



NACIONES UNIDAS
BOLIVIA



**UN COVID-19 Response
and Recovery Fund**
#RecoverBetterTogether

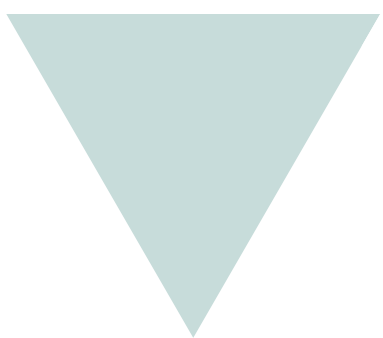
Mapeo de políticas, programas y actores en los procesos de formalización de mujeres cuentapropistas en Bolivia







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



**Oficina de la OIT para los Países Andinos
Bolivia, marzo de 2022**



Copyright © Organización Internacional del Trabajo, ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2022
Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes, al menos, a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT, ONU Mujeres y PNUD. 2022. *Mapeo de políticas, programas y actores en los procesos de formalización de mujeres cuentapropistas en Bolivia*

ISBN: 9789220369012 (impreso)

ISBN: 9789220369029 (pdf web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT, ONU Mujeres y PNUD no implican juicio alguno por parte de la OIT, ONU Mujeres o del PNUD sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT, ONU Mujeres o el PNUD las sancionen.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, ONU Mujeres o el PNUD, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Bolivia

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



► Índice

► Listado de siglas y acrónimos	7
► Resumen ejecutivo	9
► Introducción.....	11
► 1. ¿Qué significa la formalización desde la perspectiva de la OIT?	13
► 2. Identificación de políticas relacionadas a la formalización de las mujeres cuentapropistas.....	17
2.1 Políticas para la formalización.....	17
2.2 El actual esquema de reducción de la informalidad	31
2.3 Perspectivas sobre los costos de la formalidad	34
2.4 Políticas enfocadas en las mujeres.....	41
► 3. Balance de resultados y oportunidades	43
► Bibliografía.....	45
► Anexos.....	47
Anexo 1. Las mujeres cuentapropistas en la economía.....	47
Anexo 2. Listado de programas y políticas para la formalización 1990-2020.....	49

Índice de tablas

Tabla 1. Pasos y costos para la apertura de una actividad formal en Bolivia.....	24
Tabla 2. Indicadores para el pago de impuestos en Bolivia	27
Tabla 3. Costos y cargas laborales mensuales en el sector formal.....	29

Índice de gráficos

Gráfico 1. Programas y políticas para la formalización 1990-2000	19
Gráfico 2. Programas y políticas para la formalización 2001-2005	22
Gráfico 3. Programas y políticas para la formalización 2006-2020	33

► Listado de siglas y acrónimos

AFP	Administradoras de fondos de pensiones
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CNS	Caja Nacional de Salud
FUNDEMPRESA	Fundación para el Desarrollo Empresarial
GA	Gravamen arancelario
GRACO	Grandes contribuyentes
ICE	Impuesto a los consumos específicos
IPBIV	Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos automotores
IT	Impuesto a las transacciones
IUE	Impuesto sobre las utilidades de empresas
IVA	Impuesto al valor agregado
LGT	Ley General del Trabajo
MyPE	Micro y pequeña empresa
NIT	Número de identificación tributaria
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PyME	Pequeña y mediana empresa
RAU	Régimen Agropecuario Unificado
RC-IVA	Régimen complementario al impuesto al valor agregado
RTS	Régimen Tributario Simplificado
SAT	Servicio de Asistencia Técnica
SENADEPRO	Servicio Nacional de Desarrollo Productivo
SENAREC	Servicio Nacional de Registro de Comercio
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
STI	Sistema Tributario Integrado
TCP-ALBA	Tratado de Comercio de los Pueblos
UPC	Unidad de Productividad y Competitividad



► Resumen ejecutivo

Durante todo el periodo posterior a las reformas de primera generación¹, han estado presentes, de manera transversal, las políticas destinadas a lograr la formalización de las empresas y el empleo. Los planes y programas casi siempre se han enfocado en los lineamientos recomendados por la teoría y por los organismos internacionales, que han jugado un rol importante en su desarrollo.

Por otro lado, el reconocimiento de las brechas de género y los roles asignados a las mujeres en función de factores culturales, sociales y económicos —que repercuten en los ámbitos y formas de inserción al mercado laboral— también es de larga data en la justificación de las políticas públicas. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, el diseño y ejecución de los programas no suele atacar de manera efectiva dichas asimetrías.

De hecho, a pesar de que existen planes y leyes que definen y norman la equidad e igualdad de género en los ámbitos económico, productivo y laboral, no hay programas específicos para cumplir con este mandato. Esto es aun más relevante hoy, después de que la pandemia de la COVID-19 dejara en claro que muchos de los avances que habíamos observado en las últimas dos décadas eran frágiles y poco sostenibles, sobre todo en grupos vulnerables, como el que nos ocupa.

Desde la perspectiva de los grupos de mujeres cuentapropistas, las modificaciones que podrían llevarse adelante en pro de su formalización giran en torno a la comprensión de las particularidades que enfrenta este sector, que conjugan elementos propios de un empleo en el sector informal con el de pequeñas unidades productivas. Aquí el desafío no pasa solo por la simplificación de los trámites y procedimientos, sino también por que las mujeres cuentapropistas autogestionan muchos de estos.

En este contexto, como parte del trabajo que llevan adelante la OIT, ONU Mujeres y el PNUD, se ha realizado una importante caracterización de mujer cuentapropista desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa. Entre los principales hallazgos figura el que la mayoría de ellas se ubica en un rango etario medio/superior, con siete años de educación en promedio. Respecto a su actividad económica, a nivel nacional la mayoría de estas mujeres están en el comercio al por menor, manufacturas y artesanías, y en una amplia variedad de servicios personales (OIT, ONU Mujeres y PNUD 2022).

Al tener un promedio de años de educación menor al de otros grupos, sus ingresos también son significativamente menores. Asimismo, cuando se observa el grado de concentración por departamento, esto guarda relación con la actividad de comercio predominante en los departamentos.

Dadas estas características, las políticas para la formalización en Bolivia han pasado por varias etapas. La primera de estuvo relacionada a la simplificación administrativa, con políticas enfocadas en lograr trámites más cortos y baratos tanto para la obtención de permisos, como para el registro de la empresa en las distintas entidades administrativas. En ese primer momento, los criterios apuntaban al incremento de la productividad como la vía para lograr la formalización de las pequeñas unidades productivas, entre las que estaban las actividades cuentapropistas.

Un segundo conjunto de programas se orientaba a impulsar nuevas actividades productivas, comerciales y de servicios en condiciones sostenibles y con posibilidades de crecimiento, a través de subsidios y bonos para financiar acciones de capacitación, realizar planes de negocio y recibir visitas de seguimiento para resolver los problemas que surgen al iniciar el negocio y mejorar su viabilidad.

¹ Las Reformas de Primera Generación, que se llevaron adelante entre 1985 y 1989, son la liberalización de mercados, junto con otras medidas de política económica, como la Reforma Tributaria, el estricto control del presupuesto fiscal y la independencia de la política monetaria respecto a la fiscal.

En el ámbito tributario, la implementación de regímenes especiales (para facilitar el proceso de formalización) y de simplificación del sistema como tal respondía a las estrategias sugeridas por la literatura. Sin embargo, aún existen cuellos de botella y factores que deben ser solucionados. Esto resulta especialmente importante en el caso de las mujeres cuentapropistas, ya que los sectores en los que por lo general estas llevan adelante sus actividades (comercio y pequeña industria) están fuertemente vinculados a dichos regímenes especiales.

Resulta evidente el sesgo hacia determinados tipos de políticas en determinados periodos o Gobiernos. Mientras que en aquellas etapas en las que se priorizaba el mercado se aplicaron políticas de simplificación e incentivos, cuando se ha priorizado el rol del Estado se han aplicado políticas más relacionadas con la fiscalización y el control del Estado sobre el cumplimiento de las normas. Asimismo, cuando la economía está al alza ha permitido implementar políticas de acceso al financiamiento, lo que es coherente con la mayor incidencia del Estado como impulsor de este tipo de políticas.

Al evaluar las políticas y programas, resalta la necesidad de implementar una serie de ajustes en el entorno normativo para profundizar los incentivos y la percepción de las mujeres cuentapropistas sobre los beneficios de la formalidad.

Los hechos relevantes en las entrevistas pasan, en primer lugar, porque la normativa y los programas pueden llegar a diferir entre los resultados y metas según las necesidades y situaciones diferentes de ocupación. Esto es de especial importancia para el futuro diseño de las políticas de formalización.

Las políticas de formalización deben tener en cuenta que, debido a los pagos que realizan tanto a los Gobiernos municipales como a los gremios que las aglutinan y, en algunos casos, al Servicio de Impuestos u otras instancias, las mujeres cuentapropistas no se autoperciben como “informales”.

Las fiscalizaciones, el acceso de la seguridad social de largo y corto plazo y los costos de la formalidad son los principales ejes en torno a los cuales giran las políticas públicas para la formalización. En este contexto, no se relacionan los beneficios de la formalidad con los costos asociados al asumir la transición. Esto también refleja el problema al difundir los objetivos de las políticas públicas.

Finalmente, si bien hay un consenso sobre los efectos negativos de los roles de género en el bienestar de las mujeres trabajadoras, en muchos casos esta situación se ha naturalizado. De modo que las políticas que ayuden a las mujeres a cumplir sus tareas del cuidado junto con sus actividades económicas podrían profundizar la distribución asimétrica de las tareas en el hogar. En este sentido, la correcta focalización de las políticas del cuidado es fundamental para evitar efectos no deseados en futuras políticas para la formalización del sector.

Deben comprenderse los incentivos que tiene para las mujeres cuentapropistas llevar adelante sus actividades en el ámbito informal. Al mismo tiempo, es necesario comprender mejor el entorno de negocios que enfrentan, las redes de protección social que han ido construyendo y los esquemas solidarios que suelen aplicar para poder coordinar con flexibilidad sus tareas económicas, sociales y familiares. Hacer un mapeo de los incentivos y modos de hacer negocios facilitaría enormemente el diseño y ajuste de las políticas de formalización.

► Introducción

Las políticas para la formalización de las empresas y el empleo han estado presentes de manera transversal durante todo el periodo posterior a las reformas de primera generación², lo que es coherente con el fuerte peso de la informalidad en la economía boliviana.

Los planes y programas casi siempre se han enfocados en los lineamientos recomendados por la teoría y los organismos internacionales, que han tenido —a partir de programas de cooperación y asistencia técnica— un rol importante en el desarrollo de estas políticas. Y aunque dichas políticas han mostrado resultados relativamente 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.

Esto se valida también desde la perspectiva de actores expertos, representantes de la academia, representantes del Gobierno, de las entidades sindicales y de los gremios empresariales, entrevistados sobre las políticas, programas y acciones que pueden facilitar la formalización de nuestro grupo meta.

Los resultados de estas entrevistas revelan una serie de elementos importantes para permitir el ajuste de las políticas y programas en busca de la formalización, como resultado de una lectura que toma en cuenta aspectos “prácticos” señalados por las propias mujeres cuentapropistas, las posibles soluciones y tendencias que los expertos recomiendan y las lecturas de campo que suelen hacer tanto los investigadores como los representantes de los gremios empresariales entrevistados.

Por otro lado, el reconocimiento de las brechas de género y los roles asignados a las mujeres en función de factores culturales, sociales y económicos —que repercuten en los ámbitos y formas de inserción al mercado laboral— también tiene una larga presencia en la justificación de las políticas públicas. Sin embargo, como veremos a lo largo del documento, a pesar de este reconocimiento, el diseño y ejecución de los programas no suele atacar de manera efectiva dichas asimetrías.

De hecho, a pesar de que existen planes y leyes que instruyen la equidad e igualdad de género en los ámbitos económico, productivo y laboral, no hay programas específicos para el cumplimiento de este mandato. Esto se hace aun más relevante hoy, después de que la pandemia de la COVID-19 ha dejado en claro que muchos de los avances que habíamos observado en las últimas dos décadas eran frágiles y poco sostenibles, sobre todo en aquellos grupos vulnerables como el que nos ocupa.

En este contexto, el presente documento busca identificar las principales políticas y programas aplicados en Bolivia desde 1990 hasta 2020, destinados a la formalización de la economía. Al mismo tiempo, se trata de clasificar estas medidas en los pilares y estrategias generales recomendadas para la formalización. En todos los casos, se busca identificar criterios relacionados a la formalización de las mujeres cuentapropistas.

2 Las reformas de primera generación se implementaron junto con el programa de estabilización plasmado principalmente en el Decreto Supremo 21060. Tal como muestra Morales (2017), las reformas estructurales implementadas desde 1985 estuvieron enfocadas en tres pilares: i) la liberalización del mercado de bienes, eliminando casi la totalidad de los controles de precios, salvo algunos pocos relevantes para la canasta familiar (en este caso, eran los Gobiernos municipales los encargados de controlar su cumplimiento) y rebajando los aranceles de importación; ii) liberalización del mercado de crédito, suprimiendo los techos para las tasas de interés y la necesidad de autorizaciones para las transacciones financieras entre privados en moneda extranjera. Asimismo, todos los contratos de compra-venta podían realizarse en moneda extranjera; iii) liberalización del mercado laboral, aunque de manera muy parcial, retomando lo normado en la Ley General del Trabajo (1942) para aplicar el principio de libre contratación.

Desde la perspectiva de los grupos de mujeres cuentapropistas, las modificaciones que podrían llevarse adelante en pro de la formalización de este grupo giran en torno a la comprensión de particularidades que enfrenta este sector. Estas particularidades conjugan elementos propios de un empleo en el sector informal con el de pequeñas unidades productivas, donde el desafío no solo pasa por la simplificación de los trámites y procedimientos, sino también por la necesidad de autogestión que presentan muchos de los requisitos que enfrentan las mujeres cuentapropistas.

A este escenario hay que agregar un elemento de especial importancia, que es el rol de género asumido por la gran mayoría de las trabajadoras cuentapropistas. En muchos casos, se ha naturalizado la distribución asimétrica de las tareas del hogar y de las responsabilidades familiares³, especialmente las del cuidado de los niños u otros dependientes. Esto implica un especial desafío para la implementación de programas y políticas de formalización sin profundizar o perpetuar las brechas de género, a falta de servicios que permitan redistribuir esta sobrecarga que limita el acceso al trabajo en condiciones igualitarias. En este contexto, el acceso a la seguridad social, tanto de corto como de largo plazo, es también una preocupación creciente, sobre todo después de lo vivido durante la COVID-19.

Como se podrá ver a lo largo del documento, aunque el espectro de las políticas públicas ha sido amplio, su foco depende del momento económico y social que vive el país.

3 Al respecto, el Convenio 156 y la Recomendación 165 de la OIT se refieren a “los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella”. Ambas disposiciones establecen lineamientos y recomendaciones para implementar políticas nacionales que permitan a los y las trabajadoras que cuentan con responsabilidades familiares el acceso a esquemas de igualdad efectiva de oportunidades en el ámbito laboral (OIT 1981a ; OIT 1981b). Hay que señalar que el Convenio 156 no ha sido retificado por el Estado Plurinacional de Bolivia.

► 1. ¿Qué significa la formalización desde la perspectiva de la OIT?

Para entender el objetivo de la formalización, es necesario comprender los componentes del empleo informal, ya que esta categoría no es de ninguna manera homogénea. Se ubican en la informalidad:

- trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal;
- empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal;
- trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal;
- miembros de cooperativas de productores informales;
- salariables con empleos informales en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, que los emplearon como trabajadores domésticos asalariados;
- trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso de su hogar.

Por lo tanto, la amplitud de la definición y la creciente participación de trabajadores en alguna de estas categorías hace necesaria una estrategia mucho más efectiva para lograr su formalización. Esta necesidad no solo responde al mero hecho de lograr una economía más formal, sino que está en el marco de la promoción del trabajo decente, uno de los objetivos principales de la OIT (OIT 2012b).

Tal como señala el preámbulo de la Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal⁴, la informalidad representa un importante obstáculo para lograr el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, “con inclusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como para la protección social, las condiciones de trabajo decente, el desarrollo inclusivo y el Estado de derecho”. Además, tiene consecuencias directas y negativas en el desarrollo de empresas sostenibles y de los ingresos públicos (OIT 2015).

Otro factor relevante de la Recomendación 204 es que la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino debido a la falta de oportunidades en la economía formal (OIT 2015). A esto hay que agregarle la falta de otros medios de subsistencia adecuados, lo que equivale a señalar que los déficits de trabajo decente⁵ son mucho más pronunciados en la economía informal.

Los empleos informales también están relacionados con la baja productividad laboral y el lento desarrollo económico, ya que la reproducción del empleo informal está asociado a la atomización de las actividades productivas y a la falta de una cultura empresarial. En este contexto, la informalidad es un fenómeno multidimensional, en el que las actividades por cuenta propia presentan una gran heterogeneidad de tipos y grados de formalización.

Por lo tanto, las políticas para la formalización del sector cuentapropista no deberían limitarse a políticas sobre las entidades productivas. Deben incorporar también objetivos

4 Las recomendaciones de la OIT actúan como directrices no vinculantes. A diferencia de los convenios, las recomendaciones no son ratificadas; simplemente señalan pautas para orientar la política, la legislación y la práctica de los Estados Miembros. Son una guía para la acción de los Gobiernos en un determinado campo y se comunican a todos los Estados miembros de la OIT para su examen y posterior ejecución mediante la legislación de cada uno. La Recomendación 204 es una guía para la implementación de acciones y políticas orientadas a la transición de la economía informal a la economía formal.

