

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

CONFIANZA

La clave de la cohesión social
y el crecimiento en América
Latina y el Caribe

Editado por:
Philip Keefer
Carlos Scartascini

RESUMEN EJECUTIVO



La confianza es el problema más acuciente —y, sin embargo, el menos abordado— al que se enfrenta América Latina y el Caribe. Ya se trate de los demás, del gobierno o de las empresas, la confianza en la región es menor que en cualquier otra parte del mundo. Las consecuencias económicas y políticas de la desconfianza se propagan a toda la sociedad. La desconfianza reduce el crecimiento y la innovación: la inversión, la iniciativa empresarial y el empleo florecen cuando las empresas y el gobierno, los trabajadores y los empleadores, los bancos y prestatarios, así como los consumidores y productores confían unos en otros. Por otro lado, la confianza dentro de las organizaciones del sector privado y público es esencial para la colaboración y la innovación. La desconfianza distorsiona la toma de decisiones democrática. Impide que los ciudadanos exijan mejores servicios públicos e infraestructura, y que se unan entre sí para controlar la corrupción; asimismo, reduce sus incentivos para hacer sacrificios colectivos que benefician a todos. La buena noticia es que los gobiernos pueden aumentar la confianza ciudadana con promesas más claras sobre lo que los ciudadanos pueden esperar de ellos, con reformas del sector público que les permitan cumplir sus promesas y con reformas institucionales que refuercen los compromisos que los ciudadanos contraigan unos con otros. Este libro orienta a los responsables de la toma de decisiones en su esfuerzo para incorporar la confianza y la cohesión social en las reformas integrales necesarias para abordar los retos más difíciles de la región.

Índice del informe completo

1. Confianza, cohesión social y crecimiento en América Latina y el Caribe
2. Medidas y determinantes de la confianza
3. La confianza y la economía
4. Confianza, civismo y construcción de buenas políticas públicas
5. Confianza y efectividad de las políticas públicas
6. La relación entre confianza y transformación digital
7. Las instituciones: alivio para la desconfianza
8. La organización, la ciudadanía y el contrato social
9. El poder de la información
10. Navegando en un mar de desconfianza

Descargue el libro gratis en:
www.iadb.org/DIAconfianza

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe

La confianza es el problema más urgente al que se enfrenta América Latina y el Caribe y, no obstante, el menos debatido. Es el elemento que subyace a innumerables interacciones esenciales en las sociedades sanas. Los votantes eligen a los candidatos que, en su opinión, cumplirán las promesas electorales; las empresas invierten e innovan esperando que los gobiernos no impongan impuestos confiscatorios si la innovación tiene éxito; los empleadores pagan a los trabajadores aunque no puedan estar completamente seguros de los esfuerzos de esos trabajadores, y estos llevan a cabo su labor esperando que se les pagará; los compradores confían en que los vendedores proporcionarán bienes y servicios de calidad, y estos brindan dichos bienes y servicios hoy, con la certeza de que se les pagará en el futuro; los inversionistas confían su capital a los *managers* de las empresas; los ciudadanos proporcionan información a la policía, de la que dependen para su protección; las personas se vacunan y toman los medicamentos recomendados por los médicos, de los que dependen para una vida sana. Cuando la confianza está ausente de estas interacciones, la sociedad y todos sus miembros sufren; la política es inestable, la calidad de las políticas públicas se deteriora, el crecimiento económico se desacelera, y la equidad social y el bienestar individual disminuyen.

Sin embargo, ¿qué es exactamente la confianza? En este informe, confianza es la creencia de que otros no actuarán de manera oportunista. No harán promesas que no pueden cumplir, no renegarán de las promesas que sí pueden cumplir ni transgredirán las normas para aprovecharse de otras personas que las respetan. En pocas palabras, la confianza es la fe en los demás: en su honestidad, fiabilidad y buena voluntad. Las personas confiables hacen promesas que pueden cumplir, no se desentienden de ellas y no transgreden las normas sociales. La conducta oportunista es

una amenaza persistente en todas partes. Quienes la practican pueden obtener recompensas considerables a las que las personas confiables renuncian, desde el prestatario que decide si pagar un préstamo hasta los políticos que determinan si cumplir una promesa hecha en campaña o desviar fondos públicos para sus intereses privados. La base de una sociedad que confía es la voluntad de sus miembros de resistir esas tentaciones.

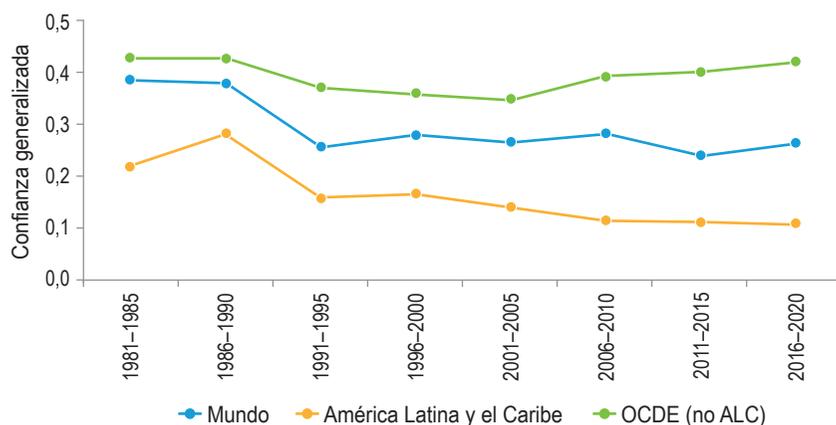
Un tema clave de este libro es la interacción de la confianza interpersonal (o generalizada) y la confianza en el gobierno, dos dimensiones de la confianza que suelen ser tratadas por separado. Los funcionarios públicos, al igual que las personas en general, tienen más probabilidades de actuar de manera oportunista —de manera no confiable— cuando no están obligados a rendir cuentas de su accionar. Las grandes asimetrías en términos de información —los ciudadanos tienen dificultades para evaluar independientemente la labor del gobierno— y poder coercitivo —los ciudadanos están obligados a obedecer las reglas establecidas por el gobierno— facilitan aún más el hecho de que los políticos puedan actuar de forma oportunista. Si trabajan juntos, los ciudadanos pueden castigar a los funcionarios no confiables, por ejemplo, votando para expulsarlos de sus cargos. Ante esta perspectiva, los funcionarios tienen más incentivos para trabajar por los intereses de los ciudadanos y no para la consecución de sus propios intereses.

Sin embargo, expulsar a los funcionarios que ya están en el poder exige una acción colectiva. Desafortunadamente, cuando los ciudadanos no confían unos en otros, tienen menos probabilidades de trabajar juntos para obligar al gobierno a rendir cuentas. También están menos dispuestos a realizar transacciones comerciales, contratar a desconocidos, pagar sus impuestos, pedir a los gobiernos que financien proyectos de infraestructura y construir un mejor futuro para sí mismos y sus descendientes; asimismo, es más probable que soliciten a los gobiernos que les brinden beneficios personales inmediatos bajo la forma de subsidios y transferencias en lugar de demandar inversiones más eficientes y efectivas en bienes públicos.

