

Reflexiones feministas sobre política fiscal y desigualdades

Coordinación: Graciela Raquel López

Cuaderno de trabajo N° 25

Patricia Miranda | Ana Tallada | Pablo Andrés Rivero
Liliana Sánchez Villena | Alejandro Saavedra

Reflexiones feministas sobre política fiscal y desigualdades

Coordinación: Graciela Raquel López

Serie: Cuaderno de trabajo N° 25

REFLEXIONES FEMINISTAS SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESIGUALDADES

Coordinación: Graciela Raquel López

Elaboración: Patricia Miranda Tapia (Investigación para REMTE; actualmente es analista de la Fundación Jubileo)

Política fiscal y desigualdades de género

Ana Tallada (Contribución LATINDDAD)

Asistente: Silvia Samamé Mancilla

Desigualdades y fiscalidad: Hacia una revisión de los principios de equidad para reducir las desigualdades de género

Pablo Andrés Rivero (Responsable de campañas, Oxfam en Bolivia)

Desigualdad: la agenda pendiente en América Latina y el Caribe

Liliana Sánchez Villena (Investigadora REMTE)

El pacto fiscal, agenda pendiente del proceso constituyente

Alejandro Saavedra (Técnico del Servicio Estatal Autónomo)

Política fiscal. Evolución del gasto en género de gobiernos autónomos 2004-2013

Editora: Red boliviana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE)

Av. 20 de Octubre esq. J.J. Pérez N° 1948, Edificio Terranova, Piso 5, Of. 5 A

Telef. 2423069

www.remte-bolivia.org; remtebolivia@yahoo.es; @REMTEBOLIVIA

Edición: Helen Álvarez Virreira

Diagramación: Pilar Montesinos

Impresión: Punto de Encuentro (encuentro@entelnet.bo).

Depósito Legal: 4-1-1420-16

ISBN: 978-99974-61-38-4

La Paz, marzo de 2016

La publicación cuenta con el apoyo de Oxfam; el contenido no compromete su opinión.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
Política fiscal y desigualdades de género	9
1. Introducción	11
2. Contexto económico y social en Bolivia	12
3. Desigualdad	14
4. Fiscalidad y equidad de género	16
4.1 Generación de ingresos	16
4.1.1 Ingresos tributarios	16
4.1.2 ¿Quiénes tributan más en el mercado interno?	22
4.1.3 Exenciones y otros beneficios	24
4.1.4 Evasión, elusión, paraísos fiscales	25
4.1.5 Conciencia tributaria, fiscalización y cobranza coactiva	27
4.1.6 Sostenibilidad de los ingresos fiscales	27
4.1.7 Principales conclusiones y desafíos en política tributaria	29
4.2 Distribución del gasto público	33
4.2.1 El presupuesto público	33
4.2.2 Inversión social	37
4.2.3 Principales conclusiones y desafíos en las políticas de gasto	41
5. Contribución de las mujeres a la economía y desarrollo	44
5.1 Aporte de las mujeres desde el mercado laboral	44
5.2 Aporte de las mujeres a sectores sociales	52
5.3 Trabajo no remunerado del cuidado	53
5.4 Pérdidas en el PIB por la no incorporación de las mujeres en el mercado laboral	55
5.5 Desafíos en el ámbito laboral	56
6. Otras políticas públicas	58

7. Recomendaciones	61
Bibliografía	63
Anexos	65
Desigualdades y fiscalidad: Hacia una revisión de los principios de equidad para reducir las desigualdades de género	73
1. Justificación	75
2. Aproximaciones a las desigualdades	77
2.1 Desigualdades en América latina	79
2.2 Desigualdades de género: persistencia de las brechas de género	83
3. Fiscalidad y desigualdades	91
3.1 Fiscalidad y desigualdades de género	95
4. Conclusiones y recomendaciones	99
5. Bibliografía	103
Desigualdad: la agenda pendiente en América Latina y el Caribe	107
1. Concentración de la riqueza y el poder	114
2. Avanzar hacia la igualdad: reformas, políticas públicas y organización	115
El pacto fiscal, agenda pendiente del proceso constituyente	117
1. Proceso constituyente y pacto fiscal	121
2. Pacto fiscal y proceso autonómico	122
3. Pacto fiscal y estatuto autonómico departamental	124
4. Bases del pacto fiscal en el estatuto de Chuquisaca	126
Política fiscal. Evolución del gasto en género de gobiernos autónomos 2004-2013	135
1. Propuesta de una segunda metodología	143

PRESENTACIÓN

“En el contexto del pensamiento antihegemónico, el pensamiento feminista ha producido una teoría crítica que demuestra que los rostros de la dominación son múltiples y, por tanto, deben ser diversas las formas y los agentes de resistencia a ellos. Sacar a la luz la experiencia de las mujeres, sus aportes y su estar en el mundo, es por sí mismo un proceso constructor y ampliador de la emancipación. La histórica discriminación-opresión-explotación de las mujeres, como conjunto subalterno, cruza de manera percibida como natural todas las formas de dominación”¹.

América Latina, signado como el continente más desigual, es territorio de expresión de feminismos antihegemónicos, de resistencias y de procesos de construcción que nos permiten ver la igualdad como un horizonte posible.

Las desigualdades son múltiples y están relacionadas con diversos factores: políticos, económicos, sociales, culturales; es decir que las desigualdades tienen un carácter estructural e histórico, así como un origen étnico, de clase y de género.

Las reflexiones sobre las desigualdades de género y las propuestas en búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres, de feministas, académicas, activistas y mujeres de diferentes organizaciones no son recientes, son parte de discusiones y preocupaciones de muchos años, porque forman parte cotidiana de sus vidas. Desde diferentes lugares y miradas, venimos aportando con estudios y visibilizando y gestando procesos de incidencia política; proponiendo políticas públicas que permitan reducir las desigualdades de género laborales y de protección social; de acceso a los servicios públicos, al agua y a los recursos naturales; en la corresponsabilidad del trabajo del hogar y de cuidado; en la participación política sustantiva de las mujeres, en sus derechos sexuales y reproductivos, en la lucha contra la violencia y también mirando la política fiscal desde un enfoque de género.

