es propia de un clima cultural de época donde la desconfianza está asociada a la desafección política e institucional y a la exposición repetida de los sujetos a mensajes anti públicos, o bien, que ambos actores están por igual de descontentos con los servicios públicos y con los procesos poco transparentes y parcializados a partir de los cuales se ofrecen dichos servicios. En términos propositivos, la coincidencia entre ambos puntos de vista facilitaría, si se identifican correctamente los vectores de acción, la toma de medidas y acciones que sirvan para reconstruir la confianza

En segundo lugar interesa verificar lo que los propios actores dicen sobre las causas y soluciones al problema de la confianza. Nuestra hipótesis es que entre las causas destacará la corrupción y la percepción de trato desigual, mientras que en las soluciones las propuestas se alinearán a la promoción de políticas de gobierno abierto, específicamente de transparencia y participación.

Sintetizando, nuestro objeto de estudio es Latinoamérica y lo que nos interesa es ofrecer un pantallazo general de la región y sus países que permita visualizar de modo comparado y descriptivo los niveles de confianza que tienen los funcionarios y la ciudadanía (no funcional), así como, sus opiniones y actitudes en relación a: causas de la confianza, soluciones a la desconfianza e imaginarios. Sobre estos

asuntos ofreceremos información descriptiva y actualizada a lo largo del texto intentando extraer pistas útiles para reflexionar sobre los temas propuestos.

## 1. Conceptos y elementos teóricos para entender la Confianza en la AP

Si la administración pública es una necesidad funcional de las sociedades modernas y un régimen de gestión fundamental para garantizar los servicios y bienes públicos que hacen realidad los derechos proclamados en constituciones, la participación ciudadana y la cogestión de lo público e innovación cooperativa entre ciudadanos y funcionarios, son los ejes de reforma actual por los que se apuesta para regenerar la democracia.

Sin embargo, en el lenguaje coloquial, la burocracia suele ser vista como un sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes y de arbitrariedad y disfuncionalidad real, cuyo resultado es la ineficacia y la incapacidad adiestrada. Esto conduce a que se utilice la palabra burocracia para referirse a alguien o algo (organización) que opera de modo incompetente, indiferente, opresivamente, desvitalizadamente, de forma ritualista y obstruccionista (García Pelayo, 1974: 17; Goodsell, 1985). Por su parte, resulta habitual que los funcionarios vean a los ciudadanos como seres irresponsables, desinteresados, con miras cortoplacistas y desinformados (Yang, 2006:576-577).

¿Cómo hacer que estos dos agentes, destinados a trabajar/pensar/innovar juntos, recorten distancias y desarrollen confianzas mutuas?

Antes de avanzar en el rastreo empírico y conocer las perspectivas de ambos actores, conviene definir que entendemos por confianza en la administración pública y cuáles son las causas que la literatura atribuye a la confianza/desconfianza.

La confianza es un concepto difícil de capturar y definir. A veces refiere a actitudes individuales socialmente orientadas, otras a percepciones racionales que evalúan la realidad circundante en base a información y señas que recibe el sujeto, otras a creencias pre-racionales desarrolladas en la socialización primaria. En términos generales puede decirse que un rasgo común a todas las definiciones es que la idea de confianza enfatiza en las expectativas positivas que tienen los sujetos sobre las intenciones y los comportamientos de otros sujetos u organizaciones (Güemes, 2016).

Buena parte de la literatura destaca **tres dimensiones de la confianza**: una **cognitiva** que supone un razonamiento basado en información que interpreta, otra **afectiva** sustentada en emociones y que implica la decisión de suspender la duda respecto al otro y actuar “como sí” fuera digno de confianza; y una **sociológica-rutinaria** que conduce a sostener la ficción y la expectativa de que todos los otros se comportarán de modos adecuados (Lewis y Weigert, 1985; Möllering, 2006; Raaphorst, 2013).

Esas dimensiones, también podrían verse como parte de un proceso de “imaginación anticipatoria” que abarca un juicio sobre el pasado (prácticas sociales aprendidas en rutinas y esquemas de acción), el presente (una evaluación práctica con la información disponible y los estándares morales) y el futuro (aspiraciones y prospectiva basada en miedos, ansiedades, aspiraciones y deseos) (Khodyakov, 2007:126).

En el caso específico de la confianza en la Administración Pública, dicha idea sirve a veces para expresar la satisfacción que los ciudadanos tienen respecto a la democracia y la provisión de bienes y servicios, otras veces para referir al afecto u orgullo que despierta una organización, otras veces se confunde con la confianza en el gobierno.

En este trabajo definiremos a la **confianza en la Administración Pública** como una expectativa positiva de los ciudadanos respecto a las intenciones y comportamiento de los funcionarios públicos que descansa en aspectos racionales, afectivos y sociales.

Enfatizando alternativamente en algunos de estos aspectos, los estudios sobre **las causas de la confianza en la administración pública** pueden, esquemáticamente, subdividirse en tres corrientes. La primera se enfoca en el **desempeño** del Sector Público, los productos y resultados que generan los gobiernos como determinantes para la confianza. En otras palabras, la calidad y/o cantidad de servicios públicos son fundamentales para determinar la satisfacción de los ciudadanos con la AP y, consecuentemente, su confianza en los funcionarios que forman parte de ella. Los estudios empíricos encuentran razones de apoyo a esta hipótesis (Parry, 1976; Weil, 1989; Brixi, et. Al, 2015) como límites y cuestionamientos (Miller y Borelli, 1991; Sims, 2001; IIAS, 2014). El actual documento de OECD (2017) se refiere a este aspecto como *competencia*: habilidad de los gobiernos para prestar a los ciudadanos los servicios que ellos necesitan y con los niveles de calidad que ellos esperan.

La segunda, destaca los rasgos del **procedimiento** de provisión de tales productos. La clave para suscitar confianza es que el proceso se identifique como adecuado y legítimo (Guerrero, 2011). Esta caracterización implica una evaluación retrospectiva de la calidad de los procesos. En algunos casos, como es la prestación de servicios como salud y educación, gana peso la imparcialidad y sujeción a las reglas con la que actúen los actores (no favoritismo, no clientelismo). En otras situaciones, donde se deben tomar decisiones sobre el diseño o el uso de espacios urbanos o recursos público, que el proceso sea participativo y aliente el debate público, puede ser determinante para generar confianza (Brugué, et.al 2016). La estrategia promovida por la OCDE (2017) refiere a estos aspectos como valores o principios que deben informar y guiar la acción de gobierno. Hacer más inclusivas a las instituciones públicas, garantizar un proceso más justo, abierto y transparente y dar mayor voz a los ciudadanos en el diseño de las políticas re-balanceando el rol de los hacedores de política, son estrategias que la literatura y organismos como la OCDE proponen como clave para reconstruir confianza.

La última corriente pone de relieve el papel de los **imaginarios y prejuicios sociales** sobre los funcionarios y, por tanto, los determinantes culturales (Van de Walle et. al. 2008, Bouckaert, 2012, Del Pino, 2015). Dentro de este enfoque cobran interés, por un lado, la construcción histórica de una identidad social: como se imaginan, piensan y sienten los conciudadanos en tanto sociedad y respecto a sus instituciones y, por el otro, los prejuicios y estereotipos que se tienen sobre las instituciones o sus miembros. Sobre lo primero, como reconoce recientemente la IIAS (2015), que los actores sociales se consideren parte de un grupo con una visión compartida y valores comunes que guíen su comportamiento es fundamental para el desarrollo de la confianza. Asimismo, si consideramos a la confianza en el servicio civil como una actitud que se basan en sentimientos y que es primordialmente afectiva, también deberían tener un fuerte peso las ideas de patriotismo o identidad cultural (Norris, 2011:189).

El primer enfoque se acerca a una idea de confianza más cognitiva y se emparenta con las acercamientos de la acción racional donde la base de la confianza está en las consecuencias de la acción de la Administración Pública, en una evaluación de sus resultados. El segundo podría asociarse a la dimensión más afectiva de la confianza, sentirse menospreciado o desconsiderado en una prestación de servicio afectaría el sentimiento hacia la institución y sus miembros, reduciéndose el orgullo y aumentando los sentimientos de fobia. El ejemplo más claro de esto es cuando los ciudadanos consideran ciertas personas gozan de un acceso privilegiado a un turno o cita en el médico público o se gana una plaza en una escuela dependiendo del “enchufe”. El tercero, destaca el sustrato social de la confianza, y trae a colación un tema normativo que revaloriza las pautas culturales y lo que se define como apropiado en una sociedad (Raaphorst, 2012).

