

**PERCEPCIONES CIUDADANAS SOBRE LA CALIDAD
INSTITUCIONAL EN BOLIVIA**

FORO REGIONAL

Luís Pablo Cuba Rojas ¹

Cochabamba, octubre de 2015

¹ Economista, Docente Investigador CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD ECONOMICA Y SOCIAL -CERES
E-mail lpubarojas@gmail.com

Índice

Resumen

Introducción

1. Percepciones ciudadanas por nivel de ingresos y empleo en el eje metropolitano de Bolivia.
2. Índice de satisfacción en el eje metropolitano de Bolivia por cuartiles de ingreso
3. ¿Cuáles son las barreras al surgimiento de un ambiente institucional?
4. Conclusiones

RESUMEN

Este trabajo intenta generar algunas reflexiones conceptuales desde el punto de vista de las percepciones ciudadanas sobre la calidad institucional en Bolivia. De ahí que se plantearon algunas preguntas que las consideramos centrales para este análisis: ¿Cómo se entiende el papel de las instituciones y las organizaciones en el desarrollo? ¿Cómo se pueden explicar las percepciones de las personas entrevistadas sobre la institucionalidad en el eje metropolitano de Bolivia y relacionarlas con sus niveles de ingreso, nivel de ocupación y empleo.

Por tanto, la percepción sobre el rol de las instituciones, organizaciones económicas, socio-políticas y socio-culturales es crucial para comprender los procesos de producción en los territorios, en las estrategias de vida de las poblaciones, en la transformación productiva, en el empleo para cerrar las brechas de la desigualdad. En el presente trabajo se plantea la construcción de una institucionalidad con amplia participación de entidades locales y regionales como sustento del proceso de desarrollo regional. En ese contexto uno de los hallazgos centrales de éste estudio, es que el las percepciones ciudadanas expresan el grado de **bienestar y su valoración sobre las instituciones y organizaciones económicas y sociales**, las cuales deben ser tomadas en cuenta por la puesta en marcha de las políticas públicas a nivel nacional y regional.

Palabras Clave: Bienestar, Instituciones y percepciones ciudadanas.

Introducción.-

En el desarrollo económico las organizaciones e instituciones tienen un peso relevante; sin embargo, no se le ha dado la importancia necesaria. Hoy, recién empieza a reconocerse a las instituciones, organizaciones económicas, socio-políticas y socio-culturales como factores cruciales para la sostenibilidad del desarrollo de un territorio. Las estrategias de vida de las poblaciones rurales, el vacío de propuestas por parte del Estado, la transformación productiva, la superación de lo rural como equivalente a lo agropecuario, el empleo como vínculo urbano-rurales y otros.

Por otro lado, las posibilidades de desarrollo mediante la transformación productiva en el país, no están siendo impulsadas para la reconversión de la economía como respuesta a la nueva mega tendencia regional. En el inmediato pasado, se planteó la construcción de un nuevo marco institucional, jurídico-político-administrativo para fomentar y potenciar un sistema de intervenciones entre el Estado y la sociedad civil como fueron las leyes de participación popular y de descentralización, posteriormente la Ley de Revolución Productiva pero que no han generado cambios sustanciales en la estructura territorial productiva en el nuevo contexto histórico que vive el Bolivia.

Pero lo más preocupante, es que Bolivia no está aprovechando las oportunidades de lograr articular sus propias experiencias productivas para conseguir alianzas institucionales y organizacionales, lo que permitiría distribuir riesgos y recopilar las mejores prácticas a través del intercambio de experiencias. En éste ámbito, la búsqueda de arreglos institucionales para el desarrollo es crucial, arreglos de éstas con organizaciones económicas y sociales en el marco de un sistema de normas y acuerdos adecuadamente reconocidas tendría un mayor impacto en el mediano plazo.

Antes de abordar la presente investigación se consultaron fuentes de información secundaria sobre los cuartiles de ingreso, que son medidas estadísticas utilizada metodológicamente para identificar y definir las características de los grupos de interés acerca de sus percepciones sobre la institucionalidad en Bolivia.