Una región que no confía

Dada la importancia de la confianza interpersonal en la mayoría de las interacciones sociales, políticas y económicas, su bajo nivel y su disminución en América Latina y el Caribe constituyen una fuente de preocupación (gráfico 1). En términos globales, el porcentaje de individuos que cree que se puede confiar en la mayoría de las personas (confianza generalizada o “interpersonal”) descendió del 38% en el período 1981-85 al 26% en 2016-20, según datos de la Encuesta Integrada de Valores. En América Latina y el Caribe, la reducción ha sido aún más drástica, con una caída de los niveles de confianza del 22% al 11%. Solo una de cada 10 personas cree que se puede confiar

Gráfico 1 ▶ Disminución de la confianza en América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020).

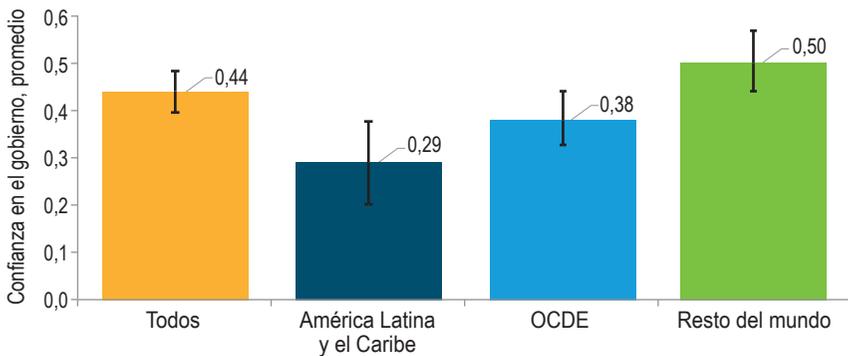
Notas: La confianza generalizada se calcula a partir de respuestas a la pregunta: “En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que tiene que tener mucho cuidado cuando trata con otros?”. La confianza es igual a 1 si el encuestado responde “Se puede confiar en la mayoría de las personas” e igual a 0 en caso contrario. La variable de confianza se agregó a nivel de país como un promedio ponderado a partir de observaciones individuales y, posteriormente, se promedió en tramos de cinco años. Cuando hay datos disponibles de un país en ambas encuestas para un determinado año, se utiliza un promedio simple de esos valores. Los países de la OCDE por año se incluyen cuando un país obtuvo su calidad de miembro. El grupo de la OCDE de economías avanzadas no comprende los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia y México. El total de la muestra abarca 115 países. Los 16 países de América Latina y el Caribe incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

en los demás. Aunque la confianza es escasa en el resto del mundo, es más baja en América Latina y el Caribe que en cualquier otra región.

Este libro explora las muchas maneras en que la falta de confianza interpersonal se propaga por la sociedad, lo cual tiene importantes implicaciones para la confianza en el gobierno, las instituciones y el sector privado. Los bajos niveles de confianza interpersonal y la escasa capacidad para obligar a los gobiernos a rendir cuentas se refleja en una alta desconfianza en el gobierno. Según la Encuesta Integrada de Valores, a lo largo del período 2010-20, un promedio de menos de tres de cada 10 ciudadanos en América Latina y el Caribe confiaban en su gobierno. La desconfianza en el gobierno es un problema mundial, pero es mayor en América Latina y el Caribe, aun cuando las diferencias no sean tan acusadas como en el caso de la confianza interpersonal (gráfico 2).

Las instituciones desempeñan un rol clave para ayudar a los ciudadanos a exigir que los gobiernos rindan cuentas. Cuando es así, las instituciones contribuyen a crear confianza en el gobierno.

Gráfico 2 ► Confianza en el gobierno en diferentes regiones

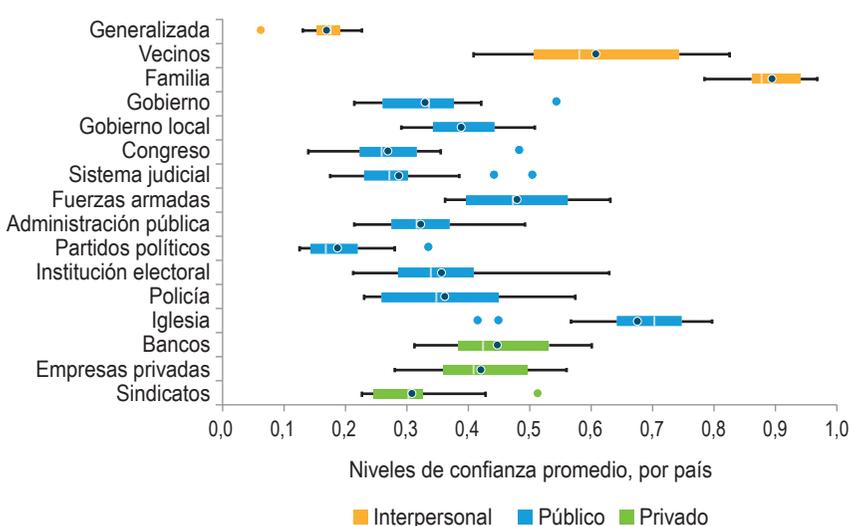


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores.

Notas: La confianza en el gobierno proviene de la Encuesta Integrada de Valores (2010-20), que compila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020), así como la quinta ola del Estudio Europeo de Valores (2017-20). La confianza en el gobierno se mide a partir de la pregunta: "¿Podría decirme cuánta confianza tiene en [el gobierno]?: ¿Mucha confianza, bastante confianza, no demasiada confianza o ninguna confianza?". Las respuestas fueron recodificadas de manera que la confianza es igual a 1 cuando la respuesta es "mucha confianza" o "bastante confianza", e igual a 0 en caso contrario. Cada barra es un promedio simple a partir de los datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE no comprende los países de América Latina y el Caribe, a saber: Colombia, Chile y México. El total de la muestra abarca 95 países y los de América Latina y el Caribe incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

El poder judicial y el poder legislativo pueden establecer controles sobre el comportamiento del gobierno que limitan la capacidad del mismo para actuar de manera oportunista. Los partidos políticos pueden ser vehículos efectivos para promover la acción colectiva de los ciudadanos con el fin de que los gobiernos rindan cuentas. Desafortunadamente, lo contrario también es cierto; la desconfianza en las instituciones las convierte en parte del problema más que de la solución. En América Latina y el Caribe a menudo estas instituciones no cumplen con los roles previstos. Más que aumentar la confianza en el gobierno, terminan siendo parte de la crisis de confianza (gráfico 3).

Gráfico 3 ▶ Niveles de confianza por tipo de institución y empresa



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Latinobarómetro (2010-20).

