



Factores de desempeño del gobierno local y su incidencia en la confianza de los ciudadanos

Tapia-Tapia, Mario Enrique¹ & Alarcón-Martínez, Gustavo²

¹Universidad Católica de Cuenca, Unidad Académica de Administración, Cuenca, Azuay, Ecuador,
mtapia@ucacue.edu.ec, Av. Américas y Humboldt.
Campus Basílica de la Santísima Trinidad, (+593) 99 3881491

²Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y Administración
Monterrey, Nuevo León, gusalamar@hotmail.com,
Av. Universidad S/N. Col. Ciudad Universitaria, (+52) 8180789234

Artículo arbitrado e indexado en Latindex

Revisión por pares

Fecha de aceptación: mayo 2020

Fecha de publicación: julio 2020

Resumen

El propósito de la presente investigación es definir los elementos clave del marco teórico para el análisis de los factores que inciden en el nivel de confianza de los ciudadanos en sus gobiernos locales. El resultado de este trabajo es el establecimiento de una encuesta que será la base para la elaboración de una segunda etapa de la investigación, en donde se desarrollará un análisis cuantitativo sobre la importancia de dichos factores que inciden en el nivel de confianza. La deficiente cantidad de investigaciones y análisis sobre la problemática tanto a nivel de Latinoamérica y particularmente de Ecuador, justifica plenamente esta investigación

Palabras claves: Confianza, Gobierno local, Percepción, Servicios públicos, participación ciudadana

Abstract

The purpose of this research is to define the key elements of the theoretical framework for the analysis of the factors that affect the level of trust of citizens in their local governments. The result of this work is the establishment of a survey that will be the basis for the preparation of a second stage of the investigation, where a quantitative analysis will be carried out on the importance of these factors that affect the level of trust in local governments.

The deficient amount of research and analysis on the problem both in Latin America and particularly in Ecuador, fully justifies this research

Keywords: Trust, Local Government, Perception, Public Services, Citizen Participation

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Hechos actuales que contextualizan el problema

Existen diversas propuestas teóricas e investigaciones empíricas que se encuentran en la literatura existente, que explican la importancia política y las graves consecuencias que se producen en el comportamiento de los ciudadanos cuando se pierde la confianza en el gobierno (Gershtenson, Ladewig & Plane, 2006). Sin embargo, son pocos los aportes sobre los factores que inciden en los cambios de la confianza de los ciudadanos en el gobierno (Vigoda-Gadot, 2006;) y aún menos los aportes sobre mecanismos de gestión nuevos y específicos (Knotts & Berman, 2008) que permiten mejorar la percepción de los ciudadanos con respecto de sus gobiernos.

En lo que respecta a los gobiernos locales, los aportes de estudios empíricos centran su atención en la necesidad de validar la relación que se ha establecido en muchos marcos teóricos entre la percepción del desempeño de la gestión pública y la confianza de los ciudadanos con sus gobiernos. Entre los principales resultados encontrados de los estudios empíricos realizados en los últimos años se puede concluir lo siguiente:

1. La relación entre la confianza de los ciudadanos y la percepción de desempeño de la gestión del gobierno local es más alta que en otros niveles de gobierno, sea estos provinciales o nacional. Por lo que se puede concluir, que dada la cercanía tanto territorial como de gestión entre las autoridades municipales y los ciudadanos, se produce un mayor impacto en la percepción de estos últimos con respecto de la eficiencia y eficacia de los servicios que reciben o la incapacidad y falta de sensibilidad que puedan demostrar los responsables de la administración municipal (Cooper, Knotts & Berman 2008).
2. La confianza en el desempeño del gobierno local cambia de manera importante entre residentes de distintas jurisdicciones territoriales. Este enfoque puede explicar que además de ciertas características propias de los ciudadanos de una jurisdicción cantonal, intervienen otros factores relacionados con el entorno en el que se desenvuelven, que afecta la percepción del ciudadano, como por ejemplo: el nivel de desarrollo tanto social

como económico del gobierno local, la número de habitantes, la diversidad racial, el mecanismo de elecciones, la estructura organizacional del gobierno local y la cantidad de medios de comunicación disponibles (Rahn & Rudolph, 2005).

Las diversas investigaciones generadas a nivel mundial han aportado de manera significativa, elementos para la comprensión de la relación entre desempeño y confianza en el gobierno dentro de su contexto. Sin embargo, en el caso de Latinoamérica y particularmente del Ecuador, las investigaciones que se refieren a la confianza de los ciudadanos en el gobierno es un tema poco desarrollado; la falta de interés de la comunidad académica es evidente, lo que no permite contar con un acervo importante de literatura al respecto.

Existen algunos aportes con rigor científico que, a más de ser limitados, son de tipo cualitativo, en los que se resalta principalmente la participación ciudadana en los procesos de medición integral del desempeño de la gestión municipal (Flores, 2002). Entre la literatura disponible se cuenta con investigaciones sobre las limitaciones que enfrentan los municipios mexicanos, por ejemplo, en la implementación de políticas públicas en función de los principios del nuevo institucionalismo económico (García, 2003).

En el caso ecuatoriano, son las empresas de medición de tendencias y los medios de comunicación particularmente los que generan alguna información de manera periódica y parcial, sobre las percepciones que los ciudadanos tienen con respecto al desempeño de la gestión municipal, provincial y nacional. Sin embargo, el sesgo evidente producido por la falta de imparcialidad y en algunos casos el tipo de metodología utilizada, es el aspecto que incide sobre la calidad de dichos aportes.

Si se considera el estudio de la confianza que los ciudadanos conceden a su gobierno local desde una visión empírica, se puede deducir que se constituye en un aporte significativo puesto que este incide directamente sobre las actitudes que posteriormente se convierten en comportamientos positivos de los ciudadanos (Rahn & Rudolph, 2005), tales como:

1. El cumplimiento con el pago de impuestos, tasas y aranceles de forma voluntaria, (Goldfrank, 2006).
2. El respeto de las normas generales para la buena convivencia social (Rahn & Rudolph, 2005).
3. El desarrollo de un mayor compromiso cívico y social (Flores, 2002; Rahn & Rudolph, 2005).
4. La participación en los procesos electorales (Gershtenson, Ladwing & Plane, 2006).