El contenido del documento se divide en tres partes, la primera describe las condiciones de ingreso y empleo de los entrevistados; la segunda parte comprende un análisis por grupos de ingreso y sus percepciones sobre la institucionalidad en Bolivia. La distribución de los entrevistados por nivel de ingreso relativo (en este caso, cuartiles) tiene sus importantes matices entre uno y otro cuartil de ingreso; y la tercera parte, abarca un análisis conjunto de grupos de interés. Luego se presentan las respectivas conclusiones.

1. PERCEPCIONES CIUDADANAS POR NIVEL DE INGRESOS Y EMPLEO EN EL EJE METROPOLITANO DE BOLIVIA.

El empleo y el ingreso derivado de la actividad laboral son dos medidas que reflejan el bienestar económico de una sociedad. Una mayor equidad del proceso de crecimiento económico se traduce en oportunidades balanceadas de empleo entre hombres y mujeres, jóvenes y adultos. De igual manera el nivel de ingreso determina la satisfacción con muchos aspectos de la calidad de vida de las personas. Entender cuál es la situación del empleo y la satisfacción derivada de los ingresos es una tarea fundamental.

Gracias a una encuesta realizada en el eje central metropolitano (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz) por el Foro Regional es posible encontrar algunos aspectos importantes sobre los niveles de satisfacción en función a los ingresos y el empleo. La encuesta revela que los bolivianos tienen tendencia a valorar positivamente los ingresos de su hogar, más allá de su situación de empleo o escala salarial. Esto resulta bastante importante ya que se espera que el ingreso principal del jefe de hogar, sea suficiente para cubrir las necesidades básicas de una familia en Bolivia.

Sin embargo, cuando se mide los grados de satisfacción por algunas variables socio económicas y los ingresos del hogar, se observa que a los hombres les alcanza un poco más que a las mujeres esos ingresos. De acuerdo a los datos, 75% de los hombres cree que el ingreso familiar les alcanza para cubrir las necesidades del hogar, mientras que cerca del 70% de las mujeres que trabajan consideran que el ingreso familiar les permite la satisfacción del hogar.

La insatisfacción con el nivel de ingreso también está relacionada con las posibilidades de empleo entre hombres y mujeres. Por ejemplo, de todas las personas entrevistadas, un 72% de los hombres señalaron que están empleados y sólo un 45% de las mujeres entrevistadas tienen un empleo remunerado. Esto pone de manifiesto la tendencia a que los hombres siguen teniendo mayores oportunidades de empleo, en el eje metropolitano de Bolivia, lo que hace que los hogares que dependen del ingreso de una mujer tengan mayores dificultades para satisfacer sus necesidades económicas básicas.

Si se considera por nivel de empleo, los que no lo tienen 64% (desocupados, jubilados, estudiantes) en el momento de la encuesta, señalan que los ingresos familiares les alcanzan para vivir y para el 71% de los entrevistados con empleo, afirman que les alcanzan los ingresos del hogar. Es muy interesante observar esas respuestas. En primer lugar, porque manifiesta la importancia de los ingresos familiares en términos de las estrategias de sobrevivencia de los hogares en Bolivia. Por ejemplo, el trabajo de la mujer dentro del hogar, las iniciativas de diversificación laboral y la recepción de remesas son muy importantes tanto entre los que no tienen empleo o que si lo tienen. En segundo lugar, no todo los que trabajan se sienten satisfechos con sus ingresos familiares. Cerca del 29% de los entrevistados manifestaron esa percepción. Es posible, que esas personas estén en tramos de mediana edad y de ingresos no muy altos.

En síntesis hay grados de insatisfacción en términos de ingresos y de empleo en el eje metropolitano de Bolivia, a pesar de las políticas salariales y estabilidad macroeconómica que el país vivió en los últimos 10 años.

A la luz de estos resultados de la encuesta, se plantea una pregunta relativa a las causas de tales percepciones: ¿se trata acaso de un fenómeno en el cual las condiciones precarias de empleo generalizadas provocan una tendencia a mejorar la calidad de vida a través de los ingresos complementarios?. Eso significaría que la participación del conjunto de la familia y de envío de remesas de dinero que se reciben desde el exterior, muestran diferentes grados de satisfacción que no necesariamente depende del empleo que se realiza o la sospecha es que las condiciones laborales no han mejorado sustancialmente, para que los ingresos del jefe de hogar sean suficientes para la reproducción de la fuerza de trabajo en Bolivia.

