

Confianza en la administración pública

Trust in the Public Administration

Cecilia Güemes
Universidad Carlos III de Madrid
cguemes@clio.uc3m.es

Recibido / received: 15/05/2018
Aceptado / accepted: 15/08/2018

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4353>

Resumen

En esta voz se buscará: 1) destacar la importancia de la confianza en la Administración Pública; 2) arribar a una definición y caracterización de la confianza en la Administración Pública; 3) analizar las causas y factores que explican su presencia/ausencia en determinadas sociedades, 4) sistematizar diferentes propuestas que se debaten actualmente con el objetivo de crear, reconstruir y/o recuperar la confianza institucional.

Palabras clave

Confianza, Administración Pública, Procesos Imparciales y Justos, Resultados, Imaginarios Sociales.

Abstract

The aims of this study are: (1) to highlight the importance of trust in the Public Administration; (2) to arrive at a definition and characterization of trust in the Public Administration; (3) to analyze the causes and factors that explain its presence/absence in certain societies; and (4) to systematize different proposals that are currently being debated with the objective of creating, rebuilding and/or recovering institutional trust.

Keywords

Trust, Public Administration, Fair Processes, Output, Social Imaginaries.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Definición y caracterización. 3. Causas y factores. 4. Crear o reconstruir confianza.

1. Introducción

¿Por qué hablar de la creación y promoción de la confianza en sociedades donde la clave de su sistema político liberal presupone la desconfianza ciudadana en los gobernantes? Sin desconfianza no hay vigilancia, control, pedido de rendición de cuentas, ni transparencia. Los desconfiados serían ciudadanos críticos, insatisfechos con el funcionamiento democrático que con base en una saludable precaución,



vigilan, se quejan y terminan impulsando reformas institucionales que profundizan la democracia (Norris, 1999). Sin embargo, en escenarios donde domina la desconfianza los actores sociales se resisten a pagar impuestos, obedecer la ley o entrar en relaciones con otros, priorizan beneficios inmediatos y prefieren actitudes oportunistas y de aversión al riesgo. Esto, incrementa la necesidad de monitorizar y reforzar los sistemas de cumplimiento de la ley (Offe, 1999; OECD, 2013; Herreros, 2002).

La razón principal para hablar de la confianza no son los fallos o problemas que pueda tener el modelo liberal en la práctica; para que la desconfianza sea sinónimo de vigilancia se demanda ciudadanos informados, educados y con tiempo suficiente para ejercer labores de control y reclamo. Tampoco la garantía de que el cumplimiento de la ley ahorre costes en vigilancia social. La confianza es relevante en tanto nuestros sistemas políticos apuestan por la gobernanza como modelo de gestión social. Si la gobernanza se realiza a partir del codiseño, codecisión, coproducción, coimplementación y coevaluación, la coordinación entre actores diferentes es la piedra de toque de la misma y la confianza un asunto de gran relevancia. Sin confianza la colaboración se antoja improbable y, en el caso de que exista, dicha colaboración será episódica o coyuntural y no un elemento que permita pensar en la participación ciudadana en la co-gestión de lo público.

La confianza institucional (y la confianza en la Administración Pública) es fundamental para el funcionamiento y eficiencia de nuestros sistemas políticos en tanto principios liberales se combinan (queriendo o sin querer) con principios republicanos en el diseño de los sistemas actuales (Wences y Güemes, 2016). Esto también explica porque organismos internacionales promotores de la democracia liberal se preocupan en los últimos años por incorporar a la confianza entre sus objetos de análisis (OECD, 2013 y 2017; OGP, 2017).