Lo expuesto justifica plenamente la necesidad de realizar un trabajo de investigación con rigor científico en el contexto ecuatoriano, que se desarrolle desde una perspectiva teórica cuantitativa e inferencial, en relación al análisis de los factores que inciden en la confianza que los ciudadanos tienen en los gobiernos locales. El desarrollo de este tipo de investigaciones es importante no solo por el aporte teórico y utilidad metodológica, sino por la trascendencia que implica la comprensión del comportamiento social, la generación de políticas públicas y readaptaciones de la gestión pública municipal, sustentadas en los resultados que se desprendan del estudio empírico.

1.2 Pregunta central de investigación

¿Cuál son los factores de desempeño que inciden en el nivel confianza que los ciudadanos tienen en la gestión del Gobierno local en el área urbana del cantón Cuenca, Ecuador?

1.3 Objetivo general de la investigación

Determinar los factores de desempeño que inciden en el nivel de confianza de los ciudadanos en la gestión del Gobierno Local (GAD municipal) del área urbana del cantón Cuenca – Ecuador.

1.4 Hipótesis general de investigación

La percepción sobre la efectividad de los servicios públicos municipales; la participación ciudadana; la equidad de la distribución de los recursos de los contribuyentes; la honestidad de los servidores públicos; y el acceso a la información pública municipal, están positivamente relacionados con el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en la gestión del gobierno local.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Relación Teórica de la variable dependiente

Para la presente investigación, la variable dependiente es la confianza de los ciudadanos en la gestión de su gobierno local, por lo que se presenta un alcance a las diferentes teorías y definiciones, de manera que ello permita contextualizar y sustentar el tema. Al respecto se señala que la palabra confianza se constituye en uno de los conceptos más debatidos dentro de las esferas académicas actuales. Levi (2000); establece por ejemplo que la confianza no es algo que se pueda tocar y tampoco proviene de alguna parte, sin embargo, puede manifestarse de diversas manera y tipos.

Conviene resaltar que diversos autores manifiestan de forma categórica que la confianza es un concepto multifacético, complejo y ambiguo, muy difícil de definir y por ende de investigar (Van der Meer 2010). Sin embargo, para efectos del presente estudio se recogen algunas aproximaciones que se consideran importantes.

Por ejemplo, para Schoorman, Mayer & Davis (1995) la confianza es una interrelación entre actores. Otro concepto bastante aceptado dentro de la comunidad científica se refiere a la confianza como un estado psicológico de un individuo que tiene la intención de aceptar de manera voluntaria y sobre la base de las expectativas positivas las intenciones o conducta de otro individuo (Rousseau et al., 1998).

Sztompka (1999) define la confianza sencillamente como un supuesto de comportamientos futuros que podrían asumir los demás. Pero esta propuesta se contrapone con otras que son más prácticas como por ejemplo la de Miller (1992) que ubica a la confianza como una forma de valorar la relación costo-beneficio, puesto que resalta el elemento de vulnerabilidad que conlleva el concepto, así como la posibilidad de asumir riesgos (Das y Teng, 2001).

Por lo tanto, se puede inferir que la definición de confianza puede tener varios enfoques en lo que a su significado se refiere (Grimmelikhuijsen et al. 2013). Esto se refleja de manera más clara, por la variedad de puntos de vista de los diferentes grupos de personas, ya sean

estos académicos, comunicadores, financieros, servidores públicos, etc.

Sin embargo, a pesar de la gran variedad de puntos de vista sobre la confianza, los investigadores consensuaron que la confianza es un estado psicológico, que conlleva la posibilidad de tomar riesgos en función de las expectativas efectivas generadas por el propósito, acciones o comportamientos de un fiduciario (Yang & Holzer 2006). Bajo esta premisa se sustenta el concepto de confianza considerado en el presente trabajo.

Así mismo, se debe resaltar que la literatura identifica diferentes tipos de confianza. Zmerli y Newton (2011) reconocen tres tipos de confianza; la confianza social particular, que hacen referencia a los grupos con los que se desarrollan relaciones interpersonales caracterizadas por lazos afectivos directos tales como: la familia, amigos y el grupo de trabajo; la confianza social general, que involucra a todas las personas dentro de un contexto y que considera a todos los individuos inclusive a aquellos desconocidos; y por último la confianza política, que hace referencia a los políticos o representantes, instituciones gubernamentales y de la vida pública, este último es explicado por Putnam (2000) como las relaciones personales fuertes, habituales y desarrolladas en redes más grandes. En otras palabras, la confianza política consiste en la actitud de los ciudadanos para delegar a otras personas para que actúen en su nombre, partiendo del supuesto de que estos tienen la capacidad para tomar decisiones efectivas y ante todo enfocados en intereses generales (Houston & Harding 2014).

Diamante (2007), por su parte, propuso que una de las formas para incrementar la confianza pública, es que el gobierno tiene que desarrollar capacidades de vigilancia, particularmente en lo que tiene que ver con el cumplimiento de la ley y del interés público. Cheema (2010) explica que la generación de mayores niveles de confianza es el resultado de la implantación de políticas de inclusión por parte de los gobiernos; además, afirma que los ciudadanos son más predispuestos a desarrollar confianza en los funcionarios, los políticos y las instituciones públicas, cuando estos son más eficaces y democráticos.

Tang (2016) por otra parte, estudió la confianza política dentro de cuatro dimensiones: la percepción de los ciudadanos con respecto del

sistema político en general; la identidad nacional; la aceptación de las instituciones políticas más importantes; y el nivel de confianza en los líderes políticos. Estas cuatro clasificaciones abarcan las dos categorías que generan apoyo político según Easton (1957), que consisten en un débil apoyo político (apoyo al sistema y la identidad nacional) y el apoyo puntual (confianza en las instituciones y en los líderes). Lo útil de este planteamiento es que se pueden adaptar tanto a democracias, como autocracias.