**Tabla 1.** Dimensiones de la confianza y enfoques explicativos de sus bases

<b>Enfoques</b>	<b>Foco de atención</b>	<b>Dimensión privilegiada de la confianza</b>
<b>RESULTADOS</b>	Calidad y satisfacción con bienes y servicios públicos	Racional
<b>PROCEDIMIENTOS</b>	Imparcialidad y legitimidad del proceso	Afectiva
<b>IMAGINARIOS</b>	Configuraciones mentales sobre las instituciones	Social

Ciertamente, se vuelve difícil en los casos concretos dimensionar que proporción de los aspectos racionales, afectivos o sociales son los que más peso tienen en la configuración de la confianza en la AP. Sin embargo, si se operacionalizan estas dimensiones, quizá puedan encontrarse ciertas diferencias entre los países de la región o entre los funcionarios y la ciudadanía en general que permitieran diseñar estrategias más eficientes para recrear confianza.

## **2. Precisiones metodológicas: bases de datos y dimensiones a observar**

Dado que nuestro objetivo es descriptivo y exploratorio, por tanto se usarán procesamientos estadísticos simples donde se observan frecuencias en términos comparados. Lo que nos interesa es triangular información procedente de diferentes fuentes para así arribar a un conocimiento más preciso sobre la región.

Como se mencionó en la introducción, para avanzar en el mentado estudio, utilizaremos tres bases de datos, de las cuales, una es propia.

**Tabla 2.** Bases de datos a utilizar

<b>Base de datos</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Año de realización</b>
<b>Latinobarómetro</b>	18 países de América Latina	2008, 2013 y 2015
<b>CAF</b>	8 ciudades capitales de América Latina	2014
<b>OEA</b>	Expertos de 15 países de América Latina	2015

La primera es Latinobarómetro, estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes desde 1995. En este caso solo utilizaremos las últimas bases de datos disponibles donde se interroga sobre los funcionarios públicos y la confianza institucional 2008, 2013 y 2015.<sup>2</sup>

La segunda, es un módulo especial denominado “Caracterización del empleo: aptitudes y motivaciones” que en el año 2014 formó parte de la encuesta anual que realiza la Corporación Andina de Fomento (CAF) en las principales ciudades de América Latina desde 2008.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Estudios previos sobre la materia utilizando esta bases de datos pueden verse en: Güemes, 2015 y 2016.

<sup>3</sup> La fecha de aplicación a campo fue agosto de 2013 y se cubrieron unas 9.616 encuestas distribuidas en Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, México DF, C. de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas. La encuesta

La tercera es una encuesta propia que se realizó con el apoyo de expertos de la OEA en 2015 y estuvo dirigida a los responsables de función pública y modernización de la Administración en los gobiernos de América Latina. Dicha encuesta se estructuró en torno a cuatro bloques. El primer bloque incluyó una serie de preguntas genéricas para la definición del perfil personal y profesional de los entrevistados. El segundo bloque se centró en las condicionantes externas a las instituciones públicas que influyen en su trabajo. El tercer bloque incluyó preguntas relacionadas con la organización y el trabajo interno de las entidades. El último bloque incluyó preguntas referidas a las iniciativas implementadas por los gobiernos para mejorar la confianza de los ciudadanos. La encuesta se aplicó a organizaciones y funcionarios que en representación de sus respectivos países, formaran parte de la red gestionada por la OEA en materia de función pública y modernización de la Administración. A la encuesta respondieron representantes de 15 países de América Latina<sup>4</sup>, de los cuales el 55% cuenta con más de 15 años de experiencia en el sector público. Este último dato tiene una especial relevancia en tanto pone de manifiesto el conocimiento que tienen los entrevistados sobre el funcionamiento de la AP.

A fin de operacionalizar las dimensiones que nos interesan, ofreceremos una serie de gráficos y tablas que ilustran, primeramente, los **niveles de confianza** en la Administración Pública a lo largo del tiempo diferenciando entre funcionarios y ciudadanía, y entre tipos de funcionarios públicos. En relación a este punto, interesa prestar atención a las siguientes cuestiones:

- si existe diferencia en los niveles de confianza en AP según el tipo de burocracia que se tiene,
- si se observa una dinámica descendente de la confianza, como suele afirmarse coloquialmente y que se asocia al cansancio, agotamiento o decepción con la democracia,
- conocer si los funcionarios confían más que la ciudadanía en la Administración Pública
- verificar que cuerpo de servidores públicos evocan mayor confianza y cuales menos.

En segundo lugar, analizaremos las **causas** que identifican explícitamente tanto ciudadanía como servidores públicos como bases de la confianza. Interesa observar aquí también aquellas dimensiones que se corresponden con los enfoques antes propuestos: resultados, procesos e imaginarios. En estudios previos (Güemes, 2015) se examinó con detalle la relación entre satisfacción con los servicios públicos y confianza, los resultados no fueron significativos, sólo la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (0,048) y la satisfacción con la policía (-0,057) resultaron significativos y a muy bajo nivel.

Por tal razón, en este trabajo se presta mayor atención a lo que responden los encuestados y, en vista a ello, a cuestiones que atañe a la dimensión afectiva y social de la confianza, a los **procesos**, como percepciones de corrupción y preferencia por la imparcialidad o imaginarios y a los imaginarios/**estereotipos**. En este último punto usaremos dos preguntas:

- la primera sobre eficacia y capacidad percibida del funcionario. En el caso de los ciudadanos, suelen ser aproximaciones a los imaginarios antes que evaluaciones derivadas de su contacto con los funcionarios o de la información que pudieran tener sobre la institución. En el caso de los administradores públicos, podría ser una valoración más sustentada en hechos que en el caso anterior, pues es de suponer los funcionarios trabajan con otros funcionarios y les da un mayor conocimiento sobre el tema.

---

recoge información demográfica y socioeconómica de los hogares y tiene confiabilidad del 95%, al asumir máxima dispersión de los resultados ( $p/q=1$ ) y una selección probabilística de los encuestados.

<sup>4</sup> Estos países fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Adicionalmente se contó con la participación de Antigua y Barbuda. Las entrevistas se realizaron a través de herramientas web, a la cual tuvieron acceso los participantes mediante la activación de un enlace que les permitió visualizar las preguntas y enviar automáticamente sus respuestas. La utilización de esta herramienta web tuvo importantes ventajas en cuanto al ahorro de costes y tiempo, las facilidades en el almacenamiento directo de las preferencias de los entrevistados; y el seguimiento de los avances en el trabajo de campo a medida que éste se estaba desarrollando.

- la segunda, refiere al sentido del deber público y preferencia por lo público en relación a lo privado lo cual permite aproximarnos al grado de afecto y/o orgullo que se tiene respecto de las instituciones. Es de esperar que, los funcionarios públicos, sientan mayor sentido del deber y preferencia por lo público que el resto de la ciudadanía y que, aquellos que sienten más afecto y orgullo, sientan más confianza en las organizaciones públicas.

Por último, estudiaremos **las soluciones** que desde la ciudadanía y los administradores públicos se ofrecen para avanzar. Prestaremos especial atención a comparar la dimensión en la que ponen el foco cada parte y si existen confluencias o divergencias entre actores y países. Nuestra intuición es que la ciudadanía pone el foco en aspectos del proceso y reclamará más equidad y menos corrupción (cuestiones asociadas a los valores en el esquema de OCDE), pero también agilización de trámites y reducción de tiempos de atención (lo cual se vincula al desempeño y a las competencias en el esquema OCDE). Por su parte, suponemos los funcionarios enfatizarán en cuestiones de proceso como la digitalización y las políticas de transparencia y difusión de resultados de la gestión.

### 3. Datos empíricos

#### I. CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

Siendo Latinoamérica, la región más desconfiada, se encuentran casos como el Ecuador, donde 4 de cada 10 personas confían en la Administración Pública, mientras que, en la mayor parte de países (Panamá, México, Chile, Uruguay, Colombia, Bolivia, Guatemala, Venezuela, Paraguay y el Salvador) solo 2 de cada 10 personas confían y en Honduras no llegan a 2 de cada 10 (16% según datos de Latinobarómetro).