Notas: La confianza generalizada se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: "En términos generales, ¿diría usted que puede confiar en la mayoría de las personas o que nunca se puede tener demasiado cuidado al tratar con otros?". La confianza es igual a 1 si el encuestado responde "Se puede confiar en la mayoría de las personas" y equivale a 0 en caso contrario. Las variables relacionadas con la confianza en otras instituciones/grupos se calculan a partir de la pregunta: "¿Cuánta confianza tiene en cada uno de los siguientes grupos/instituciones? ¿Diría usted que tiene mucha (1), algo (2), un poco (3) o ninguna confianza (4)?". Las respuestas fueron recodificadas de manera que la confianza es igual a 1 si el encuestado responde "mucha" o "algo" e igual a 0 cuando la respuesta es "un poco" o "ninguna confianza". El promedio ponderado por país se calcula a partir de datos a nivel individual. Las líneas en las gráficas de caja representan la mediana (percentil 50) y los marcadores de color azul muestran el valor promedio de cada categoría. La muestra incluye 18 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Confianza: el cemento de la cohesión social y el civismo

Las personas que confían unas en otras se unen para construir sociedades prósperas. Las personas que creen que los demás no actuarán de forma oportunista experimentan un sentido de la cohesión que les permite trabajar en aras de una meta común. En las sociedades donde la confianza es baja no se observa esa cohesión.

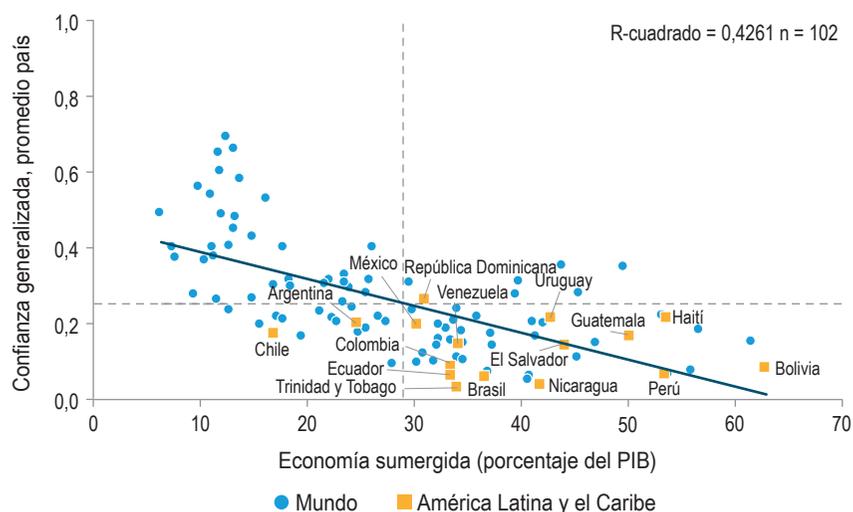
La cohesión social es un concepto difuso que comprende nociones de compromiso o apego a la sociedad o al país y a sus miembros. Este libro aborda el problema de la cohesión desde una perspectiva que pone de relieve los roles de la confianza y el civismo.

El civismo es la disposición de los ciudadanos a hacer sacrificios individuales en aras de proyectos colectivos que son fundamentales para el éxito de una sociedad. Cuando la confianza interpersonal es baja, los proyectos colectivos son difíciles y los vínculos de la ciudadanía se debilitan. Los ciudadanos se muestran menos dispuestos a hacer sacrificios —por ejemplo, pagar impuestos y obedecer las leyes— asociados con cualquier proyecto público. Son menos capaces de contribuir al esfuerzo colectivo de exigir rendición de cuentas a los gobiernos para mejorar el bienestar ciudadano. Cuando la confianza y el civismo son bajos, las políticas públicas ofrecen menos beneficios a los ciudadanos en su conjunto y relativamente más a grupos reducidos. Independientemente de la definición que se utilice, en estos contextos la cohesión social tiende a desintegrarse: las políticas públicas tienen consecuencias más desiguales y aumenta el descontento con la sociedad.

El impacto de la desconfianza en el civismo y la cohesión social también es dañino a nivel de las empresas. Allí donde la confianza y el civismo son bajos, las empresas y las personas que trabajan en ellas están más dispuestas a funcionar de manera informal, ya sea como respuesta a costosas e innecesarias regulaciones o como señal de su disposición a buscar ventajas privadas a expensas de la comunidad.

Cuando la confianza generalizada es baja, es probable que también lo sea la creencia de las empresas en que las reglas han sido hechas en aras del interés público y que los demás las cumplirán. Por lo tanto, las empresas y las personas optan por la informalidad en lugar del cumplimiento regulatorio. En consonancia con esta expectativa, en los países para los cuales hay datos sobre confianza e informalidad, existe una fuerte correlación negativa entre ambas. Los países de América Latina y el Caribe aparecen en su mayoría en el cuadrante inferior derecho, donde se sitúan aquellas naciones con el menor nivel de confianza y la mayor informalidad (gráfico 4).

Gráfico 4 ▶ Relación entre confianza e informalidad

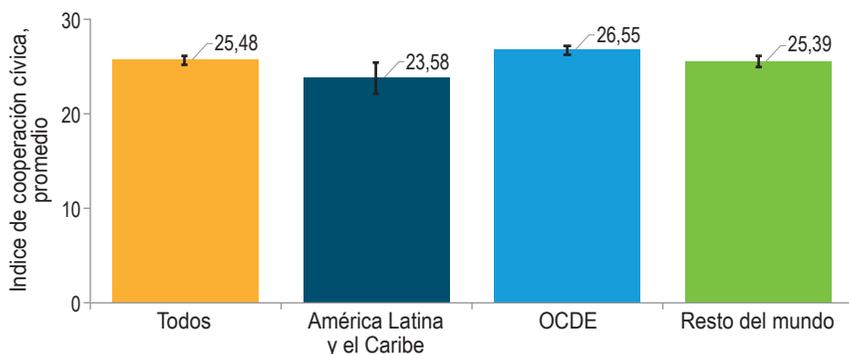


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores y el Índice de Economía Sumergida.

Notas: Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020). El Índice de Economía Sumergida (1991-2017) proviene de Medina y Schneider (2019). Los autores definen la economía sumergida o informal en términos de "actividades económicas que permanecen ocultas a las autoridades oficiales por motivos monetarios, regulatorios e institucionales [...]". La economía sumergida, en este documento, refleja fundamentalmente actividades económicas y productivas legales que, si se registran, contribuirían al PIB nacional. Por lo tanto, en nuestro estudio la definición de economía sumergida intenta evitar las actividades ilegales o delictivas, las actividades de tipo «hágalo usted mismo» u otras actividades del hogar". Cada punto es el promedio simple de las observaciones de cada país para los años 2010-17 y 2010-20, el eje X y el eje Y, respectivamente. Las líneas punteadas representan los valores promedio en el conjunto de la muestra para cada variable. El total de la muestra tiene 102 países, entre ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Las medidas de civismo basadas en encuestas transmiten un mensaje similar: los ciudadanos de América Latina y el Caribe están más dispuestos a ignorar las normas comunitarias y a reconocerlo en una encuesta. Las preguntas de la Encuesta Mundial de Valores rastrean tres casos de este tipo de incumplimiento: si los encuestados reclamarían beneficios públicos a los que no tienen derecho, si evitarían pagar en el transporte público o si cometerían fraude en la declaración de impuestos de presentarse la oportunidad. El gráfico 5 refleja las respuestas a estas tres preguntas. Estas normas de cooperación cívica son significativamente más débiles en América Latina y el Caribe que en los países de la OCDE y en el resto del mundo. Las diferencias no solo son estadísticamente significativas sino económicamente importantes (una diferencia de más del 12%). Entre los componentes, “reclamar un beneficio público al que no se tiene derecho” presenta la mayor diferencia: superior al 20%.