1 Carosio Alba, *Feminismo y cambio social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2012.

Sin embargo, las necesidades y las propuestas feministas han sido poco comprendidas y frecuentemente postergadas, o se han delineado políticas fiscales que reproducen visiones tradicionales del rol de las mujeres en la sociedad, reforzando así las brechas de género, la división sexual del trabajo y las desigualdades entre mujeres y hombres, que han dejado intacto al patriarcado.

Las desigualdades de género aún son un desafío y por ello la Red boliviana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE), el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y una amplia alianza de organizaciones, instituciones y redes en el ámbito nacional, en el marco del proyecto de política fiscal y los derechos de las mujeres, iniciamos su análisis desde la investigación, los diálogos nacionales, el estudio de la base material del Estado Plurinacional de Bolivia, su política fiscal que abarca la estructura de los ingresos (cómo se financian las políticas públicas y quiénes contribuyen a esta financiación) y de la distribución del gasto público (a quiénes favorecen estas políticas públicas y con qué objetivo). Estos elementos son importantes para comprender el grado de compromiso con la equidad y contribuir a la construcción de la justicia fiscal con igualdad de género.

En un entorno normativo favorable a los derechos de las mujeres —con un artículo 323, parágrafo I, en la Constitución Política del Estado (CPE) que señala que “La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria”, cuya aplicación es un desafío— y un crecimiento económico sostenido durante una década, que ha permitido erradicar la pobreza extrema a poco más de la mitad —de 42,5% el año 2000 a 17,85% el 2014—, la reducción de las desigualdades sociales y de género continúa siendo un reto y lo será más debido al nuevo escenario económico de caída de los precios internacionales de las materias primas.

En ese contexto se inscribe el Cuaderno de trabajo 25: *Reflexiones feministas sobre política fiscal y desigualdades*. Se trata de cinco trabajos que, desde la mirada feminista y desde otras vertientes teóricas, abordan las desigualdades y su relación con las políticas fiscales. Este ejercicio de análisis de la política fiscal del Estado permite develar cuáles son sus prioridades, es decir a quiénes favorece y a quiénes promueve².

2 Lucía Frago, economista. México.

Los enfoques son diversos gracias a que el grupo está conformado por investigadoras e investigadores con formaciones disciplinarias diferentes, que aportan desde la mirada nacional y regional, y desde el bagaje teórico y metodológico.

El primer documento sobre *Política fiscal y desigualdad de género*, investigación de la REMTE realizada por Patricia Miranda, aborda con énfasis la política fiscal de Bolivia y el rol fundamental que podría jugar para alcanzar la equidad de género en el país, no solo desde lo establecido en la CPE, sino desde lograr cambios para que los instrumentos de la fiscalidad, como la forma de generación de ingresos, sean instrumentos de redistribución de la riqueza. Asimismo cuestiona algunas medidas de protección social para las mujeres que, si bien son efectivas en lo inmediato, son insostenibles en el largo plazo. En ese marco, también analiza la situación laboral de las mujeres y el desafío ineludible de generar empleos para ellas a fin de alcanzar la equidad y contribuir además al crecimiento económico.

Desigualdades y fiscalidad: Hacia una revisión de los principios de equidad para reducir las desigualdades de género, de Ana Tallada, contribuye a analizar, desde las relaciones de poder existentes, las interrelaciones entre las diferentes desigualdades, incluida la de género, y la fiscalidad, y plantea la necesidad de un sistema fiscal fuerte, eficiente y equitativo que incorpore propuestas desde una perspectiva feminista, para enfrentar y superar las desigualdades estructurales. Esto también implica contar con políticas redistributivas, construidas desde una visión de género y de derechos humanos, y que tengan como pilar la sustentabilidad de la vida. Agradecemos a la autora, al igual que a la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latinddad), por habernos permitido publicar su trabajo, realizado en el marco de la Campaña Global “Que las transnacionales paguen lo justo”.

Desigualdad: la agenda pendiente en América Latina y el Caribe de Pablo Andrés Rivero, responsable de campañas de Oxfam en Bolivia, nos permite acceder a información regional sobre las desigualdades y la pobreza. El autor hace énfasis en la posición de Oxfam, en sentido de que “la raíz de las desigualdades de género son las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. Esta concentración de poder ha garantizado una institucionalidad y unas determinadas relaciones sociales que reproducen, profundizan las desigualdades y garantizan el dominio y control sobre las mujeres y sus cuerpos”. Relaciona la superación de las brechas de género con la necesidad de justicia fiscal y tributaria.

El pacto fiscal, agenda pendiente del proceso constituyente de Liliana Sánchez es un análisis desde el ejercicio de la Asamblea Constituyente, que deja pendiente el pacto fiscal, entendido como un acuerdo económico, social y político entre Estado y sociedad civil sobre ingresos y gastos fiscales del nivel central y de las entidades territoriales autónomas, para mejorar la prestación y provisión de bienes y servicios a la población. Analiza también la propuesta del Estatuto Autonómico de Chuquisaca, como parte del ejercicio legislativo más importante y de inclusión en el debate de los asuntos fiscales.

Alejandro Saavedra, técnico del Servicio Estatal de Autonomías (SEA), en su trabajo sobre *Política fiscal, Evolución del gasto en género de los gobiernos autónomos departamentales (GAD) y municipales (GAM) durante casi una década*, y plantea una nueva metodología con la intención de lograr un mejor acercamiento al dato.

A partir de estas visiones, se refuerza la necesidad de contar con políticas redistributivas construidas desde la perspectiva de género, que tengan como pilar la sustentabilidad de la vida. “Desplazar el eje de atención de los procesos de ganancia del capital a los procesos de bienestar de las personas en sus diferentes dimensiones y subjetividades, relación entre humanidad y naturaleza”³.