5 Entendido como la ausencia de derechos en el trabajo, insuficientes oportunidades de empleo de calidad, protección social inadecuada y ausencia de diálogo social. Véase la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (OIT 2008).

relacionados a la formalización laboral, ya que los resultados en aquellos países en los que se ha abordado el problema de la informalidad solo se dieron después de procesos de reforma de largo aliento y de manera integral⁶.

En este sentido, la evidencia a nivel microeconómico muestra que los principales determinantes que influyen en la decisión de las unidades productivas de menor tamaño —entre las cuales figura el sector cuentapropista— para operar en el mercado informal son:

- Los altos costos de la formalidad, relacionados a marcos jurídicos restrictivos y configurados en un esquema punitivo a la informalidad, lo que junto, a la baja productividad de las pequeñas empresas, incrementan el costo de oportunidad de constituirse como unidades económicas formales.
- Derivado de lo anterior, la complejidad de los procedimientos para el registro de empresas y el pago de obligaciones, así como la regulación inadecuada para las características de los trabajadores y trabajadoras cuentapropistas.
- La mayor flexibilidad e independencia en el uso del tiempo, además del tipo de actividades y el proceso productivo de las actividades en el sector informal ante las rigideces que se observan en las actividades más formales, a lo que hay que agregar la percepción de beneficios escasos de la formalidad. Este punto es particularmente relevante en el caso de las mujeres cuentapropistas, ya que sobre ellas aún recae gran parte del trabajo del hogar así como el del cuidado.
- La escasa capacidad de fiscalización de los gobiernos para lograr el cumplimiento de las condiciones del trabajo decente, lo que usualmente está acompañado por bajos niveles de sanción social a este incumplimiento (OIT 2002).

Ahora bien, es importante tener presente la diferencia entre las políticas de formalización destinadas a unidades productivas y aquellas que buscan la formalización del empleo dentro de las empresas. Y es que, aunque existe una estrecha relación entre ambas, queda claro que las políticas para la formalización de las unidades productivas no necesariamente generan la formalización en el empleo y el cumplimiento de los derechos laborales (CAF 2017).

Dado que el empleo por cuenta propia combina aspectos de empleo asalariado con factores de una unidad productiva, una estrategia efectiva para la formalización de los trabajadores cuentapropistas debe apoyarse en políticas que reduzcan la carga regulatoria y el costo de la formalidad con incentivos para su formalización y mejoras en la capacidad de fiscalización. Para ello, deben abordar de manera integral los ámbitos administrativo, tributario, laboral, de seguridad social y fomento productivo.

Ahora bien, la Recomendación 204 de la OIT deja en claro que deberían ser los Estados Miembros los que definan el alcance y las diversas formas de la economía informal (y, por lo tanto, de las políticas que deben aplicarse para la formalización). Sugiere que, en ese sentido, se debería:

recurrir a mecanismos tripartitos en los que participen plenamente las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal (OIT 2015, párr. 6).

Esto es necesario para alcanzar estrategias coherentes e integrales enfocadas en la transición de la informalidad a la formalidad, ya que se debe tomar en cuenta la diversidad de las características, circunstancias y necesidades de los trabajadores. De la misma manera, las leyes y normativas que regulan, incentivan y ofrecen esquemas de promoción y protección de los derechos y obligaciones deben ajustarse a las condiciones particulares de

6 Al respecto se puede revisar Salazar-Xirinachs y Chacaltana 2018, que muestra los avances en las políticas de formalización aplicadas en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú entre 2005 y 2018. En los casos en que se observó mayor éxito se combinaron factores externos, como un elevado ciclo de crecimiento, con políticas explícitas de formalización como el Plan de Combate a la Informalidad (Brasil); el Programa de Formalización (México); la Ley de Formalización, de la cual derivan el Programa de Formalización Empresarial y los Acuerdos de Formalización (Colombia) y el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (Perú).

cada país y de cada economía⁷. Todo esto, además, debe enmarcarse en la promoción de la igualdad de género y la no discriminación.

En este enfoque, se debe agregar una dimensión adicional en el caso de las mujeres cuentapropistas, ya que las desigualdades que el mercado laboral reproduce suelen estar asociadas tanto con las diferencias en las dotaciones de herramientas estrictamente productivas (como el nivel educativo promedio, por ejemplo), como con aquellas en la asignación de las responsabilidades dentro del hogar, lo que afecta la calidad de la inserción laboral de las mujeres⁸.

En el caso particular del Bolivia, varios estudios y trabajos sobre las condiciones que enfrentan las mujeres en el mercado laboral muestran que el mejor sector de empleo en términos de igualdad de resultados entre hombres y mujeres es el formal asalariado. Además del beneficio de seguridad social, las horas trabajadas en este sector son menos en comparación con otros y los salarios son mayores (Hernani-Limarino y Mena 2014). A ello hay que agregar que las características de la inserción laboral son mejores.

No obstante, las estadísticas muestran que el principal sector en el que las mujeres pueden insertarse de una manera adecuada para algunas de sus necesidades es el cuentapropista⁹. Por lo tanto, la formalización de las mujeres cuentapropistas adquiere especial importancia no solo por los factores relacionados a la productividad, sino también para disminuir la brecha en los ingresos, las que enfrentan las mujeres en la inserción al mercado laboral, y en definitiva, la brecha de género¹⁰.

Dicho de otra manera, impulsar la formalización de las mujeres cuentapropistas tendría un efecto directo en la mitigación de la desigualdad de género, que reproduce las diferencias en los ingresos entre los sectores cuentapropista y formal asalariado. Gran parte de estas desigualdades se explican en la distribución, asociada a roles de género, del tiempo y las cargas del cuidado en el hogar. Por ello, este problema no solo se ubica en la dimensión económica, sino que adquiere aristas sociales y culturales.

Si bien este no es un tema nuevo —ya lo vienen tratando diferentes convenios establecidos por la OIT¹¹—, los efectos de la pandemia de la COVID-19 han puesto de nuevo en la mesa de discusión las brechas que enfrentan grupos específicos, como el de las mujeres cuentapropistas (OIT, ONU Mujeres y PNUD 2022).

7 La CAF, tras un estudio experimental de 2017, en el que subsidiaba el costo de la obtención de la matrícula en el Registro de Comercio, encontró que el régimen tributario y sus sanciones inciden en el impacto de los instrumentos para la formalización. Aunque el efecto de este subsidio para la formalización es positivo y estadísticamente significativo, no logra incrementar en más del 20 por ciento el registro de las unidades productivas, lo que se explica por la existencia de otras barreras no pecuniarias, la falta de información y la posibilidad de acceder a estrategias bastante conocidas para evitar la visibilización (CAF 2017).

8 Una excelente discusión sobre la dotación de herramientas productivas y las asignaciones de responsabilidades en el hogar y sus efectos en la inserción laboral de las mujeres en Bolivia se puede encontrar en Wanderley (2002). Por otro lado, para una recopilación de las política y esfuerzos de la OIT para alcanzar el objetivo del trabajo decente incorporando criterios de igualdad de género, véase OIT 2012b.

9 Por ejemplo, Farah, Sánchez y Wanderley (2009) muestran que las relaciones de género vigentes asignan a las mujeres la responsabilidad del cuidado en el seno de las familias, lo que condiciona las modalidades de su inserción laboral a las alternativas de conciliarla con las actividades del cuidado. En este contexto, se plantea que “las posiciones de los individuos en el mercado laboral y los niveles salariales no están determinados única ni primordialmente por criterios de productividad”. Además, factores como las costumbres, prejuicios, estereotipos, percepciones del empleador sobre la *performance* promedio de mujeres o jóvenes, el grado de participación en los sindicatos, la cobertura e incidencia de las políticas públicas, la competitividad del sector o la economía, influyen también en las oportunidades laborales.

10 Existe una amplia literatura al respecto. Sin embargo, la OIT tiene varios ejemplos sobre los desafíos que enfrentan las mujeres en el empleo: OIT 2017; OIT 2015b y OIT 2018, entre otros.

11 Véase OIT 1951; OIT 1958; OIT 1981a; OIT 2000; OIT 2019.

La pandemia ha puesto de manifiesto las profundas desigualdades y las importantes brechas en la cobertura, la integralidad y la adecuación de la protección social en todas las economías del mundo, pero en especial en aquellas como la boliviana. Uno de los efectos de la COVID-19 es el aumento de características con las que ya se venía lidiando en la economía: la desigualdad, la informalidad generalizada y un contrato social frágil. La pandemia ha afectado a millones de personas que parecían salir adelante relativamente bien, pero que no contaban con redes de protección social adecuadas.

Por lo tanto, las repercusiones socioeconómicas de la pandemia reclaman a los responsables la formulación de políticas públicas adecuadas para a una serie de grupos de la población —entre los que se encuentran principalmente las mujeres en la economía informal— que estaban cubiertos de forma inadecuada o no estaban cubiertos en absoluto por las medidas de protección social existentes.

En un momento en el que se están evaluando de manera global las implicaciones de las nuevas tecnologías en el mercado laboral, y en esa línea, las que derivan en una necesaria conciliación de la vida laboral con la familiar —debido, por ejemplo, a la profundización del teletrabajo o el cuentapropismo—, son aun mayores los retos para las mujeres que no acceden a servicios asequibles del cuidado (Gallup 2017).

Para entender un poco más sobre la caracterización de las mujeres cuentapropistas en la economía boliviana, véase el anexo 1.



► 2. Identificación de políticas relacionadas a la formalización de las mujeres cuentapropistas

2.1 Políticas para la formalización

A partir de 1985 Bolivia inició una serie de reformas estructurales para lograr incrementar sus tasas de crecimiento. Estas reformas se han enfocado en mejorar la competitividad y reducir los elevados niveles de pobreza que el país ha enfrentado desde su creación.

Uno de los principales factores que explica su débil posición competitiva se relaciona con el costo de hacer negocios y con los engorrosos procesos para la apertura, el funcionamiento y el cierre de las empresas, lo que explica la elevada tasa de informalidad de la economía en el país. En líneas generales, el ranking Doing Business de 2020 coloca a Bolivia en el puesto 150 de 190 países según las medidas del entorno regulatorio que se aplica a las empresas locales.

En algunos puntos específicos, como el tiempo necesario para abrir una empresa formal bajo la forma más usual (sociedad anónima), el tiempo promedio necesario es de 39,5 días, debiendo completar 12 procedimientos diferentes (véase la tabla 1). Aunque estas cifras resultan ser considerablemente menores que las observadas 15 años atrás (cuando el promedio necesario para abrir una empresa era de 50 días y se debía seguir 15 procedimientos diferentes, además de pagos equivalentes a una y media veces el ingreso anual por persona), la excesiva burocracia y el tiempo requerido continúan implicando costos prohibitivos para la gran mayoría de las personas que buscan abrir una empresa de carácter formal.

Este gran número de procedimientos y el tiempo requerido indica la gran heterogeneidad de políticas y programas necesarios para incentivar la transición hacia la formalización. En este sentido, su evaluación se hará a partir de las cuatro dimensiones que señala la OIT para lograr la formalización de las unidades productivas (Salazar-Xirinachs y Chacaltana 2018):

- a) la simplificación administrativa, sobre todo aquella relacionada con los trámites administrativos para la constitución y el funcionamiento de la empresa;
- b) las medidas relacionadas con los sistemas tributarios a que están sometidas las pequeñas entidades productivas, ya que la carga tributaria es uno de los factores más relevantes detrás de la decisión de muchos pequeños empresarios de no formalizarse;
- c) las acciones de política respecto a los problemas recurrentes relacionados con el acceso a la seguridad social, que son la principal limitante para la formalización del empleo en las empresas de menor tamaño, y aun más relevantes en el caso de las mujeres cuentapropistas, dada su escasa capacidad contributiva y la irregularidad de sus ingresos;
- d) aquellos cambios implementados para mejorar la fiscalización en empresas pequeñas, en particular en el ámbito de las autoridades fiscales y laborales.

2.1.1 Simplificación administrativa

Las estrategias para simplificar el proceso de creación de empresas usualmente se enfocan en lograr trámites más cortos y baratos, tanto para la obtención de permisos como para el registro de la empresa en las distintas entidades administrativas. En este contexto, se puede resumir las políticas y programas aplicados en ocho líneas generales: i) ventanillas únicas; ii) reforma de los permisos y licencias; iii) plazos administrativos límites y silencio administrativo positivo; iv) reducción o eliminación del capital mínimo pagado; v) nuevas

formas jurídicas para microempresas; vi) simplificación de procesos administrativos; vii) digitalización de procesos administrativos y viii) información y difusión (Castillo, Gutiérrez y Stumpo 2007).

Desde una perspectiva histórica, el apoyo para la formalización, sobre todo al sector de micro y pequeña empresa (MyPE) y cuentapropista, se refleja en una serie de programas implementados a partir de instancias del Gobierno central, en particular desde el Viceministerio de Microempresa, que durante la década de los años noventa estaba bajo la tuición del Ministerio de Trabajo. Para estos programas se contaba con el apoyo del Servicio de Asistencia Técnica (SAT), implementado gracias a la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El SAT fue la iniciativa más grande e importante llevada adelante después de las reformas de primera generación en Bolivia, ya que se constituía en uno de los primeros esfuerzos institucionales con estructura administrativa, apoyo presupuestario y marco jurídico que permitían la implementación de una serie de esfuerzos sostenidos en el tiempo para lograr la formalización del aparato productivo en Bolivia¹².

En ese primer momento, los criterios apuntaban de manera general al incremento de la productividad como camino para lograr la formalización de las pequeñas unidades productivas, entre las que se encontraban las actividades cuentapropistas (BID 2008).

En el universo de acciones destinadas al incremento de la formalidad, había programas a establecer centros de servicios empresariales para que las MyPE obtuvieran información sobre la oferta y demanda de servicios de desarrollo empresarial y accedieran a un espacio en que estuvieran concentradas las ventanillas de información de los programas; un ejemplo era el Programa INFORMAR¹³.

Un segundo conjunto de programas estaba orientado a impulsar nuevas actividades productivas, comerciales y de servicios en condiciones sostenibles y con posibilidades de crecimiento, a través de subsidios y bonos para financiar actividades de capacitación, realizar planes de negocio y recibir visitas de seguimiento para resolver los problemas que surgen al iniciar el negocio y mejorar su viabilidad (por ejemplo, el Programa CRECER). Vinculados a este criterio estaban los programas orientados a potenciar las capacidades y destrezas de las empresas para que logaran un aprovechamiento más eficiente de recursos y consolidaran e incrementaran sus niveles de competitividad.

Finalmente, y con el objetivo de promover la transmisión de tecnologías e innovaciones en las MyPE, se implementaron programas orientados a empresas y emprendimientos de mayor tamaño (de cinco a 20 empleados), destinados a brindar asistencia técnica y al desarrollo tanto del mercado de servicios de diagnósticos integrales, como el de proveedores de servicios de apoyo a la comercialización. Se aplicaba un enfoque con orientación de demanda, que permitiera a las empresas mejorar sus canales de comercialización, tanto a nivel nacional como internacional (Programa INNOVAR).

Durante los años noventa se implementaron también programas de acceso de las microempresas y, para las personas cuentapropistas, a las microfinanzas. Estos programas, apoyados principalmente por el BID y otros organismos de financiamiento¹⁴, a través de fondos de capital de riesgo, buscaban formalizar la operación de pequeñas empresas, transmitiendo tecnología en la gestión financiera mediante mecanismos de asociación. Los fondos actuaban de manera no decisoria, usualmente con inversiones temporales sin fusión patrimonial de los socios¹⁵.

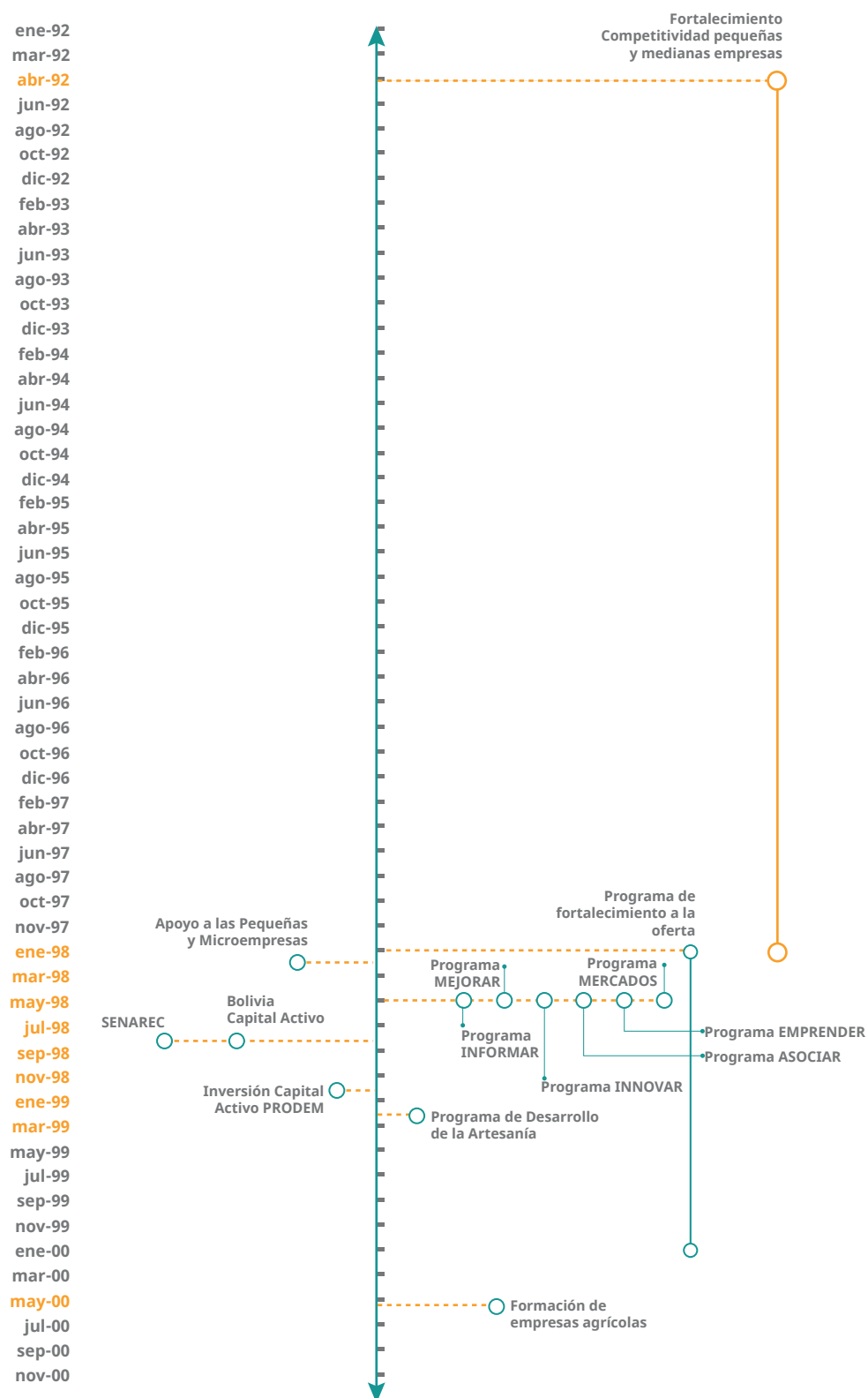
12 Véase: https://www.udape.gob.bo/portales_html/portalSIG/atlasUdape1234567/atlas05_2004/mypes/sat.htm

13 Al respecto, véase Solíz y Angelelli 2002.

14 Al respecto se puede consultar Inchauste, Gradstein y Dabla-Noris 2005.

15 Entre los programas de capital de riesgo estaba la Fundación PRODEM, con su programa de empresariado social, administrado por Bolivia Exporta con recursos provenientes del BID y de la Fundación PRODEM, a través de dos instrumentos de financiamiento: capital de riesgo y créditos. El programa se enfocaba a financiar pequeñas y medianas empresas que tengan una alta integración con proveedores rurales ubicados en zonas económicamente deprimidas, buscando establecer incentivos para la formalización a través del financiamiento.