¿Y por qué ocuparnos de la confianza en la Administración Pública? Porque es una institución que perdura con los cambios de gobiernos y es quien coordina el ejercicio de la gobernanza. Aunque la burocracia es algo feo de lo que nadie quiere hablar, (salvo que esté uno enojado y quiera usar la palabra para insultar) es algo que, incluso a los liberales económicos, preocupa. Los servidores públicos son esas personas que educan en escuelas, que curan en los hospitales, que recogen la basura de las calles, que se desplazan a los barrios y ayudan a resolver cuestiones familiares, que hacen posible que usted tenga un pasaporte o DNI para poder ejercer derechos como el voto, que controlan y previenen la violencia en las calles, que investigan en las universidades... Son aquellas personas que prestan lo que llamamos servicios públicos y garantizan que se hagan realidad los derechos consagrados en nuestras constituciones y leyes. Si la ciudadanía está llamada a colaborar con el quehacer de las administraciones públicas y participar en las decisiones que las afectan, la confianza en la administración pública y de esta en la ciudadanía es un elemento que predice la cooperación (Güemes, 2016 y 2017).

2. Definición y caracterización

En una voz previa consideramos a la confianza social como una percepción sobre los otros y el contexto, que se construye en el marco de ciertas estructuras e imaginarios sociales como subproducto de experiencias cotidianas, aprendizajes informales e información disponible (Güemes, 2016).

En dicha oportunidad, sugeríamos que la confianza, a veces entendida como una actitud, otras veces como una percepción, era un proceso dinámico asentado en un análisis del pasado pero también en expectativas sobre el futuro. Lo mismo sucede

con la confianza en las instituciones y, más específicamente, con la confianza en la Administración Pública. La confianza tiene un correlato cognitivo/racional (que implica evaluar información pasada y presente del entorno), otro afectivo/emocional (vinculado a socialización primaria y secundaria, a las expectativas de futuro y a la suspensión de la duda sobre aquello en lo que se confía) y otro sociológico/rutinario (basado en la presuposición de que los otros actuarán de modos correctos) (Lewis y Weigert, 1985; Möllering, 2006).

En el caso de la confianza en la Administración Pública (AP), tema que nos ocupa ahora, diremos que a veces sirve 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 AP como una expectativa positiva de los ciudadanos (residentes de una comunidad) respecto a las intenciones y comportamiento de los funcionarios y empleados públicos que descansa en aspectos racionales, afectivos y sociales y que facilita la interacción entre ambos en el desarrollo de procesos colaborativos y participativos.

3. Causas y factores

Esquemáticamente, 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 (Güemes, 2015).

Las “procesalistas o procedimentales”, 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. En igual sentido, el trabajo de Tyler y Hou (2002) comprueba cómo, a corto plazo, la confianza se genera a partir del trato que reciben los ciudadanos de las autoridades que ejecutan la ley como son los policías y jueces. Cuando los ciudadanos creen sus comportamientos son acorde a un proceso justo y los motivos de dichas autoridades son confiables aumenta la cooperación con ellas y, a largo plazo, se van configurando orientaciones sociales favorables a las autoridades legales y a los miembros de la comunidad que refuerzan la legitimidad de las instituciones.

Por su parte, las que desarrollan un 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. 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 igual sentido 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. Levi y Stoker (2000) argumentan que la desconfianza y desafección no son consecuencia directa de un descontento con la gestión, sin embargo, los efectos de la evaluación negativa de la gestión a largo plazo serían importantes para explicar un sentimiento negativo hacia cargos políticos y a las instituciones.

A modo de sincretismo, 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.

La última de las interpretaciones daría paso a un tercer enfoque que reivindicaría el papel de los imaginarios y los determinantes culturales en la construcción de la confianza (Van de Walleet. al. 2008; Bouckaert, 2012). 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. El trabajo de Rothstein (2000 y 2005) demuestra cómo la confianza es una creencia que, por un lado, deriva de la definición del “nosotros” y valoraciones morales que se van construyendo acerca de los “otros” y, por otro, está estrechamente ligada a las memorias históricas colectivas. La confianza necesita una idea de “nosotros” que articule el relato y suerte individual con la social. Asimismo, si consideramos a la confianza en el servicio civil como una actitud que se basa en sentimientos y que es primordialmente afectiva, también deberían tener un fuerte peso las ideas de patriotismo o identidad cultural (Norris, 2011: 189) e incluso el legado y las orientaciones autoritarias podrían jugar un rol más importante que el desempeño para explicar la confianza en países asiáticos (Ma & Yang, 2014).