Nuestro agradecimiento a las y los autores, a Latinddad, al SEA y Oxfam que han contribuido al debate y a esta publicación, así como a nuestras acciones y reflexiones colectivas, y a las mujeres en cada espacio del país y fuera de él.

Graciela Raquel López
Coordinación REMTE

3 Cristina Carrasco, economista. España.

Política fiscal y desigualdades de género

Patricia Miranda Tapia

1. INTRODUCCIÓN

Las desigualdades de género son consecuencia de los estereotipos tradicionales sobre el lugar y el papel que deben ocupar las mujeres en la sociedad, basadas en prejuicios y discriminaciones que se dan en diversos ámbitos.

Abordar la desigualdad de género de forma eficaz es clave para reducir las desigualdades sociales, que en nuestro país son grandes y, en general, son un fenómeno que se da en toda la región de América Latina.

Las políticas públicas pueden contribuir a la reducción de las desigualdades de género i) canalizando recursos a través de programas específicos destinados a las mujeres, ii) enfocando la forma de generación de ingresos fiscales como un instrumento redistributivo y iii) devolviendo a las mujeres su aporte y contribución al desarrollo¹ y a la economía, a través de empleo digno, acceso a la salud y educación, justicia, igualdad de oportunidades, una vida libre de violencia, entre otros.

La implementación de políticas fiscales y sociales en nuestro país tiene además el reto de afrontar el contexto actual de reducción de ingresos y las perspectivas de menor crecimiento, para garantizar los recursos necesarios hacia la implementación del nuevo plan de desarrollo económico y social², así como alcanzar los nuevos objetivos globales de desarrollo sustentable.

Este documento aborda con énfasis la política fiscal de Bolivia en cuanto a su generación y distribución, y los desafíos que pueden encararse hacia la sostenibilidad fiscal y la incorporación de criterios que contribuyan a la equidad de género. También aborda las limitaciones desde la distribución del gasto para que se adopte un enfoque de género en los presupuestos y los proyectos. Sin embargo, por el aporte de las mujeres a través de su trabajo no solamente a la recaudación tributaria sino también al desarrollo del país, se aborda también su situación en el mercado laboral y cómo la reducción de las brechas existentes puede contribuir además al crecimiento económico.

1 En este documento el término “desarrollo” se refiere a un concepto de otro modelo de desarrollo, bajo el enfoque de economía feminista que se oriente a la “sostenibilidad de la vida” como el centro de todo proceso social, político y económico.

2 Ver Anexo 1 con detalle de Pilares y metas enfocadas a la equidad de género.

2. CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL EN BOLIVIA

América Latina ha tenido un crecimiento sostenido del producto interno bruto (PIB) entre 2003 y 2012, hasta más del 5%, una tasa por encima de la registrada por los países emergentes y el G7. Sin embargo, en los últimos años, la desaceleración, en particular por la caída de precios de las materias primas, se ha ido sintiendo en la región y ya se han registrado crecimientos inferiores al 3%. Varios países de la región han reducido su nivel de pobreza, pero según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, a pesar de haber reducido la desigualdad, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, con un coeficiente de Gini de 0,56, seguido por África Subsahariana con 0,44³.

En este contexto regional, Bolivia también ha tenido un crecimiento importante del PIB, superior al 5%, e incluso alcanzó el mayor crecimiento de la región en los últimos tres años. Entre los indicadores económicos favorables se encuentran las cifras récord de reservas internacionales que alcanzaron el 40% del PIB (\$us 13.967 millones), haber multiplicado por cuatro sus ingresos fiscales en casi 10 años y logrado un superávit fiscal continuo entre 2003 y 2013.

Es expectable que esta favorable situación macroeconómica y fiscal se refleje en indicadores sociales también favorables, entre ellos, uno de los más destacados es que Bolivia superó ampliamente la meta 1 del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionada con la reducción de la pobreza extrema⁴ a la mitad, de 45,2 el año 2000 a 17,85 el 2014, no solo alcanzando la meta de 24,1, sino superándola.

3 Most Unequal on Earth, Finance & Development, International Monetary Fund, September 2015. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/lustig.pdf>

4 Porcentaje de bolivianos que viven con menos de Bs 365,5 al mes en el área urbana o menos de Bs 299 en el área rural, según cálculos de UDAPE al 2012.

Sin embargo, reducir la desigualdad sigue siendo un desafío para el país, si bien el coeficiente de Gini⁵ se había reducido de 0,60 el año 2000 a 0,46 el 2011, esta tendencia se ha revertido el 2013 llegando a 0,47⁶ y a 0,481⁷ el 2014.

5 El coeficiente de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

6 Memoria 2014 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

7 Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

3. DESIGUALDAD

La desigualdad se ha agravado en el mundo, la brecha entre las personas con mayor riqueza y las personas con menos recursos se está ampliando a niveles nunca antes vistos. Hoy en día, 62 de las personas más ricas del mundo poseen la misma riqueza que los 3.600 millones de personas más pobres del planeta, con una fortuna combinada de \$us 1.760 billones. De esas 62 personas, solo nueve son mujeres⁸. De acuerdo con otro estudio de Oxfam⁹, las estimaciones muestran que existirían 245 multimillonarios en Bolivia con cuentas de \$us 30 millones en el banco HSBC de Suiza, lo que hace visible la importancia de comenzar a analizar el surgimiento de riqueza extrema en el país.