Gráfico 1. Programas y políticas para la formalización 1990-2000



Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los ministerios de Trabajo y de Planificación del Desarrollo, y del BID.

En este periodo se puede identificar claramente dos tipos de programas. Los primeros, enfocados en el criterio de los incentivos (programas a la derecha de la línea del gráfico 1), que establecían transferencias o subsidios en diferentes etapas o bajo diferentes criterios para unidades productivas que buscaran formalizarse. En segundo lugar, los programas de simplificación administrativa (programas a la izquierda la línea del gráfico 1), entre los que predominaron aquellos relacionados al acceso a financiamiento, junto con el desarrollo del Servicio Nacional de Registro de Comercio (SENAREC), que se convertiría luego en una de las principales herramientas para el registro, simplificación y desarrollo de políticas enfocadas en la formalización.

Entre los programas no financieros, durante 2000 y 2002 se implementaron, a través del Ministerio de Producción y Microempresa, programas como el de la Tarjeta Empresarial y Compro Boliviano, como mecanismos para facilitar el acceso de las pequeñas empresas a la provisión de bienes y servicios al Estado, en las modalidades de compras y contrataciones menores y de invitación pública, según los montos establecidos.

Mientras que la Tarjeta Empresarial se constituía en un mecanismo de acreditación administrativa que ayudaba a calificar e identificar a las micro y pequeñas empresas urbanas o rurales y, a partir de ahí, buscaba facilitar la participación legal en el mercado, el programa Compro Boliviano actuaba como un complemento para reactivar la economía interna. Como principio, el programa Compro Boliviano (en una variante que todavía se aplica) era un instrumento para sustituir en el mercado doméstico productos importados por productos nacionales.

Junto con estos mecanismos, uno de los programas más relevantes para la formalización de las empresas fue la tercerización del Registro de Comercio, proceso apoyado principalmente por la Corporación Andina de Fomento (CAF 2019). Desde el 17 de junio de 2002 hasta la actualidad este registro es administrado por la Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA), con el objetivo de brindar seguridad jurídica a todas las actividades comerciales, que por ley deben tener un registro y control del Estado.

Entre los principales objetivos de esta política figuraba el fomento de la actividad comercial y de las inversiones nacionales y extranjeras y la legalización de la actividad comercial. De hecho, entre los proyectos llevados adelante por FUNDEMPRESA estaba el Programa de Modernización del Servicio de Registro de Comercio de Bolivia (octubre de 2002), cuyos objetivos principales eran: i) financiar actividades que permitan consolidar, ampliar y mejorar los servicios del Registro de Comercio y ii) difundir información, capacitación y asistencia técnica para facilitar la entrada de las pequeñas empresas a la economía formal (CAF 2006).

Ya desde entonces el enfoque de políticas públicas relacionadas a la formalización empieza a ajustarse a los criterios actuales, tomando en cuenta aquellos factores burocráticos y administrativos que limitan el crecimiento y desincentivan la formalidad. Y es que la evidencia dejaba en claro que no solo era un factor de tamaño, sino que también se debía atacar los factores normativos e institucionales que limitaban el crecimiento de las empresas y, por lo tanto, la mejora de la productividad.

Una de las iniciativas integrales elaborada bajo ese enfoque ha sido el Programa Nacional de Simplificación de Trámites, implementado a inicios de la primera década del presente siglo. Este programa fue implementado desde la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC), una entidad desconcentrada dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo y que contaba con el apoyo técnico de la CAF y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI). Este programa estaba diseñado bajo los siguientes lineamientos:

- a) desarrollo del marco legal para la simplificación de trámites, donde además se especificaban los principios de acceso y manejo de información y los requerimientos de publicación para las instituciones del sector público para la obtención de permisos, licencias de funcionamiento y otras que afectan a la actividad económica;
- b) desarrollo y ordenamiento del marco institucional, para evitar la duplicidad de responsabilidades por instituciones diferentes en áreas de trabajo similares;

- c) reducción de los costos asociados a la apertura, operación y cierre de empresas, con el objetivo de promover el aumento de las empresas formales, incrementar la base tributaria y contribuir al crecimiento económico general. Con relación a la operación de empresas, las iniciativas se enfocaban en la simplificación de los procesos de importación y exportación de bienes; respecto al cierre de empresas, se buscaba regulaciones modernas para evitar la quiebra bancaria;
- d) mediante la implementación de la Guía General de Trámites, se establecía mecanismos de difusión y publicación de toda la información del sector público en un sitio de internet especializado, reduciendo el contacto innecesario entre los funcionarios públicos y el sector privado. Por otro lado se creaba el programa de Gobierno Electrónico (e-gobierno), para digitalizar actividades como las compras y licitaciones gubernamentales o los pagos de impuestos.

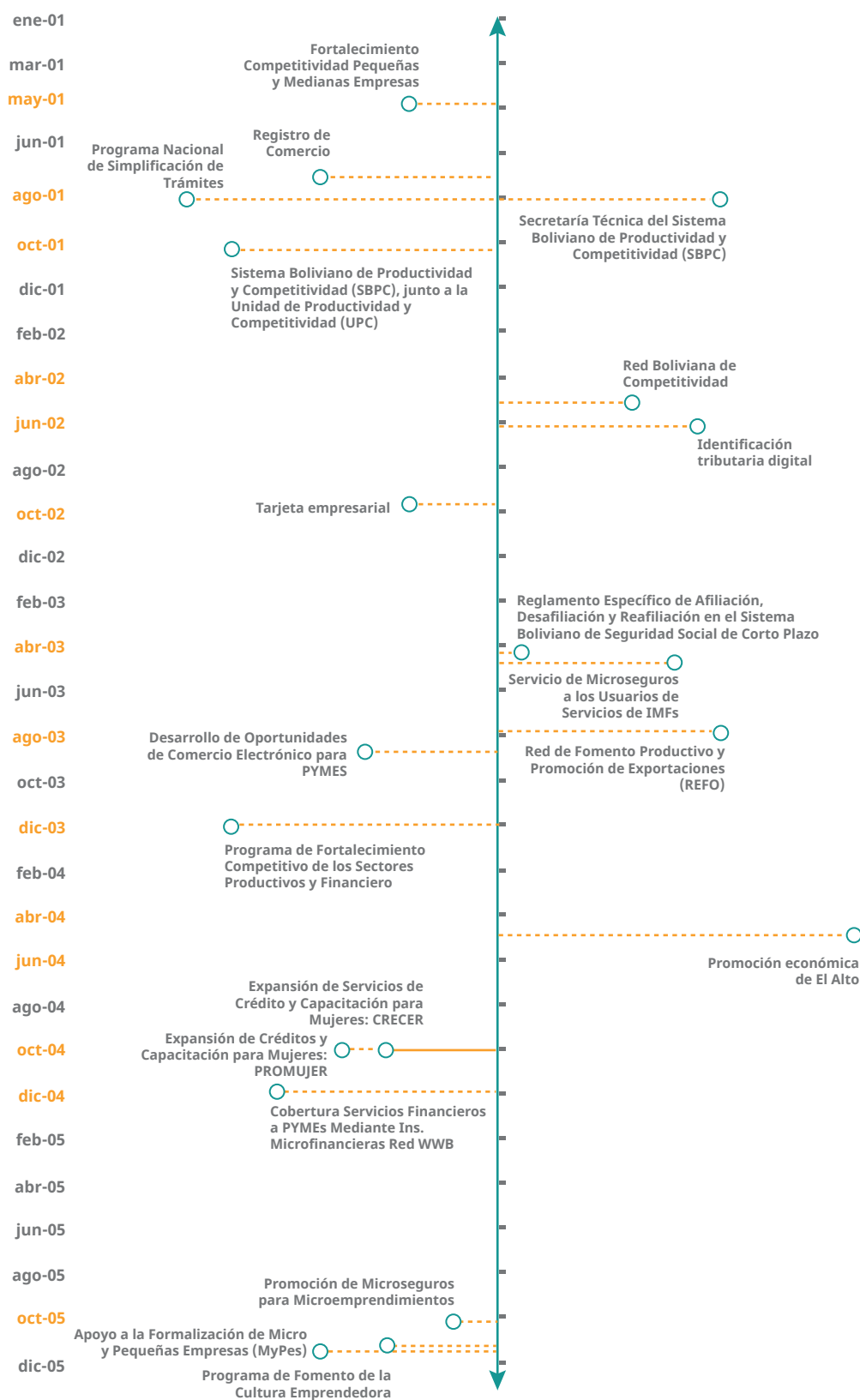
Como parte del programa de simplificación de trámites se elaboró, junto a FUNDEMPRESA, el programa de ventanilla única. En este programa se proponía la existencia de un número de identificación único (NIT), ya que hasta ese momento aún convivían diferentes criterios de identificación tributaria. Un beneficio adicional de esta propuesta era la aplicación de un formulario simplificado único.

Bajo el concepto de la ventanilla única se encontraba el objetivo de la consolidación de los requisitos de todas las instituciones en un solo proceso de registro. Sin embargo, este programa nunca pudo llevarse adelante, sobre todo por los conflictos institucionales en el manejo de las competencias, los mecanismos para compartir información y otros elementos administrativos.

El Programa de Apoyo a la Competitividad, implementado en 1999 a partir de la cooperación de la CAF, también implementó en una primera etapa programas dirigidos a diseñar nuevos procedimientos simplificados para el registro de empleadores y la presentación y visado trimestral de planillas salariales, del Ministerio de Trabajo.

En líneas generales, el periodo 2001-2005 es quizás el más dinámico en el diseño e implementación de políticas destinadas a la formalización en Bolivia. En este periodo se aplicó una serie de políticas destinadas sobre todo a la simplificación administrativa, así como al acceso a servicios y mercados (programas bajo la línea del gráfico 2), acompañadas, en menor medida, por programas que fortalecen la capacidad de fiscalización y el control administrativo del Estado, para lograr el cumplimiento de la normativa (programas sobre la línea del gráfico 2). En este periodo destaca la promulgación e implementación de la Ley de Promoción Económica de El Alto, que se constituyó en la primera experiencia local de incentivos y simplificación administrativa buscando incrementar la formalización del aparato productivo bajo su jurisdicción (GAMEA 2007).

Gráfico 2. Programas y políticas para la formalización 2001-2005



Fuente: elaboración propia con datos de los ministerios de Trabajo y de Planificación del Desarrollo, y del BID.

Desde una perspectiva normativa, el marco actual relevante para identificar 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:

- a) la Constitución Política del Estado;
- b) la Ley 482, del 9 de enero de 2014, que regula y define las competencias de los Gobiernos municipales;
- c) la Ley 2492, que define el Código Tributario Boliviano;
- d) la Ley 2341, del 25 de abril de 2002, que establece el procedimiento administrativo que deben aplicar todas las instancias de gobierno (nacional y subnacional);
- e) la 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;
- f) las 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;
- g) los reglamentos a las leyes 1333, 300, 1178 y 2341, así como las normas básicas del Sistema de Organización Administrativa;
- h) los reglamentos para el funcionamiento de locales públicos en los niveles municipales;
- i) las ordenanzas municipales que regulan la venta, expendio y consumo de bebidas alcohólicas;
- j) las resoluciones municipales que sancionan el reglamento y el manual para la obtención de licencia de funcionamiento para actividades económicas;
- k) 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 (BID 2021). Esto muestra que el principal problema para el clima de negocios en Bolivia es lo complicado que resulta cumplir con las obligaciones tributarias.

El segundo factor de mayor impacto es el de los procedimientos y el tiempo necesario para la apertura de una empresa formal, que requiere de al menos 39 días y un poco más de 8 900 bolivianos (1 282 dólares de EE. UU.) para cumplir con todos los requisitos establecidos. Aunque en los últimos 15 años se ha observado un salto considerable tanto en tiempo como en costo (sobre todo en los trámites de registro), el país aún se encuentra en el puesto 175 de 190.

Tabla 1. Pasos y costos para la apertura de una actividad formal en Bolivia

	2004		2020	
	Días	Costo Bs	Días	Costo Bs
1. Verificar la disponibilidad del nombre comercial	1	-	1	-
2. Preparar la escritura de constitución de sociedad	1	7 800	1	7 300
3. Protocolizar la escritura de constitución de sociedad ante un notario de Fe Pública	1	1 000	1	440
4. Publicar el testimonio de constitución de sociedad en un diario de circulación nacional	2	50	1	192
5. Preparar el balance de apertura	1	1 000	1	-
6. Hacer sellar el balance de apertura por el Colegio de Contadores y/o Auditores	1	50	-	-
7. Obtener el número de identificación tributaria (NIT) del SIN	1	-	1	-
8. Obtener licencia de funcionamiento de la Alcaldía Municipal	1	-	12	-
9. Inspección del Gobierno municipal (La Paz)	7	-	1	-
10. Obtener el certificado de depósito bancario		-	-	-
11. Obtener la Matrícula del Registro de Comercio	9	584	3	455
12. Inscribirse en la Cámara de Comercio o de Industria	1	320	1	493
13. Afiliación a la Caja Nacional de Salud	20	45	15	45
14. Registro en el Ministerio de Trabajo	1	50	1	-
15. Registro de empleados en la AFP	3	-	3	-
Total	50	10 899	42	8 925

Fuente: elaboración propia con datos del BID 2021.

2.1.2 Incentivos y sistemas tributarios

Uno de los principios en torno a los sistemas tributarios y la transición a la formalidad parte de la necesidad de establecer mecanismos que no solo se enfoquen en los costos impositivos directos, sino que también tomen en cuenta la complejidad de los procedimientos del sistema impositivo, la multiplicidad de tributos y la escasez de información que suelen enfrentar los contribuyentes y que, en muchos casos, explica de una manera aun más importante la falta de formalización de la economía (Solíz y Angelelli 2002).

Las estrategias en materia tributaria que inciden positivamente en la formalización, se agrupan en cuatro categorías: i) regímenes tributarios especiales que otorgan un tratamiento diferenciado para los pequeños contribuyentes; ii) simplificaciones en los regímenes generales en materia de contabilidad, declaración y pago de impuestos; iii) información y asistencia tributaria y iv) reducción de la evasión (Deelen 2015).

El sistema tributario boliviano está compuesto por pocos impuestos, basados mayoritariamente en aquellos que gravan el consumo. Los ingresos tributarios están conformados por los impuestos internos, que constituyen los principales ingresos corrientes con que cuenta el sector público, y las recaudaciones por aranceles aduaneros. El sistema impositivo que tiene 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:

- Impuesto al valor agregado (IVA), con una alícuota del 13 por ciento sobre el total de las ventas. La tasa se aplica sobre el precio de venta al consumidor; por lo tanto, la tasa efectiva es de 14,94 por ciento. Grava todas las ventas de bienes muebles, servicios en general, importaciones definitivas, alquiler y subalquiler de bienes muebles e inmuebles, arrendamiento financiero, etcétera.
- Régimen complementario al impuesto al valor agregado (RC-IVA), con una alícuota para los contribuyentes directos del 13 por ciento sobre el monto total de ingresos percibidos, mientras que los contribuyentes en relación de dependencia pagan un 13 por ciento sobre el monto total de los ingresos menos las deducciones permitidas (relacionadas a los salarios mínimos vigentes en el país).
- Impuesto sobre las utilidades de empresas (IUE), con una alícuota del 25 por ciento sobre la utilidad neta de las empresas. En el caso de profesionales liberales, es del 25 por ciento sobre utilidades presuntas, que se presume que son el 50 por ciento de los ingresos. Incluye a empresas públicas y privadas (unipersonales) y a personas naturales que ejercen profesiones liberales u oficios en forma independiente. Excluye las depreciaciones, créditos incobrables, honorarios de directores y síndicos, gastos de movilidad, viáticos y gastos similares, los aguinaldos y otras gratificaciones al personal.
- Impuesto a las transacciones (IT), que grava el ingreso bruto con una alícuota del 3 por ciento. En este caso, el IUE de la empresa pagado anualmente se considera un pago a cuenta hasta su agotamiento, a partir del cual debe pagarse el IT. Este impuesto abarca a personas naturales y jurídicas, además de empresas públicas o privadas que reciban pago por concepto de: comercio, servicios profesionales y empresariales, alquiler de bienes y servicios, y cualquiera otra actividad, lucrativa o no, que suponga la transferencia de bienes muebles, inmuebles y derechos. Excluye el trabajo ejecutado en relación de dependencia, los servicios prestados por el Estado, los departamentos y las municipalidades (con excepción de las empresas públicas), los intereses de depósitos en caja de ahorro, cuentas corrientes y a plazo fijo.
- Impuesto a los consumos específicos (ICE), con una alícuota que varía en función al bien. Se gravan los cigarrillos, el tabaco, los vehículos automotores y las bebidas alcohólicas.
- Gravamen arancelario (GA), para importaciones con un arancel general del 10 por ciento y del 5 por ciento o del 0 por ciento para bienes de capital y productos sujetos a acuerdos comerciales.
- Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos automotores (IPBIV), cobrado por los municipios (salvo el pago de la primera vez, que se destina al nivel central del Gobierno) y que se aplica mediante bases y escalas impositivas que deben ser actualizadas por el Poder Ejecutivo.