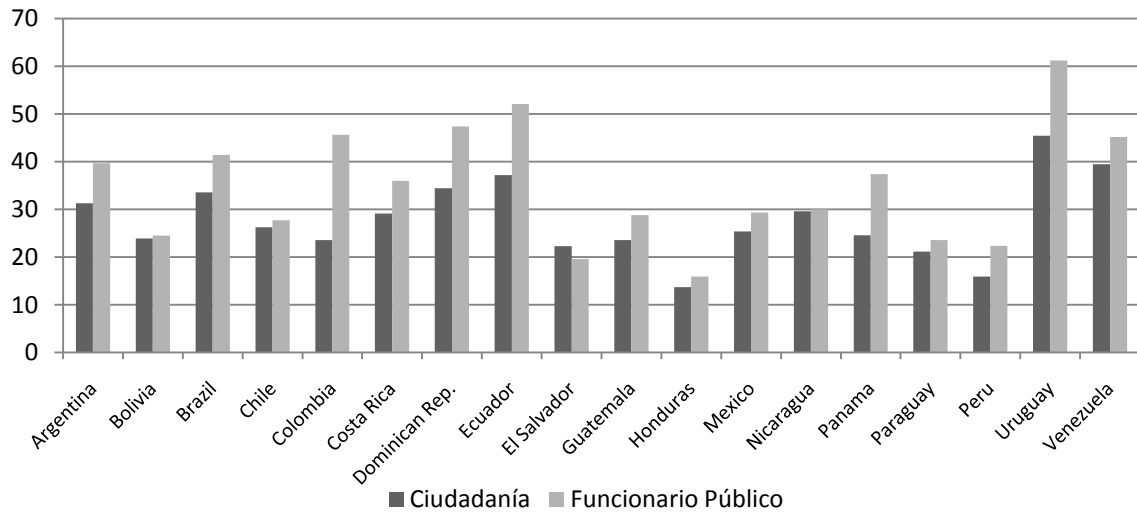
Al parecer no existiría una correlación evidente entre los modelos burocráticos y las tipologías de administración pública que problematizan Echebarría o Longo y los niveles de confianza de la ciudadanía, donde modelos con burocracias más meritocráticas como es el caso de Brasil o Chile deberían despertar más confianza que el resto de países, especialmente, aquellos donde la AP es identificada como clientelar del tipo de la de República Dominicana o la de Paraguay (Güemes, 2015). Sin embargo, según datos de Latinobarómetro, la confianza ciudadana en Brasil es del 33%, en Chile del 24%, en República Dominicana del 34% y en Paraguay del 21,6%. Una posible explicación a estas similitudes y, especialmente, a los bajos niveles detectados en países como Brasil y Chile, radica en la profunda insatisfacción que sienten ciudadanos brasileños y chilenos con la calidad y acceso a los servicios públicos como educación o salud. Como insiste el informe de la OCDE, la calidad y efectividad en la provisión y el nivel de cobertura de los servicios públicos es una parte fundamental de lo que se denomina *competencia* de los gobiernos y es uno de los dos elementos centrales para explicar la confianza de los ciudadanos en instituciones públicas.

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

Asimismo, no se observa, según los datos del Grafico 2, una caída pronunciada de la confianza en la Administración Pública a lo largo del tiempo ni diferencias llamativas entre la ciudadanía en general y los trabajadores de empresas públicas. La confianza de los asalariados en empresas u organizaciones públicas ronda el 40% (sumando mucho y algo) en las tres olas temporales (ligeramente inferior a 40% en la última) mientras que la confianza de los ciudadanos no funcionarios (trabajadores

independientes, por cuenta privada, desempleados, estudiantes, retirados y pensionados y no trabajadores) ronda a lo largo de los años el 30%.

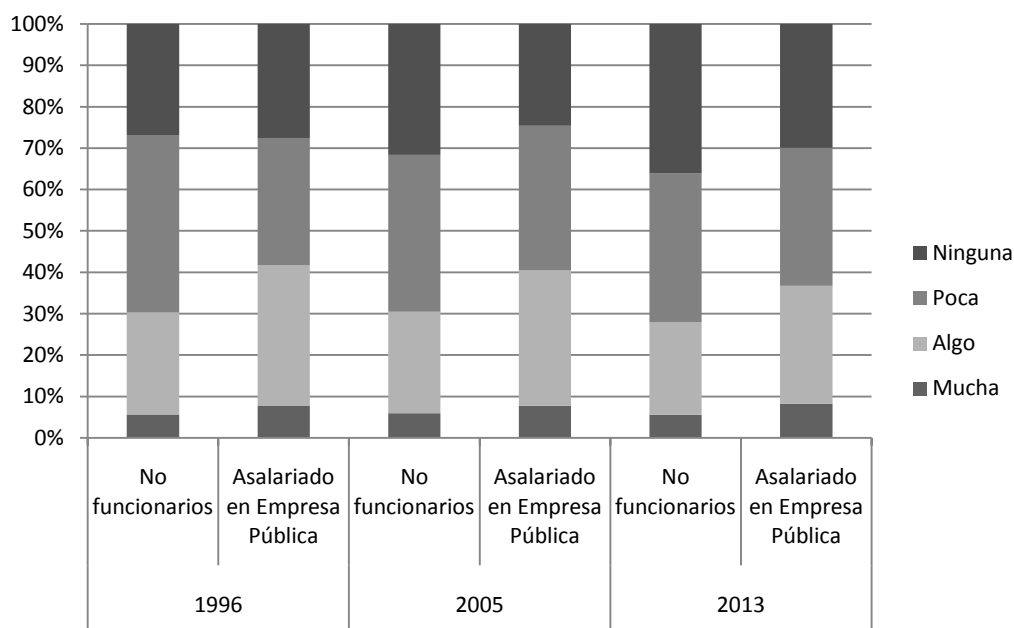
**Grafico 1.** Porcentajes de confianza en la AP diferenciando funcionarios y ciudadanía. Año 2013



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

Nota: Pregunta utilizada ¿Cuánta confianza tiene usted en administración pública? Las respuestas se expresan en una escala de 4 posiciones (mucho, algo, poca o ninguna). Se agregan las respuestas de mucho y algo. Se aplicará a las respuestas el filtro de ocupación del encuestado, diferenciando si trabaja en la Administración Pública o Empresas Estatales de si no lo hace.

**Gráfico 2.** Evolución de la confianza en la Administración Pública en América Latina distinguiendo ciudadanos de Funcionarios. Años 1996, 2005, 2013



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

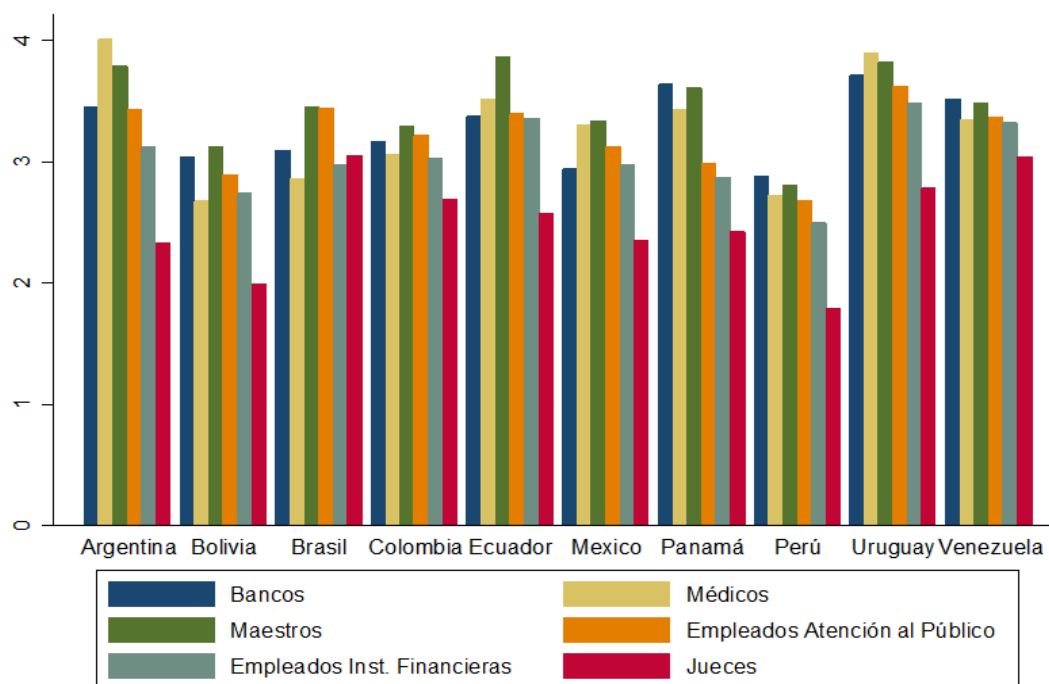


Si se trata a los funcionarios diferenciadamente, como ilustra el gráfico 3, los servidores públicos que mayor confianza despiertan en la ciudadanía son quienes proveen servicios públicos tangibles como salud y educación (ver barras roja y verde) en contraposición a los jueces o empleados en instituciones financieras.