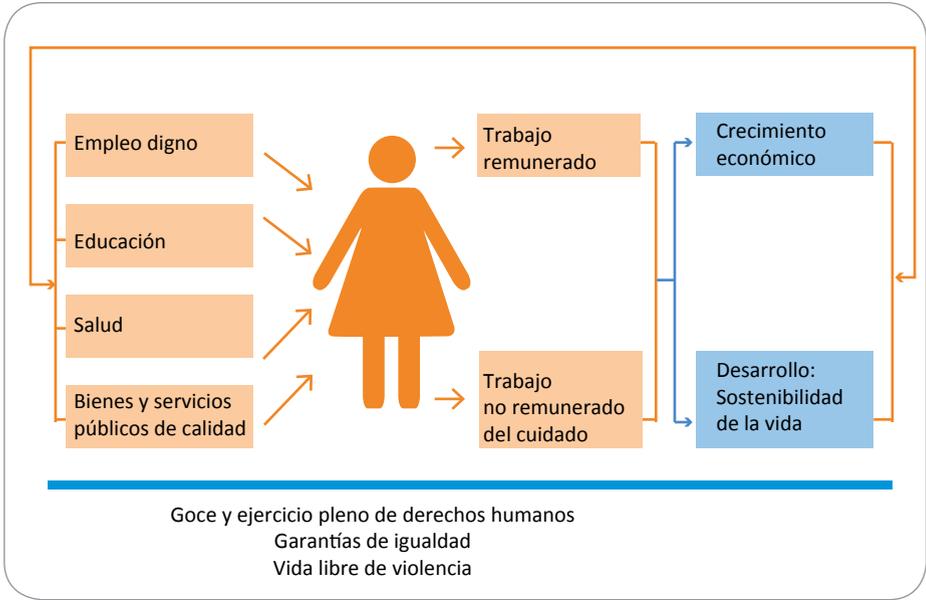
Estas desigualdades están conformadas también por las inequidades de género. Las mujeres conforman prácticamente alrededor del 50% de la población mundial; sin embargo, en diversos ámbitos son víctimas de diversas formas de inequidad, al no tener igualdad de oportunidades en el acceso a empleo, tenencia de la tierra, acceso a bienes y servicios públicos de calidad, al goce y ejercicio plenos de sus derechos, entre otros. Las mujeres todavía están marginadas a la naturalización del trabajo de reproducción biológica, sin medir el aporte a la economía y al desarrollo a través de su participación en el mercado laboral, así como desde el trabajo no remunerado del cuidado.

La forma en que se den las relaciones plasmadas en la Ilustración 1 puede reducir o generar aún más desigualdad y tener un impacto en cadena en las mujeres y en sus dependientes, dificultando sus posibilidades de movilidad social.

⁸ Oxfam, campaña Iguales.

⁹ Privilegios que niegan derechos, Oxfam, septiembre del 2015.

Ilustración 1. Relación de las mujeres con la economía



Fuente: Elaboración propia.

4. FISCALIDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO

Nos referimos a fiscalidad para hablar de la forma de generación de ingresos fiscales en un país y su distribución entre la población, pudiendo ser un poderoso instrumento redistributivo para contribuir a la equidad, bajo un enfoque de justicia económica, desde el ámbito global hasta el nacional y subnacional.

La política fiscal es un instrumento importante para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible y justo, para luchar contra la desigualdad y la pobreza¹⁰. En un contexto de diversas y profundas desigualdades, la fiscalidad puede ser un mecanismo para promover la equidad de género.

4.1 Generación de ingresos

4.1.1 Ingresos tributarios

Los ingresos fiscales son una de las principales fuentes de financiamiento del presupuesto público de un país y se componen principalmente de la recaudación de impuestos. Los impuestos pueden ser clasificados en dos grandes grupos: **directos** (a la riqueza) e **indirectos** (al uso de la riqueza). Los primeros son considerados como **progresivos**, porque gravan según la capacidad económica del contribuyente, y, los segundos, como **regresivos** porque gravan por igual a todos sin considerar su capacidad de pago. Esta diferencia puede tener un efecto distinto en el contribuyente, según su género, situación laboral, situación de los hogares y su composición, etc. Por tanto, las políticas tributarias no son neutrales a las características socioeconómicas de las personas, entre ellas el género.

En definitiva, los impuestos pueden transformarse en una herramienta distributiva cuando mejoran la inequitativa distribución del ingreso y la riqueza, cuando protegen a la población con menores oportunidades y cuando contribuyen a transformar las inequitativas relaciones de género.

¹⁰ Pazos, Moran María y Rodríguez Maribel. Fiscalidad y equidad de género, Documento de Trabajo N° 43, Fundación Carolina.

Los ingresos fiscales son la fuente de recursos más importantes de un país. La reciente Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha señalado la necesidad de realizar esfuerzos hacia la movilización de recursos internos para financiar los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) y estos recursos internos son precisamente los ingresos fiscales.

En Bolivia, los ingresos tributarios son los más importantes en materia fiscal, conformaron aproximadamente el 80% de los flujos de ingreso en el periodo 2005-2014¹¹ y se incrementaron especialmente a partir del 2005, con la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

Son tres los impuestos que mayores ingresos tributarios generan en el país, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), que en conjunto alcanzaron el 75% de la recaudación total el 2014.

En primer lugar, se encuentra el **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, que equivale al 32% del total de la recaudación tributaria, un impuesto considerado como indirecto y regresivo, porque tiene una alícuota fija que implica imponer un mayor esfuerzo a los contribuyentes de menor capacidad contributiva.

Esto puede observarse considerando los principios de equidad, vertical y horizontal, tributaria. El impacto de la generación de desigualdad, en un ámbito de *equidad vertical*¹², se entiende cuando personas con distintos niveles de ingreso pagan el mismo porcentaje de impuestos por la compra de un bien. Por ejemplo la compra de una pequeña cocina por un valor de Bs 400 tributaría un IVA de Bs 39. Para una persona con un ingreso mensual de Bs 20.000 este impuesto representa el 0,3% de su salario; sin embargo, para una persona con un ingreso mensual de Bs 1.678 (el salario mínimo en Bolivia), el pago de este impuesto representa el 3,1% de su salario. Queda demostrado que la segunda lleva una mayor carga sobre sus ingresos por el mismo impuesto.

11 Considerando como los principales ingresos: tributarios, donaciones y deuda externa, a partir de la información de la Memoria Anual 2014 del MEF.

12 Eso implica que a medida que incrementan los ingresos de los individuos, estos son sujetos de una mayor carga impositiva.

