

LA IMPORTANCIA DE LA CONFIANZA¹



Por **CARLOS SCARTASCINI**

-Líder del Grupo de Investigación para el Desarrollo del Departamento de Investigación y el Grupo de Economía del Comportamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

-Doctor y Master en Economía en *George Mason University* (EE.UU.)

-Licenciado en Economía en la Universidad Nacional del Sur (Argentina)

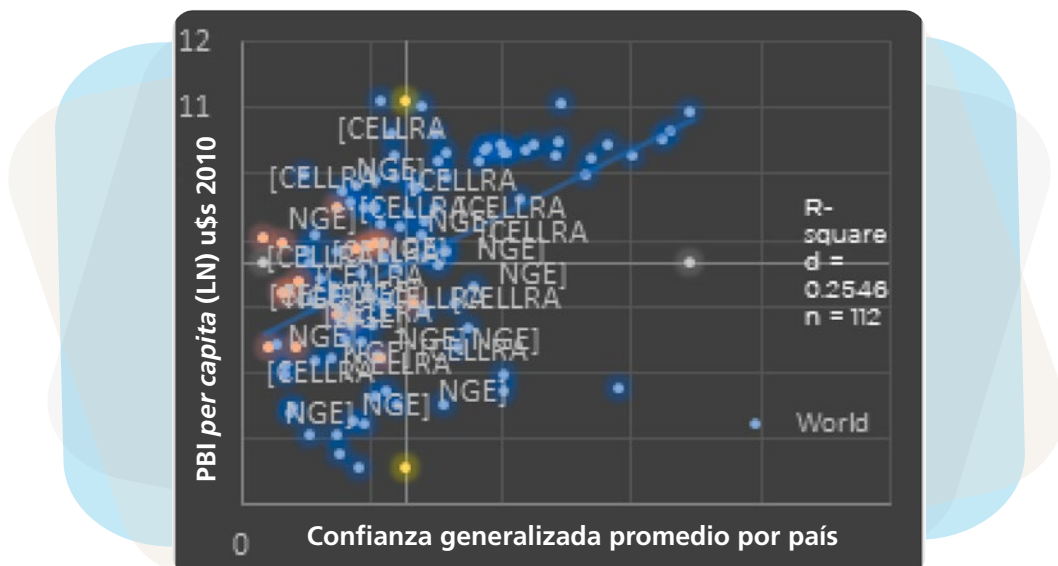
América Latina y el Caribe se enfrenta a una de las crisis económicas más graves de su historia como producto de la pandemia. La región sigue, siendo además, una de las regiones de más lento crecimiento en el mundo. Entre 1960 y 2017, el crecimiento promedio per cápita de la región en términos del PIB real fue muy inferior al promedio mundial. Por ejemplo, la típica nación asiática emergente pasó de un ingreso per cápita del 11% del de Estados Unidos en 1960 al 58% en 2017. Mientras que los países de América Latina y el Caribe, en promedio, aumentaron solo un 4% del ingreso *per cápita* de Estados Unidos durante ese mismo tiempo.

Más allá de entender cuáles son las políticas fiscales y monetarias que pueden ayudar a reactivar el crecimiento, un elemento que necesita urgentemente más

atención es la enorme y crónica falta de confianza que existe en la región, no solo entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales, sino entre los ciudadanos entre sí.

La confianza es el eje de cualquier sistema económico eficiente. Facilita las transacciones entre individuos, empresas y gobiernos; impulsa la inversión y la innovación; permite la formulación de políticas eficaces; y genera un mayor crecimiento. La falta de confianza representa una importante contribución al vacilante progreso económico. Para que las economías crezcan, deben impulsar la acumulación de factores de producción (capital y trabajo) y utilizar esos insumos de manera más eficiente a fin de aumentar la productividad total de los factores. Para lograr los objetivos trazados por el Banco Interamericano de Desarrollo para la región en su *Visión 2025* es fundamental la confianza².

Gráfico 1. Confianza y PIB per cápita



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Mundial de Valores y los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.
Nota: Los datos de confianza provienen de las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2020). El PIB per cápita proviene de los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (1981 – 2020). La muestra total tiene 109 países, incluidos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¹ Este documento resume parte del trabajo realizado por el autor para el libro insignia "Desarrollo de las Américas" del Banco Interamericano de Desarrollo.

² La Visión 2025 del BID considera como motores del crecimiento inclusive y sostenible el crecimiento de las PYMES y la innovación; una mayor participación de las empresas en las cadenas de valor regionales y globales; la digitalización y la disposición a invertir en la mitigación y adaptación al cambio climático, y la inclusión de todos los habitantes.