Gráfico 5 ▶ Capital cívico en diferentes regiones: tres elementos de la cooperación cívica



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores.

Notas: Los datos sobre la confianza provienen de la Encuesta Integrada de Valores, que compila la sexta y séptima ola de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020), así como las cuatro olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2008). El índice de cooperación cívica está basado en la metodología de Knack y Keefer (1997) y, debido a la disponibilidad de los datos, utiliza solo tres de las cinco preguntas originalmente empleadas en la metodología: 1) “reclamar beneficios públicos a los que no se tiene derecho”, 2) “evitar pagar en el transporte público” y 3) “cometer fraude en la declaración de impuestos si tiene la oportunidad”. La escala de variables fue ajustada; por lo tanto, un número mayor significa una mayor cooperación cívica. Cada barra es un promedio simple de datos a nivel de país. El grupo de economías avanzadas de la OCDE no incluye los siguientes países de América Latina y el Caribe: Chile, Colombia y México. El total de la muestra abarca 94 países, entre ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Desconfianza en el ámbito del gobierno

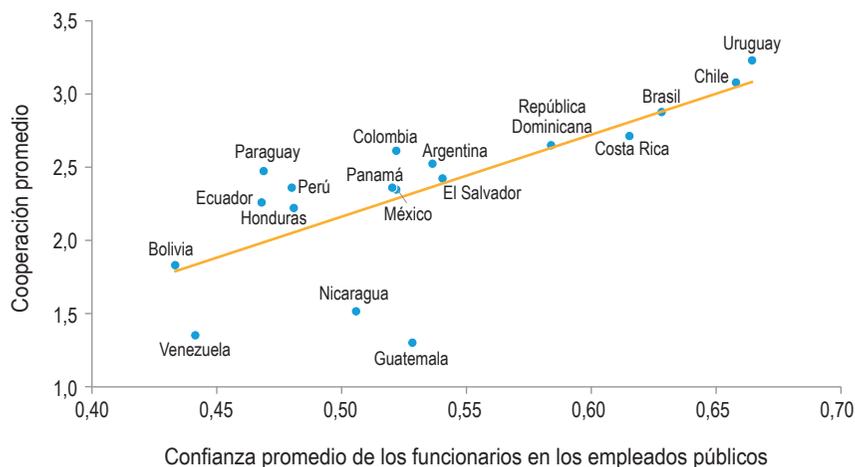
Los efectos dañinos de la desconfianza entre los ciudadanos tienen otra dimensión que se extiende a los organismos públicos encargados de administrar e implementar las políticas públicas. El comportamiento y la actitud de los funcionarios públicos que trabajan en esos organismos son determinantes fundamentales del desempeño de los organismos públicos y, eventualmente, de la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo sus funciones. Una implementación exitosa de las políticas requiere que los empleados públicos colaboren, que sean sensibles y receptivos ante las necesidades de los ciudadanos, y que apliquen su discrecionalidad en las políticas públicas para maximizar el bienestar ciudadano.

La confianza favorece la colaboración en tareas complejas dentro de los organismos públicos. Los funcionarios deben trabajar junto con sus colegas, los ciudadanos y los funcionarios públicos de otros organismos para implementar los programas de gobierno. A fin de documentar la relación entre confianza y cooperación en los organismos del sector público de América Latina y el Caribe, la Encuesta del Sector Público del BID realizada en 2020 recopiló información sobre confianza y preferencias de políticas de los empleados públicos. Los participantes respondieron preguntas sobre la confianza en sus compañeros de trabajo, en los empleados públicos en general y en los ciudadanos.

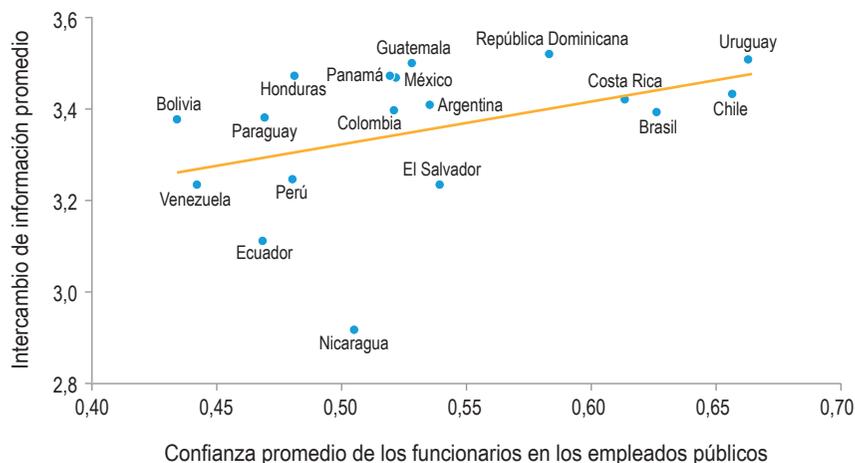
Entre otras cosas, la encuesta también solicitó opiniones sobre la cooperación y el intercambio de información. La comparación de estas respuestas entre los encuestados de alta y baja confianza revela un claro patrón de conducta entre los empleados públicos: la desconfianza en los demás reduce la cooperación y el intercambio de información. Los encuestados que expresan una mayor confianza en los empleados públicos tienen significativamente más probabilidades de declarar que la cooperación mejora el desempeño en el trabajo y que dependen de la información compartida por los colegas (gráfico 6).

Gráfico 6 ▶ Confianza de los empleados públicos y colaboración

A. Cooperación



B. Intercambio de información



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la base de datos de la Encuesta del Sector Público del BID 2020 y Keefer, Perilla y Vlaicu (2020).

Notas: La cooperación mide el acuerdo de los encuestados con la afirmación de que los proyectos del equipo, las tareas compartidas y las reuniones afectan la capacidad de realizar su trabajo de forma adecuada. Los valores de la cooperación oscilan entre -5 y 5, donde -5 representa "reducir mucho" y 5 representa "aumentar mucho". El intercambio de información calcula en qué medida los encuestados dependen de la información obtenida de sus compañeros de trabajo. Los valores del intercambio de información oscilan entre 1 y 4, donde 1 representa "dependen muy poco" y 4 representa "dependen mucho". La confianza de los funcionarios en los empleados públicos muestra los promedios normalizados con el intervalo de la unidad.