2. ÍNDICE DE SATISFACCIÓN EN EL EJE METROPOLITANO DE BOLIVIA POR CUARTILES DE INGRESO

Ahora si analizamos los índices de satisfacción de ingresos, tomando en cuenta los cuartiles de ingreso de la muestra obtenida y en base al ingreso promedio en cada cuartil, calculando

ÍNDICE DE SATISFACCIÓN				
Variables	Cuartiles			
	1	2	3	4
SPN2: Servicio de Agua potable	71,42	70,31	71,35	72,59
SPF3: Calidad de establecimientos educativos	74,46	73,80	75,18	73,98
SPO11: Oportunidades de acceso a educación superior de calidad	68,77	64,37	67,13	67,79
SPN1: Calidad de atención médica	74,85	71,92	73,29	75,09
M1: Percepción desempeño gobierno actual	72,16	75,25	74,38	72,94

Fuente: Foro Regional, Julio 2015

la fracción del ingreso del cuartiles inferior y del cuartil superior como fracción del ingreso total de la población.

Los cuartiles de ingreso, son medidas estadísticas de posición que tienen la propiedad de dividir la serie estadística en cuatro grupos de números iguales de términos. Se emplea generalmente en la determinación de estratos o grupos correspondientes a fenómenos socio-económicos, como es el caso de la presente investigación.

Por tanto, el índice de satisfacción, construido para el eje Metropolitano del país, muestra que mientras más alto el índice mayor es el nivel de satisfacción. Por ejemplo, si se observa el cuadro las Oportunidades de acceso a educación superior, muestra es que los cuartiles intermedios (2 y 3) tienen un nivel de satisfacción menor que el cuartil más rico e incluso la satisfacción es menor que en el caso del cuartil de ingreso más pobre.

Respecto a las percepciones del desempeño del gobierno actual vemos que los mayores grados de insatisfacción se concentra en los cuartiles (2 y 3) lo que pone de manifiesto que la clase media en Bolivia ha sido la más afectada por las políticas de gobierno en los últimos años.

3. ¿CUÁLES SON LAS BARRERAS AL SURGIMIENTO DE UN AMBIENTE INSTITUCIONAL?

En primer lugar la constituyen los *intereses dispersos*. La mayoría de las instituciones no se atreven a cambiar o adaptarse, por eso la crisis de muchas y la formación de otras. Del mismo modo los sujetos de apoyo como son las organizaciones del campo y la ciudad buscan nuevas alianzas para encarar desafíos que no son posibles de resolver con las viejas estructuras institucionales.

Una segunda barrera es la *dificultad de forjar compromisos dignos de crédito*. En ese ámbito se encontrarían particularmente las instituciones públicas en general. Estas muestran altos grados de ineficiencia, credibilidad y corrupción. Los intereses de determinados sectores con poder económico en Bolivia han hecho que importantes instituciones del sector público pierdan su carácter de servidores públicos. Este es el caso del Fondo Indígena que por su mal manejo por parte de ejecutivos y dirigentes ha generado mucha desconfianza en la sociedad boliviana.

Una tercera barrera, lo constituye la *actitud de no inclusión*. En este ámbito se encuentran muchas instituciones relacionadas con poderes locales, regionales y nacionales. Ello lleva a actitudes de polarización, ocasionando peligrosos procesos de ingobernabilidad, a pesar de todas las leyes que se han promulgado en Bolivia en los últimos 10 años, principalmente aquella referida a la Ley de Anticorrupción. El caso de no poder expresar libremente las preferencias políticas personales de manera pública parece ser otro determinante importante en los tres departamentos del eje metropolitano de Bolivia, como se observa en el cuadro 1:

Cuadro 1

Cuartiles de Ingreso	Usted siente que puede expresar libremente sus preferencias políticas personales de manera pública, aun cuando estas sean distintas a las de la mayoría ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?								
	1 Nada	2	3	4	5	6	7 Mucho	NS/NR	Total
1	0,75	0,83	2,25	5,67	9	6,58	2,42	0,41	27,91
2	0,42	0,75	2,42	5,75	7,83	4,5	3,33	0,33	25,33
3	0,5	0,92	2,17	5,42	7,08	4,42	2,75	0,17	23,43
4	0,67	1,25	2,83	4,17	6	5,42	2,75	0,25	23,34
Total	2,34	3,75	9,67	21,01	29,91	20,92	11,25	1,16	100,0