En suma, los resultado de las investigaciones citadas generan elementos para creer que, si reformamos el proceso y lo hacemos más legítimo, transparente y equitativo (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, pero también es preciso crear imágenes y relatos sobre las instituciones que nos afecten emocionalmente antes que racionalmente.

Dicho todo esto, la pregunta que surge es: cómo cambiar estados de desconfianza en confianza, para aceitar las relaciones entre ciudadanía e instituciones y fomentar la cooperación entre ellas que la gobernanza demanda.

4. Crear o reconstruir confianza

Si bien es cierto que allí donde no hay confianza normalmente es porque hay una profunda desconfianza, creemos analíticamente relevante distinguir dos escenarios diferentes. El primero refiere a la pérdida de confianza, lo que presupone que antes existía confianza pero por alguna razón ésta se fue deteriorando, desgastando o perdiendo. El segundo es propio de un clima de desafección institucional y ausencia crónica de confianza social e institucional, en estos casos nunca existió confianza o siempre existió poca confianza. La diferencia estaría dada no solo en el grado o intensidad del problema sino en la construcción histórica e institucional de cada tipo de sociedad y en las memorias y relatos preexistentes.

En el primer tipo de escenario encajan mejor los casos europeos, donde la crisis económica y la emergencia de escándalos flagrantes de corrupción han sido determinantes en la pérdida de confianza en las instituciones y en el enojo ciudadano.

En el segundo se pueden ubicar los países latinoamericanos, donde la baja eficacia estatal y debilidades de la propia administración, sumadas a la complicada relación que históricamente se establece entre las instituciones de gobierno y los ciudadanos, marcan y dan forma a relaciones apáticas y a la indiferencia.

En cualquiera de los casos la desconfianza es una actitud estable en el tiempo y que se resiste a la nueva información que podría contradecirla, que suscita sospecha y cinismo. Aquellos que han aprendido a desconfiar se reafirman en sus creencias de que el riesgo de la confianza es demasiado alto de asumir y la desconfianza se auto-refuerza. Por ello, el proceso en virtud del cual una sociedad pasa de ser desconfiada a ser confiada supone cambios profundos en los estados mentales y en las creencias cognitivas de los sujetos. Sin embargo, consideramos que los hechos, razones y emociones que hay detrás de cada tipo son diferentes y por ello la comprensión reclama distinciones. En donde la confianza no existía la desconfianza es más profunda y carece de referencias o asidero. Pensando en Latinoamérica ello probablemente responda a que las instituciones no han logrado consolidarse como tales en el sentido weberiano, como actores imparciales, de acceso meritocrático, que aplican leyes generales y procedimientos estandarizados de modo igualitario. También porque otras instituciones informales basadas en confianzas personalizadas regulan la vida social en paralelo y en competencia con las instituciones formales. Las reglas del juego no las marcan principalmente las instituciones formales como la ley sino también las instituciones sociales informales y la moral individual. Construir confianza en instituciones en estos escenarios es mucho más complejo que en los otros casos y requiere esfuerzos en varias dimensiones (Güemes y Wences, próximamente).