Tomando la referencia anterior, Hetherington & Husser (2012) definen la confianza política como el resultado de la evaluación del desempeño que ha tenido el gobierno con respecto de las demandas de los ciudadanos y el nivel de cumplimiento de las mismas. Así mismo, Putnam (2000) determina que las conexiones horizontales, provenientes de las diferentes asociaciones y grupos sociales, promueven vínculos de confianza, cooperación y reciprocidad, al tiempo que desarrollan comportamientos positivos en lo público. Por lo tanto, la confianza está vinculada a un problema ético significativo, por lo que debe ser visto desde diferentes ópticas; una de ellas es la confianza hacia el gobierno (Salminen & Ikola-Norrbacka, 2010).

La confianza en el gobierno entonces, hace referencia a la expectativa que tienen los ciudadanos con respecto a la operatividad, interacción y comportamiento de los representantes, líderes, funcionarios y autoridades gubernamentales, con ellos (Cheema 2010).

Diversos aspectos relativos a la confianza en el gobierno se refieren al logro de una correcta y eficaz operatividad de las instituciones públicas (Jung & Mar 2012). De acuerdo a estos autores, la confianza pública en el gobierno es un elemento clave en el que este último sustenta su nivel de competitividad. Por lo tanto, la confianza pública en el gobierno es trascendental, ya que indica la importancia de la relación que se ha establecido entre la ciudadanía y el gobierno (Porumbescu 2015). Así mismo la confianza en el gobierno se constituye en el pegamento que mantiene unido al sistema, así como el aceite que lubrica el aparataje político (Van der Meer 2010). En suma, la confianza en el gobierno se constituye en el factor esencial que permite el desarrollo

eficiente de las instituciones públicas (Jung y Mar 2012).

Cuando los ciudadanos consideran que el gobierno no está asumiendo debidamente su responsabilidad, la confianza disminuye de manera automática (Salminen & Ikola-Norrbacka, 2010). Y si el gobierno no puede mantener la confianza de los ciudadanos, obtendrá efectos adversos, comenzando con la afectación de su imagen (Yanget al., 2014). Cuando esto sucede, las acciones que conlleven a la recuperación de la confianza del público deberá ser prioridad en su agenda (Cheung, 2013).

Sin embargo, el problema se suscita cuando se pretende medir aspectos tales como la confianza y las normas sociales. Los diferentes investigadores se enfrentan a un tema muy complejo, particularmente cuando lo que se busca es poder establecer indicadores que permitan evidenciar los cambios en el comportamiento colectivo de los ciudadanos (Inkeles, 2000). Partiendo de este enfoque, los aspectos tales como la confianza y las normas sociales dentro de un contexto social, en donde el proceso de medición se dificulta, debe ser abordado mediante métodos de observación directa o investigaciones dentro de las mismas comunidades. En los últimos años, Percoco (2016) por ejemplo, ha resaltado la importancia de la confianza y el capital social para el incremento en la cooperación de los gobiernos urbanos, administraciones y otros actores públicos, para impulsar el desarrollo e implementación de planes estratégicos comunes.

Entre los estudios de investigación aplicada podemos citar al trabajo de Lisheng Dong & Daniel Kübler (2018), con su estudio denominado “Sources of Local Political Trust in Rural China”, investigación que se basa en una encuesta en cinco condados en Ya’an Municipio de la provincia de Sichuan en China entre noviembre de 2014 y diciembre de 2016. Los temas cubiertos fueron: socio-demográficos; situación económica; confianza en las instituciones políticas; percepciones de los funcionarios; participación en las elecciones.

El estudio reveló que el nivel de confianza es diferente para diferentes niveles de gobierno. La confianza de los encuestados en el gobierno central es más alta que en el gobierno local. Gracias al procedimiento de muestreo de múltiples sitios para la recogida de los datos

utilizados en este estudio, se pudo demostrar que esta relación entre la confianza política local y la calidad de los gobiernos locales no sólo opera en el nivel de las percepciones individuales, sino que también juega a nivel contextual de las ciudades en las que viven los encuestados. Dado el papel crucial de la confianza política local para el apoyo general de régimen, estos resultados sugieren que los gobiernos locales pueden hacer una contribución importante a la estabilidad general de régimen en China (Lisheng Dong & Daniel Kübler, 2018).

Dado el papel crucial de la confianza política local para el apoyo general de régimen, estos resultados sugieren que los gobiernos locales pueden hacer una contribución importante a la estabilidad general de régimen en China (Lisheng Dong & Daniel Kübler, 2018).

Otra investigación es la de Cole, Fox, Pasquier, y Stafford, (2018) con su trabajo “Political trust in France’s multi-level government” mediante esta investigación, se logran resultados sustentados en una encuesta nacional importante llevada a cabo del 7 al 11 de octubre de 2016, en la que se busca determinar las causas de la confianza política en las instituciones políticas en Francia, dentro de un contexto de gobierno a varios niveles. La investigación determinó que los niveles generales de confianza fueron más altos en el gobierno nacional y las autoridades municipales, pero notablemente inferior a los departamentos, las regiones y la UE.

La explicación más pertinente parece ser que la confianza se otorga a aquellas instituciones capaces de encarnar un orden institucional global. El uso de análisis de escala Mokken permitió demostrar que el gobierno nacional es la institución que mayor confianza tiene, mientras que los demás niveles de gobierno cuentan con menor confianza por parte del público. El gobierno francés puede tomar algún consuelo en el hecho de que es el principal depositario de la confianza residual de los ciudadanos. (Cole, Fox, Pasquier, & Stafford, 2018).

Grøn & Salomonsen (2019) presentan su trabajo “In the Mayor We Trust? Trust as the Micro-Foundation of Complementary Politico-Administrative Relations in Local Governments” sustentado en una encuesta de 1.411 hombres, en los gobiernos locales daneses. Se utiliza métodos mixtos. Sus conclusiones son las siguientes: En

primer lugar, el análisis empírico pone de relevancia a la confianza como una base micro central para que una relación funcione bien en el contexto de complementariedad. En segundo lugar, los datos cualitativos indican que una distribución de tareas confusa generaría una amenaza para cualquier relación de confianza. En tercer lugar, el hecho de que no se encuentra correlación entre la confianza y el tiempo que los actores trabajaron juntos, puede constituirse en un aporte significativo para la literatura genérica sobre confianza.

