



Organización
Internacional
del Trabajo



NACIONES UNIDAS
BOLIVIA



UN COVID-19 Response
and Recovery Fund
#RecoverBetterTogether

► Mapeo de políticas, programas y actores en los procesos de formalización de mujeres cuentapropistas

Las políticas para la formalización de las empresas y el empleo han estado primariamente enfocados en los lineamientos recomendados por la teoría y en programas de cooperación y asistencia técnica.

Aunque dichas políticas han mostrado resultados buenos, dado el avance que ha mostrado Bolivia en los indicadores estandarizados para medir la facilidad o dificultad de llevar adelante negocios formales, queda claro que el camino por recorrer es aún largo.

Los resultados del estudio revelan una serie de elementos importantes para permitir el ajuste de las políticas y programas, en busca de la formalización en Bolivia como consecuencia de una lectura que toma en cuenta aspectos “prácticos” señalados por las propias mujeres cuentapropistas.

También desarrolla las brechas de género y los roles asignados a las mujeres en función de factores culturales, sociales y económicos. Consecuentemente, el estudio identifica que el diseño y ejecución de los programas no suelen atacar de manera efectiva dichas asimetrías.



Políticas para la formalización de las mujeres cuentapropistas

En este contexto, el estudio identifica las principales políticas y programas aplicadas en Bolivia desde 1990 hasta 2020, destinados a la formalización del mercado laboral. Al mismo tiempo, trata de clasificar estas medidas en los pilares y estrategias generales recomendadas para la formalización.

Desde una perspectiva normativa, el conjunto de políticas y programas implementados en busca de la formalización del sector cuentapropista, y en particular de la simplificación de trámites y cargas administrativas, son:

- Constitución Política del Estado
- Ley 482, del 9 de enero de 2014, que regula y define las competencias de los Gobiernos municipales
- Ley 2492, que define el Código Tributario Boliviano
- Ley 2341, del 25 de abril de 2002, que establece el procedimiento administrativo que deben aplicar todas las instancias de gobierno (nacional y subnacional)
- Ley 1178, del 20 de julio de 1990, que establece los procedimientos de administración y control gubernamental, así como las responsabilidades y limitaciones del ejercicio de los funcionarios públicos

- ▶ Leyes 1333 y 300, de Medio Ambiente y de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, que en conjunto delimitan las obligaciones y atribuciones de los órganos de control en el aspecto medioambiental
- ▶ Reglamentos a las leyes 1333, 300, 1178 y 2341, así como las normas básicas del Sistema de Organización Administrativa
- ▶ Reglamentos para el funcionamiento de locales públicos en los niveles municipales
- ▶ Ordenanzas municipales que regulan la venta, expendio y consumo de bebidas alcohólicas
- ▶ Resoluciones municipales que sancionan el reglamento y el manual para la obtención de licencia de funcionamiento para actividades económicas
- ▶ Otras particulares de cada municipio (Collao 2011)

En conjunto, estas normas establecen un esquema que, aunque ha mostrado mejoras considerables en reducir el tiempo que demanda la apertura de una actividad formal, todavía requiere una gran cantidad de pasos y plazos para su cumplimiento, junto con un costo relativamente alto. Esto muestra que uno de los principales problemas para el ecosistema de negocios en Bolivia, es lo complicado que resulta cumplir con las obligaciones tributarias.

Incentivos y sistemas tributarios

El sistema tributario boliviano está conformado por los impuestos internos, que constituyen los principales ingresos corrientes con los que cuenta el sector público, y las recaudaciones por aranceles aduaneros.

El sistema impositivo que tiene en el país prácticamente no ha cambiado desde su reforma a principios de los años noventa, con tributos basados mayoritariamente en impuestos indirectos que cobra el nivel central del Gobierno.

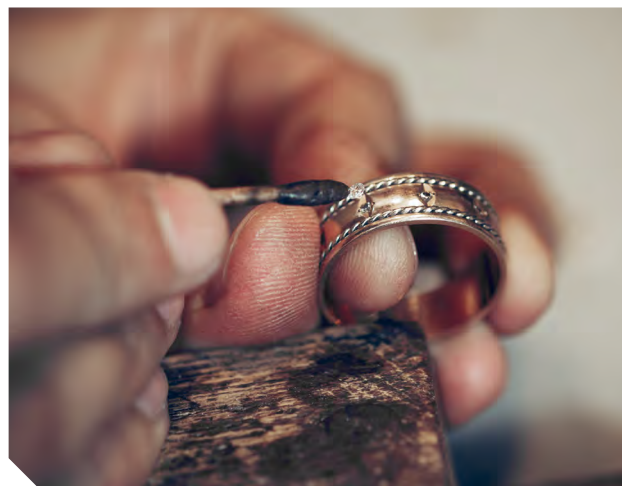
El estudio señala que el régimen impositivo está constituido por un número relativamente pequeño de impuestos, con tasas comparativamente bajas. A esto hay que agregarle la existencia de regímenes especiales que permiten segmentar el aparato productivo y ajustar los requerimientos tributarios en función del tamaño de las unidades productivas.