La desconfianza, un freno para el crecimiento

La desconfianza y los vínculos débiles de ciudadanía entre los empleados públicos y más allá intensifican los desafíos crónicos y urgentes de bajo crecimiento y alta desigualdad que enfrenta la región. Entre 1980 y 2020, la tasa promedio de crecimiento per cápita del PIB real en América Latina y el Caribe se situó por debajo del promedio mundial. Otras regiones han reducido la brecha con Estados Unidos. Este no ha sido el caso de América Latina. En promedio, los países de la región cerraron solo 4 puntos porcentuales de la brecha del ingreso per cápita con Estados Unidos, mucho menos que los 47 puntos porcentuales logrados por los países de Asia Oriental.

Además de ser una de las regiones con el crecimiento más lento del mundo, América Latina y el Caribe ha sido la más desigual desde larga data. A pesar de los notables avances recientes, la región sigue siendo un 50% más desigual que el país desarrollado promedio. Los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran que el porcentaje de personas que pertenecen al estrato de más altos ingresos aumentó del 2,2% al 3% entre 2002 y 2017, pero en 2014, el 10% más rico de la población seguía percibiendo el 40,5% del ingreso nacional en Brasil, y el 39,7% en México.

La confianza y el civismo tienen un impacto significativo en todos los motores clave del crecimiento y la desigualdad. El crecimiento económico depende de políticas públicas y de instituciones para acomodarlo y estimularlo. Las decisiones más importantes que impulsan el crecimiento económico —invertir, emplear, producir, comprar o vender— dependen en todos los casos de la confianza. Las personas más productivas, capacitadas e innovadoras tienen más oportunidades económicas en las sociedades donde la confianza es alta; en las que carecen de confianza, estas oportunidades son limitadas.

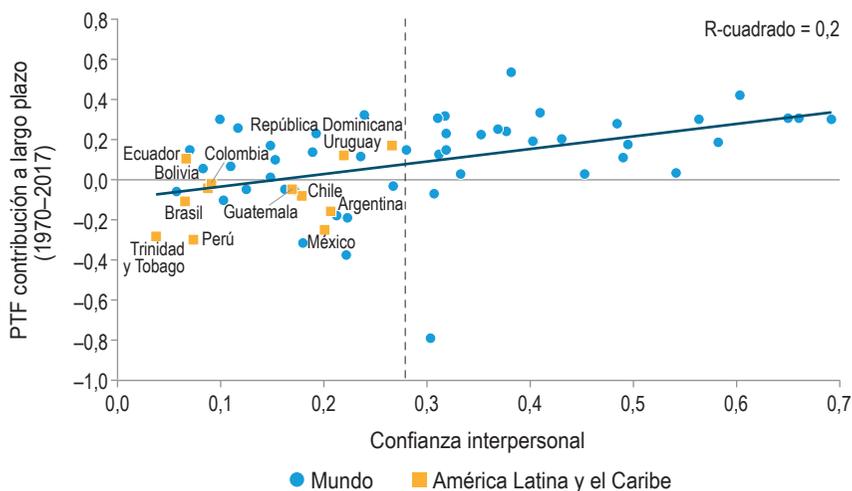
La desconfianza distorsiona la actividad económica a través de tres vías concretas. Una de ellas tiene lugar entre gobierno y empresas. Para promover la actividad económica, los gobiernos

utilizan un conjunto de políticas. Si las empresas desconfían del gobierno, tienen menos probabilidades de responder a las condiciones favorables que esas políticas puedan crear. Otra de las vías tiene su origen en la desconfianza interpersonal entre los ciudadanos y afecta significativamente a la regulación pública de las empresas. Los ciudadanos que desconfían tanto del gobierno como de las empresas exigen una regulación excesiva de parte del primero, que impone cargas a las firmas cuando tratan de innovar, ampliarse y crecer. La tercera vía va de la desconfianza interpersonal a la manera en que las empresas se organizan internamente y hacen negocios unas con otras. Dentro de las empresas, la desconfianza interpersonal limita la toma de decisiones a la familia, en lugar de delegar la responsabilidad en trabajadores externos potencialmente más calificados. Entre firmas, la desconfianza aumenta los costos de las transacciones, favorece a las empresas establecidas de larga data y crea barreras para la entrada de firmas nuevas y más eficientes.

La desconfianza limita el libre movimiento de los trabajadores, el capital y las ideas hacia empresas más productivas. También reduce los incentivos de las empresas para desplegar los métodos de producción más avanzados, expandirse hacia otros mercados, invertir en nuevos productos y procesos y capacitar a los trabajadores. Al contrario, las firmas realizan grandes inversiones improductivas para protegerse del comportamiento poco fiable de los demás. Un ejemplo de esas inversiones es el 1,4% del PIB que las empresas de América Latina y el Caribe destinan a seguridad para estar a salvo de la delincuencia.

En ausencia de productividad, las empresas optan por utilizar más trabajadores, capital y tierras para prosperar. Sin embargo, estas estrategias aumentan el crecimiento a tasas cada vez más bajas cuando la productividad está estancada. El gráfico 7 ilustra este fenómeno: la productividad total de los factores contribuye menos al crecimiento económico en los países de baja confianza que en los de alta confianza. Los países de la región, con una confianza baja y bajo crecimiento de la productividad, se sitúan en el lado izquierdo de la línea ascendente. En cambio, países de Asia Oriental como China y Vietnam se sitúan en el extremo derecho.

Gráfico 7 ► Confianza interpersonal y contribución de la productividad total de los factores al crecimiento



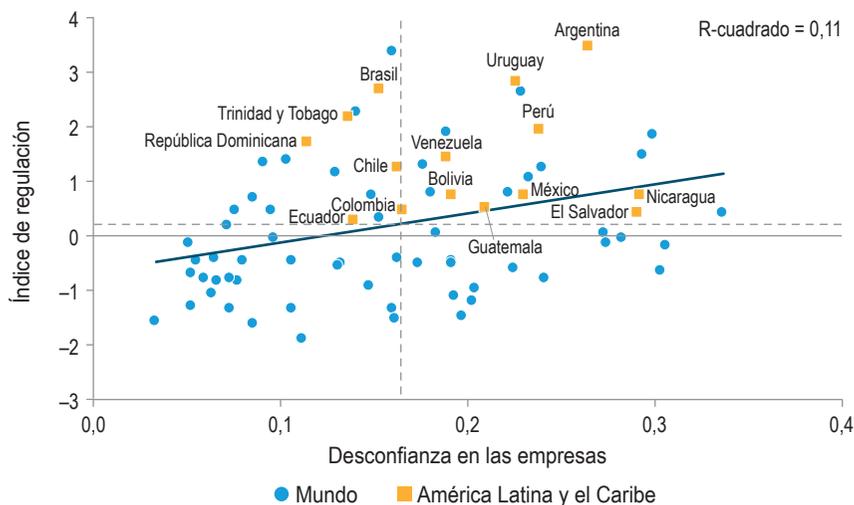
Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en datos de la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020), y las Tablas de Penn World (1950-2017).