Sin embargo, si se observan las medias para cada grupo no se encuentran grandes distancias. En una escala del 1 al 5 donde 1 es confianza nula y 5 confianza total, la media en América Latina de confianza en:

- los empleados de banca pública es de 3,25;
- en los médicos es 3,25 (en Buenos Aires alcanza el 4 y en La Paz no llega al 3 y es 2,6);
- en los profesores es 3,4 (en Montevideo, Buenos Aires y Quito llega casi al 4 y es 3,8 mientras que en Lima está por debajo de 3);
- en los servidores que atienden al público 3,2 (en Uruguay es 3.6 y en Lima 2,6);
- en las instituciones financieras 3 (en Caracas es 3.3 y en Lima 2,5)
- en los jueces 2,5 (aunque en San Pablo supera el 3 y Lima no llega al 2).

**Gráfico 3.** Niveles medios de confianza en diferentes empleados públicos en ciudades capitales de países seleccionados de América Latina. Año 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta CAF, 2014

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

Si se comparan ambas gráficas, se podría deducir que, cuando se le pregunta a la ciudadanía por la confianza en la Administración Pública en general, las respuestas tienden a ser más negativas (no superan el 30% los ciudadanos y 40% los funcionarios que confían algo o mucho en la AP) mientras que cuando se les interroga por funcionarios concretos un poco más positivas (promedian el 3 en una escala del 1 al 5). De este modo se rubricarían las impresiones de Del Pino (2005) para España, donde las evaluaciones de la Administración Pública en general suelen ser muy negativas, en cambio cuando se les pregunta en concreto por los servicios públicos y las diferentes organizaciones e instituciones, las respuestas son más positivas. Para la autora, 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.

En términos generales se puede concluir:

- no se verifica correlación entre el tipo de burocracia y los niveles de confianza
- no se comprueba una dinámica descendente de la confianza en los últimos 15 años
- no se observan diferencias remarcables entre funcionarios y no funcionarios en relación a niveles de confianza en general o en funcionarios en particular.
- Los funcionarios que mayor confianza despiertan, son los profesores, médicos, y empleados de banca pública pero con una diferencia mínima respecto a funcionarios que atienden al público y algo mayor con los jueces

## II. CAUSAS DE DESCONFIANZA

### Factores aludidos por los entrevistados

Para conocer aquello que los propios interesados consideran causa de la confianza tomaremos en cuenta los determinantes de la confianza institucional sobre los que interroga Latinobarómetro, los problemas sobre los que pregunta la Encuesta de CAF (diferenciando en cada caso entre funcionarios y no funcionarios) y los factores externos e internos de la organización que identifican los entrevistados por OEA-CEPC y que podrían estar bloqueando el desarrollo de confianza.

En la Tabla 3 se observa que, para la media de ciudadanos latinoamericanos de 18 países de la región, un determinante central de la confianza es el que las instituciones traten a todos por igual. El 63% de los funcionarios entrevistados la considera la primera razón, seguida por la fiscalización que se lleva un 17% de las respuestas de los funcionarios. Las respuestas de los no funcionarios van en la misma dirección. No se observan diferencias entre funcionarios y ciudadanos.

Como es de esperarse, sí existen diferencias entre países, pero son menores. En Nicaragua el 72% de la población encuestada cree que la igualdad en el trato es determinante de la confianza, mientras que en El Salvador es el 47%. En igual sentido sucede con la fiscalización, en República Dominicana y en Chile el 21% de la población considera determinante este punto para la confianza, mientras que en México y Nicaragua los valores van del 8 al 9%, siendo en cualquier caso la segunda variable de importancia en la lista de posibles determinantes.

**Tabla 3.** Factores que se consideran los más importantes para determinar cuanta confianza se tiene en las instituciones públicas diferenciando funcionario de no funcionario.

Promedio América Latina		NO FUNCIONARIOS	FUNCIONARIOS
<b>Equidad y atención</b>	Si tratan a todos por igual	<b>62,55</b>	<b>63,00</b>
<b>Vinculados a la gestión</b>	El que sean fiscalizadas	<b>16,74</b>	<b>17,38</b>
	Si se interesan en lo que uno opina	0,63	0,51
	Si admiten responsabilidad cuando se equivocan	4,73	4,63
	La calidad de su liderazgo y gestión	2,12	3,19
<b>Performance</b>	Si cumplen sus promesas	2,88	2,10
	Si el servicio responde a mi necesidad	1,24	0,80
	Si entregan la información que se necesita	7,44	7,31
<b>Opinión entorno</b>	Lo que los amigos y la	0,93	0,72

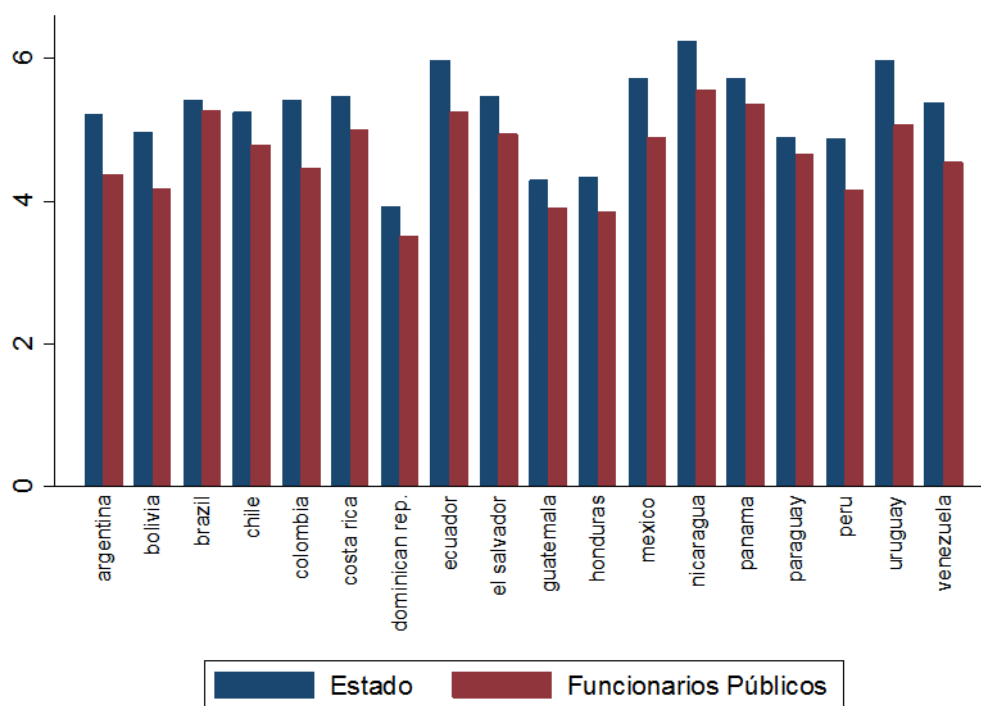
	familia dicen de él		
	Lo que los medios de comunicación dicen de él	0,74	0,36

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, 2008.

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

De la Tabla 3 no se deduce que la opinión que tenga la familia o los medios de comunicación (quienes en general reproducen y alimentan estereotipos) tenga una influencia importante en la confianza que los encuestados refieren respecto a las instituciones (reúne menos del 1% de las respuestas). Sin embargo, cuando se interroga a los ciudadanos y funcionarios sobre la eficacia del Estado y de los propios funcionarios, las respuestas no son tan positivas y parece dominar la percepción de ineficiencia de los funcionarios públicos en la casi mayoría de países y los Estados. La evaluación de eficiencia de los funcionarios, como se observa en el gráfico 4, apenas si llega a 4,5 de media en una escala de 1 a 10, mientras que la eficiencia del Estado se acerca a 5 puntos de media. En países como Nicaragua, Ecuador o Uruguay es donde las valoraciones son más positivas mientras que en República Dominicana y Honduras son más negativas.