- Impuesto municipal a las transferencias de inmuebles y vehículos automotores, que, tal como en el caso del impuesto a la propiedad, corresponde a los municipios, salvo en la primera transacción. La alícuota es del 3 por ciento del monto de la transferencia.

Como se puede ver, el régimen impositivo está constituido por un número relativamente pequeño de impuestos, con tasas relativamente 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. Bajo este criterio se han implementado cuatro regímenes:

- Régimen general, que incluye a todas las personas, empresas, sociedades que inician una actividad económica y/o se relacionan con algún impuesto. No afecta a contribuyentes que, por su categoría específica, pueden pertenecer a otro régimen.
- Régimen tributario simplificado (RTS), al que se adscriben comerciantes minoristas, vianderos y artesanos, con pagos bimestrales fijos por categorías con respecto al capital estimado. En este régimen se consolida en un pago tributario los impuestos IVA, RC-IVA, IUE y el IT.
- Sistema tributario integrado (STI), que aplica a categorías especiales, como las del autotransporte, en función del tipo de vehículo, del servicio y el distrito donde estén registrados los operadores individuales. Consolida en un pago tributario bimestral: el IVA, RC-IVA, IUE y el IT.
- Régimen agropecuario unificado (RAU): es un régimen especial que fue creado para el pago anual de impuestos por actividades agrícolas y pecuarias, así como para actividades de avicultura, apicultura, floricultura, cunicultura y piscicultura.

Por lo tanto, el sistema tributario boliviano cumple con dos de las estrategias identificadas como facilitadoras del proceso de formalización: regímenes especiales con una tasa tributaria menor que la del régimen general, determinación de la base gravable a través de un método presuntivo e integración de impuestos de diferente naturaleza en un sólo tributo y simplificación del sistema como tal (Borda y Ramírez 2006). Sin embargo, existen cuellos de botella y factores que todavía deben ser solucionados.

Esto es especialmente importante en el caso de las mujeres cuentapropistas, ya que, como vimos en el documento que se resume en el anexo 1 (OIT, ONU Mujeres y PNUD 2022), los dos sectores en que mayormente ellas llevan adelante sus actividades son el comercio y pequeña industria, que están fuertemente vinculados al RTS. En este sentido, es urgente evaluar los mecanismos, pero sobre todo de los procedimientos que se han aplicado, y que en principio responden a las recomendaciones y lineamientos teóricos para establecer mecanismos que faciliten la formalización.

En promedio, más del 95 por ciento de las recaudaciones bajo responsabilidad del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) provienen del régimen general, compuesto por grandes contribuyentes (GRACO) y otros, mientras que las recaudaciones que provienen de los regímenes especiales tributarios alcanzan, en promedio, solamente al 0,2 por ciento. Esto ha generado una situación de inequidad en el sistema tributario, pues un número reducido de contribuyentes soporta una gran parte de la carga tributaria¹⁶.

Además, las empresas formales deben dedicar una cantidad significativa de su tiempo a preparar el pago de impuestos (1 025 horas por año, en promedio), tiempo superior al que le dedican la mayoría de los países de la región, que están en el orden de 317 horas por año (BID 2021).

Esto se explica por una serie de factores administrativos, como la frecuencia de pago del IVA, que en Argentina, Brasil, Chile y Ecuador es anual, mientras que en Bolivia es mensual. Incluso comparando a aquellos países en los que el pago es mensual, el número de horas necesarias para llevar adelante un pago en Bolivia se encuentra en el orden de las 40 horas mensuales, mientras que en Perú, México y Costa Rica se requieren solo 16 horas, y en Uruguay apenas 1,2 horas.

¹⁶ Al respecto, se puede ver los reportes estadísticos del SIN: https://www.impuestos.gob.bo/pag/Información_Estad%C3%ADstica

Tabla 2. Indicadores para el pago de impuestos en Bolivia

Indicador	2004	2020
Número de pagos	41	42
Tiempo (en días)	1 080	1 025
Total impuesto pagado como porcentaje de la ganancia bruta	64,0	83,7

Fuente: elaboración propia con datos del BID 2021.

Esto deja en claro que hay un gran margen para disminuir el tiempo que lleva pagar impuestos en Bolivia, que se lograría reduciendo la carga normativa o facilitando su pago. Este contexto explica por qué las pequeñas empresas optan por seguir siendo informales o inscribirse en el régimen simplificado, a pesar de la desventaja que esto supone para el acceso a los mercados. Esto es particularmente relevante para el caso de las mujeres cuentapropistas, ya que la economía del cuidado y las tareas del hogar recaen desproporcionadamente sobre ellas, limitando aún más su disponibilidad de tiempo.

Si bien el régimen simplificado es rápido y poco costoso, tal como sucede con las empresas totalmente informales, tiene las desventajas relacionadas con el IVA, ya que los contribuyentes inscritos a este régimen no pueden usar el crédito fiscal proveniente de los insumos que adquieren de proveedores formales y tampoco pueden generar crédito fiscal a favor de sus clientes formales. Esto limita la interrelación entre empresas formales e informales. Nuevamente, reducir la regulación fiscal o mejorar el diseño del régimen tributario simplificado podría incentivar la formalización.

2.1.3 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 más o menos favorables a la formalización del empleo. Las principales son: i) la progresividad en las cotizaciones; ii) la existencia de subsidios a las cotizaciones; iii) la existencia de un componente básico financiado con impuestos y iv) la reducción de los costos de administración del sistema de la seguridad social (Salazar-Xirinachs y Chacaltana 2018).

La baja productividad en el sector informal suele compensarse con la reducción de costos en pagos como el de las cotizaciones de la seguridad social, que, según el sector y la antigüedad de los trabajadores, puede representar entre un 25 por ciento y un 45 por ciento del salario bruto (véase tabla 3 y CNC 2018). Un indicador de la magnitud de este problema es el alto grado de informalidad que enfrenta la economía boliviana, incluso después de 30 años de programas y reformas en busca de mayor formalidad.

Al margen del costo de la seguridad social, la complejidad de las declaraciones y pagos a los programas de seguridad social también suele 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, pero también surgen del lado del propio trabajador, que muchas veces teme que el pago de las cotizaciones no se vea compensado por los beneficios de la seguridad social (Salazar-Xirinachs y Chacaltana 2018).

Ahora bien, en el caso de Bolivia, los esfuerzos para extender la cobertura de la seguridad social se inician en los años noventa, con la implementación de mecanismos de pensiones no contributivas y transferencias condicionadas. En los debates sobre el tema de entonces,

una prioridad era aumentar la solidaridad de los sistemas de seguridad social para atender mejor las realidades del mercado de trabajo, puesto que hacia finales de esa década no se estaba garantizando ni el acceso ni los recursos necesarios para su financiamiento.

Al mismo tiempo, los conceptos de ciudadanía y garantía de derechos (humanos, económicos, sociales y culturales) van tomando mayor relevancia en el diseño e implementación de las políticas de protección. El Bonosol es una primera experiencia de programa no contributivo destinado a atacar la pobreza y beneficiar a un grupo vulnerable, al garantizar la seguridad económica de los adultos mayores. Esta transferencia fue diseñada con un alcance universal y permanente.

El Bonosol ha sido reemplazado por la Renta Dignidad, que mantiene su carácter universal, ya que aplica a todos los adultos mayores de 60 años, tengan o no otros ingresos (aunque el monto asignado se reduce en un 25 por ciento si el beneficiario tiene otras fuentes de ingresos). Sin embargo, se ha modificado la periodicidad del pago, ya que mientras que el Bonosol era una transferencia anual, la Renta Dignidad puede cobrarse de forma mensual o trimestral o acumulativa (hasta dos veces al año); esto le da a dicho instrumento de política social un elemento de seguridad del ingreso en la vejez.

Al margen de la Renta Dignidad, el sistema de pensiones no cuenta con mecanismos específicos que faciliten el acceso a este de los trabajadores del sector cuentapropista. Y es que, si bien hay mecanismos para que aporten individualmente quienes no tienen relación de dependencia, no existen mecanismos que ayuden a enfrentar las particularidades del trabajo cuentapropista, ni por el lado de los costos —ya que no se aplica ningún tipo de reducciones o compensaciones a los aportes requeridos a los trabajadores— ni de los elementos administrativos —ya que los requisitos de regularidad de pagos y estabilidad de ingresos son similares a los que se aplican a la población dependiente—.

2.1.4 Fiscalización en empresas pequeñas

Un obstáculo muy importante para la formalización es la escasa fiscalización del segmento por las autoridades fiscales y laborales. Un punto clave es complementar los cambios legislativos para promover la formalización con mecanismos adecuados en el uso y obtención de información, junto con esfuerzos de difusión y capacitación en el terreno.

Es necesario, por un lado, capacitar a los funcionarios de los entes reguladores que interactúan con los empresarios para que transmitan la información correcta, ofrezcan un servicio eficiente y procesen los trámites de acuerdo a la normativa. Además, una estrategia adecuada para mejorar la fiscalización es ampliar los programas de capacitación y difusión para los propios empresarios y trabajadores de la micro y pequeña empresa, ya sea a través de actividades presenciales o mediante información escrita o digital.

En este sentido, este es uno de los espacios donde se puede hacer los mayores cambios y ajustes en el caso boliviano. Un ejemplo es la Ley General del Trabajo (LGT), promulgada en 1942, por lo que ha requerido la inclusión de una serie de disposiciones complementarias que generan dificultades a la hora de su aplicación y fiscalización. En este contexto, tres son los principales problemas en el conjunto de normas que regulan al trabajo en Bolivia:

- La LGT tiene una gran cantidad de artículos de excepción; por ejemplo, excluye a los trabajadores agrícolas y en las normativas posteriores incorpora progresivamente a trabajadores de industrias específicas y a ciertos oficios ligados al sector público que aparentemente estaban excluidos de la norma general.
- Por lo general, la LGT le da al Estado un rol excesivamente amplio. La ley especifica en forma detallada un sinnúmero de aspectos de los contratos que se deja en manos de las partes, pero también establece que el Estado debe intervenir en las distintas etapas de negociación de conflictos, por lo que pasa a ser el juez, en gran parte de los casos.
- La legislación obliga a formas de pago y contratación que no necesariamente son las más convenientes para los trabajadores y crean incentivos para eludirlas. Por ejemplo, en la LGT se explicitan en forma detallada las escalas de horas extras y los bonos de producción, lo que hace sumamente difícil la aplicación de la norma cuando el tipo de trabajo no se ajusta a estas escalas.

- Asimismo, la normativa determina algunas contribuciones destinadas a los beneficios sociales, aunque las contraprestaciones para el trabajador no siempre quedan claras (es el caso de los aportes para seguridad social).

En materia de contratos, la LGT contempla las posibilidades de que el contrato de trabajo sea individual o colectivo, escrito o verbal. Señala también que los contratos pueden celebrarse por tiempo indefinido, por un período de tiempo limitado o por obra ejecutada. Sin embargo, dado que la regulación establece pagos considerablemente más altos para los despidos en caso de contratos por tiempo indefinido, hay incentivos indirectos para el grueso de los contratos se realicen por plazo definido, con renovaciones periódicas.

Además, la legislación fue incorporando progresivamente obstáculos para estas renovaciones. Y como tampoco se han levantado las restricciones que llevaron a esta situación en primer lugar, el resultado ha sido una progresiva vinculación sin relaciones contractuales, con un efecto adverso sobre la capacidad de fiscalización de las autoridades.

En consecuencia, uno de los procesos más complejos de la formalidad es el de la contratación y registro de la mano de obra empleada. Las personas que tengan uno o más empleados deben inscribirse en el Ministerio de Trabajo y en otros organismos que se encargan de la atención de la salud, pensiones, las prestaciones de incapacidad y otras prestaciones. También 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.

Sin embargo, los principales costos laborales para una empresa o empleador no son los de la inscripción, sino los del cumplimiento de la legislación laboral. A pesar de que la política salarial implementada en los últimos años ha sido expansiva y se ha enfocado sobre todo en los trabajadores de menores ingresos, el salario en Bolivia no es relativamente elevado en comparación con los costos no salariales, tales como aguinaldo (bonificación navideña), vacaciones pagadas, compensación por antigüedad, aporte de los empleadores a la jubilación y a la Caja Nacional de Salud (CNS). Esto representa alrededor del 47,5 por ciento en el caso de un trabajador con hasta cuatro años de antigüedad, sin incluir subsidio prenatal, natal y de lactancia, más el bono de antigüedad.

Tabla 3. Costos y cargas laborales mensuales en el sector formal
(según antigüedad del trabajador, en bolivianos y porcentaje sobre el salario básico)

	Entre 2 y 4 años		Entre 5 y 7 años		Entre 8 y 10 años		Entre 11 y 14 años		Entre 15 y 19 años		Entre 20 y 24 años		Más de 25 años	
	Nominal	%	Nominal	%	Nominal	%	Nominal	%	Nominal	%	Nominal	%	Nominal	%
Salario básico	2 300,0	100,0	3 800,0	100,0	4 890,0	100,0	6 780,0	100,0	5 600,0	100,0	4 400,0	100,0	4 200,0	100,0
Bono de antigüedad*	324,6	14,1	714,1	18,8	1 168,6	23,9	1 687,9	24,9	2 207,3	39,4	2 726,6	62,0	3 246,0	77,3
Aportes patronales	154,3	6,7	255,0	6,7	328,1	6,7	454,9	6,7	375,8	6,7	295,2	6,7	281,8	6,7
Aportes a la CNS	230,0	10,0	380,0	10,0	489,0	10,0	678,0	10,0	560,0	10,0	440,0	10,0	420,0	10,0
Aguinaldo	191,6	8,3	316,5	8,3	407,3	8,3	564,8	8,3	466,5	8,3	366,5	8,3	349,9	8,3
Segundo aguinaldo	191,6	8,3	316,5	8,3	407,3	8,3	564,8	8,3	466,5	8,3	366,5	8,3	349,9	8,3
Total costos laborales directos	1 092,1	47,5	1 982,2	52,2	2 800,4	57,3	3 950,4	58,3	4 076,0	72,8	4 194,9	95,3	4 647,5	110,7
Indemnización	191,6	8,3	316,5	8,3	407,3	8,3	564,8	8,3	466,5	8,3	366,5	8,3	349,9	8,3
Prima y subsidios	191,6	8,3	316,5	8,3	407,3	8,3	564,8	8,3	466,5	8,3	366,5	8,3	349,9	8,3
Vacación	140,2	6,1	308,9	8,1	397,6	8,1	826,8	12,2	682,9	12,2	536,6	12,2	512,2	12,2
Total previsiones	523,4	22,8	942,0	24,8	1 212,2	24,8	1 956,4	28,9	1 615,9	28,9	1 269,6	28,9	1 211,9	28,9
Costo laboral total	3 915,5	170,2	6 724,2	177,0	8 902,6	182,1	12 686,8	187,1	11 291,9	201,6	9 864,5	224,2	10 059,5	239,5
Remuneración mensual líquida	3 238,9	140,8	5 606,2	147,5	7 463,9	152,6	10 692,1	157,7	9 644,4	172,2	8 570,1	194,8	8 823,8	210,1
Salarios anuales percibidos por el trabajador	16,9	-	17,7	-	18,3	-	18,9	-	20,7	-	23,4	-	25,2	-
Salarios anuales pagados por el empleador	20,4	-	21,2	-	21,8	-	22,5	-	24,2	-	26,9	-	28,7	-

Fuente: elaboración propia con datos de la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

Nota: los niveles salariales corresponden al promedio observado para trabajadores en los rangos de antigüedad señalados en las Encuestas Trimestrales de Empleo correspondientes al último trimestre de 2020.

Otro de los aspectos más críticos de la LGT es el relacionado a la solución de conflictos y la excesiva participación de los estamentos gubernamentales en la materia debido a la complejidad de la ley, lo que recarga administrativamente a las instancias determinadas en la norma. Esto se relaciona con la inflexibilidad de la ley que, al ser tan dura en ciertos artículos, permite su evasión y, por lo tanto, su aplicación arbitraria, lo que lleva a situaciones de conflicto que requieren altos grados de fiscalización y control.

2.2 El actual esquema de reducción de la informalidad

A partir de 2006 el Gobierno de Bolivia ha implementado un plan de desarrollo basado en el sector productivo y enfocado principalmente en las micro y pequeñas empresas. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) aborda el tema mediante un enfoque triple. En primer lugar, se intenta abrir mecanismos de financiamiento a partir del Banco de Desarrollo Productivo (BDP), que es una institución de segundo piso destinada a mejorar el acceso a los circuitos financieros a los productores rurales y las micro y pequeñas empresas urbanas, junto con el sector cuentapropista.