Por el contrario, en los casos donde la confianza ha sido dañada, la literatura insiste en las dificultades de su restauración pero las vías son menos complejas y cuando los individuos observan una serie de acciones consistentes la confianza puede recrearse. En casos de eventos anti-éticos o escándalos de corrupción, las respuestas inmediatas y de rechazo contundente son el primer paso. Luego debe indagarse lo sucedido para poder explicarlo hacia dentro de la organización y comunicarlo hacia fuera. Sobre las herramientas a implementar, dependerá del caso de que se trate. Pero debe estar claro que las disculpas y compensaciones no alcanzan si no hay cambios estructurales y culturales y el establecimiento de controles formales e informales que prevengan hechos futuros. Las medidas de apertura y transparencia podrían ser útiles para reconducir el camino y recomponer el lazo dañado (Kramer y Lewicki, 2010; Gillespie, Diez y Lockey, 2014).

Por su parte, existen cuasi nulas referencias de cómo proceder cuando se parte de niveles de apatía o desconfianza generalizada o crónica hacia las instituciones. El trabajo de Berman (1997) analiza las actitudes de los ciudadanos y el cinismo respecto a una serie de estrategias de información, participación y reputación que implementan los gobiernos. Sus conclusiones destacan: a) las estrategias que se asocian con la disminución del cinismo, como son la realización de grupos de discusión con ciudadanos, las respuestas inmediatas a preguntas y quejas ciudadanas, las encuestas para identificar preferencias de los ciudadanos y reuniones regulares con activistas; b) la importancia de las condiciones sociales y económicas sobre el cinismo. Ciudades con poblaciones más educadas, altos niveles de riqueza y baja delincuencia tienen menos cinismo.

En términos operativos, asumir las dificultades de la potenciación de la confianza y la necesidad de respuestas integrales (racional, emocional y social) debería ser el primer paso para pensar en crear confianza. Lo segundo, es definir qué organización pública es con la que tratamos, que historia y régimen burocrático

domina (meritocrática, clásica o clientelar), su ámbito de actuación (si es nacional, regional o local), si presta servicios tangibles o intangibles (sanidad o defensa), si se relaciona con los ciudadanos o no (si media atención al público o no), etc. Fomentar la confianza demanda delinear previamente y con el mayor detalle posible el objeto de estudio, para ello urge, tanto una arqueología de la institución que nos arroje información sobre su configuración histórica, como una investigación profunda sobre su desempeño y caracterización actual.

Hechas estas aclaraciones, recuperamos cuatro ámbitos de acción que las Administraciones no deberían perder de vista para mejorar la confianza ciudadana en ellas (Güemes y Brugué, 2017).

1) Información sobre el desempeño y acción de las administraciones. Muchas veces la desconfianza en la institución responde a que los ciudadanos no saben muy bien qué es lo que hace la organización ni su rendimiento efectivo y se guían por alguna anécdota que escucharon o lo que los medios dicen. En dichos casos, las campañas de rendición de cuenta y comunicación institucional suelen ser muy efectivas para sensibilizar a la población sobre la importancia de la organización pública y su vocación de servicio. Si se sostiene en el tiempo y se articula debidamente, los relatos basados en información pueden ir creando nuevos imaginarios.

2) Productos de calidad. La insatisfacción con los servicios y bienes recibidos o la baja cobertura de los mismos, suele también ser un factor de relevancia a partir del cual se evalúa a la administración pública, aunque no sea el más importante. Las reformas en la gestión, orientadas a mejorar el rendimiento de las organizaciones, y las políticas sociales suelen ser la clave en este aspecto.

3) Procesos imparciales y abiertos. Cuando los ciudadanos visualizan cómo algunos de sus compatriotas acceden de modo más rápido y fluido a ciertos servicios como obtener una cita médica o un documento, la sensación de injusticia bloquea cualquier afecto hacia la institución. Igualmente, cuando la posibilidad de dialogar o participar en decisiones públicas que afectan a los ciudadanos está vedada a la intervención ciudadana. Fomentar procesos justos e imparciales, atacar la corrupción e introducir herramientas de participación son vías privilegiadas para crear confianza.