**Gráfico 4.** Evaluación de la eficacia del Estado y los funcionarios públicos en América Latina. Año 2011.



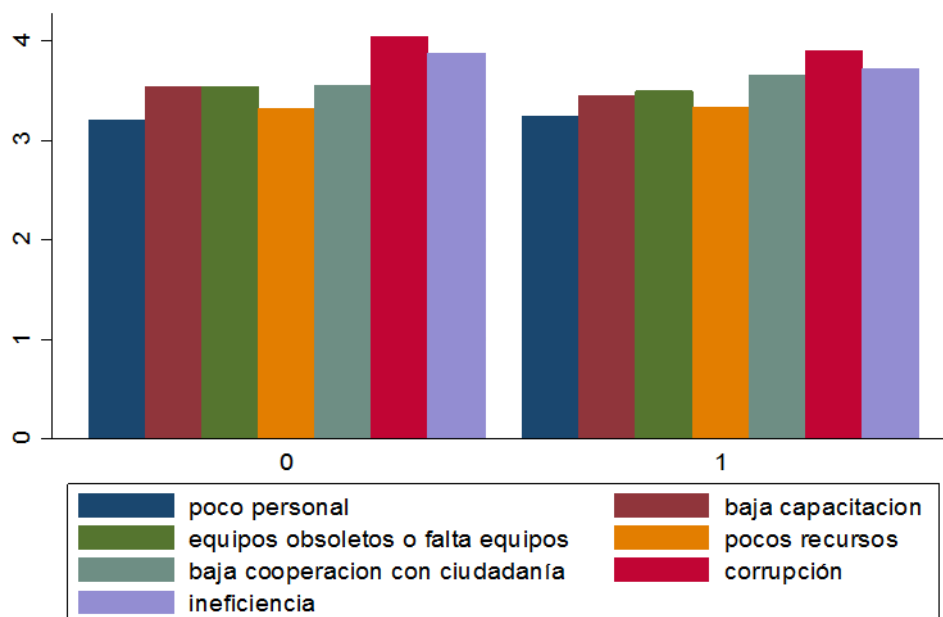
Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2011

Nota: Escala de 1 a 10 donde 1 es muy ineficiente y 10 muy eficiente.

En relación a los imaginarios sobre los funcionarios públicos, los datos de la encuesta CAF revelan que en una escala de 1 a 5 donde 1 es muy baja capacidad y 5 muy alta capacidad, los encuestados creen que la capacidad para brindar un buen servicio público del Estado Nación y de la Administración Local (provincial y municipal) promedia en ambos casos el 2,5. En Quito y Montevideo, los encuestados se ubican en el 3 mientras que en Quito o México no llegan al 2,3. En general la Administración Local siempre puntúa unas décimas menos que la Administración estatal, salvo en el caso de México y Panamá donde son iguales las valoraciones.

El tema de la corrupción es para funcionarios públicos como para no funcionarios el principal problema del sector según los datos de la encuesta CAF, seguido muy de cerca por la ineficiencia y baja cooperación que existe con la ciudadanía. Nuevamente, no se observan distancias importantes entre ciudadanía en general y funcionarios públicos. Las diferencias entre países tampoco son notorias, si bien es cierto que la percepción de corrupción supera los 4,5 puntos en San Pablo, en Montevideo (que es la metrópoli con menor valor en este punto) la percepción media de corrupción es cercana al 3,7, como se observa en el gráfico 5.

**Gráfico 5.** Problemas que enfrenta el sector público diferenciando ciudadano de funcionario.

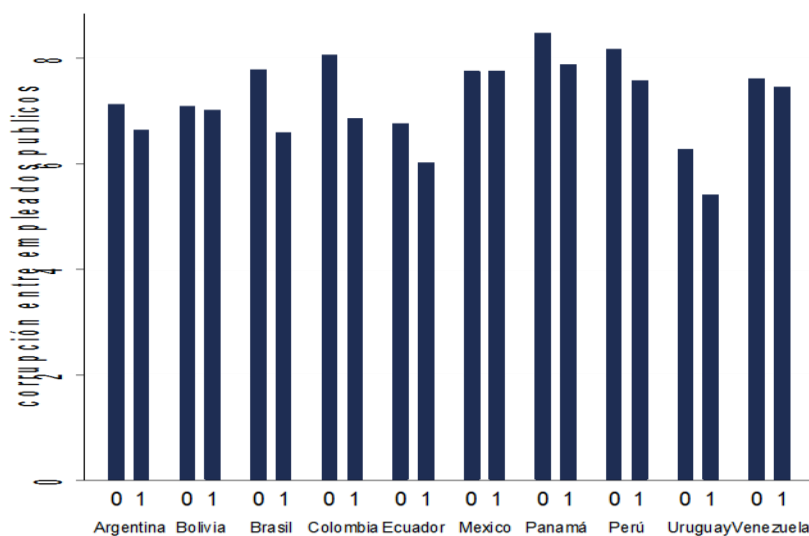


Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta CAF, 2014

Nota: ¿Qué tan de acuerdo se encuentra con que el sector público enfrenta los siguientes problemas para ofrecer un buen servicio? Escala de 1 a 5 donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo. Se distingue por ocupación del que responde, donde 1 es funcionario público y 0 es otro tipo de empleado en países seleccionados de América Latina.

En la misma encuesta de la CAF, la percepción de corrupción media de los ciudadanos es de 7,5 en una escala de 1 a 10, donde 1 es nada de corrupción y 10 corrupción total, y entre funcionarios públicos es de 6,8. Las variaciones entre los países (principales ciudades relevadas) no son extremas como pueden observarse en el Grafico 5. Ciudades como Quito o Montevideo reflejan una media en torno a 6 puntos mientras que en Panamá y Perú las medias se acercan y sobrepasan 8 puntos.

**Gráfico 6.** Evaluación Media de la percepción de corrupción entre funcionarios públicos en países seleccionados de América Latina. Año 2014



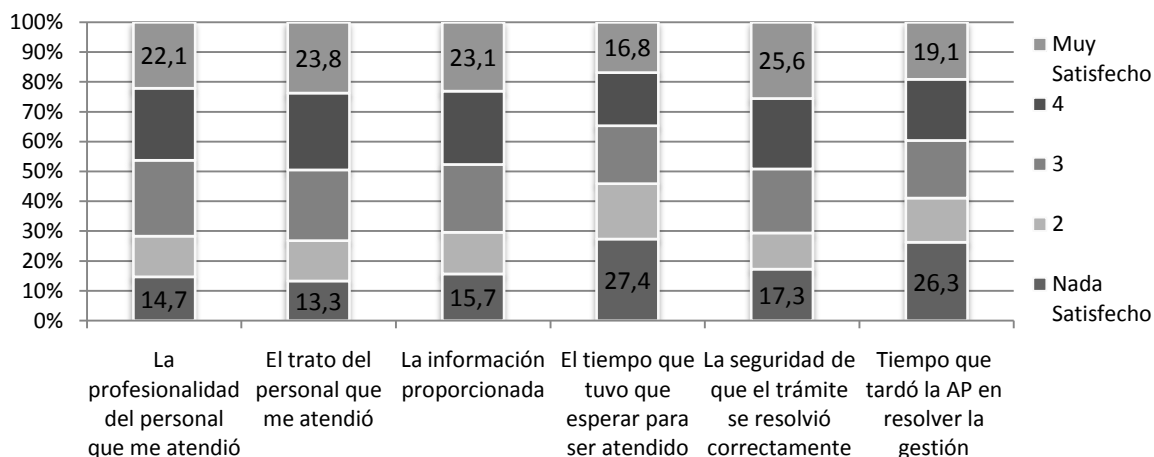
Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta CAF, 2014

Nota: Escala de 1 a 10 donde 1 es nada de corrupción y 10 corrupción total

Luego existe otra pregunta en la misma encuesta de la CAF donde se interroga a los sujetos si nunca denunciarían a un compañero por mala actuación o corrupción. En una escala de 1 a 5 donde 1 es totalmente en desacuerdo (=sí denunciaría) a 5 totalmente de acuerdo (=no denunciaría) el 50% de los encuestados se agrupa entre 1 y 2, sí denunciarían; mientras que el 25 % se agrupa entre 4 y 5, no denunciarían. En Colombia y Uruguay hay mayoría más clara de gente que denunciaría (media del 2,4), mientras que en Panamá es menos clara la respuesta (media de 2,9).