En el ambiente institucional más general, las empresas, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil conjuntamente dan fuerza a las reglas y normas. En este sentido la institucionalidad debe hacer cumplir las leyes, lo que no ha sucedido en los últimos años por permanentes confrontaciones en el ámbito político y económico. La percepción de los y las ciudadanas sobre la reelección del presidente del Estado Plurinacional, parecen reflejar esta situación, cuando se planteó esta pregunta, tomando en cuenta esa percepción por cuartiles de ingreso (ver cuadro 2)

Cuadro 2

Cuartiles de Ingreso	¿Qué tan de acuerdo estaría usted con modificar la Constitución para que el presidente Evo Morales pueda volver a postularse a una nueva reelección?								
	1 Nada	2	3	4	5	6	7 Mucho	NS/NR	Total
1	9,5	3,33	1,42	3,92	4,5	3,17	1,5	0,58	27,92
2	4,83	2,17	2,83	4	4,08	3,75	3,08	0,58	25,32
3	5,33	2,42	2,25	4,33	3,75	2,67	2,5	0,17	23,42
4	7,33	1,75	3,08	4	3,58	1	2,33	0,25	23,32
Total	26,99	9,67	9,58	16,25	15,91	10,59	9,41	1,58	100,0

Si se observa el siguiente cuadro, podemos percibir lo anteriormente señalado respecto a las percepciones de la ciudadanía sobre la gestión del gobierno según cuartiles de ingreso:

Cuadro 3

	Percepción sobre el gobierno actual	
--	-------------------------------------	--

Cuartiles de Ingreso	Bueno	Regular	Malo	NS/NR	Total
1	12,33	11,67	3,83	0,08	27,92
2	13,92	9,58	1,83	0	25,33
3	11,67	9,92	1,75	0,08	23,42
4	10,92	10,33	2	0,08	23,33
Total	48,83	41,5	9,42	0,24	100

Fuente: Foro Regional, Julio 2015

Si bien, no existe un rechazo al gobierno actual en ninguno de los cuartiles de ingreso en el eje metropolitano de Bolivia, se observa una calificación cercana al 50% de no aceptación, lo que refleja disconformidad por la gestión de diferentes carteras de gobierno, principalmente la relacionada con el Ministerio de Desarrollo Rural e Integrado, su ejecutiva Nemesia Achacollo tuvo que renunciar a su cargo de ministra de esa cartera de gobierno.

La Interventora del Fondo Indígena reveló un daño económico al Estado boliviano de 102,2 millones de bolivianos por 743 proyectos inconclusos y 30 fantasmas en esa entidad. La dimisión se da también después de poner fin al Fondo Indígena y de que se creara el Fondo de Desarrollo Indígena. La ex ministra Achacollo, al renunciar señalaba:

"Decirle a mi presidente (Evo Morales): no hemos cometido ningún delito (...). Estoy segura de mí misma. Yo no me he llevado ni un boliviano"...Lamentó que la opinión pública y la oposición la responsabilizaran de los hechos irregulares en esa entidad y aseguró que ella no podía hacer nada pese a ser la presidenta del directorio del Fondo Indígena, pues -según dijo-, los indígenas tenía mayoría absoluta en esa organización.

"Esta es demasiada acusación al ministerio. ¿Qué podía yo hacer frente a ocho organizaciones?", preguntó Achacollo, e insistió que el Fondo Indígena era una entidad descentralizada que tenía su propia MAE (Máxima Autoridad Ejecutiva), su unidad de auditoría interna y su unidad fiscalizadora, cuyas cabezas eran designadas por las ocho organizaciones sociales (Periodico Página Siete, 1 de septiembre de 2015).

Según el Decreto Supremo 28571, recientemente abrogado, el directorio del Fondo Indígena era presidido por la ministra de Desarrollo Rural e Integrado, por representantes de los ministerios de Economía, de Planificación y de Desarrollo Productivo. Los representantes de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq), de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) también formaron parte del directorio del Fondo Indígena.

Por lo anterior, se deduce que lo que demanda la sociedad boliviana, son instituciones que coordinen la conducta humana, por eso se las denomina también "activos", éstas son activos sociales (o pasivos cuando son malos o débiles). Cuanto más compleja la sociedad entonces más necesaria la institución. En el caso de los negocios los productores, comercializadores y consumidores, enfrentan costos de transacción, y es precisamente aquí donde las instituciones y las organizaciones pueden coordinar para bajar esos costos.