2.2. Relación teórica de la variable dependiente con las variables independientes

Entre los trabajos desarrollados que evidencien relación entre las variables dependiente e independientes propuestas en el presente estudio se puede citar los siguientes.

Zhang & Ip, (2019) desarrollan una investigación denominada “Public Service of City Government and Political Trust from Resident: An Analysis Based on 1992–2015 Hong Kong Livelihood Data”, que estudia la relación entre el desempeño del gobierno de la ciudad de Hong Kong con respecto de los servicios públicos, y el nivel de confianza que tienen los ciudadanos en el gobierno, lo que ha sido un punto de referencia para la gestión pública de las ciudades de China. Esta investigación refleja la relación entre la confianza política que tienen los ciudadanos y el gasto erogado por parte del gobierno de Hong Kong. El resultado es que se evidencia una relación positiva entre estas dos variables. Los datos utilizados fueron recogidos del Anuario Estadístico de Hong Kong (1993-2016), publicado por el Departamento del Gobierno de Hong Kong Censos y Estadísticas (S. Zhang & Ip, 2019).

Un aporte de la relación entre la confianza y la participación ciudadana se presenta en el trabajo denominado “Citizen participation and public trust in local government: The Republic of Korea case” Esta investigación estudia la importancia de la participación ciudadana como uno de los aspectos fundamentales para incrementar la transparencia y la confianza en el gobierno. Así mismo, presenta los programas de participación ciudadana fuera de línea y en línea, administrados por los servicios centrales y los gobiernos locales y resalta cómo ha evolucionado

la participación ciudadana en los últimos años. Entre las formas de participación ciudadana resalta la práctica de presupuestos participativos (PP), como una manera de mejorar la transparencia y la confianza de los ciudadanos, mediante la implementación de los procesos y la difusión de información presupuestaria para el público. El estudio se centra en los gobiernos locales de Corea y analiza por qué los PP se ha adoptado, implementado y diseñado para mejorar la estructura relacionada con el presupuesto de gobierno, los procesos de formulación de políticas, y los aspectos como la eficiencia, rendición de cuentas, la transparencia y la confianza en el gobierno. (Kim, Lee, & Lee, 2018).

Por otra parte, Sagui (2018) se ocupó de la relación entre confianza y presupuestos de los gobiernos locales, y establece con su trabajo “Why the poor do not benefit from community-driven development: Lessons from participatory budgeting” una contribución importante, con la identificación de impactos diferenciados para las personas de bajos ingresos generados por la implementación de proyectos de Desarrollo Comunitario (CDD), en las Filipinas. Esta propuesta se sustenta en los estudios realizados sobre presupuestos participativos y argumenta que la exclusión de los pobres en los procesos de planificación y presupuestos no beneficia a los grupos más vulnerables. El trabajo utiliza datos de paneles recogidos en 2003 y 2010. El documento tiene indicaciones para controlar la intervención de la élite dentro de las asambleas locales, que es un espacio estratégico para lograr igualdad de participación para todos los miembros en los debates, deliberaciones o negociaciones.

Para evidenciar la relación entre confianza y honestidad de los servidores públicos, citamos a Downe, Cowell, & Morgan, (2016) con su trabajo “What Determines Ethical Behavior in Public Organizations: Is It Rules or Leadership?” que analizan la manera en que las acciones de los líderes se apoyan con las regulaciones sobre ética formal, en la generación de la conducta. Para tal efecto los autores utilizan el método cualitativo de la operación del marco ético para el gobierno local inglés, que consistió en que todos los consejos asumieran un código de conducta que permita normar el comportamiento de los políticos locales.

Este estudio realizado a un gobierno local, permite analizar cómo se combinan los factores tanto personales como administrativos para influir en la conducta ética; así mismo, observar de qué manera se aplica el liderazgo ético a través de varias personas en diferentes roles. Por otra parte, el estudio demuestra que las instituciones que tienen buena conducta de forma permanente, es porque cuentan con diversos líderes que también asumen buena conducta, claro, sin descuidar sus responsabilidades con respecto de los diferentes problemas, lo que ayudará a minimizar el uso explícito de la normativa ética. (Downe, Cowell, & Morgan, 2016).

La tendencia para que los gobiernos adopten políticas de transparencia a nivel mundial, como mecanismo para incrementar la confianza de los ciudadanos en el gobierno y su consecuente participación en los asuntos políticos, llevaron a Piña y Avellaneda (2018) a proponer su trabajo “Central Government Strategies to Promote Local Governments’ Transparency: Guidance or Enforcement”. Este estudio contribuye de manera significativa a la literatura sobre Información de los gobiernos locales como un proceso de implementación Intergubernamental. El estudio evalúa la capacidad explicativa de dos estrategias centrales: los mecanismos de aplicación y orientación del gobierno central sobre los niveles de transparencia comunales chilenas. El estudio se basó en una muestra de 337 (de 345) municipios chilenos para el período 2012-2014.

Los resultados proporcionan dos conjuntos de estimaciones de mínimos cuadrados para explicar la transparencia del gobierno local en Chile. El modelo 1, Incluye efectos fijos municipales y año, tomando como referencia el año 2012. El modelo 2 utiliza efectos aleatorios y controles anuales. Durante los años de estudio, los medios publicaron los puntajes de transparencia para muchas instituciones gubernamentales (incluidos los organismos centrales), y los municipios obtuvieron las puntuaciones más bajas. Es de esperar que la presión de la comparación de los municipios de bajo y de alto rendimiento y municipios de bajo rendimiento con otras ramas del gobierno podría haber jugado un papel en el fomento de algunos municipios para aumentar su puntuación, los resultados son bastante consistentes entre los dos modelos (Piña y Avellaneda 2018).