Históricamente, la región ha sufrido de una baja acumulación de insumos y de una baja productividad. La falta de confianza es un factor crítico. Los individuos y las empresas solo asumirán riesgos y aumentarán su actividad económica si creen que hacerlo les resultará rentable, y si no temen a la expropiación, ya sea de sus inversiones o de sus beneficios. Además, para dar este paso necesitan tener acceso a los mercados financieros, y el crédito solo puede crecer cuando los bancos pueden recuperar sus préstamos y las personas tienen libre acceso a sus ahorros. Los incrementos laborales, que elevan la capacidad productiva de la economía, funcionan de la misma manera que las ampliaciones de capital. Estas solo pueden ocurrir si los inversores y las empresas tienen la seguridad de que los empleados no se aprovecharán de ellos, por ejemplo, eludiendo sus obligaciones o robando. El Gráfico 1 muestra que existe una relación positiva entre la confianza interpersonal y el crecimiento de largo plazo.

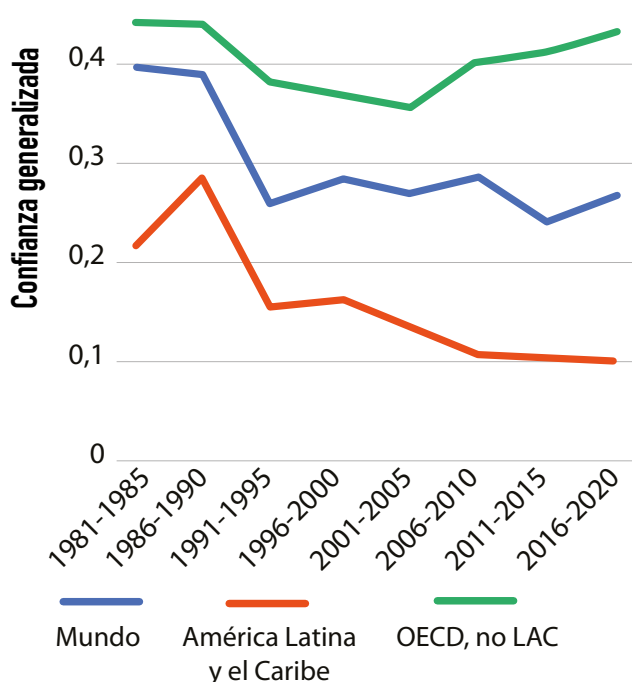
La confianza es tener la convicción de que los demás no actuarán de forma oportunista. No harán promesas que no puedan cumplir, ni renegarán de aquellas que sí puedan cumplir, como tampoco infringirán las normas para aprovecharse de otras personas que sí las acatan. En resumen, la confianza es la fe en los demás, en su honestidad, confiabilidad y buena voluntad. El comportamiento oportunista es particularmente agudo en aquellos casos en los que existen asimetrías de información y de poder. Es decir, en los casos en los que

una de las personas tiene que realizar una acción hoy, pero la otra persona o entidad que tiene que realizar dicha acción solo más adelante tiene más información o más poder.

La falta de confianza es un problema crónico que ha aumentado, considerablemente, en los últimos tiempos, generando alzas en los costos de las transacciones, impidiendo que los recursos fluyan a sus usos más eficientes, y reduciendo la actividad económica. Esto ha sucedido en todo el mundo: la confianza interpersonal (o la confianza entre los ciudadanos) cayó a nivel mundial del 39% entre 1981-1985 al 26%, aproximadamente, entre 2016-2020. Pero ese declive ha sido especialmente doloroso para la región de América Latina y el Caribe. En comparación con los países de la OCDE, donde la confianza interpersonal se ha mantenido relativamente constante durante el mismo período, en América Latina y el Caribe esta bajó en promedio del 22% al 11%.

La falta de confianza en las instituciones públicas y privadas también es enorme. Según el Latinobarómetro, una respetada encuesta de opinión, entre 1996 y 2020, menos de 3 de cada 10 ciudadanos latinoamericanos mostraron confianza en sus gobiernos. La confianza en las instituciones privadas, como los bancos y las empresas, también fue igualmente baja.

Gráfico 2. La confianza ha estado cayendo constantemente en todo el mundo y en ALC



Fuente: cálculos de los autores basados en datos de las seis olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981 – 2020).