Este impacto sobre quienes tienen un menor nivel de ingreso, se hace más evidente en las mujeres, porque tienen salarios inferiores respecto a los hombres, un fenómeno que se da en todas las economías y que se aborda en el punto 5.1. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) proyecta que, al ritmo actual, la brecha salarial de género no se cerrará hasta dentro de 70 años.

Por otra parte, también se puede dar desigualdad en el ámbito de la *equidad horizontal*¹³, cuando se tributa según la capacidad contributiva; pero ciertos factores de exenciones y créditos fiscales pueden beneficiar más a algunos contribuyentes. Por ejemplo, un trabajador asalariado puede descargar el pago de IVA en su consumo a través de su descargo de facturas con el RC IVA; sin embargo, trabajadores no asalariados —independientes o del sector informal— no pueden descargar su tributación al IVA por esta vía, situación que varía según los otros tributos que estos realicen por otras vías o en la medida en que evadan el pago.

Al ser las mujeres quienes más representatividad tienen en sectores como el informal, puede considerarse como uno de los segmentos menos beneficiados por este tipo de exenciones. Según la OIT, el sector informal en Bolivia aglutina aproximadamente al 70% de la población económicamente activa; el 87,1% de los jóvenes están en este sector, lo que coloca al país con el índice más alto de desempleo juvenil en la región. Por otra parte, según la Fundación Fautapo, el 65% de las mujeres ocupan el mercado informal —en comparación al 57% de los hombres— además de ocupar solo el 15% del mercado formal.

Bajo el supuesto de que las mujeres, sobre todo quienes son jefas de hogares monoparentales, tienen una estructura de gasto compuesta más por alimentos, educación y salud, el IVA que pagan por bienes y servicios relacionados con estos ámbitos afecta más a su disponibilidad de ingresos.

Estos son los principales aspectos que explican cómo la regresividad del IVA puede generar desigualdades según el nivel de ingreso del contribuyente, las posibilidades de acceso al mercado laboral formal para gozar de exenciones y la composición de su gasto personal. Entre estas desigualdades se visibilizan las brechas de género.

13 Se centra en que dos individuos naturales o jurídicos que perciben ingresos reales equivalentes, sin importar la fuente, deberían ser tratados de la misma manera en cuanto a su obligación/carga tributaria.

En segundo lugar, se encuentra el **Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)**¹⁴ que el 2014 generó el 24% de las recaudaciones tributarias. El incremento de los ingresos fiscales por la explotación de hidrocarburos se debe principalmente a la creación del IDH, que grava con el 32% el valor de los hidrocarburos producidos, hecho que surge de la profunda crisis política y social entre 2000 y 2005, y de la demanda social de mayor participación estatal en los ingresos generados por este sector. Hasta entonces, las empresas petroleras estaban obligadas a pagar un 18% por concepto de regalías; la creación de este impuesto ha permitido al Estado quedarse con al menos el 50% del valor de los hidrocarburos producidos. Este hecho convierte al IDH en uno de los mejores ejemplos de generación de impuestos directos por la explotación de recursos naturales no renovables en países primario exportadores.

En cuanto al impacto en la equidad de género, se observa que el sector hidrocarburiífero es intensivo en la inversión de capital y no así en mano de obra, por lo que no se constituye en generador de nuevos empleos y oportunidades, lo que repercute también en menores oportunidades de acceso a nuevas fuentes laborales para las mujeres.

Finalmente, el tercer impuesto en importancia es el **Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE)**, que contribuye con el 19% de los ingresos tributarios e incluye a empresas pequeñas, medianas y grandes. Este es un impuesto a la renta únicamente de las empresas. A diferencia de otros países de la región y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Bolivia no tiene un impuesto a la renta personal, mecanismo que podría favorecer el incremento del universo tributario.

Al no existir un registro sobre la propiedad de empresas con diferenciación de género no es posible identificar la proporción y evolución de nuevos emprendimientos generados por mujeres, que se constituyan en empresas que aporten a este impuesto.

Las características de los impuestos más importantes en el mercado interno en Bolivia (IVA, IUE) muestran la existencia de sesgos de género implícitos, pero no explícitos; esto significa que no hay exenciones o beneficios fiscales atribuibles

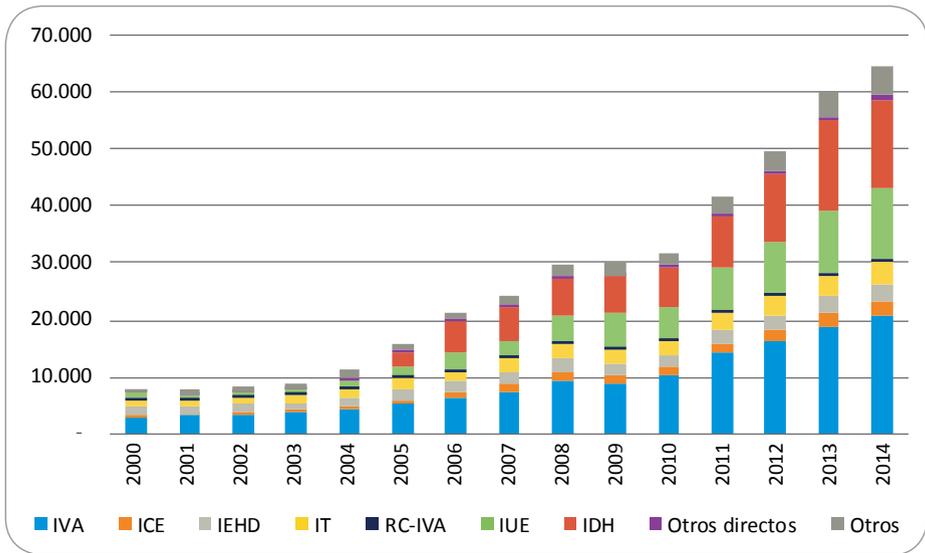
14 Creado mediante la Ley de Hidrocarburos N° 3058 de mayo del 2005.

en función a circunstancias personales como ser las cargas familiares, jefatura única del hogar, hijos e hijas, o grado de minusvalía¹⁵.