Notas: El gráfico ilustra las comparaciones entre países de la productividad total de los factores (PTF) agregada, la contribución de la productividad al crecimiento y el crecimiento a largo plazo basado en medidas a nivel de país de la confianza interpersonal (generalizada). Los datos relacionados con la productividad y el crecimiento provienen de las Tablas de Penn World y están calculados con los promedios a nivel de país. Los datos de la confianza interpersonal provienen de la Encuesta Integrada de Valores y se calculan como un promedio simple de todas las olas disponibles de la encuesta para cada país. Por lo tanto, la confianza interpersonal se mide como el porcentaje de ciudadanos que responden que, en general, se puede confiar en las personas.

Han crecido rápidamente a lo largo de décadas, en parte gracias a los altos niveles de confianza interpersonal.

Otra manera en que la desconfianza perjudica el crecimiento es la regulación excesiva. Los ciudadanos que desconfían de las empresas y el gobierno tienen más tendencia a exigir reglas estrictas para impedir que las empresas contaminen de forma exagerada, incumplan sus obligaciones contractuales hacia los trabajadores y los proveedores, o engañen a los clientes sobre la calidad de sus productos. El gráfico 8 ilustra este fenómeno y demuestra cómo la desconfianza de las empresas está asociada a requisitos más estrictos para iniciar y aumentar la escala de los negocios. La confianza representa cerca del 11% de la variación de la regulación entre países. En ninguna región la asociación es más fuerte que en

Gráfico 8 ► Severidad de la regulación y desconfianza de las empresas



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en datos de las Encuestas Mundiales de Empresas (2006-2020) y la Encuesta Integrada de Valores, que compila las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020) y las cinco olas del Estudio Europeo de Valores (1981-2020).

Notas: El gráfico muestra un índice a nivel de país de las regulaciones de los gobiernos como una función de los niveles de desconfianza promedio en las empresas. El índice se calcula utilizando las ponderaciones correspondientes al primer componente principal de un conjunto de variables relacionadas con las percepciones que tienen las empresas de las regulaciones, obtenidas de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial. El índice considera el porcentaje de propietarios de empresas que declaran que las limitaciones más importantes para el crecimiento están relacionadas con la obtención de licencias de apertura y construcción, tratar con los tribunales y las aduanas, y el número de días necesarios para obtener una licencia de apertura y un permiso de construcción. La desconfianza de las empresas se calcula como el porcentaje de hogares de cada país que declaran confiar en las empresas absolutamente o algo en cada ola de la encuesta, lo cual luego es promediado entre todas las olas de encuestas disponibles en la base de datos de la Encuesta Integrada de Valores para cada país.

América Latina y el Caribe, donde se observa que son altas tanto la desconfianza en las empresas como la rigidez de las regulaciones.

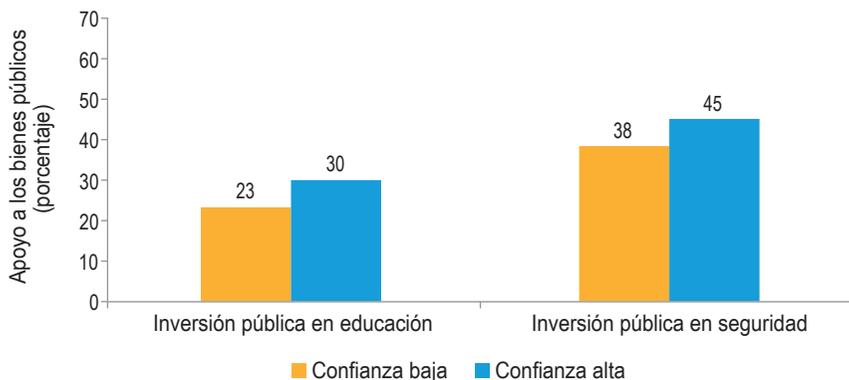
Además de la entrada de empresas, las políticas públicas determinan un cúmulo de maneras en que funcionan las sociedades, desde la inversión en los sistemas educativos hasta la construcción de infraestructura nueva. Por lo tanto, las fallas de las políticas públicas contribuyen directamente a un crecimiento más lento. Las políticas orientadas al crecimiento que invierten en bienes públicos a largo plazo pueden no ser políticamente atractivas, particularmente cuando los votantes no confían en que los gobiernos cumplirán sus metas declaradas. Por consiguiente, los países con

niveles variables de confianza producen políticas públicas sistemáticamente diferentes.

En las personas se observan tendencias similares. A los participantes de la encuesta BID-LAPOP se les preguntó si preferían impuestos más altos para financiar el gasto en educación pública o impuestos más bajos para que los hogares pudieran pagar por sí mismos la educación de sus hijos. Otra de las preguntas ofrecía una alternativa entre impuestos más altos para financiar el gasto público en seguridad e impuestos más bajos para que los hogares se procuraran su propia seguridad. Los encuestados con niveles de confianza más bajos tienen menos probabilidades de apoyar el gasto del gobierno en los dos bienes públicos, la educación y la seguridad, posiblemente porque no confían en las promesas de los políticos de convertir la recaudación tributaria en educación de calidad y seguridad pública fiable (gráfico 9).

La desconfianza y los vínculos débiles de ciudadanía conspiran contra la acción colectiva de los ciudadanos. Aunque todos los ciudadanos viven mejor con políticas que promueven el crecimiento,

Gráfico 9 ▶ **Confianza ciudadana y preferencias de políticas**



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la base de datos de BID-LAPOP 2017.

Notas: Los encuestados eligen entre mayores impuestos para impulsar el gasto en educación y seguridad, o menos impuestos para permitir a los hogares gastar más en educación y seguridad privada, respectivamente. La confianza interpersonal oscila entre 1 y 4, en cuyo caso 1 significa ninguna confianza en la mayoría de las personas y 4 es mucha confianza. La confianza interpersonal baja se define según las opciones 1 a 3, y la confianza alta como el complemento. La confianza en los políticos oscila entre 1 y 4, donde 1 implica ninguna confianza en las promesas de los políticos y 4 es mucha confianza. La confianza baja en los políticos se define según las opciones 1 o 2, y la confianza alta como el complemento.

individualmente cada uno tiene un incentivo para verse exento de ellas. Quisieran disfrutar de los beneficios de la infraestructura, del cumplimiento tributario y regulatorio y de la educación sin pagar su parte de los costos de estas políticas. Cada empresa prefiere las políticas fiscales que la favorecen por encima de otras firmas, pero —en promedio— el crecimiento y la productividad de las empresas son más rápidos si las políticas fiscales se aplican por igual a firmas similares.

Las sociedades que confían y que tienen vínculos de ciudadanía más sólidos tienen mayor capacidad para superar el dilema de la acción colectiva. En países con niveles más altos de confianza interpersonal, el Estado de derecho y el cumplimiento de los contratos es más fuerte, al igual que la seguridad de los derechos de propiedad y la calidad del sistema legal. En términos regionales, los países de América Latina y el Caribe son en promedio más débiles en todas las dimensiones: confianza, Estado de derecho, cumplimiento de los contratos, fortaleza de los derechos de propiedad y calidad de los sistemas legales.