En segundo lugar, el PND ofrece incentivos para reorganizar la producción a partir de integraciones verticales y horizontales de los complejos productivos, lo que implica la facilitación de los encadenamientos y, por lo tanto, de la estructura normativa que se encuentra en torno a las unidades productivas y su formalización.

Finalmente, el PND plantea subsidios para ayudar a la formalización de las unidades productivas, junto con esquemas que promuevan la certificación de calidad, competencias y habilidades. En conjunto, estas tres partes del enfoque de desarrollo buscan incrementar la productividad y la formalización de la economía en su conjunto.

Sin embargo, la implementación de las medidas contenidas en el plan se ha ido rezagando; podría priorizarse mejor las acciones que se han ejecutado. De hecho, si bien el enfoque que se plantea en el PND prioriza la formalización de las unidades productivas más pequeñas, en la práctica las medidas aplicadas no distinguen el tamaño de la empresa y terminan poniendo mucho más énfasis en el cumplimiento de las normas que en su rediseño y en los incentivos para lograr el objetivo de la formalización.

En lo que respecta a las políticas de incentivo y fomento de la productividad, después de seleccionar los complejos productivos a ser favorecidos, se ha podido observar un retraso considerable en el ajuste de la normativa y la priorización de las acciones destinadas a impulsar su productividad. De este modo, en un entorno de altos ingresos y dificultades normativas y administrativas para adaptarse a la nueva dinámica económica, se ha observado una persistencia de la informalidad, cuando no un crecimiento.

El conjunto de políticas planteadas por el PND, de 2006, para lograr la transición a la formalización se estructura en torno a seis ejes:

- a) registro y formalización de las pequeñas empresas con miras a incrementar la productividad, y al final del proceso, recaudar impuestos de estas;
- b) desarrollo de los servicios técnicos y financieros para incrementar la productividad de los pequeños productores, principalmente a través del BDP;
- c) creación de una nueva plataforma normativa, promoción de zonas de libre comercio y mejoramiento de sistemas de verificación de calidad para promover la inversión y la calidad de la producción;
- d) apertura de los mercados nacionales e internacionales a los pequeños productores;
- c) diversificación de la producción, tanto para el mercado interno como externo, concentrándose en los complejos productivos priorizados;
- e) promoción de una nueva reglamentación que fortalezca a las comunidades productivas, especialmente las mujeres.

Entre las tareas contempladas para llevar adelante esta estrategia figuraban, por lo menos hasta 2007, mecanismos de exención tributaria temporal por tres años, la simplificación de algunos trámites de registro —con el fin de estimular el registro masivo de las micro y pequeñas empresas en un marco temporal limitado— y mecanismos de facilitación del

registro de empresas y trabajadores en el Ministerio de Trabajo, en el Servicio Nacional de Impuestos, en FUNDEMPRESA, la CNS y las administradoras de fondos de pensiones (AFP).

Para esto, en marzo de 2007 se creó el Servicio Nacional de Desarrollo Productivo (SENADEPRO) que, junto con la reactivación del programa Compro Boliviano, buscan profundizar el acceso de las micro y pequeñas unidades productivas, tanto urbanas como rurales, a los procesos de adquisiciones del sector público.

Adicionalmente, se implementaron programas de certificación de capacidades no formales de la mano de obra, a partir de la Ley 70 de Educación, Ley “Avelino Siñani-Elizardo Perez”. Esta necesidad se constata en los recursos humanos con habilidades, técnicas y capacidades adquiridas fuera de la educación formal. Son trabajadores que no desean o no necesitan pasar por un proceso de capacitación; con este programa se busca proveerles de un certificado de sus habilidades para ocupar un puesto específico en la empresa.

Uno de los principales elementos que resalta del mapeo de las políticas y programas observados en este periodo es el cambio del enfoque, ya que mientras que entre 2000 y 2005 se observaba un fuerte predominio de programas destinados al incentivo y simplificación administrativa, se puede ver que durante el periodo 2006-2020 la gran mayoría de los programas se enfocan en el incremento de la capacidad de fiscalización y registro del Estado.

Esta tendencia se acompaña con el apoyo de programas de acceso a financiamiento y desarrollo de programas sectoriales, que buscan lograr encadenamientos productivos, sobre todo con el ámbito rural de la economía. En este sentido, el desarrollo previo de las microfinanzas fue fundamental para abrir los canales de financiamiento al sector de las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, sus resultados medidos en función del grado de formalidad logrado son relativamente escasos.

Pero más allá del desarrollo del mercado financiero, se demuestra que la informalidad depende en forma significativa de la calidad del sistema legal. Los costos y tiempos para operar una empresa siguen siendo elevados, a pesar de los programas para reducirlos, lo que aumenta con el predominio de las políticas de registro en esta última etapa analizada.

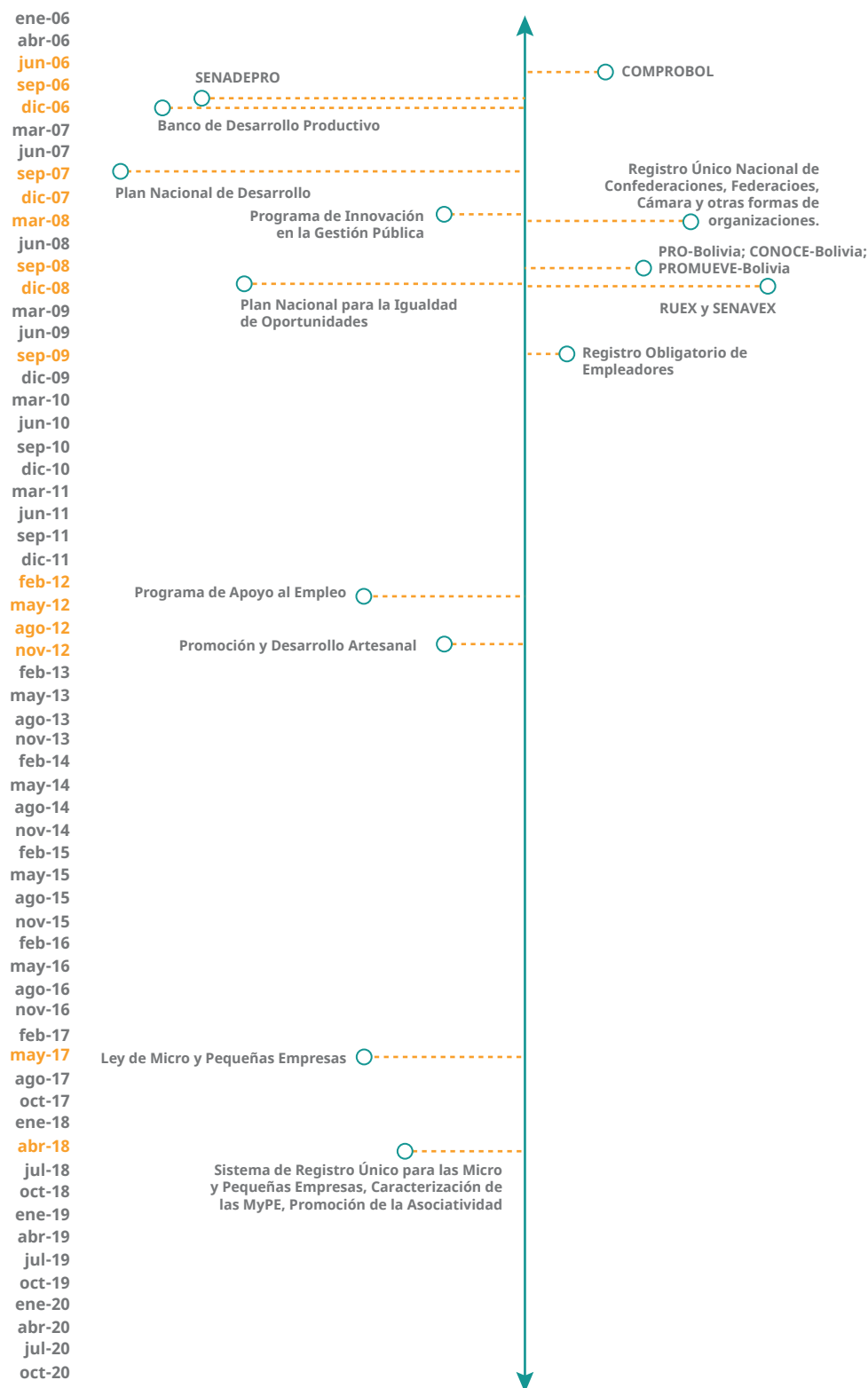
El PND ha servido de marco normativo para el desarrollo de planes sectoriales, entre los que destacan el “Plan Sectorial de Desarrollo Integral Para Vivir Bien – Industria, Manufactura y Artesanía”, que fue un esfuerzo de la planificación de mediano plazo, identificando las oportunidades, ventajas y problemas para el desarrollo de la industria, manufactura y artesanía, en concordancia con este plan.

En la base de este plan se ubican los complejos productivos territoriales y las empresas públicas, por lo que la definición de las políticas y lineamientos estratégicos para el sector tiene un claro enfoque de desarrollo estatal. Actores y sectores complementan su accionar e intervención a través de estos complejos productivos territoriales. Son cinco los tipos de políticas que resaltan para su desarrollo: i) el desarrollo de empresas públicas dinamizadoras; ii) servicios tecnológicos, formación y asistencia técnica especializada; iii) servicios financieros y provisión de insumos; iv) desburocratización de trámites de las unidades productivas y v) inteligencia de mercados.

Entre los servicios tecnológicos, de formación y asistencia técnica, se han implementado programas como PROMUEVE-Bolivia y PRO-Bolivia, enfocados en el desarrollo de habilidades empresariales, identificación de mercados y capacitación técnica, pero también en el ámbito de la inteligencia de mercados. Por el lado de los servicios financieros, el BDP ha sido la primera herramienta que se ha intentado implementar, a través de una serie de fideicomisos y créditos blandos para asociaciones y cadenas de productores. Esta herramienta ha sido complementada con la Ley de Servicios Financieros, de 2013, que establece créditos con tasas reguladas y cupos de cartera para el sector productivo y de la vivienda social.

El programa de innovación en la gestión pública se enmarca en las políticas de desburocratización, implementando medidas como las de gobierno electrónico y firma digital. Sin embargo, observando el resto de los programas aplicados, queda claro que el foco de las intervenciones ha estado en el ámbito del registro y el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización y control por parte del Estado.

Gráfico 3. Programas y políticas para la formalización 2006-2020



Fuente: elaboración propia con datos de los ministerios de Trabajo, de Planificación y Desarrollo, y del BID.

2.3 Perspectivas sobre los costos de la formalidad

“Ser mujer y cuentapropista en las ciudades de Bolivia no implica ilegalidad y menos informalidad”; esta afirmación marca uno de los principales hallazgos en el estudio de caracterización de nuestro grupo meta (OIT, ONU Mujeres y PNUD 2022), y contrasta con la lectura de los actores claves para el ecosistema de políticas y programas entrevistados para el presente estudio.

En el grupo de expertos y especialistas entrevistados hay un amplio consenso en torno a los enfoques de las políticas y programas necesarios para lograr la formalización, que se resume en una serie de criterios no vinculantes contenidos en la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal. En términos prácticos, los criterios para lograr la formalización de las mujeres cuentapropistas están muy relacionados con aquellos necesarios para la transición a la formalidad de las micro y pequeñas unidades económicas¹⁷, por lo que las políticas enfocadas en las mujeres cuentapropistas deberían girar en torno a:

- 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 a 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.

Ahora bien, el fenómeno de la informalidad implica un amplio espectro de condiciones, algunas usualmente cumplidas y señaladas en la normativa, otras que no y otros elementos o factores que, si bien no están dentro de lo señalado por la normativa, responden a estructuras de amplia aceptación a nivel económico y social y que representan condiciones que deben cumplir las mujeres cuentapropistas en sus ámbitos de actividad económica. Por ello, queda claro que la autopercepción de las mujeres cuentapropistas sobre su situación de formalidad debe ser tomada en cuenta en el diseño de políticas y programas.

De hecho, el mencionado estudio de caracterización de este grupo llevado adelante por la OIT ha evidenciado que una gran cantidad de micro y pequeñas empresarias cuentan con una licencia de funcionamiento o que, incluso, están registradas en el Servicio de Impuestos Nacionales como contribuyentes. Sin embargo, al no cumplir con otros requisitos, se las considera informales. Asimismo, las mujeres dedicadas al comercio minorista en los mercados, ferias o calles, que pagan cánones a los Gobiernos municipales y contribuciones a las organizaciones y asociaciones que las cobijan, entienden que estos pagos les otorgan un grado de formalidad que no necesariamente se considera desde la óptica de la normativa.

¹⁷ Según el perfil reportado en el estudio de caracterización de mujeres cuentapropistas en Bolivia (OIT, ONU Mujeres y PNUD 2022), predominan las actividades del comercio (60 por ciento), seguidas por los servicios a las personas (arreglos, atención del hogar, peluquerías y otros), que representan aproximadamente un 30 por ciento, para finalizar con un escaso 10 por ciento concentrado en actividades manufactureras vinculadas a los rubros textil, cuero, metalmecánica, alimentos y madera. Hay escaso desarrollo en la producción y venta de productos.

2.3.1 Los requisitos y normas de la formalidad

Ante este contexto, una de las principales ideas derivadas de las entrevistas realizadas es que las políticas de formalización deberían tener un enfoque indirecto; para ello es necesario ajustar los criterios bajo los cuales se diseñan. Estos ajustes pueden establecerse a partir de la experiencia de las propias mujeres cuentapropistas, quienes, en líneas generales, señalan que:

- a) Los esquemas de formalización suelen estar acompañados de procedimientos complejos o demandantes en tiempo y recursos, usualmente diseñados bajo conceptos dirigidos a la formalización del empleo, descuidando las características de la actividad cuentapropista, que usualmente combina características de empleo y unidad productiva. En el caso de las mujeres cuentapropistas, hay que tomar en cuenta también el alto grado de participación en las tareas del hogar y el trabajo del cuidado no remunerado. Esto implica, por ejemplo, la atención en horarios diferenciados, sistemas de gestión y guía para el llenado de formularios y requisitos, sistemas de cálculo de pagos y obligaciones simplificados e implementación de sistemas de alerta de plazos y vencimientos.
- b) Los servicios que resultan de la formalización de las unidades productivas están pensados para fomentar el empleo formal, y no el crecimiento y desarrollo de las actividades económicas. Es decir que los incentivos que persiguen las actividades cuentapropistas no suelen alinearse con los que busca el Estado en sus políticas para la formalización. Por ello las mujeres cuentapropistas perciben que implican un costo sin el retorno adecuado, cuando no sin retorno alguno.

Desde la perspectiva del grupo de expertos, las dificultades que señalan las mujeres cuentapropistas también se explican por una serie de problemas en el diseño institucional, y que podrían corregirse de manera sencilla:

- a) Si bien los Gobiernos tienen una serie de herramientas para dar seguimiento y controlar las actividades económicas, son pocas las ocasiones en las que realmente se conocen las formas de “hacer negocios”, los mecanismos y redes que permiten el crecimiento y acumulación de las actividades económicas y de las organizaciones en torno a ellas. Incluso cuando se registra estas organizaciones, la información no suele utilizarse de manera activa en el diseño de las políticas públicas, ya que dicho registro se lleva adelante en niveles inferiores dentro de la organización del Estado, limitando la posibilidad de incidencia de estas reparticiones gubernamentales¹⁸. Otro elemento que hay que tomar en cuenta es que esta información no suele enfocarse en grupos específicos, como el de las mujeres cuentapropistas.
- b) Un problema relacionado con lo anterior es la falta de focalización de las políticas públicas relacionadas a la formalización. Esto puede explicarse por una serie de factores que incluyen debilidades institucionales, falta de presupuesto, alta rotación de personal en las instancias de fiscalización y control, etcétera¹⁹.

18 En el caso boliviano, el mapeo institucional de las organizaciones gremiales y sindicales se realiza desde tres direcciones del Ministerio de Trabajo: Dirección General de Asuntos Sindicales, de Cooperativas y de Servicio Civil, dependientes del Viceministerio de Empleo), mientras que la información del registro de comercio, que hasta el 29 de septiembre de 2021 estaba bajo responsabilidad de FUNDEMPRESA, en las gestiones posteriores estará bajo el control del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, a partir de una ley promulgada en octubre de 2021. Mientras que la información obtenida por las direcciones del Ministerio de Trabajo no es pública, en el caso del Registro de Comercio, como requisito para la renovación de la Matrícula de Comercio, se debe responder a la Encuesta Anual de Unidades Productivas, con información contable de las unidades productivas y datos como el origen de las compras de insumos y materias primas, cadenas de proveedores, mecanismos de distribución y principales mercados de venta, entre otros. Sin embargo, las estadísticas presentadas carecen de un enfoque de género o de uno interseccional.

19 El “Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades: Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien”, de 2008, proponía cinco campos para transformar las condiciones materiales de las mujeres: el cuerpo, el espacio, el tiempo, el movimiento, y la memoria. Para esto estructuraba una estrategia en torno a seis ejes: i) Económico, productivo y laboral; ii) Educación; iii) Salud; iv) Violencia en razón de género; v) Ciudadanía y participación política y vi) Fortalecimiento institucional. Una revisión de la normativa sugiere que los mayores avances han tenido lugar sobre todo en los ejes iv, v y vi. Al respecto, véase: <https://oig.cepal.org/es/paises/bolivia>.