Pero el capital social que son las instituciones como el gobierno local y las leyes reduce esta probabilidad, facilitando así las transacciones mutuamente benéficas. Comprometerse por ejemplo por parte de los productores a proteger el medio ambiente.

Cuando se le pregunto a los entrevistados/as sobre el pago de los impuestos, sobre “si deberían pagar los ricos o los empresarios o todos”, la respuesta es que deben pagarlo todos los ciudadanos y no deben existir privilegios que limiten la institucionalidad (ver cuadro 4).

Cuadro 4

Cuartiles de Ingreso	¿Cuál es su opinión sobre el pago de impuestos?				Total
	Deben pagarlos solamente los ricos	Deben pagarlos solamente los productores y comerciantes	Deben pagarlos todos los ciudadanos	NS/NR	
1	4,08	4,42	19,42	0	27,92
2	2,67	3,67	18,92	0,08	25,34
3	3	4,25	16,17	0	23,42
4	3,17	4,08	15,92	0,17	23,34
Total	12,92	16,42	70,43	0,25	100,02

Fuente: Encuesta Foro Regional, Julio 2015

Con relación a los aportes de los trabajadores para su jubilación (ver cuadro 5), las personas entrevistadas señalaron que prefieren tener la plena libertad para escoger donde aportar o ahorrar. En una mayoría rechazan que sea el Estado o las AFPs que administren sus aportes. Este es un aspecto clave de la institucionalidad que se percibe en el país.

Cuadro 5

Cuartiles de Ingreso	Y sobre los aportes de los trabajadores para su jubilación, opina usted que:			NS/NR	Total
	Deben ser manejados por una entidad del Estado	Deben ser manejados por Fondos de Pensiones o AFPs	Cada uno debería poder escoger dónde aportar o ahorrar		
1	4,17	7,83	15,17	0,75	27,92
2	6,92	4,75	13,17	0,5	25,34
3	5,08	5,5	12,42	0,42	23,42
4	5,58	5,83	11,25	0,67	23,33
Total	21,75	23,91	52,01	2,34	100,01

Fuente: Encuesta Foro Regional, Julio 2015

Por todo lo anteriormente observado, se puede concluir que la Nueva Bolivia, propuesta el 2006 y reflejada en la Nueva Constitución Política del Estado, ya muestra rupturas de que ese nuevo Estado, no es el nuevo escenario de la reestructuración Societal-Estatal. En ese entendido el papel de las instituciones y la visión de desarrollo demandan nuevos criterios políticos y conceptuales para construir una nueva forma de ver el país y nuestro eje metropolitano, como territorio integrado pero con sus propias particularidades y sus propias reglas de juego, que deben respetarse para generar mayor y mejor bienestar social y económico.

5. CONCLUSIONES

- Las relaciones institucionales en el eje metropolitano de Bolivia, son impensables sin contratos, sin redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, sin alianzas entre agentes que se complementan para el logro de objetivos compartidos. También no es imaginable estas relaciones sin espacios de concertación público-privados. Esto es lo que se ha querido mostrar con la presente investigación.
- Es importante reconocer a las instituciones, organizaciones económicas, socio-políticas y socio-culturales como factores cruciales para impulsar del desarrollo. Las instituciones y las organizaciones también tienen que ver con los estilos de percepción del sector privado, las estrategias de vida y sus propias percepciones en el eje metropolitano, el empleo y los niveles de ingreso clasificados por cuartiles permiten detectar esas percepciones diferenciadas.
- Como se ha observado en el estudio, en el eje metropolitano La Paz, Cochabamba y Santa Cruz se mantienen las desigualdades desde la perspectiva de género, por educación y empleo, lo que también pone de manifiesto sus diversas percepciones sobre la calidad institucional.
- La percepción de las familias con relación a las instituciones u organizaciones tienen su razón de ser no en sí mismas, en su mera existencia, sino en su función, en su respuesta, en sus aportes al desarrollo, por lo tanto, es necesario encontrar formas a través de las cuales se puedan generar razones efectivas de existencia de las instituciones tanto privadas como públicas para mejorar los grados de satisfacción ciudadana y calidad institucional.