Los demás impuestos que destacan en el país son el Impuesto a las Transacciones (IT) con una participación del 7%, Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) con 5%, el Impuesto al Consumo específico (ICE) con 5%, Régimen Complementario al IVA (RC-IVA) 1%, Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) 1% y el Impuesto a la Venta de la Moneda Extranjera (IVME) con 1% (Ver Anexo 2 con detalle de impuestos).

La figura 1 muestra la composición y evolución de todos los impuestos, e identifica la importancia del IVA, IDH, IUE, principalmente.

Figura 1. Recaudación tributaria por tipo de impuesto 2000-2014
(En millones de Bs)



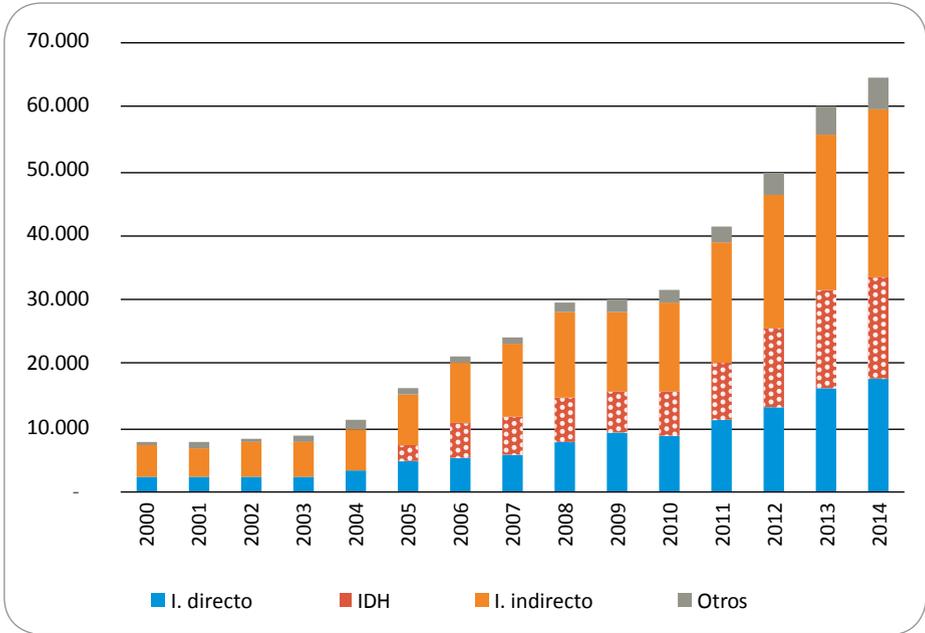
Fuente: Elaboración propia con datos del SIN.

Nota.- Datos en millones de bolivianos disponibles en el Anexo 3.

¹⁵ Coello Raquel y Fernández Silvia. Política fiscal y equidad de género en Bolivia, ONU Mujeres, 2014.

Como se observa en la Figura 2, sin considerar el IDH (barra punteada), el sistema tributario en Bolivia es regresivo, puesto que la mayor parte de los impuestos del mercado interno son indirectos.

Figura 2. Recaudación tributaria por tipo de impuesto 2000-2014
(En millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIN.

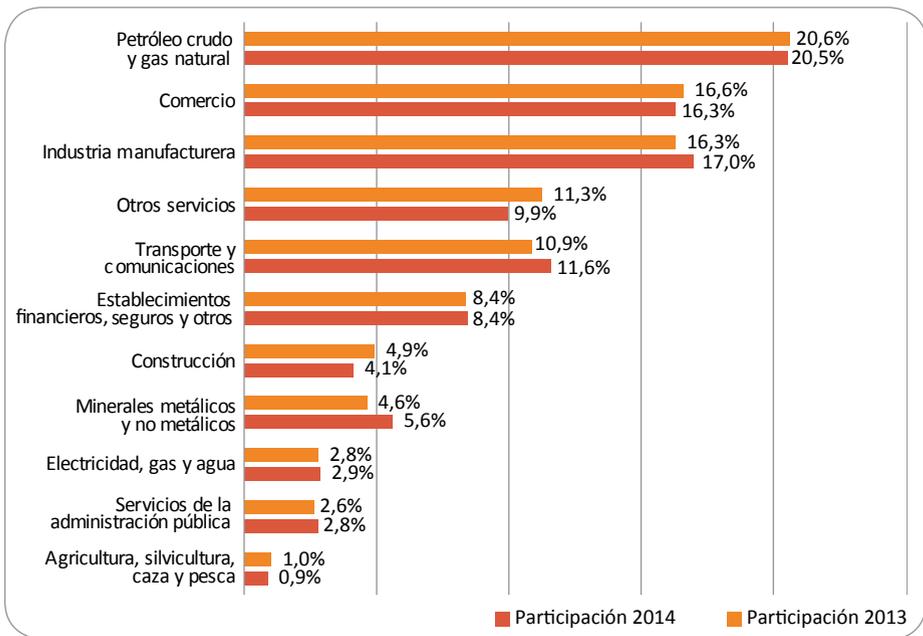
Respecto al esfuerzo de los contribuyentes en el pago de impuestos, la presión tributaria¹⁶ promedio en los países de América Latina es de 21% y de los países de la OCDE es superior al 35%. La presión tributaria en Bolivia ha ido creciendo, el 2014 llegó a 21,4% sin considerar el IDH (con IDH llega a 28,3% y sería el cuarto en la región). Se registra una mayor presión tributaria en la Paz con el 20,9% y en Santa Cruz con el 19,7%.

16 La presión tributaria es un indicador cuantitativo que relaciona los ingresos tributarios de una economía y el producto bruto interno (PBI). Permite medir la intensidad con la que un país grava a sus contribuyentes a través de tasas impositivas.