Por lo tanto, el sistema tributario boliviano cumple con dos de las estrategias que el estudio identifica como facilitadoras del proceso de formalización. Sin embargo, existen cuellos de botella y factores que todavía deben ser solucionados.

Acceso a la seguridad social

Uno de los principales problemas para la formalización en economías con una alta participación de empleo cuentapropista, es el acceso a la seguridad social. Aunque no existe un modelo único para promover la formalización y la protección social en las micro y pequeñas empresas, los regímenes generales de seguridad social tienen algunas características que pueden ser relativamente favorables a la formalización del empleo.

Al margen del costo de la seguridad social, el estudio revela que la complejidad de las declaraciones y pagos a los programas de seguridad social también suelen traducirse en altos costos de transacción. Sin embargo, las relaciones causales entre la protección social y la informalidad en las micro y pequeñas empresas son múltiples, y van más allá de la capacidad contributiva de las empresas.



Fiscalización a empresas pequeñas

Un obstáculo muy importante para la formalización es la escasa fiscalización del segmento por las autoridades fiscales y laborales.

El estudio menciona que es necesario trabajar en una estrategia adecuada para mejorar la fiscalización, ampliar los programas de capacitación y difusión para los propios empresarios y trabajadores de las micro y pequeñas empresas, ya sea a través de actividades presenciales o mediante información escrita o digital.

Además, uno de los procesos más complejos que revela el estudio es el de la contratación y registro de la mano de obra empleada. Las empresas deben formalizar su inscripción para fines del seguro nacional de atención de la salud y de las prestaciones por incapacidad de corta duración.

Perspectivas sobre los costos de la formalidad

En términos prácticos, cinco políticas potenciales enfocadas en criterios para lograr la formalización de las mujeres cuentapropistas de las micro y pequeñas unidades económicas son:



- ▶ Reformar las normativas sobre la creación de empresas, reduciendo los costos de registro y el tiempo necesarios para cumplir los procedimientos y el acceso a los servicios que proporciona la formalidad, mediante estrategias que pueden incluir, por ejemplo, tecnologías de la información y la comunicación;
- ▶ Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones, contribuciones y pagos de impuestos, mediante la introducción de sistemas simplificados;
- ▶ Promover el acceso a contrataciones públicas, a través de medidas como procedimientos diferenciados, cuotas en las compras públicas destinadas a este sector, mejores calificaciones en los procesos de licitación, ajuste de los volúmenes de las compras públicas, oferta de servicios de formación y asesoramiento para la participación en licitaciones públicas;
- ▶ Mejorar el acceso a servicios financieros de carácter inclusivo, que no solo se refieren al crédito, sino que también deben enfocarse en los servicios de pago, seguros, mecanismos de ahorro y otros, adecuados al tamaño de las unidades productivas de las mujeres cuentapropistas;
- ▶ Mejorar el acceso a la cobertura de la seguridad social, pero también los mecanismos que se ofrecen como alternativa para aquellas mujeres que trabajan en el ámbito cuentapropista y que demandan algunas características especiales, dada la importancia en el uso del tiempo, ya que este grupo suele combinar la ocupación con las actividades del cuidado y con el trabajo no remunerado del hogar.

Flexibilidad y uso del tiempo

Uno de los factores de atracción a alguna actividad cuentapropista es la flexibilidad de tiempo que ofrece una actividad “independiente”. Esto les permite a las mujeres conciliar los roles tradicionales con sus necesidades de ingreso y sus aspiraciones económicas.

El estudio explica que para las mujeres cuentapropistas, la transición desde la informalidad requiere mejoras en los procedimientos de registro, reconocimiento de las contribuciones que realizan y facilitación de los esquemas de pago de sus obligaciones.

Asimismo, requieren mecanismos que les permitan contar con espacios del cuidado accesibles y de calidad, como también un adecuado diseño de política pública que debería incluir características adicionales para distribuir mejor las tareas del cuidado.

El estudio también devela que la falta de información sobre los sistemas de seguridad social, los derechos laborales, las prestaciones y otros beneficios para las mujeres cuentapropistas también contribuye a la baja percepción de los beneficios de la formalización.

Políticas enfocadas en las mujeres

Si bien muchos de los recientes programas implementados han mencionado las asimetrías que enfrentan las mujeres y la urgencia de otorgar mecanismos específicos para ayudar a la inserción, formalización y crecimiento de las actividades en que suelen insertarse, no hay políticas públicas específicas para el grupo de mujeres cuentapropistas.

De hecho, el estudio señala que el principal marco para las políticas de género es el “Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades: Mujeres construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien”, bajo responsabilidad del Ministerio de Justicia (a través de su Viceministerio de Igualdad de Oportunidades) y que estructura sus acciones de política en torno a seis ejes:

- ▶ Económico
- ▶ Productivo y laboral
- ▶ Educación
- ▶ Salud
- ▶ Violencia en razón de género
- ▶ Ciudadanía y participación política
- ▶ Fortalecimiento institucional

Contacto

Oficina de la OIT para los Países Andinos
La Paz - Bolivia
Abril 2022

- ▶  Para acceder a la página web del proyecto haz clic [aquí](#)
- ▶  más información:
conesa-pietscheck@iloguest.org