4) Imaginarios y Prejuicios. Las ideas que nos forjamos del mundo en el que vivimos, de las otras personas y de las instituciones están claramente influidas por los imaginarios sociales. En la configuración de estos últimos, influyen las acciones políticas que apuntan al desarrollo del orgullo por lo público o su negación frente a lo privado. Recrear un mundo simbólico alrededor de las organizaciones públicas es algo difícil pero sumamente necesario para desarrollar respeto, afecto y confianza en las organizaciones.

Bibliografía

- BERMAN, E. (1997), "Dealing with Cynical Citizens", *Public Administration Review* 57, nº 2, p. 105.
- BOUCKAERT, G. (2012), "Trust and Public Administration", *Administration*, 60 (1), pp. 91-115.
- DEL PINO, E. (2005), "Attitudes, Performance and Institutions: Spanish Citizens and Public Administration", *Public Performance & Management Review*, 28 (4), pp. 512-531.
- GILLESPIE, N., DIETZ, G., & LOCKEY, S. (2014), "Organizational Reintegration and Trust Repair after an Integrity Violation: A Case Study", *Business Ethics Quarterly*, 24 (3), pp. 371-410.
- GÜEMES, C. (2015), "(Des) Confianza en el Sector Público: ¿síntomas de un bajo rendimiento de los gobiernos y las burocracias latinoamericanas?". En: L. Paramio (coord.), *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*, Madrid, Marcial Pons, IELAT-CAF, pp. 109-125.
- GÜEMES, C. (2016), *Confianza*, *Revista Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, pp. 132-142.
- GÜEMES, C. (16 de marzo de 2017), *La confianza, ese factor silencioso que nos permite cooperar con las instituciones*, Obtenido de Tribuna en SomosIberoamerica.org (SEGIB), disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://somosiberoamerica.org/tribunas/la-confianza-ese-factor-silencioso-que-nos-permite-cooperar/>
- 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*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 253-282.
- GÜEMES, C.; WENCES, I. (próximamente), "Comportamientos incumplidores, reflexiones sobre las emociones, motivos y contextos que hay detrás y los posibles remedios políticos", Aceptado para su Publicación en *Revista Paper* (Barcelona).
- HERREROS, F. (2002), *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, CEACS.
- KRAMER, R., LEWICKI, R. (2010), "Reparing and Enhancing Trust: Approaches to Reducing Organizational Trust Deficits", *The Academy of Management Annals*, 4 (1), pp. 245-277.
- LEVI, M., & STOKE, L. (2000), "Political Trust and Trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, 3 (1), pp. 475-507.
- LEWIS, D., & WEIGERT, A. (1985), "Trust as a Social Reality", *Social Force*, 63 (4), pp. 967-985.
- MA, D., & YANG, F. (2014), "Authoritarian Orientations and Political Trust in East Asian Societies", *East Asia*, 31 (4), pp. 323-341.
- 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. (2013), "Governance at Glance", Paris, OECD Publishing, disponible en la siguiente dirección electrónica: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en
- OECD. (2017), "Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust", Paris, OECD Publishing.
- OFFE, C. (1999), "How can we Trust our Fellow Citizens?" En: M. Warren, *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 42-87.
- OGP. (2017), "Trust: the fight to win it back", O. G. Partnership (Ed.).

- PARRY, G. (1976), "*Trust, distrust and consensus*", *British Journal of Political Science*, 6, pp. 129-142.
- ROTHSTEIN, B. (2005), "*Social Traps and the Problem of Trust*", Cambridge, Cambridge University Press.
- ROTHSTEIN, B. (2000), "*Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories*", *Journal of Theoretical Politics*, 12, pp. 477-501.
- SIMS, H. (2001), "*Public Confidence in Government, and Government Service Delivery*", Ottawa, Canadian Centre for Management Development.
- TYLER, T. R., & HUO, Y. J. (2002), "*Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and the Courts*", New York, Russell Sage Foundation.
- 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), pp. 45-62.
- 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), pp. 13-38.