Si lo la corrupción o ineficiencia son los problemas que genéricamente se le atribuye a la Administración Pública, la respuesta es más precisa y se centra en otras dimensiones cuando se pregunta a aquellos que afirman haber acudido personalmente a alguna oficina de la AP para realizar algún trámite en los últimos 12 meses las respuestas. Para estos, se deduce que hay una mayor satisfacción con el trato del personal que la atiende, la información proporcionada y la seguridad de que el trámite se resolvió correctamente (50% de satisfacción) que con otras dimensiones como el tiempo tuvo que esperar para ser atendido y el tiempo que tardó en resolverse la gestión (32% y 40% respectivamente)

**Gráfico 7.** Satisfacción con la atención recibida por la AP. Media América Latina.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta CAF, 2014

Otra pregunta relevante que se realiza en la misma encuesta y que está destinada a evaluar la responsabilidad de los funcionarios en su quehacer, interroga sobre la preferencia de que los funcionarios públicos hagan lo que más conviene a la sociedad aunque ello afecte los intereses personales. En una escala de 1 a 5 donde 1 es totalmente en desacuerdo a 5 totalmente de acuerdo, el 49% está de acuerdo (y se agrupa entre los escalones 4 y 5) mientras que el 27% está en desacuerdo (y se agrupa entre los escalones 1 y 2). En Uruguay y Argentina es donde se verifican los mayores valores de acuerdo con que lo importante es hacer lo que conviene a la sociedad (media cercana a 4), mientras que en Colombia y México se registran los menores valores (media que no llega a 3).

Si se esquematizaran estas cuestiones que, si bien no responden directamente por las causas de la desconfianza sino sobre el malestar e insatisfacción con la Administración Pública y las actitudes hacia lo público y se las correlaciona con las tres dimensiones antes mencionadas de la confianza, se observaría que las diferencias entre funcionarios y no funcionarios son imperceptibles y que en todas las dimensiones las ciudades puntúan bajo. Luego, ambos actores están bastante de acuerdo en que servir a su comunidad es un deber cívico, menos de acuerdo o más indiferentes en que trabajar en el sector público es mejor que trabajar en el privado, creen que la corrupción está muy extendida entre los funcionarios y altísima, no tienen del todo claro si prefieren la imparcialidad en el trato del funcionario si ello los perjudica personalmente, están poco satisfechos con los servicios públicos.

En la tabla 4 y 5 se observan dichos resultados

**Tabla 4.** Actitudes y preferencias de funcionarios y no funcionarios sobre cuestiones vinculadas a las dimensiones de la confianza

medias	Afetivo		Procedimental		Racional
	Deber Cívico	Imagen de lo público	Corrupción	Imparcialidad	Satisfacción con servicios públicos
Media LA					
No Funcionario	4,03	3,08	7,46	3,32	2,21
Funcionario Público	4,14	3,44	6,88	3,46	2,25

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 5.** Actitudes y preferencias encuestados sobre cuestiones vinculadas a las dimensiones de la confianza por países.

Medias	Afectivo		Procedimental		Racional
Media	Deber Cívico	Imagen de lo público	Corrupción	Imparcialidad	Satisfacción con servicios públicos
Buenos Aires Argentina	4,24	3,08	7,11	3,84	2,22
La Paz Bolivia	3,81	3,35	7,18	3,30	1,98
San Pablo Brasil	3,97	3,55	7,74	3,63	1,75
Bogotá Colombia	4,04	3,31	7,97	2,81	2,20
Quito Ecuador	4,20	3,54	6,65	3,10	2,35
DF Mexico	3,99	2,92	7,89	2,91	2,73
C. de Panamá Panamá	4,37	2,36	8,15	3,41	2,20
Lima Perú	4,01	2,78	7,98	3,37	1,90
Montevideo Uruguay	4,07	3,57	6,16	3,84	2,54
Caracas Venezuela	3,72	3,18	7,53	3,01	1,92
<b>Media</b>	<b>4,04</b>	<b>3,16</b>	<b>7,44</b>	<b>3,32</b>	<b>2,18</b>
Min	1	1	1	1	1
Max	5	5	10	5	4

Fuente: Elaboración propia

Nota: Deber Cívico: considero que servir a mi comunidad es un deber cívico (1 totalmente en desacuerdo-5 totalmente de acuerdo); Imagen de lo público: trabajar en el sector público es siempre mejor que trabajar en el privado (1 totalmente en desacuerdo-5 totalmente de acuerdo); Corrupción: cuanta corrupción cree usted existe entre los funcionarios (1 nada-10 total) Imparcialidad: prefiero que los funcionarios públicos hagan lo que más conviene a la sociedad aunque ello afecte mis intereses personales (1 totalmente en desacuerdo-5 totalmente de acuerdo); satisfacción con el funcionamiento de los servicios públicos (1 nada satisfactoria y 4 muy satisfactoria)

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

Atento a esto les pedimos identifiquen factores externos e internos de la organización que podrían estar bloqueando el desarrollo de la confianza. Se les pide seleccionen hasta 3 factores en cada caso. Las respuestas se tabulan en la Tabla 4. Entre los factores externos destacan, primero los prejuicios hacia la propia administración (26%) y en segundo lugar la excesiva rigidez con que opera la AP (17%) y la poca participación (11%) esta última ligada más al proceso de provisión de servicios. En menos medida se cree que factores económicos sean los culpables (20%) o cuestiones de índole política o funcionamiento de la democracia (26% entre todas las respuestas).

En relación a los factores internos, la respuesta que acumula más puntos es: dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno (17%) seguida por fallos en la administración,

coordinación, dirección y control de las tareas relacionadas con el desarrollo de iniciativas públicas (15%), ambas ligadas a temas de proceso. Las cuestiones identificadas como propias del proceso se llevan el 67% de las respuestas, mientras que las de índole económica solo el 23% y las políticas el 8%.

**Tabla 6.** Factores internos y externos que bloquean la confianza de los ciudadanos en la AP  
Porcentajes de respuestas.

<b>Factores externos</b>		<b>Porcentaje %</b>
<b>Prejuicios</b>	Opinión desfavorable de la población hacia las entidades del gobierno, partidos y la clase política.	<b>26</b>
<b>Proceso</b>	Excesiva rigidez del marco normativo que regula el funcionamiento de la Administración.	<b>17</b>
	Escasa participación de la población en reuniones, discusiones y decisiones sobre los temas que les afectan.	11
<b>Económicos</b>	Limitaciones en las iniciativas del gobierno por restricciones presupuestarias.	11
	Evolución negativa de la economía nacional y/o local (ciclos económicos).	9
<b>Políticos</b>	Inestabilidad política derivada del sistema de partidos y sistema electoral.	6
	Deficiente ejercicio de sus competencias por parte del gobierno.	6
	Dificultad para establecer acuerdos de cooperación (alianzas, coaliciones) con otros niveles de gobierno.	4
	Falta de coincidencia efectiva entre el partido de gobierno y el partido de la mayoría en el poder legislativo.	4
	Conflictos entre los poderes del Estado.	2
	Exclusión de las principales demandas ciudadanas de la agenda de discusión de las campañas electorales.	2
<b>otros</b>		2
<b>Factores internos</b>		<b>Porcentaje %</b>
<b>Proceso</b>	Dificultad para modificar o adaptar los procedimientos a los cambios del entorno.	<b>17</b>
	Fallos en la administración, coordinación, dirección y control de las tareas relacionadas con el desarrollo de iniciativas públicas.	<b>15</b>
	Lentitud en la toma de decisiones sobre las tareas de gestión interna.	13
	Excesiva aplicación de procedimientos internos.	13
	Deficiente cualificación de los funcionarios y técnicos de la Administración para cumplir con sus tareas.	9
<b>económico</b>	Insuficientes recursos tecnológicos.	4
	Deficiencia en los recursos logísticos disponibles (mobiliario, equipos de transporte, material de oficina etc.).	4
	Limitaciones presupuestarias para financiar iniciativas de impacto social.	15
<b>político</b>	Insuficiente personal en la gestión de los procedimientos y tareas programadas.	8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta OEA- CEPC, 2015

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

Sistematizando los hallazgos en relación a las causas de la desconfianza explicitadas cabe destacar:

- Según los datos de Latinobarómetro, la principal causa es la inequidad en el trato, la cual se vincula al proceso de prestación de servicios. La opinión de funcionarios y ciudadanos es similar, y dicha respuesta se lleva más del 60% de las menciones en ambos casos. Asimismo la lectura de ineficiencia de los funcionarios y el Estado es alta en ambos casos y en la mayoría de los casos las medias rondan los 5 puntos en una escala de 1 a 10, con lo cual se cree que los funcionarios no son eficientes ni ineficientes.
- En relación a los datos de la Encuesta CAF, es la corrupción y la ineficiencia tanto para funcionarios como ciudadanos la causa de que las instituciones públicas funcionen mal.