De acuerdo a lo anterior las variables a considerar son: Efectividad en la prestación de los servicios públicos, la participación ciudadana, la equidad en la distribución de los recursos, la honestidad de los servidores públicos y el acceso a la información pública.

2.3. Teorías y estudios aplicados de las variables independientes

Es esta sección se procede a adjuntar las teorías como trabajos de investigación aplicados que tienen que ver con las variables propuestas, así como la definición que será considerada para cada una de ellas.

2.3.1. Fundamento teórico de la variable: Servicios públicos

Para la variable independiente Efectividad de los Servicio Públicos, se pueden citar entre otros a los siguientes autores:

En los concerniente a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en la administración de los gobiernos locales, se han considerado a estos como entidades autónomas que toman sus decisiones y distribuyen sus recursos de acuerdo con los requerimientos de los servicios públicos demandados por los ciudadanos (Giménez & Prior, 2007).

La selección de los servicios públicos que serán tomados en cuenta en el proceso de medición en el presente estudio son los considerados de prestación general, que son los que crean o modifican la percepción que los ciudadanos tienen del desempeño de la gestión pública (Gargan, 2000; citados por Delgado, 2011).

Se puede decir que la confianza en la efectiva prestación de servicios públicos se refiere a la percepción sobre los proveedores de servicios públicos que son capaces de proporcionar un buen servicio y siempre se esfuerzan por satisfacer las necesidades de la comunidad en el largo plazo (Martínez & Bosque, 2013).

Los estudios han demostrado que un método trascendental para que los ciudadanos desarrollen confianza en el gobierno, es lograr que el público se sienta seguro de las organizaciones del sector público e instituciones en general, puesto que los servicios públicos no se operativizan en condiciones de competitividad, ni los aspectos comerciales son relevantes en el sector público (Fowler & Pryke, 2003).

Por otra parte, Ha & Akamavi (2009) afirman en su trabajo de investigación que las experiencias anteriores influyen en el nivel de confianza que el público tiene con los proveedores de servicios. Por lo tanto, es de suma importancia para los proveedores, ganar la confianza del público, con el objetivo de mantener su imagen y realizar un buen gobierno (Nawawi, 2012). El efecto que tiene la satisfacción hacia lo público se muestra en un modelo desarrollado por Vigoda-Gadot (2006) en donde se resalta el hecho de que la satisfacción es el resultado de una buena gestión pública realizada por el gobierno. La satisfacción del público es también vista como la confianza que tiene el ciudadano en su gobierno (Vigoda-Gadot, 2006). Sin embargo, muchos tienden a ignorar o dejar de aplicar estos aspectos (Napitupulu, 2007).

Así mismo se debe tener en cuenta que el fallo en el servicio significa que falta proveedores que proporcionen servicios comunitarios (Van de Walle, 2016). Cuando esto se produce, el público tiende a manifestar su descontento en el proceso electoral (Van de Walle, 2016). Otra de las consecuencias es que el público pase de demandar servicios públicos a demandar servicios privados como muestra de protesta (Dowding & John, 2011). Cuando este es el caso, no habrá ninguna mejora equivalente en el bienestar de los ciudadanos a pesar de la mejora en los servicios básicos (Boulding & Wampler, 2010).

Un sistema de evaluación del desempeño bien realizado, se constituye en una herramienta que los municipios pueden utilizar para mejorar el nivel de productividad, calidad, oportunidad y capacidad de respuesta para lograr eficacia en la prestación de servicios públicos (Faizal, 2005).

2.3.2. Fundamento Teórico de la Variable: Participación ciudadana

La participación ciudadana es un medio de creación de valores democráticos tales como la rendición de cuentas y valores instrumentales tales como el rendimiento (Nabatchi, 2012). Otros investigadores le han prestado más atención a la participación ciudadana con énfasis en su papel en el logro de la transparencia y la restauración de la confianza en el gobierno (Transparencia Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2004; Kim y Lee, 2012).

También se puede conceptualizar a la participación ciudadana como las actividades y prácticas que tienen como propósito que la ciudadanía influya directamente en la toma de decisiones de los gobiernos locales sobre temas que les atañen. Estos procesos cuentan con algún tipo de reconocimiento del gobierno local, aunque no fuera este quien impulse y organice la iniciativa (Font, 2011).

Diversos investigadores ven esta política de participación en la administración del desarrollo como un objetivo del Banco Mundial para reducir el rol del gobierno en la prestación de servicios (Rückert, 2007). Por lo tanto, se puede entender que el Banco Mundial, ha sido el mayor promotor para la adopción de la participación ciudadana como la forma más práctica de lograr objetivos globales y mejorar la actuación de los gobiernos de las economías emergentes (Goldfrank, 2012).

Sin embargo, si los gobiernos adoptan efectivamente la participación ciudadana como una práctica común dentro del quehacer administrativo, podría constituirse en una herramienta importante para la construcción de políticas institucionales que puedan aplicarse para diversos propósitos (Goldfrank & Schneider, 2006). Las posibilidades que se desprenden de la práctica de participación ciudadana son múltiples, entre ellas el desarrollo de capacidades de los ciudadanos para aportar como representantes dentro de los consejos en los debates, conversatorios y deliberaciones, así como a ser elegidos como delegados y consejeros en estos espacios (Cabannes, 2004).

Por otra parte, la poca participación ciudadana demuestra a su vez como la pobreza no sólo se manifiesta por el bajo nivel de ingresos, educación y salud, sino también por la falta de voz, de capacitación y de buen gobierno (Mundo Bank, 2000). Por lo tanto, en el contexto de los proyectos de desarrollo comunitario (DDC), las medidas contra la pobreza tienen éxito cuando los pobres tienen la incidencia, independientemente de sus efectos, sobre la renta (Banco Mundial, 2000).

Entonces, para lograr un adecuado nivel de participación se debe establecer estrategias de lucha contra las élites, que permitan la elección directa de los más pobres como representantes de los consejos para la toma de decisiones o en su

defecto el incremento de participación en organizaciones sociales que buscan objetivos diversos a nivel comunitario (Wampler, 2008), aunque las posibilidades de lograr mayores espacios para la participación ciudadana estén limitadas significativamente por las políticas sociales del entorno (Beuermann & Amelina, 2014).