Nota: la confianza generalizada se calcula a partir de las respuestas a la pregunta “En términos generales, ¿usted diría que se puede confiar en la mayoría de las personas o que hay que tener mucho cuidado al tratar con ellas?” La confianza es igual a 1 si el encuestado responde “Se puede confiar en la mayoría de las personas” y 0 en caso contrario. La variable de confianza es un promedio ponderado a nivel país, proveniente de las observaciones individuales; y después se promedió en periodos de cinco años. Los países de la OCDE por año se incluyen cuando un país adquiere su membresía. Haití quedó excluido de la sexta ola en este gráfico porque era el único país de la muestra donde la recopilación de datos iba más allá del periodo considerado (hasta el año 2016). La muestra total es de 115 países, incluidos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

La confianza y los grandes problemas de la región

Más allá de los problemas históricos de crecimiento que presenta la región, hay otros problemas acuciantes que son difíciles de resolver sin confianza. Dos de ellos, de una larga lista, son la contaminación atmosférica y la lucha contra el cambio climático y la delincuencia.

La contaminación atmosférica es la causa de una de cada cinco muertes en el mundo. El problema es particularmente grave en los países de ingresos bajos y medios, donde la exposición a altos niveles de contaminación atmosférica afecta al 90% de la población. Dados los considerables costos humanos y económicos, cabe preguntarse: ¿por qué los gobiernos del mundo en desarrollo no aplican políticas y normas más estrictas para combatir el problema? La clave está en la confianza.

Lamentablemente, las características de muchas políticas públicas ambientales, incluidas las de mitigación de la contaminación atmosférica, permiten a los gobiernos actuar de manera oportunista. Muchas políticas ambientales se caracterizan por tener costos a corto plazo, necesitan de inversiones constantes, y recién tienen beneficios a largo plazo. Aunque los ciudadanos reconocen que la contaminación atmosférica representa un problema, es posible que no confíen en que el gobierno tenga el compromiso y la capacidad para aplicar soluciones eficaces a largo plazo. Esta, a su vez, es una de las razones por las que muchos gobiernos de los países en desarrollo no elaboran ni aplican políticas que conduzcan a una mejor calidad del aire: los ciudadanos no confían en que sus gobiernos apliquen políticas eficaces.

Contaminación atmosférica, confianza, y políticas públicas en Ciudad de México

En un estudio reciente³, exploramos la relación entre la confianza y la demanda de políticas públicas en Ciudad de México (CDMX) utilizando datos de encuestas

que recopilamos entre junio y agosto de 2019 como parte de un experimento más amplio. La calidad del aire en Ciudad de México ha mejorado notablemente desde principios de la década de 1990, pero sigue estando por encima de los objetivos internacionales en materia ambiental y está clasificada como la 30ª peor entre las capitales del mundo. Los ciudadanos son conscientes del problema; en la muestra de nuestra encuesta de unos 2.000 individuos, cerca del 95% de los encuestados afirman que la calidad del aire en Ciudad de México “es un problema” o “es un problema muy grande”. Mientras tanto, apenas el 29% de los encuestados cree que el gobierno de Ciudad de México toma medidas eficaces para controlar la contaminación atmosférica. En promedio, los encuestados calificaron con un 6 (en una escala creciente de 1 a 10) la eficacia del programa anticontaminación gestionado por la Comisión Ambiental de la Megalópolis (una organización paraguas que incluye al Distrito Federal y a 224 municipalidades ubicadas en los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala), y calificaron con un 5 la eficacia del control realizado para medir el cumplimiento por parte de las empresas.

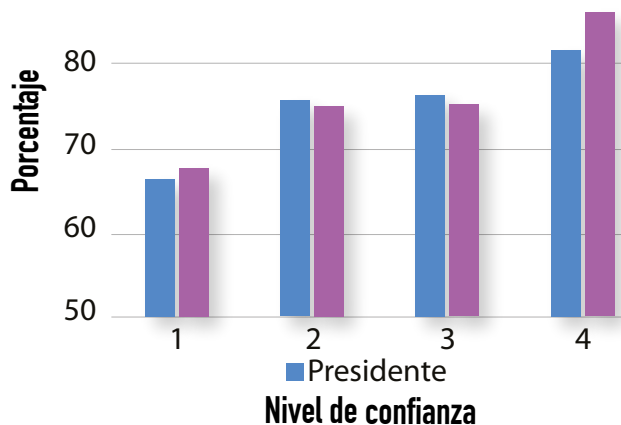
Buscando evaluar la demanda de políticas públicas, se formuló a los encuestados una serie de preguntas intentando determinar: (i) el apoyo a un impuesto adicional para mejorar la calidad del aire; (ii) la preferencia por la retención y el control de los ingresos por parte del gobierno o su distribución a ciudadanos particulares (es decir, si el dinero sería mejor gastado por el gobierno o por ciudadanos particulares); y (iii) la preferencia por el gasto público en bienes públicos ambientales frente a bienes privados (es decir, si el dinero debería gastarse en bienes públicos que beneficiarían a todo el mundo a largo plazo o en bienes privados para mitigar el impacto en los más directamente afectados). Los encuestados también informaron sobre sus niveles de confianza en las instituciones y en las personalidades políticas, así como en las personas de su vida y entorno en general.