- c) Finalmente, la falta de escenarios de diálogo tripartito²⁰ es también una limitante para el diseño de mecanismos efectivos para la formalización y la disminución de vulnerabilidades que enfrentan grupos específicos, como el de las mujeres cuentapropistas. Nuevamente, este tipo de escenarios, cuando se han logrado implementar, se han iniciado de manera indirecta, abordando temas en torno a los que hay altos grados de consenso previo, para luego, a partir de ahí, avanzar a temáticas más complejas y de difícil resolución.

En el caso de los actores gremiales, y particularmente en el de aquellos relacionados con las representaciones empresariales, el último punto señalado se vincula con su lectura sobre el entorno normativo y regulatorio para la formalización: hay una falta de gobernanza relacionada con la ausencia de políticas formales de empleo, que se ha sustituido con políticas salariales y programas de empleo de emergencia.

Tal como lo observado por la OIT, una de las principales conclusiones a que llegan las representaciones empresariales es la de la vinculación del problema de la informalidad con la baja productividad²¹, lo que implica una serie de desafíos. El primero de ellos tiene que ver con la revalorización de la cultura empresarial, que comprende también políticas de señalización de las ventajas de la formalidad que, al parecer, son difíciles de percibir, sobre todo para las pequeñas unidades empresariales (entre las que se encuentran las de las mujeres cuentapropistas).

Un segundo desafío es simplificar los procedimientos para el pago de las obligaciones tributarias y patronales; este es compartido por las representantes de las mujeres cuentapropistas. Se observa, en particular, el tiempo requerido para cumplir con las obligaciones derivadas del pago del IVA. Si bien, en términos nominales, este está dentro de la media de la región, se multiplica y genera una gran carga administrativa al tener que pagarse de manera mensual. Esto es más relevante aún en el caso de las pequeñas unidades productivas, y sobre todo para las mujeres cuentapropistas, debido a los sectores y actividades a que suelen acceder.

Un tercer desafío consiste en los aspectos ciegos de la normativa respecto a la definición de formalidad. Dada la gran cantidad de requisitos que se deben cumplir para alcanzar esta categoría y el entorno cultural y socioeconómico que se observa en Bolivia, es necesario establecer procesos graduales de formalización, con beneficios también graduales. Esto facilitaría e incentivaría el desarrollo de los emprendimientos, pero también el desarrollo de capacidades de fiscalización de los diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, evaluando los criterios señalados por los expertos, académicos, actores empresariales y mujeres cuentapropistas, un conjunto de tareas que permitirían ajustar el enfoque de las políticas públicas, que determinan el marco normativo y regulatorio, podrían ser:

- a) El mapeo de los incentivos a los actores para la formalización de sus actividades, ya que en muchos casos se da por sentado que los beneficios de las políticas de formalización son perfectamente percibidos por los actores. A la inversa, también es posible que los hacedores de política pública no perciban los incentivos que requieren los actores para buscar su formalización.
- b) A partir de lo anterior, se debe priorizar los factores más importantes para lograr la formalización de las mujeres cuentapropistas. Para lograr el objetivo buscado se debe definir una ruta gradual para establecer un nuevo marco normativo o modificar el actual.
- c) Dado que la informalidad se relaciona con la baja productividad, la implementación de políticas de fomento para las mujeres cuentapropistas respecto a su acceso a mercados, financiamiento en integración productiva, asociatividad y desarrollo

²⁰ La OIT es la única agencia tripartita de las Naciones Unidas, pues congrega a representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores para que diseñen conjuntamente normas de trabajo, políticas y programas.

²¹ Un hecho que valida lo anterior es un hallazgo de la caracterización de mujeres cuentapropistas (OIT, ONU Mujeres y PNUD 2022), tanto productoras como comerciantes: su actividad es resultado de factores de necesidad económica y social. Entonces, la generación de ingresos en este tipo de actividades surge más como una estrategia de sobrevivencia que como un plan empresarial o de desarrollo de habilidades y oportunidades.

económico local puede convertirse en un elemento que mitigue el costo de la formalización.

- d) Finalmente, es preciso mejorar los mecanismos de seguimiento y control de la aplicación de la normativa por parte del Estado, en todos sus niveles.

2.3.2 Procedimientos para el registro de las actividades cuentapropistas

Aunque el proceso de registro de las actividades cuentapropistas forma parte del marco normativo, este punto requiere un tratamiento diferenciado, ya que gran parte de las mujeres cuentapropistas presenta una característica relevante relacionada con la transición laboral de empleada a emprendedora. Entre los motivos que suelen impulsar este cambio en el perfil laboral figuran la búsqueda de un trabajo más estable, el maltrato laboral, el ingreso insuficiente y la escasa capacitación para cumplir con los requerimientos del trabajo en relación de dependencia o sucesión familiar de un negocio.

Esto significa que la dedicación a una actividad productiva o de comercio cuentapropista es una respuesta a los problemas estructurales del mercado laboral y, en menor medida, la opción intergeneracional de un negocio familiar. Dado que esto usualmente implica la apertura de una nueva unidad de negocio, el procedimiento para el registro de las actividades cuentapropistas adquiere mayor importancia, ya que representa la primera barrera o incentivo para la formalización de la actividad.

Desde la perspectiva de las mujeres cuentapropistas, los “trámites para la formalización” son relativamente conocidos, aunque no necesariamente se comprende sus objetivos primarios:

- El NIT sirve para identificar a los contribuyentes y así facilitar los pagos de las obligaciones tributarias al SIN. Debe mencionarse que, al referirse a este paso, por lo general los comentarios de las mujeres cuentapropistas se relacionan con el régimen simplificado.
- Las licencias de funcionamiento son emitidas por los Gobiernos municipales y les permiten realizar sus actividades de manera “formal”. Estas licencias sirven también para el pago de las patentes municipales y el pago de cánones como el “sentaje”. Relacionan estos pagos con el criterio de “formalidad”, incluso por encima de la inscripción en el padrón tributario.
- Se conoce el registro en FUNDEMPRESA (para el registro de comercio), así como de otras instancias del Gobierno central para el apoyo a la PyMES, como PRO-BOLIVIA (entidad desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural), pero no necesariamente se las asocia a los requisitos para la formalidad.

En cambio, los pasos para el registro en los padrones de empleadores (para el caso de las mujeres cuentapropistas que tienen trabajadores dependientes), como en los seguros de salud, no son conocidos o son muy poco conocidos por ellas. Esto sugiere que dichos criterios se relacionan con la formalización del empleo, pero no con la actividad económica. Ahora bien, en todos los casos, las expresiones de las mujeres cuentapropistas apuntan a la “duplicidad”²² de objetivos en el registro en diferentes instancias de gobierno, lo que muestra su escasa información respecto de los objetivos de cada paso establecido en la normativa.

De hecho, en algunos casos se entiende que la identificación tributaria es el factor relevante para la formalidad (sobre todo cuando la actividad cuentapropista tiene clientes que suelen pedir facturas), mientras que en otros (sobre todo en aquellas actividades relacionadas a la producción), la importancia de obtener un NIT se explica porque permite para acceder a procesos de licitaciones públicas. En el caso del comercio minorista, el criterio de “formalidad” pasa sobre todo por los pagos a los Gobiernos municipales, en particular de aquellos cánones de uso de vía pública o infraestructura municipal.

²² Uno de los elementos rescatados de las entrevistas es la falta de comprensión sobre los objetivos que se persiguen a la hora de recabar el Registro de Comercio, la licencia de funcionamiento o el NIT. Desde la perspectiva de algunas entrevistadas, estos requisitos constituyen por sí mismos, y de manera individual, condiciones que las ubican en el ámbito formal.

En este sentido, una de las principales críticas de las mujeres cuentapropistas entrevistadas es la falta de atención de las diferentes instancias relacionadas al cumplimiento de las obligaciones de registro (seguros de salud, oficinas para la obtención de licencias y permisos, registros de comercio, empleo, etc.) en horarios adecuados a la naturaleza de sus actividades, en particular para las que están en el sector de los servicios y comercio. Tan solo esta desconexión —muy simple de solucionar, si se piensa en herramientas digitales— incrementa el costo de oportunidad de la formalidad de este sector respecto al que enfrenta un asalariado, que usualmente goza de permisos y tolerancia en sus horarios para llevar adelante sus obligaciones de registro.

La posibilidad de adecuar los horarios de atención, para minimizar las pérdidas de ingreso de las mujeres cuentapropistas al tener que dejar sus actividades en horarios de mayor venta o requerimiento laboral, a decir de las entrevistadas, fomentaría la formalización.

Otro punto que señalan es el llenado de formularios y otro tipo de requisitos que, si bien han pasado por procesos de simplificación en el pasado, siguen resultando complejos y demandantes (en términos de tiempo y de información requerida) para estas mujeres. Normalmente estos requisitos quedan a cargo de los empleadores cuando se debe registrar a un empleado en relación de dependencia, lo que corresponde para la formalización del trabajador que hace la transición desde el sector informal. Sin embargo, estos esquemas y procedimientos no son adecuados para el sector cuentapropista, y menos todavía para el de las mujeres cuentapropistas, que muchas veces también son empleadoras y se encargan de las actividades del cuidado del hogar. Es decir que, además de coordinar los horarios de mayor venta con las necesidades de registro y cumplimiento de la normativa, deben establecer dinámicas diarias que les permitan el cuidado de los hijos en el hogar.

De modo que, como ya se afirmó, cambios simples en los procedimientos para el registro de las actividades cuentapropistas podrían fomentar la formalización: horarios extendidos al final de la jornada laboral, la implementación de sistemas en línea, implementación de ventanillas únicas²³, citas previas y prellenado de formularios con controles cruzados de la información requerida. Todo ello permitiría a las mujeres cuentapropistas minimizar posibles errores y pérdidas de tiempo innecesarias al cumplir con los procedimientos.

Uno de los pilares para la formalización es el acceso a la seguridad social, tanto de corto como de largo plazo. Pero, los procedimientos y trámites que implica es uno de los principales problemas observados por las mujeres cuentapropistas. El actual conjunto de procedimientos permite un registro relativamente rápido de los asalariados al sistema de seguridad social de largo plazo, con un promedio de tres días por trámite y ningún costo asociado. Sin embargo, una vez hecho el registro, el principal problema que enfrentan las mujeres cuentapropistas son los requisitos de continuidad en los pagos requeridos para acceder a las prestaciones.

En este sentido —a diferencia de los esquemas tributarios diferenciados que se han implementado en el pasado—, los esquemas de contribución a los fondos de pensiones no discriminan las condiciones especiales que enfrentan las mujeres cuentapropistas (en especial aquellas cuyas actividades no implican ingresos constantes en el tiempo). Ante esto, algunos criterios recomendados por los expertos y representantes de la academia para promover la formalización y la protección social incluyen: i) progresividad en las cotizaciones; ii) subsidios a las cotizaciones de las mujeres cuentapropistas, por los menos en los periodos iniciales; iii) programas de registro bajo un componente básico financiado y/o con el pago de impuestos; iv) reducción de los costos de administración del sistema de la seguridad social.

Por otro lado, en el caso de la seguridad social de corto plazo, la situación es mucho más compleja aun, ya que el registro de un trabajador a alguna entidad prestadora de servicios implica al menos 15 días: llenado de varios formularios, pruebas de la identificación del representante legal de la empresa, la validación del estatus legal de la unidad productiva, los registros contables, identificación tributaria y otros. En el caso del asegurado, se debe reportar prueba de identidad y nombres de los dependientes, en formularios llenados en varias copias, entregadas al empleador, al empleado y al ente asegurador. Esto muestra lo complejo del procedimiento y, por lo tanto, el fuerte desincentivo para las unidades cuentapropistas.

23 Ejemplos de estas ventanillas se pueden encontrar en República Dominicana (<https://formalizate.gob.do>) y Colombia (<https://www.vue.gov.co>).

2.3.3 Flexibilidad y uso del tiempo

Según el estudio de caracterización de las mujeres cuentapropistas, una de las particularidades de su actividad es que el tiempo de trabajo es variable, con jornadas laborales que suelen ser superiores a 12 horas diarias, y que llegan hasta 16 horas en el caso del comercio informal. Las mujeres permanecen en el lugar de venta en función de las “horas pico”, cuando la afluencia de clientes es mayor. Estas “horas pico” suelen coincidir con los periodos de descanso o con la conclusión de las jornadas laborales de otros sectores, por lo que las mujeres cuentapropistas son clientes de otras mujeres que proveen servicios, como la alimentación. A esto hay que añadir la necesidad de establecer redes para el cuidado en los puntos donde se lleva adelante la actividad, pues las responsabilidades del cuidado en el hogar están distribuidas asimétricamente.

A pesar de ello, uno de los factores de atracción a alguna actividad cuentapropista, a decir de las mujeres entrevistadas, es la flexibilidad de tiempo que ofrece una actividad “independiente”. Esto les permite a las mujeres conciliar sus roles tradicionales con sus necesidades de ingreso y sus aspiraciones económicas. En este sentido, los esquemas normativos, y sobre todo aquellos relacionado a la seguridad social, no toman en cuenta esta característica, por lo que los incentivos para la formalización son incompletos.

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. Debe incluir, sobre todo, mecanismos que les permitan contar con espacios del cuidado accesibles y de calidad. Hay que hacer notar que en la actualidad algunas mujeres entrevistadas reportan la existencia de mecanismos del cuidado “solidario” contruidos en las organizaciones gremiales que las aglutinan. Sin embargo, durante la COVID-19 estos mecanismos mostraron vulnerabilidad y poca sostenibilidad.

En este contexto, la actividad informal sobrevive porque la mujer no evidencia una separación estricta entre la actividad económica y el cuidado de los dependientes, como sucede en otros segmentos de la sociedad. Esto lo corrobora el mencionado estudio de la OIT (OIT, ONU Mujeres y PNUD 2022).

Esta forma de trabajo, por tanto, es una estrategia de ocupación que les permite estar con los hijos, con horarios flexibles o de medio tiempo, pero a un costo extraordinario, ya que en muchos casos implica la perpetuidad en la alternativa laboral asumida.

Desde la perspectiva de los entrevistados en la academia, este tipo de afirmaciones muestra un problema aun más profundo: la falta de políticas del cuidado que compatibilicen las responsabilidades en el hogar con las actividades laborales, incluso en los sectores formales y de trabajo dependiente. Aun peor, las mujeres cuentapropistas han naturalizado la necesidad de compatibilizar las actividades del cuidado con las de generación de ingreso. Dentro de las familias se han establecido criterios de continuidad de estas responsabilidades, vinculando en primer lugar a las hijas e hijos mayores, a las abuelas y, finalmente, al esposo, generando espacios de reproducción de las diferencias y dificultando la formalización de estas actividades.

En consecuencia, programas que permitan establecer políticas del cuidado enfocadas en el sector de las mujeres cuentapropistas pueden reportar beneficios de corto plazo, tanto en términos económicos individuales como a nivel social. Estas políticas mejoran la capacidad de recaudación —pues ofrecen un importante incentivo para la formalización y el crecimiento de la base impositiva— y las condiciones que enfrentan los niños durante su cotidianidad en términos de salud, educación y alimentación. Sin embargo, en términos sociales, establecer este tipo de políticas de manera sostenida puede tener efectos contraproducentes en el mediano plazo, pues reproduce los roles de género.

Ante esta disyuntiva, un adecuado diseño de política pública debería incluir características adicionales para distribuir mejor las tareas del cuidado. Por ejemplo, una gran cantidad de mujeres cuentapropistas son también jefas de hogar y, en muchos casos, ellas solas se hacen cargo de la familia. Se debería tender a que este tipo de beneficios tengan un impacto sustancial en las posibilidades económicas de estas mujeres sin perpetuar su rol de género.

Otra característica relevante es el sector en el que se desarrollan las tareas. En el caso de las mujeres comerciantes, los centros de abasto, mercados y ferias son por lo general el espacio en que desarrollan las actividades del cuidado, recurriendo a redes sociales y estructuras solidarias para el cuidado de los hijos. Luego estas tareas se encomiendan a las hijas mayores cuando estas alcanzan cierta edad. Por ello, las políticas del cuidado pueden aprovechar estos espacios físicos para establecer programas del cuidado, evitando así la transferencia de las responsabilidades del cuidado tanto a las propias mujeres como a hijas e hijos mayores.

Sin embargo, en el caso de las mujeres del sector productivo, las actividades suelen realizarse en talleres o en el hogar. Esto hace más complejo el diseño de las políticas complementarias del cuidado como incentivo para la formalización.

Desde la perspectiva de los expertos, las mujeres cuentapropistas, aunque tengan capacidad contributiva, en muchos casos eligen libremente la informalidad. Esto puede deberse a que es la opción que más se acomoda a su situación particular o porque tienen una baja percepción de la relación beneficio-costos de la formalidad. De modo que la implementación de las políticas de formalización no solo debe centrarse en la economía del cuidado en el hogar; también debe tomar en cuenta que la búsqueda de flexibilidad laboral obedece a otras razones. Por ejemplo, el sector es atractivo para las mujeres jóvenes, ya que les permite generar ingresos, compatibilizar trabajo con estudios y adquirir experiencia laboral. También resulta atractivo para la población migrante, cuya inserción laboral suele ser mucho más simple en el mercado informal.

Asimismo, existen emprendedoras que, ante un mercado estancado o de bajo ritmo de expansión, entienden que los costos y beneficios de la formalización son sustentables para las empresas más grandes y no para su pequeña unidad productiva. Ante esta situación, una opción que parece rentable es lograr competitividad espuria (es decir, independizarse de la legislación laboral, de las obligaciones impositivas o de la seguridad social), lo que les permite tener precios más competitivos.