Se debe aclarar por otra parte que el capital social ha sido frecuentemente utilizado como una de las variables explicativas de los rendimientos de los espacios de participación ciudadana directa en gobiernos locales, por lo tanto, tomando como referencia lo propuesto por Putnam, se puede decir que los vínculos de confianza, reciprocidad y cooperación generan actitudes que fortalecen la democracia, particularmente la local (Vásquez-González, 2018)

2.3.3. Fundamento Teórico de la Variable: Distribución de los recursos públicos

En este enfoque de equidad, hay que tomar en cuenta que en el proceso de construcción se debe considerar la percepción de los ciudadanos y de la comunidad en general, que la distribución de recursos, por lo menos una parte se hará equitativamente y con justicia, de manera que permita observar la asignación para cumplir objetivos específicos para varios tipos de escenarios, sean estos; de derechos y obligaciones, entre costo y beneficio y entre situaciones de ventajas y desventajas (Rahan & Rudolph, 2005)

Garantizar el bienestar social a través de la satisfacción de las demandas comunitarias, implica que el estado decide que bienes y servicios va a proveer a los ciudadanos y como hacer la distribución correspondiente (Sevilla, 2004). Esta relación genera los vínculos de reciprocidad entre el Estado y ciudadanía, estableciéndose el llamado pacto fiscal, que según Martner (2008) lleva al establecimiento de una estructura organizada dentro de la comunidad e identifica como contraparte a quien le corresponde la responsabilidad de financiarla.

Sin embargo, la relación estado-ciudadano trasciende el concepto de un contrato de contraprestaciones. Esta relación, que se materializa en lo fiscal, significa la forma para lograr la justicia distributiva en donde los ciudadanos asocian el pago de impuestos acorde a valores morales, como un aporte al bien

comunitario; se comportarán de forma honesta al aportar su contraparte, inclusive cuando no reciben los bienes y servicios que esperaban por su contribución (Estévez & Esper, 2009).

Para ahondar en lo expresado, Tipke (2002) en su libro “La moral Tributaria del Estado y de los Contribuyentes”, aporta la definición de la ética tributaria en función del derecho y la actuación del estado como contraparte de la moral tributaria del ciudadano. Según este punto de vista, si el estado busca demandar el cumplimiento fiscal, deberá considerar en su actuación un comportamiento moral y ético, transparente y eficiente. Consecuentemente, el estado deberá demostrar una corresponsabilidad en la implementación de impuestos, su recaudo y uso.

Conviene destacar por otra parte, ejemplos como el proyecto de desarrollo comunitario (CDD) al más importante que se ha implementado en el mundo, en Mala, comunidad de China, el problema de lo que se denomina “captura de elite”, en donde solo los más ricos fueron los que se beneficiaron (Park y Wang, 2010). Por lo tanto, la institución del proceso de deliberación para la asignación de los recursos en el gobierno, debe descentralizar el poder para la toma de decisiones y permitir que los ciudadanos y los grupos organizados se involucren en diversos aspectos de la gobernabilidad (Cabannes, 2004).

2.3.4. Fundamento Teórico de la Variable: Honestidad de los servidores públicos

Se debe entender que el comportamiento ético es un aspecto clave de un buen gobierno (Perry et al. 2014); un buen gobierno hace referencia especialmente a un gobierno transparente, sin evidencia de actos de corrupción y en donde sus funcionarios y empleados actúan de un modo honesto (OCDE, 2006). En la literatura sobre la confianza política, se ha identificado múltiples aspectos que influyen sobre la confianza tales como; la satisfacción de los ciudadanos con la política económica, la prevalencia de los escándalos políticos, la corrupción y la influencia del capital social. (Parker, Parker, & Towner 2014)

De cualquier forma, en lo concerniente a la honestidad, son los líderes los que tienen un rol trascendente en el proceso de implementación de una cultura ética (Hassan, Wright, & Yukl 2014), puesto que la posibilidad formal a renunciar o

menos formalmente a desconocer los códigos de ética está en sus manos (Tonge, Greer & Lawton, 2003). Los líderes deben ser conscientes de que la asimilación de un código de ética puede fundamentar e incrementar el conocimiento de los principios éticos, así como constituirse en un instrumento útil para el fomento de un clima ético dentro de una organización (Beerí, et al., 2013).

Sin embargo, el análisis del impacto del liderazgo y su rol en la promoción del comportamiento ético continua en el subdesarrollo (Menzel, 2015), particularmente en lo referente al sector público (Weinberg, 2014). El liderazgo puede ser definido como “un proceso de influencia social mediante el cual un líder dirige a los miembros de un grupo hacia un objetivo” (Bryman, 1992). Por ejemplo, la aparición del marco ético para los políticos en el gobierno local en Inglaterra se hace eco de las tendencias internacionales, como preocupaciones sobre la conducta y la disminución de la confianza en las instituciones públicas esto se ha traducido a los códigos éticos, declaraciones de valores, y la maquinaria organizativa para la regulación de la conducta (Pharr & Putnam 2000).

Tanto para las entidades pública como privadas los códigos de ética no difieren mayormente, puesto que en los dos casos observan valores éticos generales, tales como la integridad, la honestidad, la responsabilidad, la justicia y la confianza (Thaler & Helmig, 2016). En cualquier caso, si hay alguna discrepancia entre lo público, las expectativas y el rendimiento real de las instituciones gubernamentales, los ciudadanos tienden a considerar a los empleados públicos como incompetente, derrochadores, deshonestos y poco fiables (Kim, 2005). De hecho, los ciudadanos ven el desempeño del gobierno no sólo desde el punto de vista de la prestación de servicios, sino también de la eficacia, la equidad de la política y la observación de la ética gubernamental (Yang & Holzer 2006).