Nuestras conclusiones muestran que la confianza es significativa para explicar las actitudes de los ciudadanos y las demandas en materia de políticas públicas. Observamos que, aproximadamente, tres de cada cuatro encuestados estarían dispuestos a pagar un impuesto adicional de \$ 100 pesos para evitar contingencias (emergencias ambientales declaradas en los días en que los niveles de contaminación atmosférica superan o se prevé que superen los estándares oficiales de México) y que este apoyo al incremento de los impuestos se correlaciona con la confianza en el gobierno.

³ Un resumen en español de dicho estudio puede encontrarse aquí: <https://publications.iadb.org/es/perspectivas-de-investigacion-que-rol-juega-la-confianza-en-el-gobierno-en-el-apoyo-las-politicas>

En concreto, la disposición a pagar el impuesto es entre 3 y 5 puntos porcentuales más alta por cada aumento de 1 unidad de confianza en el presidente (medido en una escala de confianza de 4 puntos). El Gráfico 3 muestra esta relación: cuanto mayor es la confianza en el presidente o el alcalde, mayor la disponibilidad a aceptar medidas medioambientales.

Gráfico 3. Confianza y apoyo ciudadano en materia de política medioambiental en Ciudad de México.



Para combatir el delito hay que incrementar la confianza

Aunque solo el 9% de la población mundial habita en América Latina y el Caribe, la región registra un tercio de los homicidios del mundo. El costo del crimen y la violencia en nuestra región es muy elevado: la delincuencia se lleva un gran número de vidas, afecta el bienestar y la seguridad de las personas y obstaculiza el desarrollo económico. Prueba de esto es que uno de cada tres habitantes de la región considera que la delincuencia es su problema más acuciante (LAPOP, 2014-2019) y más del 50% de la población teme ser víctima de un delito, de acuerdo con los datos recogidos en 2021 por Latinobarómetro.

Las fuerzas policiales son fundamentales para prevenir la delincuencia y mejorar la seguridad ciudadana. Pero, en general, la confianza en la policía en los países de nuestra región es muy baja. Según los datos de la última encuesta del Latinobarómetro, en la mayoría de los países de América Latina, menos de la mitad de la población confía en la policía nacional. En muchos de estos países, la confianza es aun menor (menos de uno de cada tres individuos confía en esta institución).

Como revela una reciente monografía que hemos publicado en el BID⁴, esta falta de confianza afecta la disponibilidad de los ciudadanos a financiar a la policía, el tipo de políticas de seguridad que demandan los ciudadanos y la voluntad de colaboración entre la ciudadanía y la policía. La falta de confianza en la policía puede reducir la efectividad de las políticas para reducir el delito y la violencia. Por esto, trabajar en aumentar esta confianza es fundamental para mejorar la seguridad en nuestra región.

La reciente encuesta de Latinobarómetro preguntó a 20.000 latinoamericanos en qué creían que debía gastarse el presupuesto público destinado a la seguridad, dándoles como opciones financiar a la policía o que los ciudadanos pagaran su propia seguridad privada. Entre quienes confiaban en la policía, el 63% indicó que el dinero debía usarse para financiarla. Sin embargo, entre quienes no confiaban en la policía, solo el 42% eligió esta opción y casi el mismo porcentaje (38%) indicó que el dinero debía destinarse a la seguridad privada. La menor confianza en la policía está asociada a una menor disposición de los ciudadanos a proveer recursos para las agencias de policía.

Esta menor confianza también se vincula con una menor probabilidad de que los ciudadanos denuncien delitos menores, como el robo de un teléfono celular o una bicicleta. En la misma muestra de 20.000 latinoamericanos, aproximadamente el 60% de quienes confiaban en la policía dijeron que denunciarían esos delitos, pero solo cerca del 40% de quienes desconfiaban de ella dijeron que lo harían. La información de las denuncias es clave para la definición de las estrategias policiales, ya que permite asignar de forma más eficiente a los recursos y obtener información sobre el éxito o fracaso de estas estrategias.

Razones detrás de la falta de confianza

La confianza y el sentido de ciudadanía son los pilares de las democracias prósperas. Son esenciales para que los ciudadanos estén dispuestos a hacer sacrificios individuales en pos de los esfuerzos colectivos que impulsan el éxito de una sociedad.