Ambas cuestiones se relacionan tanto con el proceso como con el resultado del accionar público. Luego, solo el 50% de los encuestados denunciarían a un compañero por mala actuación o corrupción y un 49% prefiere que los funcionarios públicos hagan lo que más conviene a la sociedad aunque ello afecte sus intereses personales. Luego si se presta atención a indicadores asociados a la dimensión afectiva de la confianza como el sentido de deber cívico, se observan valores medios altos, en cambio no se considera en términos generales que trabajar en el sector público sea mejor que en el privado. En relación a la dimensión del proceso, se verifica una alta percepción de corrupción y una leve preferencia por que los funcionarios públicos hagan lo que más conviene a la sociedad cuando ello afecte mis intereses personales. La satisfacción con los servicios públicos es baja y se define como baja satisfacción.

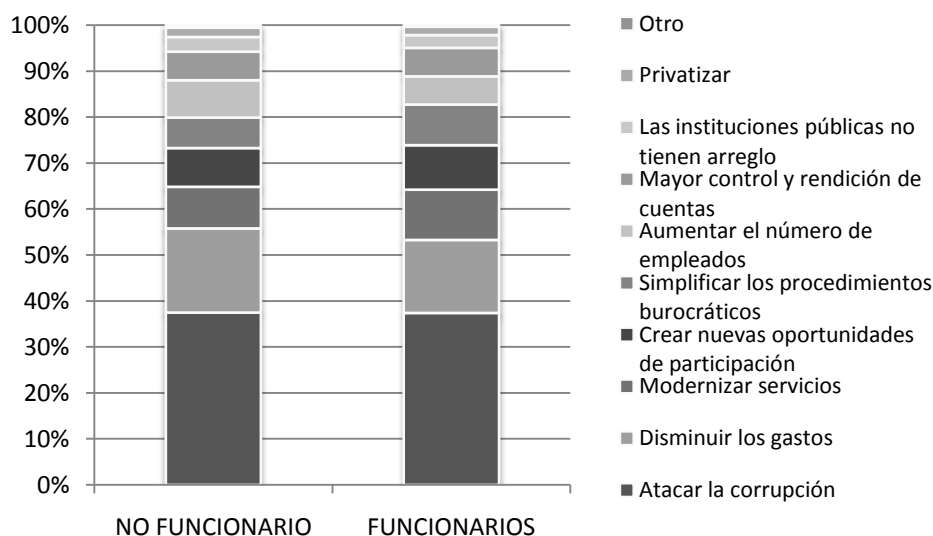
- La información obtenida de la encuesta OEA refleja que los funcionarios observan con preocupación hacia dentro de la institución la dificultad para adaptarse al entorno y los fallos en la propia administración en relación a la coordinación, dirección control de tareas de iniciativa pública. Hacia afuera, atribuyen la desconfianza a prejuicios y a la excesiva rigidez de su marco normativo.

### **III. SOLUCIONES PARA LA DESCONFIANZA**

En atención a los resultados obtenidos, parece claro que hay dimensiones afectivas y propias de imaginarios que las políticas públicas deberían empezar a tener en cuenta, pero, en general, tanto ciudadanos como funcionarios atribuyen las causas de la desconfianza a factores vinculados al proceso de la propia administración, a su poca parcialidad y corrupción o a la falta de equidad en el trato. Por ello, muchas de las soluciones a la desconfianza radican en reformas en el funcionamiento de la administración pública y abarcan tanto los temas de competencia como de valores que la OCDE señala.

En Latinobarómetro no existe una pregunta que indague sobre cómo crear o reconstruir la confianza, pero en 2002, se realizó una pregunta sobre el aspecto que los encuestados consideran más importante para mejorar las instituciones. Las respuestas que más frecuencia reúnen son la de atacar la corrupción que se lleva casi el 40 % de los votos tanto entre funcionarios como entre quienes no lo son, seguida por el consejo de disminuir gastos que reúne entre el 16 y 18 % de las respuestas. La importancia de introducir dinámicas de participación recoge en torno al 9% de las respuestas. Solo en torno al 3% de los encuestados cree que las instituciones no tienen arreglo y cerca del 2% propone la privatización. No se verifican diferencias entre las opiniones de funcionarios y no funcionarios.

**Grafico 8.** Aspectos más importantes para mejorar las instituciones diferenciando entre funcionarios y no funcionarios. Media para América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, 2002

En la encuesta de CAF no existen tampoco preguntas concretas sobre las acciones a emprender.

En la encuesta propia que hicimos con ayuda de OEA, preguntamos por **las acciones emprendidas y por los ejes que consideran deberían abordarse a futuro.**

Como era de esperarse 14 de los 20 encuestados creen que, la participación de los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios públicos, permite construir ciudadanía y confianza en el gobierno (por encima o independientemente de los ahorros de costo, mejora en la calidad y efectividad de la provisión, o productividad). Sin embargo, a diferencia de lo esperado, sólo 11 de los 20 encuestados afirman se han creado unidades responsables o desarrollado planes concretos en sus países para abordar el tema de la desconfianza política o de la profundización democrática y solo 2 países mencionan a la participación como una estrategia desarrollada a tal efecto.

En lo que atañe a las acciones desarrolladas para mejorar la confianza, la respuesta más frecuente es la de políticas de transparencia (5 países la mencionan) y referencia a publicación de información y mayor acceso a datos públicos, la segunda respuesta es digitalización y agilización de trámites (3 menciones) y políticas de difusión de del quehacer de la Administración Pública (3 menciones también). Solo dos países mencionan la participación ciudadana y el resto se divide entre quienes priorizan la comunicación como estrategia de mejora de imagen, quienes se enfocaron en mejorar los tiempos de respuesta a quejas y sugerencias o quienes apostaron por mejorar la cercanía y la amabilidad de sus funcionarios en la atención al público. Hay un país, Uruguay, que dice haberse enfocados en todas las estrategias antes mencionadas.

Ninguno de los encuestados refirió como estrategia el uso de redes sociales, la creación de portales web o la integración de actores como ONG o Asociaciones en labores públicas

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

Bolivia, Ecuador, Venezuela y Honduras son países de la región que no forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, una conocida iniciativa en el marco de la cual 75 países y 15 gobiernos subnacionales a la fecha han realizado compromisos en pos del buen gobierno. Decir algo sobre los países que forman parte de la OGP. No obstante, los especialistas consultados también plantean la transparencia, digitalización, consulta y escucha a la ciudadanía y rendición de cuenta (pilares de dicha iniciativa) como los principales ejes en los que debería trabajar la Administración Pública.

**Tabla 7.** Acciones emprendidas y principales ejes a trabajar

	Principales acciones emprendidas	Principales ejes sobre los que debería trabajar la Administración Pública		
<b>Argentina</b>	Políticas de comunicación, mejorar imagen	Escucha y consulta a la ciudadanía,	Mayor justicia social	
<b>Bolivia</b>	Digitalización y mayor rapidez	Transparencia	Mayor justicia social	
<b>Brazil</b>	Transparencia	Escucha y consulta a la ciudadanía,	Comunicar mejor	Co-producción de servicios públicos
<b>Chile</b>	Participación ciudadana	Co-producción de servicios públicos		
<b>Colombia</b>	Transparencia	Transparencia	Escucha y consulta a la ciudadanía,	Comunicar mejor
<b>Costa Rica</b>	Transparencia y Participación ciudadana	Rendición de cuenta	Transparencia	Mayor justicia social
<b>Ecuador</b>	Difusión de los resultados	Transparencia	Escucha y consulta a la ciudadanía	
<b>Guatemala</b>	Difusión de los resultados	Transparencia	Apertura e integración	
<b>Honduras</b>	Transparencia	Transparencia	Rendición de cuenta	Mayor justicia social
<b>México</b>	Digitalización y mayor rapidez	Transparencia	Apertura e integración	Comunicar mejor
<b>Panamá</b>	Pronta respuesta a quejas y reclamos	Apertura e integración	Co-producción de servicios públicos	
<b>Paraguay</b>	Transparencia	Transparencia	Comunicar mejor	
<b>Perú</b>	Difusión de los resultados y Digitalización y mayor rapidez	Mayor justicia social	Transparencia,	Comunicar mejor
<b>Rep. Dominicana</b>	Más amabilidad y cercanía en la atención al público	Comunicar mejor	Co-producción de servicios públicos	
<b>Uruguay</b>	Todas las anteriores	Apertura e integración	Comunicar mejor	

Elaboración propia en base a datos de encuesta OEA CEPC, 2015

## Conclusiones

El objetivo de este trabajo era poner sobre la mesa y confrontar las actitudes y percepciones de ciudadanos y funcionarios públicos sobre la Administración Pública. La finalidad del trabajo era doble. En primer término, se deseaba conocer el estado de la cuestión, no existen casi estudios sobre la materia en América Latina pese a la demostrada relevancia de la confianza para el ejercicio de la gobernanza. Para conocer con certeza y obtener información robusta, creímos conveniente utilizar tres fuentes de datos diferentes, dos encuestas ciudadanas y otra enfocada en expertos en la gestión pública. La segunda finalidad era verificar similitudes y diferencias entre países y entre actores para poder interpretar mejor los datos y tener herramientas más precisa en el diseño de soluciones.