4.1.2 ¿Quiénes tributan más en el mercado interno?

En un análisis global de todos los impuestos *por sector*, la recaudación tributaria del mercado interno, es decir sin considerar el IDH e IEHD, tiene con mayor representatividad a los sectores petróleo crudo y gas natural (20,6%), seguido de comercio (16,6%), industrias manufactureras (16,3%), servicios (11,3%) y transporte y comunicaciones (10%), como se observa en la Figura 3¹⁷.

Figura 3. Participación en la recaudación de mercado interno por sector
(Expresado en porcentaje)



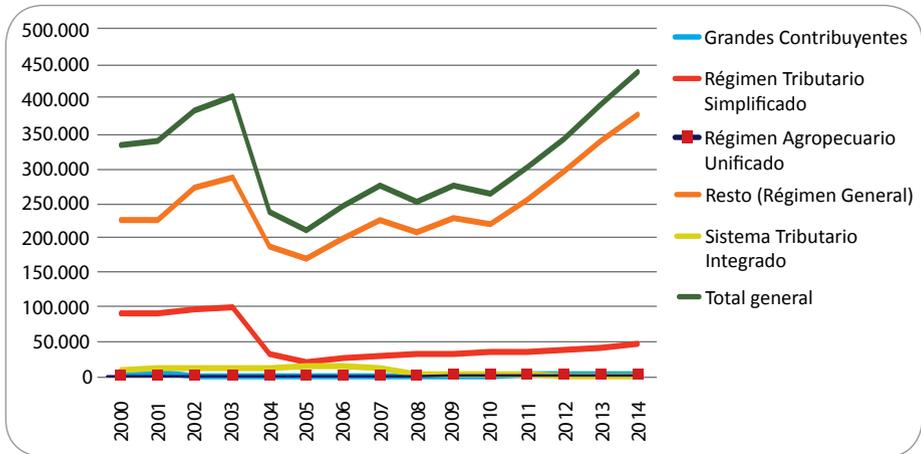
Fuente: Memoria 2014 del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN). Asimismo, a objeto de revisar la recaudación en el mercado interno (descontando el IDH y el IEHD), un análisis sectorial *por tipo de impuesto*, entre los dos más importantes, nos muestra que en el IVA tributan en mayor proporción comercio (20%), petróleo, crudo y gas natural (12%), servicios a las empresas (10%) y comunicaciones (9%). En el caso del IUE, son los sectores del petróleo crudo y gas natural (18,2%), comercio (12,7%), servicios financieros (8,3%) y bebidas (4,8%), entre los más importantes¹⁸.

17 Memoria del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) 2014.

18 Boletín SIN N° 5.

En un análisis **por tipo de contribuyente**, el Padrón General de Contribuyentes refleja que el 86,5% de los contribuyentes pertenecen al régimen general¹⁹ con más de 350.000 contribuyentes de un total de 438.000 (Figura 4); el 10,7% pertenecen al régimen tributario simplificado y el 1% a los grandes contribuyentes. Sin embargo, los grandes contribuyentes pagan el 82,1% de las recaudaciones, el régimen general el 17,8% y las demás clasificaciones menos del 0,1%. Al profundizar en esta composición, se observa que son 100 las principales empresas que pagan más impuestos en el país y que generan el 71,1% de la recaudación total; es más, de ellas son 10 las que aportan con más del 50%: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), YPFB Refinación S.A., Cervecería Boliviana Nacional (CBN), YPFB Andina S.A., BG Bolivia Corporation Suc. Bolivia, YPFB Chaco S.A., PAE EYP Bolivia Limited S.A., Repsol EYP Bolivia S.A., Telefonía Celular de Bolivia S.A., y Embotelladoras Bolivianas Unidas S.A.²⁰.

Figura 4. Evolución del padrón de contribuyentes
(Expresado en número de contribuyentes)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIN.

Nota.- El régimen agropecuario unificado y los grandes contribuyentes se sobreponen en el gráfico por tener valores cercanos.

¹⁹ Personas naturales, empresas unipersonales y personas jurídicas que poseen número de identificación tributaria (NIT).

²⁰ Según el SIN, el 2014 fueron desplazadas empresas mineras como Minera Paititi y Sinchi Wayra por efecto de la caída de los precios internacionales.

Con este análisis, se evidencia que el sector de petróleo y gas natural ha concentrado poco más del 50% de la recaudación total del 2014, considerando las recaudaciones en el mercado interno y los impuestos propios del sector. “Este sector reúne a los contribuyentes que han efectuado el mayor pago de impuestos, siendo los pagos por concepto de IVA e IUE más del 90% del aporte de este grupo” (Memoria del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) 2014).

En un análisis regional **por departamentos**, los que más tributan son Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, que llegan al 92% de la recaudación tributaria del mercado interno.

En suma, la recaudación en Bolivia tiene una alta dependencia del sector hidrocarbúfero (mediante el IDH, IEHD, IVA, IUE), de 100 empresas (de entre los más de 438.000 contribuyentes) y del eje troncal del país.

Como ya se mencionó, en estas estadísticas no existe un registro de contribuyentes con una clasificación por género para identificar el número de mujeres emprendedoras que son propietarias de su empresa y tienen a su nombre el registro del número de identificación tributaria (NIT).

Adicionalmente, debe considerarse la existencia de sectores que no tributan y que conforman un segmento heterogéneo entre sus niveles de ingreso y capacidad de contribución, constituido básicamente por el sector informal de la economía.

4.1.3 Exenciones y otros beneficios

El régimen tributario plantea una serie de *exenciones* (eliminación del pago de impuestos), *deducciones* (que reducen el pago del impuesto) y *devoluciones* (como la devolución impositiva al sector exportador). Por ejemplo, se dan exenciones a algunas actividades favoreciendo con IVA al servicio de transporte internacional de empresas bolivianas, venta de minerales y metales en su primera fase de comercialización, actividades en el sector financiero como la compra venta de valores a través de la bolsa de valores, ganancias de capital y rendimientos de inversiones en procesos de titularización, operaciones de arrendamiento financiero de bienes inmuebles realizadas por empresas de arrendamiento financiero y entidades de intermediación financiera, transferencia de portafolios de mercado de valores, actividades bursátiles en general, importaciones definitivas de bienes

o equipos para la instalación de plantas de industrialización de hidrocarburos, importación de libros, periódicos y revistas en versión impresa, entre otros.