⁴ Disponible aquí: <https://publications.iadb.org/es/como-combatir-la-delincuencia-en-america-latina-que-politicas-publicas-demandan-los-ciudadanos>

Lamentablemente, esa confianza y ese sentido de ciudadanía recientemente han alcanzado mínimos históricos en América Latina y el Caribe. Hay razones históricas que permiten explicar la mayor desconfianza en la región que en otras, que incluyen los regímenes coloniales, esclavitud, trabajo forzoso y otros. En el tiempo, los cambios institucionales no han logrado reducir las asimetrías de poder y de información. Las redes sociales no están ayudando. Lo que podría ser un catalizador para la transparencia y la reforma en la región, una plataforma para la comunicación, la unión interpersonal y las noticias políticas, se ha convertido, según la evidencia, en una plataforma en la que la gente se ha empoderado como nunca antes para difundir información falsa e insultar a quienes tienen opiniones contrarias. El discurso incivil y la polarización han florecido, mientras que la confianza y el sentido de ciudadanía han disminuido. En un estudio reciente⁵ encontramos que la exposición y participación en las redes sociales afectan negativamente la confianza.

Cómo se puede mejorar la confianza

Afortunadamente, muchas de las medidas que los Gobiernos pueden tomar para aumentar la confianza de sus ciudadanos se reducen, simplemente, a tener buenas políticas públicas. Por ejemplo, medidas como la inversión local y la prestación de servicios públicos de alta calidad, la aplicación de respuestas eficaces a crisis y desastres y el aumento de la transparencia en las acciones del gobierno, proporcionan beneficios directos a los ciudadanos. Dichas medidas también conducen a una mayor confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. A largo plazo, existe un círculo virtuoso que conecta las políticas públicas que generan mayor confianza con la demanda de mejores políticas. Esto resulta crucial para abordar algunos de los mayores problemas de acción colectiva de nuestra generación, como lo son aquellos de la contaminación atmosférica y el cambio climático.

Proporcionar mejor información sobre objetivos y resultados, y lo que es más importante, cumplir las promesas, son formas obvias para que los gobiernos aumenten la transparencia y, por ende, la confianza en sus operaciones.

La retroalimentación de los programas de gobierno puede lograr grandes aumentos de confianza: definir cuáles son los objetivos de gobierno, cumplir con dichos objetivos y medir su cumplimiento, e informar que se han cumplido, es fundamental⁶.

Los programas deportivos y otras actividades colectivas pueden fomentar una mayor interacción entre las personas de diferentes orígenes y crear confianza interpersonal. Por otro lado, los sistemas legales más eficientes e imparciales pueden contribuir a la causa, dando a la gente la sensación de que, debido a que el comportamiento impropio se sanciona, sus conciudadanos son más propensos a comportarse de manera confiable. Esto incluye también las regulaciones y los sistemas impositivos. Si no se aplican igual a todos, y los ciudadanos tienen la percepción de que algunos son privilegiados, la confianza se erosiona.

Respecto de la confianza en la policía, la literatura destaca cuatro ejes sobre los que estas pueden trabajar para intentar cambiar las percepciones que tiene la gente y aumentar la confianza: (i) la efectividad policial, (ii) el trato con la ciudadanía, (iii) la transparencia, integridad y rendición de cuentas, y (iv) la asimilación de los valores de la comunidad. Todas estas áreas de acción tienen como objetivo aumentar la información y, al mismo tiempo, reducir la brecha de percepciones negativas. En general, los ciudadanos van a confiar más en la policía si consideran que es efectiva en su tarea de control y prevención de la delincuencia; sus agentes tratan a la gente de forma respetuosa e imparcial; es abierta sobre su accionar y está dispuesta a responder por sus errores, y comparte los valores fundamentales de la ciudadanía.

El Banco Interamericano de Desarrollo entiende la relevancia que tiene la confianza para asegurar el crecimiento inclusivo y sostenible de largo plazo, por eso, su libro insignia *Desarrollo en las Américas*, titulado en esta oportunidad *Confianza: La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe* disponible aquí: www.iadb.org/DIAconfianza, a partir del 13 de enero trata este tema exhaustivamente.

⁵ Se puede encontrar un resumen de dicha investigación aquí: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/el-impacto-de-las-redes-sociales-en-la-confianza/>

⁶ El trabajo que se resume aquí: <https://publications.iadb.org/es/perspectivas-de-investigacion-como-pueden-construir-confianza-los-gobiernos> muestra el éxito potencial de dichas iniciativas.