Las causas de la desconfianza

En las sociedades donde las personas creen que los otros no pagarán un precio por una conducta oportunista, es más probable que consideren que los demás no son confiables. Por eso, en las sociedades donde el precio que se paga por las conductas oportunistas es bajo, hay menos probabilidades de que las personas piensen que los demás son confiables. Sin embargo, ¿por qué el precio es menor en algunas sociedades que en otras?

Parte de la explicación es de carácter histórico. La amplia investigación demuestra que la confianza disminuye cuando las personas de una comunidad se ven obligadas a volverse unas contra otras. Los efectos son perdurables. En África Occidental, las comunidades que más individuos perdieron a manos de los traficantes de esclavos europeos a comienzos del siglo XIX tenían un grado de confianza significativamente más bajo a finales del siglo XX. En otro régimen de trabajo forzado, la mita, en el Perú

colonial, las comunidades se veían obligadas a seleccionar a las personas que serían enviadas a trabajar en las minas de plata de las colonias, de las cuales nunca volverían. Generaciones más tarde, en estas mismas comunidades se observa una menor provisión de bienes públicos locales, algo sintomático de un civismo débil.

Una de las explicaciones es que en algunas sociedades las personas tienen sistemáticamente menos información sobre la conducta ajena, ya se trate de políticos, empresas u otros ciudadanos, o están más sistemáticamente expuestas a información sesgada y no veraz acerca del comportamiento de los otros. La confianza en los demás está íntimamente vinculada con ideas a propósito de cómo se comportan, pero la información moldea esas ideas. Cuando la información es escasa, los individuos saben que el comportamiento digno de confianza no es recompensado y que los comportamientos poco fiables no son castigados. Es más probable que creen que los demás se aprovecharán de ellos. Cuando la información es sesgada, es más probable que las personas tengan ideas exageradas acerca de la fiabilidad ajena, lo cual los lleva ya sea a ser excesivamente optimistas o pesimistas. El sesgo es un fenómeno endémico en todos los países y está creciendo con la difusión de las redes sociales; en algunos países puede ser peor que en otros.

La investigación sobre el comportamiento demuestra que las personas evitan la información que contradiga sus ideas y buscan información que las confirme. Los políticos populistas entienden esto y les dicen a los votantes lo que desean oír. Los medios de comunicación, que apuntan a contar con la mayor audiencia posible, también tienen fuertes incentivos para proporcionar información que las personas quieren recibir. Con frecuencia, la información que más atención atrae —y, por lo tanto, genera los ingresos más altos por publicidad y suscripciones— provoca divisiones y perjudica la confianza. Los medios de comunicación y los políticos preocupados por su reputación de rectitud tienen incentivos para poner límites a estos impulsos populistas y comerciales. La reputación se ha convertido en una preocupación menor con la emergencia de las redes sociales y el aumento exponencial del número de proveedores de información, desde individuos hasta

empresas y gobiernos. Por el contrario, han crecido las presiones competitivas para ofrecer la información que las personas quieren leer.

Otro motivo fundamental por el que la confianza es más baja en algunas sociedades en relación con otras es que algunas sociedades son menos capaces de castigar el comportamiento no fiable aun cuando todos estén adecuadamente informados sobre él. En algunas sociedades, las personas y los grupos disfrutan de suficiente poder para protegerse de los castigos por comportamientos deshonestos hacia los otros. Las instituciones que controlan el comportamiento oportunista (tribunales, organismos de auditoría, policía) son más robustas en algunos países que en otros. Las organizaciones también son fundamentales. No solo en el sector privado, donde los individuos organizados en empresas suelen ser mucho más productivos que los que producen y comercializan de forma independiente. Las organizaciones también resuelven los dilemas de acción colectiva que impiden que los individuos actúen juntos para hacer cumplir el contrato social: para persuadir al gobierno de que proporcione bienes públicos de mejor calidad o para expulsar a los gobiernos que optan por la búsqueda de rentas en lugar de tomar decisiones que mejoren el bienestar público.

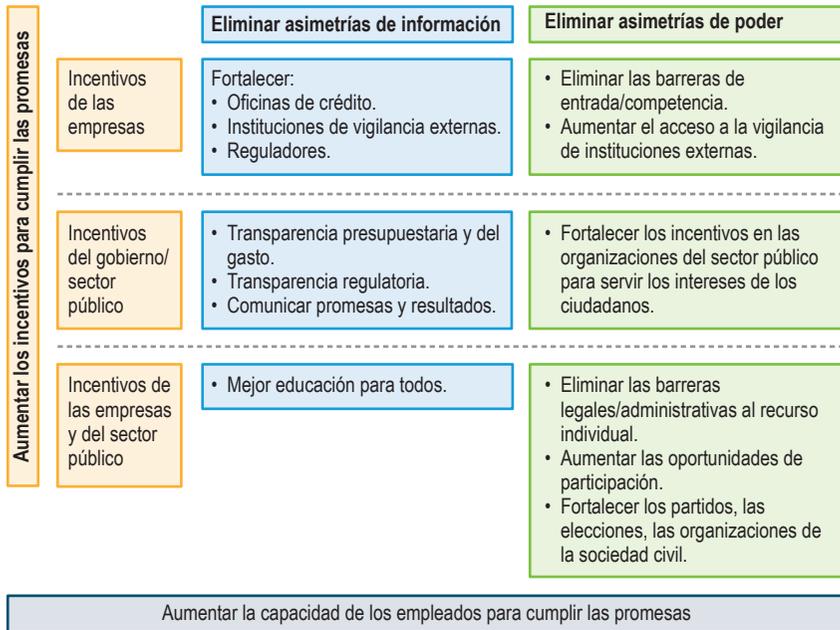
Por último, las sociedades pueden variar en cuanto al costo emocional o moral que sus miembros deben pagar de maneras que son poco confiables. Hay profundos motivos históricos y culturales que pueden explicar estas diferencias. Sin embargo, estas se hacen evidentes en las encuestas, ya que las personas siempre señalan que creen que los miembros de la familia son más dignos de confianza que la gente en general. Los vínculos emocionales con los miembros de la familia son más fuertes que con la gente en general, lo cual aumenta el costo emocional de un comportamiento poco fiable en la familia. Al contar con la existencia de estos vínculos, los individuos expresan mayor confianza en las personas pertenecientes a la familia que en las de afuera.

Políticas para aumentar la confianza, la cohesión social y el crecimiento

América Latina y el Caribe se enfrenta a enormes retos, que abarcan desde el crecimiento y la desigualdad hasta la inmigración y el cambio climático. Sin embargo, puede que las respuestas óptimas de políticas a estos desafíos no funcionen en un contexto de baja confianza y de civismo débil. Por ejemplo, las personas tienen escasos motivos para apoyar la exigencia de mayores impuestos para resolver los problemas del cambio climático si no confían en que los gobiernos utilizarán lo recaudado para ese fin o si no creen que los demás ciudadanos cumplirán con sus obligaciones tributarias. Por lo tanto, la desconfianza y el civismo débil obligan a los responsables de las políticas a diseñar reformas de una de dos maneras. O deben encontrar respuestas que exigen escasa confianza y no dependen de un civismo fuerte, o deben adoptar las reformas que simultáneamente abordan el problema tangible —por ejemplo, el bajo crecimiento— y los problemas intangibles de baja confianza y civismo débil.