Por lo tanto, es frecuente que los beneficios de la formalización no sean tan evidentes ni para empleadores ni para trabajadores, y mucho menos para la población femenina cuentapropista. De modo que —desde la perspectiva de los expertos—, junto con las políticas del cuidado, se debería implementar programas de revalorización de los beneficios de la formalidad y programas de institucionalización de aquellas reparticiones relacionadas con los beneficios de largo plazo (como los fondos de pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivencia²⁴). Esto último debe combinarse con esquemas que mitiguen la percepción de ineficiencia de las instituciones y de la calidad de los servicios brindados en la actualidad, en particular en el ámbito de la salud, donde usualmente se analizan las relaciones precio-calidad con criterios mucho más estrictos que los que se aplican a otros servicios.

El perfil sociodemográfico de los trabajadores a los que se busca formalizar es también un punto a tomar en cuenta, ya que la valoración de algunos beneficios cambia radicalmente en función de la etapa de su vida. En el caso de las mujeres cuentapropistas, el estudio de caracterización de la OIT, ONU Mujeres y PNUD (2022) señala que la gran mayoría está en una edad intermedia (entre 40 y 60 años de edad) y con hijos pequeños. Es por esto que los beneficios de las jubilaciones no son tan valorados como los incentivos que brinda el acceso a la seguridad social de corto plazo o, como ya se dijo, programas de apoyo en las tareas del cuidado del hogar. No obstante, en una perspectiva de mediano y largo plazo, el enfoque de los incentivos debería ajustarse a las nuevas demandas de la población objetivo.

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. A esto se suma el desconocimiento o los problemas de acceso de las mujeres cuentapropistas —por el perfil predominante de sus tareas— a varios programas de las agencias gubernamentales en materia de desarrollo productivo.

24 Para aquellas personas que no cuentan con seguridad social de largo plazo, la Renta Dignidad es un esquema de sobrevivencia.

2.3.4 Capacidad de fiscalización y control para lograr trabajo decente

Uno de los obstáculos más importantes que identifica el grupo de expertos para la formalización de las micro y pequeñas empresas en general, y en particular para las mujeres cuentapropistas, es la escasa fiscalización del segmento por las autoridades tributarias y laborales.

Para mitigarlo, la región ha aplicado una amplia gama de metodologías que mejoran el enfoque de la fiscalización y aumentan el respeto por la normativa mediante más información, educación y apoyo de los órganos administrativos. Asimismo, se registran mecanismos efectivos de cooperación entre organismos fiscalizadores y esquemas de responsabilidad subsidiaria en sistemas de subcontratación.

Sin embargo, tanto desde la perspectiva de las propias mujeres cuentapropistas, como de los representantes de la academia, todavía se perciben grandes debilidades en estas capacidades. Esto se debe a los escasos esfuerzos para coordinar los cambios normativos y legislativos, de modo de promover la formalización, así como los esfuerzos de difusión y capacitación en campo a los funcionarios encargados de aplicar y hacer cumplir la normativa.

Estas capacitaciones deberían enfocarse en promover las habilidades de los funcionarios para transmitir información correcta y pertinente, para que ofrezcan un servicio eficiente y procesen los trámites de acuerdo a la normativa. Esto varía en función de los canales de comercialización de las mujeres cuentapropistas. Aquellas mujeres cuentapropistas del sector de la producción suelen tener canales de comercialización más desarrollados, ya sean formales o informales, con contratos escritos o verbales y con una cadena de proveedores mucho más desarrollada. Esto significa que en muchos casos se debe lidiar con una cadena de fiscalización y control más larga, según el sector: controles fitosanitarios, laborales o tributarios.

En el caso de las mujeres del sector de comercio o servicios, las fiscalizaciones suelen concentrarse en el ámbito tributario, por lo que las demandas y requerimientos de fiscalización son diferentes.

2.4 Políticas enfocadas en las mujeres

Si bien todos los programas implementados en los últimos años 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 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: i) Económico, productivo y laboral; ii) Educación; iii) Salud; iv) Violencia en razón de género; v) Ciudadanía y participación política y vi) Fortalecimiento institucional.

Tanto en el ámbito económico como en el productivo y laboral, se hace un fuerte énfasis en el sector agrícola. En el caso de las actividades cuentapropistas, se señala nuevamente las herramientas para que las mujeres accedan al financiamiento a través del BDP. Este banco tiene entre sus principios la equidad de género en la distribución de los recursos de inversión productiva. Siguiendo este principio, se asigna el 50 por ciento del total de los recursos económicos a mujeres microempresarias, a pequeñas empresarias y a empresas colectivas constituidas por mujeres. Si bien este es un avance importante en la democratización del acceso al crédito entre hombres y mujeres, cabe anotar que el BDP todavía no tiene una política de acción positiva que promueva el acceso de las mujeres a este servicio.

Otra medida que el mencionado Plan señala para el ejercicio de los derechos económicos de hombres y mujeres es el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP-ALBA) que, a través

de programas de crédito, busca financiar proyectos en unidades productivas con vocación exportadora. Sin embargo, las propias evaluaciones que lleva adelante el Gobierno muestran que esta herramienta financiera mantiene las brechas de género, ya que las asignaciones han estado fuertemente enfocadas en emprendimientos y actividades en las que predominan prestatarios varones.

En ambos casos, los impactos relativamente modestos muestran la necesidad de incorporar con mayor claridad el carácter transversal de equidad de género en el Plan sectorial de Desarrollo Productivo y en el conjunto del PND.



► 3. Balance de resultados y oportunidades

Si bien los esfuerzos para formalizarse en Bolivia son de larga data y han sido llevados adelante por periodos relativamente largos, queda claro que los enfoques de las políticas no han sido lo suficientemente complementarios como para lograr un esquema de reducción de la informalidad efectivo. Al mismo tiempo, y aun cuando siempre se ha encontrado la mención sobre la importancia de las brechas de género y, por lo tanto, la necesidad de reducirlas, en la práctica no existen programas específicos para formalizar aquellas actividades en que las mujeres suelen insertarse en el mercado laboral, donde predominan las actividades cuentapropistas.

Resulta evidente el sesgo por determinados tipos de políticas en determinados periodos o gobiernos. Mientras que en etapas en que se priorizaba el mercado se aplicaron políticas de simplificación del trámite y de incentivos, en periodos en los que se ha priorizado el rol del Estado se han aplicado políticas más relacionadas a la fiscalización y al control del Estado sobre el cumplimiento de las normas. Lo mismo sucede con el efecto del ciclo económico: en momentos en que este se encuentra al alza ha permitido la implementación de políticas de acceso al financiamiento. Esto es coherente con la mayor incidencia del Estado como impulsor de este tipo de políticas.

Por otro lado, en los más de 30 años analizados, han existido instituciones encargadas de la implementación de programas y políticas que han logrado aglutinar cierta estructura institucional (es el caso del SAT, del UPC y del SENAREC, por ejemplo). Sin embargo, es evidente el déficit de coordinación entre las instituciones de las diferentes reparticiones del Estado. Esto se explica por la falta de incentivos que tienen las autoridades y los administradores de estas instituciones para cooperar. Este hecho no ha logrado ser mitigado por ninguno de los arreglos institucionales propuestos hasta el momento.

Un punto en la evaluación de las políticas y programas es que muchos de ellos —incluso considerando factores mucho menos específicos, como los criterios de género o sectorial— se explican por la falta de caracterizaciones y de estudios más comprensivos sobre los diferentes sectores que se mueven en el ámbito informal. Aunque algunas entidades privadas han realizado estudios en determinados sectores o actividades, todavía quedan pendientes muchos temas y necesidades.

Hay estudios que pretenden abarcar todos los aspectos del ámbito de la informalidad, cuando la necesidad apunta más bien a profundizar cada aspecto de esa problemática. De hecho, según la perspectiva de los actores entrevistados, es necesario implementar una serie de ajustes en el entorno normativo para profundizar los incentivos y la percepción de las mujeres cuentapropistas en torno a los beneficios de la formalidad. Algunos hechos relevantes a destacar son:

- En primer lugar, las mujeres cuentapropistas se constituyen en unidades productivas y de servicios, lo que implica que sus percepciones sobre la normativa y los programas pueden diferir según sus necesidades y su diferente ocupación. Esto es de especial importancia para el futuro diseño de las políticas para la formalización.
- No obstante, en todos los casos, perciben la formalidad de sus actividades a partir de los pagos que realizan a los Gobiernos municipales y a los gremios que las aglutinan y, en algunos casos, al Servicio de Impuestos o a otra entidad del Gobierno central; esto limita la potencial demanda de políticas para la formalización. En consecuencia, según la mirada de los expertos, debería apostarse por políticas de formalización indirectas, con un enfoque predominante en incentivos más que en penalizaciones.
- Las fiscalizaciones, el acceso de la seguridad social de largo y corto plazo y los costos de la formalidad son los principales ejes en torno a los cuales giran las políticas públicas para la formalización. En este contexto, la problemática más común que observan todos los grupos entrevistados es la falta de conexión entre los beneficios de la formalidad con los costos de asumir la transición. Esto también refleja un problema en la difusión de los objetivos de las políticas públicas.

- Por otro lado, un elemento necesario en el diseño de los programas para la formalización es aplicar políticas diferenciadas para el caso las mujeres cuentapropistas. Es posible que sean necesarios algunos niveles adicionales de diferenciación (ya sea por edad o por sector económico, por ejemplo).
- Esto es más relevante aún en el caso de las políticas destinadas a fomentar la formalización a partir de la flexibilidad y el uso del tiempo en la actividad cuentapropista de las mujeres. Si bien hay consenso respecto a los efectos negativos de los roles de género en el bienestar de las mujeres trabajadoras, en muchos casos esta situación se ha naturalizado. Además, políticas que ayuden a las mujeres a cumplir sus tareas del cuidado al mismo tiempo que sus actividades económicas podrían acabar profundizando la distribución asimétrica de las tareas en el hogar. Por ello, estas deben basarse en el principio de corresponsabilidad, con incentivos para la redistribución del trabajo no remunerado del cuidado.
- En este sentido, la correcta focalización de las políticas del cuidado, junto con una comprensión del origen de la demanda por flexibilidad en el uso del tiempo, que es común en el sector cuentapropistas, es fundamental para evitar efectos no deseados en futuras políticas para formalización en este sector.

Finalmente, los incentivos que tienen las mujeres cuentapropistas para llevar adelante sus actividades en el ámbito informal deben comprenderse más profundamente. Al mismo tiempo, es necesario entender mejor el entorno de negocios que enfrentan, las redes de protección social que han ido construyendo y los esquemas solidarios que suelen aplicar para poder coordinar sus tareas económicas, sociales y familiares. Efectuar un mapeo de sus incentivos y de sus modos de hacer negocios facilitaría mucho el ajuste de las políticas de formalización y el diseño de otras nuevas sobre el tema.



► Bibliografía

- BID – Banco Interamericano de Desarrollo. 2008. *Políticas para incrementar la formalidad y productividad de las empresas*. Washington D.C.: BID.
- _____. (2021). *Doing Business 2020: Economy Profile of Bolivia*. Washington D.C.: BID.
- Borda, Dionisio y Julio Ramírez. 2006. *Bolivia: situación y perspectivas de las MyPES y su contribución a la economía*. Washington D.C.: BID.
- CAF – Corporación Andina de Fomento. 2006. *Hacia un mejor clima de negocios en Bolivia: El proyecto de Registro Único de Empresas*. Caracas: CAF.
- _____. 2009. *Programa de Apoyo a la Competitividad: Una contribución a la transformación productiva de América Latina*. Caracas: CAF.
- _____. 2017. *Barreras a la formalización: Evidencia para Bolivia*. Caracas: CAF.
- Castillo, Geovanny, Irma Gutiérrez y Giovanni Stumpo. 2007. *Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de Fundes*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CNC – Cámara Nacional de Comercio. 2018. *Salarios, empleo y política laboral*. La Paz: CNC.
- Collao, Franklin Rubén. 2011. “Políticas e instituciones de apoyo a las micro y pequeñas empresas en Bolivia”, en *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Deelen, Linda (ed.). 2015. *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina: Experiencias, avances y desafíos*. Ginebra: OIT.
- Farah H., Ivonne, Carmen Sánchez G. y Fernanda Wanderley. 2009. *Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en el Estado plurinacional de Bolivia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gallup. 2017. *Hacia un futuro mejor para las mujeres en el trabajo: la opinión de las mujeres y de los hombres*. Ginebra: OIT.
- GAMEA – Gobierno Autónomo Municipal de El Alto. 2007. *“Suma Qamaña”, Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011*. El Alto: GAMEA.
- Hernani-Limarino, Werner y Gary Mena. 2014. *Entendiendo las desigualdades de género en el mercado laboral*. La Paz: Fundación ARU.
- ILO – International Labor Organization. 2021. *Transition from the informal to the formal economy - Theory of Change*. Ginebra: ILO.
- Inchauste, Gabriela, Mark Gradstein y Era Dabla-Norris. 2005. *What Causes Firms to Hide Output? The determinants of Informality*. Washington D.C.: IMF Working Paper.
- Morales, Juan Antonio. 2017. “Bolivia y los grandes ciclos históricos en los siglos XX y XXI”, en *Un siglo de economía en Bolivia (1900 - 2015)*. La Paz: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Organización Internacional del Trabajo. (1951). *Convenio 100 Sobre igualdad de remuneración*. 34a Conferencia. Ginebra: OIT.
- _____. 1958. Convenio 111. *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)*. s/l. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_108_es.pdf
- _____. 1981a. *Convenio 156 Sobre los trabajadores con responsabilidades familiares*. 67a Reunión. Ginebra: OIT.

- ____. 1981b. *Recomendación 165 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares*. Ginebra: OIT.
- ____. 2000. *Convenio 183 Sobre la protección de la maternidad*. 88a Reunión. Ginebra: OIT.
- ____. 2002. *El trabajo decente y la economía informal*. Ginebra: OIT.
- ____. 2008. *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo*. 97 Reunión, Ginebra: OIT.
- ____. 2012a. *Recomendación 202: Sobre los pisos de protección social*. 102a Conferencia. Ginebra: OIT.
- ____. 2012b. *Igualdad de género y trabajo decente*. Convenios y recomendaciones claves de la OIT para la igualdad de género. Ginebra: OIT.
- ____. 2015a. *Recomendación 204: Sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. 104a Conferencia. Ginebra: OIT.
- ____. 2015b. *La mujer en la gestión empresarial: Cobrando impulso*. Ginebra: OIT.
- ____. 2017. *Las mujeres en el trabajo: Tendencias de 2016*. Ginebra: OIT.
- ____. 2018. *World Employment Social Outlook Trends for Women*. Ginebra: OIT.
- ____. 2019. *Convenio 190. Sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo*. s/l. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190
- ____. 2021. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022*. Ginebra: OIT.
- OIT, ONU Mujeres y PNUD. 2022. *Caracterización de mujeres cuentapropistas informales en Bolivia. Estudio comprensivo*. La Paz: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs, José Manuel y Juan Chacaltana. 2018. *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Solís, Alejandro y Pablo Angelelli. 2002. *Políticas de apoyo a la pequeña empresa en 13 países de América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Wanderley, Fernanda. 2002. *Trabajo no mercantil e inserción laboral: Un abordaje de género desde los hogares*. La Paz: Plural.

► Anexos

Anexo 1. Las mujeres cuentapropistas en la economía

Como parte del trabajo que lleva adelante la OIT, se ha analizado a la mujer cuentapropista desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa, en el estudio *Caracterización de mujeres cuentapropistas informales en Bolivia. Estudio comprensivo* (OIT, ONU Mujeres y PNUD 2022). Entre los principales hallazgos está el que la mayoría de las mujeres cuentapropistas se ubican en un rango etario medio/superior (alrededor de 45 años), con un promedio de siete años de educación. En lo que respecta a los sectores de actividad económica, a nivel nacional, la mayoría de estas mujeres se ubican en el comercio al por menor, manufacturas y artesanías y una amplia variedad de servicios personales.

Dado que las mujeres cuentapropistas del mercado informal en Bolivia tienen un promedio de años de educación menor que de otros grupos, sus ingresos también son significativamente menores que los del resto de la población (en promedio, un 54 por ciento inferior para el año 2020). De la misma manera, cuando se observa el grado de concentración por departamento, Potosí y Oruro son las regiones que concentran a la mayor cantidad de mujeres cuentapropistas e informales. Les siguen los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Beni y Pando. Esta concentración está relacionada con el predominio de las actividades de comercio.

Ahora bien, es necesario entender que las mujeres cuentapropistas pueden constituirse en unidades productivas o prestadoras de servicios. En el primer caso, las actividades que realizan involucran la producción de bienes, artesanía, emprendimientos de transformación e inclusive innovación de productos. En el segundo caso, las actividades tienen que ver sobre todo con mujeres comerciantes minoristas de diversos rubros que se dedican desde la venta de alimentos preparados hasta la de enseres para el hogar, muebles, libros y una amplia gama de bienes.

En el estudio que aquí resumimos resalta la autopercepción de estas mujeres cuentapropistas, ya que para todo el grupo meta el tener un negocio sin registro no implica ilegalidad, y menos aún informalidad. Esto último tiene que ver con que, de alguna forma, todas ellas realizan una serie de pagos y/o contribuciones, ya sea a diferentes niveles de gobierno como a organizaciones gremiales o sindicales, para poder llevar adelante sus actividades. Esto cuenta para las micro y pequeñas empresarias, pero también para las mujeres dedicadas al comercio minorista en centros de abasto y mercados, quienes suelen pagar cánones (denominados “sentaje”) a los gobiernos municipales y contribuciones a las asociaciones que las cobijan. En algunos casos cuentan con licencias de funcionamiento e incluso con un número de identificación tributaria (NIT)²⁵.

En el caso de las mujeres cuentapropistas productoras, el inicio de sus actividades generalmente se da a una edad adulta, como consecuencia de experiencias laborales previas, mientras que las mujeres en las actividades de comercio y servicios inician sus actividades de manera mucho más temprana, incluso desde niñas o adolescentes. Por lo tanto, en una lógica de construcción de políticas públicas, es necesario tomar en cuenta que las necesidades y enfoques a los que se trata de responder para este grupo en específico son bastante heterogéneas.