Sistematizando los hallazgos obtenidos, puede afirmarse lo siguiente:

- Existen una brecha de 10 puntos en los niveles de confianza general en la Administración Pública entre funcionarios y ciudadanos, pero en resto de las dimensiones analizadas existe una similitud constante entre ambos.
- Las diferencias entre países tampoco son significativas, puede haber diferencia en el grado o intensidad pero no en la dirección de los resultados. Todos se mueven en la misma tendencia.
- Enorme intranquilidad en lo que refiere a percepción de corrupción
- Un reclamo masivo por igualdad en el trato pero paradójicamente una dudosa preferencia por que se haga siempre lo que conviene a la sociedad si ello afecta su propio interés personal y un disposición leve a denunciar a un compañero por mala actuación o corrupción.

La primera pregunta que surge es: ¿a qué se debe la semejanza de actitudes entre funcionarios y ciudadanos? Tomando como referencia la teoría, se esperaba encontrar mayores diferencias, especialmente en relación a los imaginarios y percepciones generalizadas que suelen emparentarse con prejuicios sociales. También era esperable encontrar diferencias en sentimiento de orgullo y compromiso con lo público. ¿Estamos ante un clima de época de desafección y desencanto que abarca a unos y otros?

Las coincidencias halladas conducen a pensar que la implementación de reformas en pos de la mejora de la confianza podría estar legitimada y facilitada a razón de la concomitancia de puntos de vista. Sin embargo si no hay creencias diferentes sino intereses en juego y estamos entrampados en un problema de acción colectiva puede que todos estamos de acuerdo que siempre debe hacerse lo correcto salvo que ello nos afecta.

La segunda pregunta que surge es: ¿por qué todos los países se comportan igual pese a las claras diferencias que existen entre ellos no solo en niveles de desarrollo y eficacia estatal sino en tipo de burocracias? ¿Por qué países como Chile o Brazil donde el desarrollo y eficacia estatal son alta y el modelo de burocracia es meritocrática, se observa tanta desconfianza? ¿Puede la desigualdad social por sí explicar esto? Habrá que formular hipótesis ad hoc para cada país?

En tercer lugar, ¿por qué la corrupción sigue siendo el problema más grave? ¿De nada han servido todas las políticas implementadas para acabar con ella? ¿Por qué los ciudadanos y funcionarios no están más dispuestos a denunciar? ¿Hay miedo a ser penalizado socialmente o laboralmente o sensación de impunidad?

Por último, ¿cómo lidiar con trampas de acción colectiva, donde todos queremos que se cumpla la ley pero un 25% de los encuestados reclama no se cumpla si eso no lo beneficia?

El puzzle de la desconfianza es complejo, de momento tenemos algunas piezas. La mayoría de la literatura coincide en afirmar que una manera de mejorar la confianza es alentar los esfuerzos de construcción comunitaria, promover el involucramiento de los ciudadanos en el proceso, establecer una cultura organizacional que enfatice la cultura de la ciudadanía, reformar las burocracias orientadas a procedimientos, abrazar una sociedad más diversa y deliberativa (Yang, 2005:238). Probablemente todo ello sea necesario y útil y en cierto modo se encuentra recogido en la mayoría de las políticas y planes de acción de gobierno abierto de los gobiernos, pero también sigue persistiendo problemas más profundos y de difícil solución como la corrupción y la baja cultura de la legalidad que hacen difícil la emergencia de confianzas mutuas.

Futuros estudios deberían quizá centrarse en profundidad en algunos países concretos de la región y examinar algunas organizaciones específicas de la AP y el impacto que los procesos de construcción colectiva y participación tienen en la revitalización de los lazos entre funcionarios y ciudadanos.

## Referencias Bibliográficas

- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration* , 60 (1), 91–115.
- Brix, H., Lust, E., & Woolcock, M. (2015). *Trust, Voice, and Incentives : Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington: World Bank.
- Brugué, Q., Feu, J., & Güemes, C. (s.f.). Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática . *MIMEO* .
- CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Bogotá , Colombia: Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estad.
- Del Pino, E. (2005). Attitudes, Performance, And Institutions. Spanish Citizens and Public Administration. *Public Performance & Management Review* , 28 (4), 512–531.
- García-Pelayo, M. (1974). *Burocracia y tecnocracia y otros escritos* . Madrid: Alianza Editorial.
- Goodsell, C. (1985). *The Case For Bureaucracy* . New Jersey: Chatam House Printing.
- Güemes, C. (2015). (Des) Confianza en el Sector Público: ¿síntomas de un bajo rendimiento de los gobiernos y las burocracias latinoamericanas? En L. (coord), *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*. (págs. 109-125). Madrid: Marcial Pons, IELAT-CAF.
- Güemes, C., & Brugué, Q. (2017). Confianza y Gobierno Abierto en América Latina. En A. Nasser, & A. R. Ramírez- Alujas, *Desde Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe: hacia una nueva arquitectura para enfrentar los desafíos de la agenda 2013 para el Desarrollo Sostenible* (págs. 253-282). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) .
- Güemes, C., & Ramírez-Alujas, Á. (2013). Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana. En J. A.-A. Andrés Hofmann, *La promesa del Gobierno Abierto* (págs. 193-223 ). CreativeCommons. .
- Guerrero, A. (2011). *Rebuilding trust in government via service delivery: The case of Medellin, Colombia*. Washington, DC: World Bank.
- Guerrero, A. (2011). *Rebuilding Trust in Government via Service Delivery: The Case of Medellin, Colombia*. World Bank.
- IIAS. (2014). *Improving Administrative Sciences Worldwide*. Rio de Janeiro: Report of International Congress of IIAS Trust in Public Administration.
- IIAS. (2015). *Key Lessons from Research on Trust in Public Administration: Contribution of the International Institute of Administrative Sciences*. Report to the 14th Session of the Committee of Experts on Public Administration.
- Khodyakov, D. (2007). Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach. *Sociology* , 115-132.
- Lewis, D., & Weigert, A. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Force* , 63 (4), 967-985.
- Miller, A. H. (1991). “Confidence in Government During the 1980s. *American Politics Quarterly* , 19 (2), 147-173.
- Möllering, G. (2006). *Trust beyond risk The leap of Faith*. Oxford: Elsevier.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press.
- OECD . (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust* . Paris: OECD Publishing.
- Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science* , 6, 129-142.

- Pollitt, C., Bouckaert, G., & Löffler, E. (2006). *Making Quality Sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce, Co-evaluate*. Tampere: Report of the Scientific rapporteurs 4QC – 4th Quality Conference for Public Administrations in the EU Making Quality Sustainable.
- Raaphorst, N. (2013). Public officials' expectations about citizens' unknown intentions and behaviour The role of trust in the public encounter . *Paper prepared for the NIG Annual Work Conference* . Enschede, The Netherlands .
- Sims, H. (2001). *Public Confidence in Government, and Government Service Delivery*. Ottawa: Canadian: Centre for Management Development.
- 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., & Lahat, L. (2016). Do Public Officials Trust Citizens? A Welfare State Perspective. . *Social Policy & Administration* , doi: 10.1111/spol.12234.
- 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.
- Wences, I., & Güemes, C. (2016). Democracia republicana y confianza en América latina: la esperanza que no llega, que no alcanza . *Andamios, Revista de Investigación social* , 13 (30), 13-38.
- Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review* , 65 (3), 273-285.