En todo caso, la corrupción tiene siempre dos actores, el ciudadano y las autoridades. El primero que tiene la expectativa de que sea la autoridad la que intervenga, en cualquier caso, aplicando la ley y sin abusar del poder político, sin desmedro del correspondiente castigo a quienes infringen las reglas (Crespo & Zafira, 2005). En el Reino Unido, el marco regulador de la conducta ética en el gobierno local ha estado

cambiando por un enfoque centralizado, en virtud de la Ley de Gobierno Local del año 2000 que surgió como una respuesta a incidentes de comportamiento poco ético de alto perfil en los consejos locales en la década de 1990 (Doig Skelcher 2001),

2.3.5. Fundamento Teórico de la Variable: Acceso a la información

Actualmente, el acceso a la información es un derecho fundamental establecido en la mayoría de las constituciones nacionales en varios países democráticos, así como un valor ético y la prioridad de la Administración Pública (Cooper 2004). Consecuentemente, desde el punto de vista de la demanda, Armstrong (2005) establece la necesidad de la transparencia de los accesos sin restricciones por parte del público a la información oportuna y confiable sobre las decisiones y el desempeño en el sector público.

Sin embargo, pese la importancia de la transparencia, acceso a la información y difusión, y el reconocimiento de los valores que deben ser incorporados en el núcleo de la administración pública (Piotrowski, 2010) la investigación en este campo no sigue produciendo instrumentos idóneos para medir, evaluar y comparar las prácticas de transparencia del gobierno e investigar el éxito de estas iniciativas. Ahora bien, existen investigaciones que han adoptado diferentes enfoques para examinar la confianza en el uso de la información, por ejemplo, la confianza del usuario en la información en sí misma o la confianza en la fuente de información, lo que ha permitido establecer una conexión entre la fiabilidad de la información y el uso de la información (Kelton et al., 2008).

Para ser más específicos, como base del buen gobierno, la transparencia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta de las administraciones públicas son un requisito previo para reforzar la confianza del público (Armstrong 2005). Los esfuerzos por establecer la transparencia en el proceso de administración general, ha sido reconocido por muchos como la clave de la confianza en el gobierno (De la Cruz et al., 2015). Debido a esto, el gobierno y los ciudadanos sitúan en un punto de relevancia el tema de la transparencia, como un medio para poner fin a las acciones del gobierno, la mejora de la confianza del público, y avanzar hacia un buen gobierno (Ternera et al., 2011). En otras palabras, si el

gobierno proporciona más información con respecto de sus acciones e inacciones a los ciudadanos, los niveles de confianza incrementarían (Bannister, 2011).

3. MÉTODO

La investigación tiene dos etapas; la primera el marco teórico, que permite definir las variables y los ítems del instrumento de medición, y la segunda que es la prueba cuantitativa que se desarrollará posteriormente con los resultados de la encuesta para una población de 329.928 habitantes de la zona urbana de la ciudad de Cuenca, Ecuador, con una muestra de 384

encuestas distribuidas en las 15 parroquias urbanas que va a permitir una análisis estadístico y econométrico.

Además, la investigación es exploratoria y descriptiva, porque examina un tema poco estudiado en el Ecuador, con respecto de las características de los factores de desempeño y de la gestión municipal, así como su posible incidencia en los niveles de confianza de los ciudadanos, lo que podría motivar otras investigaciones sobre la gestión de los gobiernos locales (Hernández-Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014).

Ítems de la encuesta desarrollada
I. variable independiente (x1) efectividad en los servicios públicos
1. El Gobierno Municipal está realizando un trabajo que satisface sus necesidades
2. La prestación de servicios municipales beneficia a las parroquias urbanas
3. La prestación de los siguientes servicios públicos son efectivos:
3.1. Agua potable
3.2. Recolección de basura
3.3. Servicios de exequias
3.4. Movilidad
4. El Gobierno Municipal responde a las peticiones de dotación de servicios públicos con oportunidad
5. Las autoridades del Gobierno Municipal son competentes para atender los servicios que ofrece el municipio.
II. variable independiente (x2) participación ciudadana
1. Existen mecanismos efectivos de diálogo entre la ciudadanía y el Gobierno Municipal.
2. Los ciudadanos como usted pueden influir en las decisiones del Gobierno Municipal.
3. Los ciudadanos de su parroquia participan con información útil para la solución de problemas locales.
4. Los ciudadanos forman parte de alguna organización impulsada por la municipalidad.
5. Las mujeres de su parroquia son consideradas parte importante en la toma de decisiones
6. Los ciudadanos participan en el fortalecimiento de las instituciones locales.
III. Variable independiente (x3) equidad en distribución de recursos
1. El Gobierno Municipal cumple con lo ofrecido.
2. La gestión del Gobierno Municipal le beneficia a usted.
3. El Gobierno Municipal es equitativo en la distribución de recursos.
4. El Gobierno Municipal elabora su presupuesto con la participación de los ciudadanos de su parroquia.
5. La gestión del Gobierno Municipal le beneficia a su parroquia.
6. El Gobierno Municipal hace un buen uso de los recursos públicos.
IV. Variable independiente (x4) honestidad de los servidores públicos
1. El Alcalde es un gobernante honesto(a)
2. La honestidad del Gobierno Local ha mejorado en los últimos 3 años
3. Las autoridades públicas de la administración de la ciudad son sinceras.
4. Las autoridades públicas municipales llevan a cabo sus funciones con eficacia.
5. Las autoridades del Gobierno Local actúan de acuerdo al interés del público.
6. El Gobierno Municipal respeta la ley en todas las circunstancias.
V. Variable independiente (x5) acceso a la información pública
1. La gestión municipal es transparente
2. Se puede acceder con facilidad a la información municipal
3. Hay claridad en la información municipal.
4. La información municipal es confiable
5. Toda la información relevante se publica en línea.

6. Los ciudadanos están enterados de las acciones que realiza el Alcalde en su municipio
VI. Variable dependiente (y) confianza en el gobierno local
1. Los ciudadanos que viven en la parroquia confían en el Gobierno Municipal.
2. El Gobierno Municipal siempre toma las decisiones correctas.
3. La confianza en los funcionarios municipales ha mejorado en los últimos 3 años.
4. Los gobernantes cumplen sus compromisos de campaña.
5. El Gobierno Municipal atiende las demandas ciudadanas.
6. El Alcalde toma sus decisiones pensando en el bienestar del municipio.