²⁵ El NIT es asignado por el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) a toda persona natural, jurídica o sucesión indivisa, cuando se inscribe para realizar alguna actividad económica, si son sujetos pasivos de alguno de los impuestos establecidos en la Ley 843 de Reforma Tributaria. El NIT también debe tenerlo cualquier persona, natural o jurídica, que no siendo sujeto pasivo, esté obligada a actuar como agente de retención y/o percepción de los impuestos establecidos en dicha ley.

En el caso de las jornadas laborales, la situación para una mujer cuentapropista es variable, pero en todos los casos, superior a las 12 horas diarias de trabajo fuera del hogar, con actividades como el comercio, en el que permanecen entre 12 a 16 horas en sus puestos de venta. Es relevante considerar en el horario laboral de las mujeres cuentapropistas, para el diseño de las políticas públicas y programas que fomenten su formalización, que estas han asimilado la noción de “horas pico” o del comportamiento de sus clientes, de modo que algunas medidas y servicios deben adaptarse a estos esquemas.

Esta gran cantidad de horas dedicadas al ámbito laboral, junto con las exigencias en lo familiar, solo se pueden enfrentar porque la mujer usualmente no evidencia una separación estricta entre la actividad económica y el cuidado de los hijos o de los dependientes. Los resultados encontrados por el estudio de caracterización que aquí se resume (OIT, ONU Mujeres y PNUD 2022), son que la mujer distribuye su tiempo entre los negocios y el cuidado de los hijos, destinando en promedio entre el 50 por ciento y el 80 por ciento del total de tiempo al negocio y entre el 20 por ciento y el 40 por ciento al cuidado de los hijos o a la atención de la familia.

Un elemento transversal de las economías informales es un agudo déficit de trabajo decente y un porcentaje desproporcionado de trabajadores pobres que enfrentan riesgos de mayor pobreza que el resto; hay una coincidencia significativa, aunque no total, entre el trabajo en la economía informal y el hecho de ser pobre y vulnerable (OIT 2002). En este contexto, los datos para 2018 muestran que la tasa de informalidad fue mayor para las mujeres, entre quienes alcanzó un 82,7 por ciento, mientras que en el caso de los hombres alcanzó un 79 por ciento²⁶.

En general, la OIT muestra que el crecimiento de la economía informal se debe a múltiples causas, como el entorno económico e institucional (es el caso de la falta de servicios del cuidado que permitan conciliar el trabajo), la falta de capacidad de la economía para crear empleos de calidad, un marco regulatorio inadecuado y la falta de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas (ILO 2021). La informalidad también se explica por factores socioeconómicos, como el nivel de educación, la pobreza o menores niveles de productividad. Resulta relevante que la informalidad también puede ser causada por eventos como catástrofes climáticas o pandemias.

Si bien la informalidad es más frecuente en economías en desarrollo, la OIT señala que este fenómeno está presente en todas las economías del mundo, y que, al contrario de previsiones hechas en el pasado, no ha disminuido, sino que está aumentando en muchos países, con un factor común: por su mandato social de cuidadoras y las múltiples discriminaciones que sufren, las mujeres están siempre más expuestas a la informalidad y son más vulnerables que sus pares masculinos (ILO 2021).

26 Véase: https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer41/?lang=en&segment=indicator&id=EAP_DWAP_SEX_AGE_RT_A

Anexo 2. Listado de programas y políticas para la formalización 1990-2020

Fecha	Dimensión	Institución	Descripción	Descripción
may-92	Incentivos y sistemas tributarios	IDA	SERVICIO DE ASISTENCIA TECNICA (SAT)	El Decreto 23141 crea el Servicio de Asistencia Técnica (SAT) como entidad desconcentrada, bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos , encargada de canalizar los recursos de cooperación recibidos para fomentar el desarrollo de la competitividad y la formalización de las pequeñas y medianas empresas en Bolivia.
feb-98	Incentivos y sistemas tributarios	SAT	Programa de fortalecimiento a la oferta	Destinado a desarrollar a los proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica que participaban de los programas impulsados por el SAT para que puedan mejorar su capacidad de respuesta a las necesidades de las micro y pequeñas empresas. Este programa operaba a partir de un sistema de bonos para cofinanciar diagnósticos y asistencia técnica.
mar-98	Simplificación administrativa	BID	Apoyo a pequeñas y microempresas	---
jun-98	Incentivos y sistemas tributarios	SAT	Programa INFORMAR	Este programa era el paso inicial para acceder a los programas modulares del SAT, destinados a informar, registrar y orientar a los empresarios de MyPE sobre los demás programas modulares. Asimismo, era requisito para obtener la Cédula Empresarial (documento que acreditaba su condición de micro o pequeño empresario).
jun-98	Incentivos y sistemas tributarios	SAT	Programa MEJORAR	El Programa Mejorar estaba diseñado para que las MyPE y sus empleados aprendan más sobre su oficio y mejoren sus habilidades manuales, productivas o gerenciales a través de cursos de capacitación que proveen instituciones especializadas en diferentes áreas. Este programa ayuda a las MyPE con bonos de capacitación.
jun-98	Incentivos y sistemas tributarios	SAT	Programa EMPRENDER	Dirigido a microempresas nuevas, con menos de un año y medio de funcionamiento, para que puedan consolidarse y planificar su desarrollo a mediano plazo con la ayuda de un tutor, quien es un especialista que orienta al microempresario a dar el rumbo correcto a su empresa y elabora un plan de desarrollo micro empresarial. Este programa entrega bonos de tutoría a los microempresarios.

Fecha	Dimensión	Institución	Descripción	Descripción
jun-98	Incentivos y sistemas tributarios	SAT	Programa INNOVAR	Buscaba ayudar a solucionar problemas de las MyPE para que sean más competitivas a través de servicios de diagnóstico integral, diseño de un plan de desarrollo empresarial y asistencia técnica individual. El Programa Innovar ayudaba a las MyPE con Bonos de Diagnóstico Integral y Bonos de Asistencia Técnica Individual.
jun-98	Incentivos y sistemas tributarios	SAT	Programa ASOCIAR	Orientado a grupos de MyPE que están asociadas o que tienen interés de asociarse para realizar: compras conjuntas, ventas conjuntas, crear cooperativas, crear consorcios, subcontrataciones, etc. Este programa les ofrecía servicios en: diagnósticos asociativos, planes de desarrollo asociativo, asistencia técnica asociativa en planta. El programa Asociar ayudaba a las MyPEs con bonos de diagnóstico asociativo y bonos de asistencia técnica asociativa.
jun-98	Incentivos y sistemas tributarios	SAT	Programa MERCADOS	Orientado a MYPE que buscaban apoyo en comercialización, en categorías como: creación, diseño y realización de nuevas marcas, logotipos, fotografías, páginas web, envases, embalajes, catálogos, trípticos, CD, videos y otro tipo de material promocional. Este programa ayudaba a las MyPE con bonos de diagnóstico integral y financiamiento parcial de hasta el 50% del costo de los servicios.
sep-98	Simplificación administrativa	FOMIN	Bolivia capital activo	---
sep-98	Simplificación administrativa	FOMIN	SENAREC	El Decreto 25160 establece la organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Registro (SENAREC), institución pública encargada de la construcción y administración del Registro de Comercio, inexistente hasta el momento.
ene-99	Simplificación administrativa	FOMIN	Inversión capital activo PRODEM	---
mar-99	Simplificación administrativa	FOMIN	Programa de Desarrollo de la Artesanía	---
jun-00	Simplificación administrativa	FOMIN	Formación de empresas agrícolas	---

Fecha	Dimensión	Institución	Descripción	Descripción
abr-01	Simplificación administrativa	FOMIN	Fortalecimiento de la competitividad de PyME	Programa destinado a elevar la capacidad competitiva y lograr mejoras mensurables en todos los aspectos del desempeño empresarial de las pequeñas y medianas empresas de Bolivia.
ago-01	Simplificación administrativa	FUNDEMPRESA	Registro de Comercio	---
sep-01	Incentivos y sistemas tributarios	PAC	Secretaría Técnica del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC)	---
sep-01	Simplificación administrativa	PAC	Programa Nacional de Simplificación de Trámites	---
nov-01	Simplificación administrativa	PAC	Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC), junto a la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC)	El D. S. 26391 establece el Sistema Boliviano de la Productividad y Competitividad (SBPC), mediante el Consejo Boliviano de Productividad y Competitividad (CBPC), el Comité Interinstitucional de Productividad y Competitividad (CIPC) y la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC).
jun-02	Incentivos y sistemas tributarios	PAC	Red Boliviana de Competitividad	---

Fecha	Dimensión	Institución	Descripción	Descripción
jul-02	Incentivos y sistemas tributarios	SIN	Identificación tributaria digital	---
oct-02	Simplificación administrativa	PAC	Tajeta Empresarial	El D. S. 26811 reglamenta la otorgación de la Tarjeta Empresarial y la participación de las asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas, organizaciones económicas artesanales, micro y pequeñas empresas urbanas y rurales proveedoras de bienes y servicios, en los procesos de compras de bienes y servicios de las entidades públicas.
may-03	Acceso a la seguridad social	CNS	Reglamento Específico de Afiliación, Desafiliación y Reafiliación en el Sistema Boliviano de Seguridad Social de Corto Plazo	---
may-03	Acceso a la seguridad social	FOMIN	Servicio de Microseguros a los Usuarios de Servicios del FMI	Generar información y determinar las condiciones necesarias para la implementación del programa de protección a los clientes del FMI, a través de microseguros en Bolivia, favoreciendo a los hogares de bajos ingresos con una oferta de productos más amplia que ayude a mejorar su calidad de vida.
ago-03	Incentivos y sistemas tributarios	PAC	Red de Fomento Productivo y Promoción de Exportaciones (REFO)	El D. S. 27131, de 14 de agosto de 2003, crea la Red de Fomento Productivo y Promoción de Exportaciones - REFO, con el objetivo de proporcionar servicios de información, conexión y articulación a los agentes económicos de forma coherente e integrada; asimismo, establece que la REFO estará conformada por el Centro de Promoción Bolivia - CEPROBOL, el Servicio de Asistencia Técnica - SAT, el Instituto Boliviano de Metrología - IBMETRO, el Sistema de Ventanilla Unica de Exportación - SIVEX, el Organismo Boliviano de Acreditación - OBA, el Instituto Boliviano de Pequeña Industria y Artesanía - INBOPIA, la Unidad de Productividad y Competitividad - UPC, y el Servicio de Propiedad Intelectual - SENAPI. Además, otorga a estas el carácter de instituciones públicas desconcentradas dependientes del Ministerio de Desarrollo Económico.

Fecha	Dimensión	Institución	Descripción	Descripción
sep-03	Simplificación administrativa	FOMIN	Desarrollo de oportunidades de comercio electrónico para PyME	El proyecto propuso apoyar a resolver los problemas que los empresarios en Santa Cruz enfrentan diariamente en su esfuerzo de incorporar las herramientas electrónicas para beneficios de sus actividades empresariales. El proyecto ofreció una amplia gama de servicios tecnológicos específicamente diseñados para facilitar la inserción de las pequeñas y medianas empresas (PyME) en el mercado de comercio electrónico.
dic-03	Simplificación administrativa	MPM	Programa de Fortalecimiento Competitivo de los Sectores Productivo y Financiero	Ley 2599 aprueba el Contrato de Préstamo con la Corporación Andina de Fomento destinado a financiar el Programa de Fortalecimiento Competitivo de los Sectores Productivo y Financiero.
may-04	Incentivos y sistemas tributarios	GAMEA	Promoción económica de El Alto	La Ley 2685, del 13 de mayo de 2004, busca contribuir al incremento y sostenibilidad de las inversiones para generar condiciones de productividad que favorezcan el desarrollo económico del Municipio de El Alto.
oct-04	Simplificación administrativa	FOMIN	Expansión de servicios de crédito y capacitación para mujeres: CRECER	Mejorar las condiciones socioeconómicas de mujeres de bajos ingresos y de sus familias que viven en áreas periurbanas y rurales de municipios localizados en las regiones Andina, del Chaco y Trópico Norte.
oct-04	Simplificación administrativa	FOMIN	Expansión de crédito y capacitación para mujeres: PROMUJER	Mejorar las condiciones socioeconómicas de mujeres de bajos ingresos y de sus familias que viven en áreas periurbanas y rurales en las regiones Andina, del Chaco y Trópico Norte.

Fecha	Dimensión	Institución	Descripción	Descripción
dic-04	Simplificación administrativa	FOMIN	Cobertura de servicios financieros a PyME mediante instituciones microfinancieras Red WWB	Ampliar la cobertura de servicios financieros a las micro y pequeñas empresas a través de las instituciones microfinancieras afiliadas a la red del Banco Mundial de la Mujer.
oct-05	Simplificación administrativa	FOMIN	Promoción de microseguros para microempresarios	El proyecto propuso: i) contribuir a disminuir los riesgos a los que están expuestos los microempresarios (clientes de IMF) a través de la provisión de servicios de microseguros y (ii) apoyar la masificación del uso de servicios de micro seguros tanto en IMF como en compañías aseguradoras, a través de la implementación de productos específicos diseñados en función a las necesidades de los microempresarios.
nov-05	Simplificación administrativa	FOMIN	Programa de Fomento de la Cultura Emprendedora	El objetivo general del programa fue promover una cultura más emprendedora en Bolivia, principalmente en las ciudades de La Paz y El Alto. El objetivo específico fue fomentar la creación y el desarrollo de nuevas empresas o emprendimientos dinámicos mediante mecanismos sostenibles de difusión de información, asistencia técnica y financiamiento.
nov-05	Simplificación administrativa	FOMIN	Apoyo a la formalización de micro y pequeñas empresas (MyPE)	El objetivo general del proyecto fue incrementar de la economía formal en Cochabamba. El objetivo específico del proyecto fue que las MyPEs informales se incorporen al sector empresarial de Cochabamba.
ago-06	Incentivos y sistemas tributarios	MPM	COMPROBOL	El D. S. 28822 crea el Consejo Interinstitucional del Compro Boliviano – COMPROBOL.

Fecha	Dimensión	Institución	Descripción	Descripción
nov-06	Simplificación administrativa	MPM	SENADEPRO	El D. S. 28938 crea el Servicio Nacional de Desarrollo Productivo (SENADEPRO), como entidad desconcentrada dependiente del Ministerio de Producción y Microempresa.
ene-07	Simplificación administrativa	VDP	Banco de Desarrollo Productivo	El D. S. 28999, de 1 de enero de 2007, dispone la adecuación Institucional de NAFIBO S. A. M. al Banco de Desarrollo Productivo S. A. M., instruyendo el cambio de denominación, autorizando la realización de nuevas operaciones y disponiendo la concentración y centralización de los recursos para el financiamiento del desarrollo.
sep-07	Simplificación administrativa	MPD	Plan Nacional de Desarrollo	El D. S. 29272 aprueba el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República: "Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien – Lineamientos Estratégicos".
mar-08	Simplificación administrativa	PAC	Programa de Innovación en la Gestión Pública	---
mar-08	Fiscalización de empresas pequeñas	MDPEP	Registro Único Nacional de Confederaciones, Federaciones, Cámaras y otras formas de organizaciones	Implementa el Registro Único Nacional de confederaciones, federaciones, cámaras y otras formas de organización que agrupan al sector productivo conformado por los pequeños productores urbano-rurales.

Fecha	Dimensión	Institución	Descripción	Descripción
oct-08	Fiscalización de empresas pequeñas	MDPEP	PRO-BOLIVIA; CONOCE-BOLIVIA; PROMUEVE-BOLIVIA	El D. S. 29727 crea la entidad pública desconcentrada PRO-BOLIVIA, sobre la base de SENADEPRO. Modifica la denominación de "Secretaría Ejecutiva PL - 480" y define sus funciones. Crea la entidad pública desconcentrada CONOCE- BOLIVIA. Crea la entidad pública desconcentrada PROMUEVE-BOLIVIA, sobre la base de CEPROBOL.
dic-08	Fiscalización de empresas pequeñas	MDPEP	RUEX y SENAVEX	El D. S. 29847 crea el Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones - SENAVEX, establece su estructura y funciones, y crea el Registro Único de Exportaciones - RUEX.
sep-09	Fiscalización de empresas pequeñas	MTPS	Registro Obligatorio de Empleadores	El D. S. 288 constituye el Registro Obligatorio de Empleadores para las sociedades comerciales, empresas unipersonales, sociedades cooperativas, sociedades civiles, asociaciones civiles y empresas públicas a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.
nov-12	Incentivos y sistemas tributarios	MDPEP	Promoción y Desarrollo Artesanal	Se reconoce, fomenta, promueve y promociona el desarrollo sostenible del sector productivo artesanal, a través de la promulgación de la Ley 306, Ley de Promoción y Desarrollo Artesanal.
may-17	Incentivos y sistemas tributarios	MDPEP	Ley de Micro y Pequeñas empresas	La Ley 947, de 11 de mayo del 2017, tiene por objeto potenciar, fortalecer y desarrollar las MyPE, estableciendo políticas de desarrollo, apoyo en la comercialización, procesos de registro e incentivos al consumo y la promoción de bienes producidos por las MyPE, en el marco de la economía plural, priorizando estructuras asociativas, orientadas a mejorar la calidad de vida y el Vivir Bien.

Fecha	Dimensión	Institución	Descripción	Descripcion
may-18	Incentivos y sistemas tributarios	MDPEP	Sistema de Registro Único para las Micro y Pequeñas Empresas, Caracterización de las MYPES, Promoción de la Asociatividad	El D. S. tiene por objeto reglamentar la Ley N° 947, de 11 de mayo de 2017, de Micro y Pequeñas Empresas, así como establecer la clasificación del tamaño de empresas.

Fuente: elaboración propia



Organización
Internacional
del Trabajo