Hay tres tipos de reformas que pueden ayudar a los países a lidiar con sus muchos desafíos (gráfico 10). En primer lugar, los países pueden abordar las asimetrías de poder que disminuyen la confianza en los sectores público y privado con reformas judiciales y del sector público que otorguen a las empresas y a los ciudadanos más recursos frente a resoluciones judiciales y administrativas predecibles y rápidas en sus disputas unos con otros y con el gobierno. También pueden fortalecer las instituciones que empoderan a las personas para que actúen por sí mismas con el fin de hacer que los gobiernos rindan cuentas. La eliminación de obstáculos para la acción colectiva debe ser otra prioridad clave. Los países también pueden estructurar y gestionar las organizaciones del sector público para alinear los incentivos de los empleados con los de los ciudadanos. La regulación pública también puede desempeñar un papel sobresaliente para reducir las asimetrías de poder en el sector privado, pero solo si evita consolidar la posición de los que están dentro (trabajadores formales) a expensas de los

Gráfico 10 ► Resumen del programa de reformas para aumentar la confianza y el civismo



Nota: Elaboración propia.

que están fuera (trabajadores informales y desempleados), lo cual exacerba la desconfianza.

En segundo lugar, los países pueden eliminar las asimetrías de información que socavan la confianza, y requerir a los organismos del sector público que comuniquen cuidadosamente las decisiones que toman, y que asuman la responsabilidad por esas decisiones y sus consecuencias. Los padres no deberían tener problemas para encontrar las puntuaciones de las pruebas escolares, ni los pacientes para conocer las tasas de mortalidad de los hospitales, ni los ciudadanos para acceder a las tasas de delincuencia, los arrestos ni las acusaciones de abusos policiales, ni las comunidades para saber cuál es el estado de los proyectos locales de infraestructura. Invertir en educación es fundamental. Las personas con un mayor nivel de estudios pueden distinguir mejor entre buena fortuna y buen gobierno. Los organismos de regulación también

son fundamentales: supervisan el cumplimiento de las normas de calidad y resuelven asimetrías de información que de otra manera podrían perturbar el funcionamiento de los mercados. Las reformas de las instituciones del sector público, al mejorar su capacidad de solución de las asimetrías de información, pueden aumentar la confianza en el sector privado.

En tercer lugar, los países pueden integrar las preocupaciones acerca de la confianza y el civismo en sus iniciativas para abordar los grandes desafíos económicos y sociales de la región: lento crecimiento, gran desigualdad, cambio climático y crisis fiscal. Los objetivos de los países en todos estos ámbitos se pueden promover con reformas que construyan confianza, como la transformación digital de la administración de la política fiscal, una gestión uniforme de las políticas fiscal y regulatoria, y la creación de nuevas instituciones.

Más allá de proponer medidas específicas, los políticos tienen un importante papel que cumplir. Al fin y al cabo, son los representantes de todos los ciudadanos y han asumido noblemente la responsabilidad de atender las necesidades colectivas que las personas no pueden cubrir individualmente. No hay ningún objetivo colectivo que sea más fundamental que una sociedad que confía y con conciencia cívica. Cuando los políticos manifiestan un comportamiento confiable y cívico, ejercen una fuerte influencia en el resto del sector público y de la sociedad en general. Ese comportamiento comienza con la transparencia: en las promesas que hacen, en su implementación y en los resultados para el bienestar ciudadano. De allí se extiende a su supervisión del sector público. ¿Demandan el mismo comportamiento de los organismos que controlan? ¿Equipan al sector público con las herramientas que este necesita para atender las demandas y expectativas de los ciudadanos?

Este libro presenta recomendaciones sobre cómo los países pueden aumentar la confianza, aunque reconoce que esta se pierde con facilidad y solo a duras penas logra restablecerse. Para lograr una mayor confianza en América Latina y el Caribe, se requiere una agenda integral de reformas que genere un círculo virtuoso que se refuerce a sí mismo. Ya sea en el sector público o en el privado, una conducta más confiable y cívica generará mejores resultados

en el terreno: los ingresos del gobierno aumentan cuando los funcionarios fiscales son más confiables; el aprendizaje de los alumnos mejora cuando los maestros son más confiables y pasan menos tiempo ausentes; el acceso de los pacientes a los medicamentos es mayor cuando el personal de salud es más confiable y no vende los suministros en el mercado negro; el empleo crece cuando hay reguladores más confiables que no solicitan sobornos a los empresarios.

Estas mejoras no son triviales. Constituyen la base que sostiene a las sociedades prósperas, aumentan la confianza en el gobierno y llevan a los ciudadanos a exigir más y mejores bienes públicos. También construyen civismo: las personas no solo están orgullosas de un país que funciona bien, también están orgullosas unas de otras y se muestran más dispuestas a participar en el esfuerzo colectivo, que es el soporte de una sociedad próspera y en paz.

Confianza expone con solidez que la confianza social es un factor crítico que influye en los resultados del desarrollo en todos los ámbitos, y que América Latina y el Caribe, de entre todas las regiones del mundo, se enfrenta a una aguda crisis de confianza. El libro señala formas concretas en las que los gobiernos y las sociedades pueden revertir estas tendencias, al mismo tiempo que se enfrentan a los efectos persistentes de la COVID y el retroceso económico.

Francis Fukuyama

Titular de la cátedra Olivier Nomellini y director de la Maestría Ford Dorsey en Política Internacional, Universidad de Stanford

Los autores profundizan en los datos sobre la baja confianza interpersonal en América Latina y el Caribe, identifican los altos costos que impone tanto a las políticas públicas como al sector privado y presentan opciones sobre cómo los países pueden afrontar mejor esos costos. Un libro para sorprenderse con la amplitud y profundidad de las buenas ideas. Todo estudiante de políticas públicas tiene algo que aprender de esta obra.

Nancy Birdsall

Presidenta emérita e investigadora principal del Center for Global Development

Este libro esgrime argumentos convincentes que justifican invertir en aumentar la confianza. Presenta evidencia que indica que reconstruir la confianza entre los ciudadanos acelera el crecimiento, mejora la seguridad, reduce la desigualdad y garantiza un sólido Estado de derecho. Lo que los gobiernos pueden hacer es fortalecer las instituciones y combatir la desinformación, a fin de moldear de forma positiva lo que la gente cree sobre cómo actuarán los demás. Según el libro, esto revelará los “ingredientes secretos” de la confianza y la clave de la cohesión social.

Ngaire Woods

Decana de la Escuela de Gobierno Blavatnik, Universidad de Oxford

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una institución internacional creada en 1959 para promover el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