4. RESULTADOS

De acuerdo con el análisis del marco teórico realizado y los campos de aplicación en los estudios consultados, se definieron las diferentes variables propuestas y los ítems que serán la base de la encuesta para la realización de una segunda fase de la investigación, que consistirá en un análisis cuantitativo de la temática.

5. CONCLUSIONES

La presente investigación ha tenido como propósito el análisis del marco teórico tanto de las variables involucradas en la investigación tales como; efectividad en la prestación de los servicios públicos, la participación ciudadana, la equidad en la distribución de los recursos, la honestidad de los servidores públicos y el acceso a la información pública, así como de los ítems que serán integrados al instrumento de medición para la segunda fase de la investigación, que consistirá en una análisis cuantitativo, del tipo estadístico y econométrico.

El análisis del marco teórico, ha permitido definir una serie de variables que no

han sido estudiadas en América Latina y menos aún en el Ecuador, a su vez que permite identificar claramente los factores de desempeño de los gobiernos locales.

Debido a la gran importancia que tiene el nivel de confianza que los ciudadanos puedan desarrollar en sus gobiernos locales, es trascendente buscar la manera de identificar los factores que inciden directamente en este proceso, por la importancia relativa de los mismo y como resultado del análisis descriptivo y econométrico, lo que conlleva a buscar la forma de potenciarlos e impulsarlos, de manera que coadyuve al crecimiento y desarrollo de dichas instituciones. Así mismo, en base a las fuentes documentales consultadas, se encuentra una congruencia entre los criterios de varios autores, lo que permitió identificar en sentido general estos factores y su nivel de incidencia, siendo un punto de referencia para mejorar la funcionalidad de la gestión de los Gobiernos locales, tanto en el contexto de esta investigación, como en otras latitudes del Ecuador y del mundo.

REFERENCIAS

- Cepiku, D., Mussari, R., & Giordano, F. (2016). Local governments managing austerity: Approaches, determinants and impact. *Public Administration*, 94(1), 223-243.
- Cheema, G. S. (2010). Building trust in government: An introduction. In G. S. Cheema & P. Vesselin (Eds.)
- Cole, A., Fox, S., Pasquier, R., & Stafford, I. (2018). Political trust in France's multi-level government. *Journal of Trust Research*, 8(1), 45-67.
- Cooper, C.A., Knotts, H.G. & Brennan, K.M. (2008). The importance of trust in government for public administration: the case of zoning. *Public Administration Review*, 68 (3): 459-468.
- Dong, L., & Kübler, D. (2018). Sources of Local Political Trust in Rural China. *Journal of Contemporary China*, 27(110), 193-207.
- Downe, J., Cowell, R., & Morgan, K. (2016). What determines ethical behavior in public organizations: Is it rules or leadership? *Public Administration Review*, 76(6), 898-909.
- García, R. (2003). La política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes. En Enrique Cabrero (Editor). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Gargan, J. (2000). *Handbook of state government administration*, Volume 1999. USA: Marcel Dekker.
- Gershtenson, J., Ladewig, J. & Plane, D.L. (2006). Parties, institutional control and trust in government. *Social Science Quarterly*, 87 (4): 882-902.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2): 03-28.
- Grøn, C. H., & Salomonsen, H. H. (2019). In the Mayor We Trust? Trust as the Micro-Foundation of Complementary Politico-Administrative Relations in Local Governments. *Administration & Society*, 51(4), 581-606.
- Houston, D. J., & Harding, L. H. (2014). Public trust in government administrators explaining citizen perceptions of trustworthiness and competence. *Public Integrity*, 16(1), 53-76.
<https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922160103>.
- Kim, S., Lee, J., & Lee, J. (2018). Citizen participation and public trust in local government: The Republic of Korea case. *OECD Journal on Budgeting*, 18(2), 73-92.
- Levi, M. and Stoker, L. (2000), "Political trust and trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, Vol. 3, pp. 475-507.
- Mozumder, N. A. (2018). A multilevel trust-based model of ethical public leadership. *Journal of Business Ethics*, 153(1), 167-184.
- Piña, G., & Avellaneda, C. (2019). Central Government Strategies to Promote Local Governments' Transparency: Guidance or Enforcement? *Public Performance & Management Review*, 42(2), 357-382.
- Rhan, W. & Rudolph, T.J. (2005). A tale of political trust in American cities. *Public Opinion Quarterly*, 69 (4): 530-560.
- Robert D. Putnam, (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000).
- Saguin, K. (2018). Why the poor do not benefit from community-driven development: Lessons from participatory budgeting. *World Development*, 112, 220-232.
- Schoorman, F. D., R. C. Mayer, and J. H. Davis. (1995). "An Integrative Model of Organizational Trust." *Academy of Management Review* 20 (3): 709-734.
- Van der Meer, T. (2010). In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 517- 536.
<https://doi.org/10.1177/0020852310372450>.
- Vigoda-Gadot, E. (2006). *Citizens' perception of politics and ethics in public administration: a five year national study of their relationship to satisfaction with services, trust in governance, and voice orientations*. UK: Oxford University Press.

- Yang, K. & Holzer, M. (2006). The performance-trust link: implications for performance measurement. *Public Administration Review*, (January-February): 114-126.
- Zhang, H., Van de Walle, S., & Zhuo, Y. (2016). Does trust in the performance measurement organization influence how public managers use performance information? *Public Performance & Management Review*, 40(2), 409-430.
- Zhang, S., & Ip, K. P. (2019). Public Service of City Government and Political Trust from Resident: An Analysis Based on 1992–2015 Hong Kong Livelihood Data. *Emerging Markets Finance and Trade*, 55(7), 1486-1496.
- Zmerli, S., & Newton, K. (2011). Winners, losers and three types of trust. In S. Zmerli & M. Hooghe (Eds.), *Political trust: Why context matters* (pp. 67–94). Colchester: ECPR Press.