Estas exenciones están orientadas a determinados grupos de contribuyentes, ya sea porque no soportan la carga económica del tributo o para impulsar las operaciones de determinado sector. Sin embargo, algunas actividades beneficiadas con IVA cero, como ser venta de minerales, transporte y operaciones del sector financiero, tienden a tener en menor porcentaje la participación laboral de mujeres.

Estas exenciones no contemplan ningún sesgo de género; el no tomar en cuenta las circunstancias personales vinculadas a la reproducción de la vida y las responsabilidades de cuidado (número de hijos, personas con discapacidad y adultas mayores, etc., que están a cargo del contribuyente) en la definición de la contribución tributaria de las personas naturales en los impuestos directos, puede conllevar también sesgos implícitos de género, puesto que es la mujer quien generalmente encabeza los hogares monoparentales y suelen tener mayoritariamente a su cargo el cuidado y mantenimiento de las hijas e hijos y de las personas mayores. En consecuencia, las mujeres no solo tienen una media de ingreso menor a los hombres (ver punto 5.1), sino que también le dedican una mayor cantidad de su ingreso al cuidado y la reproducción de la vida, tanto propia como de familiares y allegados (ver el punto 5.4 sobre trabajo no remunerado).

4.1.4 Evasión, elusión, paraísos fiscales

Por otro lado, la fiscalidad también tiene un problema que se da en otros países de la región y otras regiones, que es la evasión y la elusión. La evasión se refiere a acciones ilegales para evitar el pago de impuestos; en cambio, la elusión se refiere a conductas para evitar el pago de impuestos, utilizando para ello maniobras o estrategias permitidas por la misma ley o por los vacíos de esta y, por tanto, no es estrictamente ilegal.

Esto también está relacionado con los flujos financieros ilícitos, por ejemplo riqueza que es trasladada a paraísos fiscales²¹ donde no tributan o tributan poco. Se

21 Los paraísos fiscales o jurisdicciones *offshore* se refieren a un territorio o Estado que aplica un régimen tributario especialmente favorable a los ciudadanos y empresas no residentes, que se domicilien a efectos legales en el mismo, como ser una exención total o una reducción muy significativa en el pago de los principales impuestos, además de estricto cumplimiento al secreto bancario y la protección de datos personales.

calcula que los flujos ilícitos que salen de los países en desarrollo alcanzan a \$us 1.000 millones, equivalente al 10% del PIB²². De acuerdo a estimaciones de un estudio²³ de Tax Justice Network, la evasión fiscal en Bolivia el año 2011 habría producido pérdidas calculadas en \$us 3.727 millones, equivalente a casi el 19% del PIB en ese año. Se puede inferir que este estudio hace referencia al sector informal de la economía boliviana, cuya conformación es heterogénea en cuanto a su capacidad económica y capacidad de contribución, por lo que es necesario encarar una ampliación de la base tributaria.

Por otro lado, experiencias de otros países muestran que las empresas multinacionales tienen una serie de mecanismos para evitar el pago de impuestos en los países donde operan sus empresas subsidiarias, inoperancia e insuficiencia de los mecanismos de control internos de las administraciones tributarias, reforzada por los vacíos de la regulación internacional, tratados internacionales perjudiciales, opacidad del sistema financiero y ausencia de mecanismos integrales de cooperación y coordinación fiscal a escala regional o subregional. Bolivia no tiene una gran presencia de empresas multinacionales como otros países de la región; los sectores con mayor presencia de empresas extranjeras son hidrocarburos, minería, agroindustria y transportes y logística, y aunque algunos sectores están más regulados que otros, la perspectiva de que el país busque captar mayor inversión extranjera muestra la necesidad de encarar aspectos de regulación, normativas y su contribución al desarrollo más allá del cumplimiento de obligaciones tributarias²⁴.

22 Ortiz, Isabel; Cummins, Matthew y Karunanethy, Kalaivani. Fiscal Space for Social Protection Options to Expand Social Investments in 187 Countries, ILO 2015.

23 Cost of Tax Abuse, Tax Justice Network, 2011. El estudio hace un cálculo de cuánto pierden los países por el no pago de tributos a raíz de la economía informal, refiriéndose a esta como la producción legal basada en el mercado, que deliberadamente es escondida de las autoridades públicas para evadir el pago de impuestos, evitar el pago de contribuciones a la seguridad social, evitar cumplimiento de normas laborales como el pago de salario mínimo u horas extras, o para evitarse trámites administrativos. El estudio no considera a las actividades ilegales.

24 Ante la mayor presencia del sector privado en el desarrollo para financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha planteado en espacios internacionales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) la implementación de los principios rectores de derechos humanos y empresas http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf y el cumplimiento de los convenios internacionales de la OIT y la ONU respecto al ámbito laboral y a la consulta previa.

4.1.5 Conciencia tributaria, fiscalización y cobranza coactiva

La evasión es un obstáculo para el desarrollo, para el crecimiento equilibrado y, en general, para el enfoque de justicia en el que se debiera basar el sistema tributario. La evasión, al disminuir la cantidad de recursos fiscales recaudados por el Estado, reduce el espacio fiscal disponible, por lo que el Estado llega a tener menores recursos.

La evasión puede modificar el impacto distributivo buscado por la legislación tributaria y afecta a la equidad horizontal, porque individuos con la misma capacidad de pago no afrontan la misma carga tributaria, ya que los evasores terminan pagando menos impuestos que aquellos contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias. También afecta a la equidad vertical, ya que las personas con mayor capacidad contributiva suelen tener más oportunidades de acceder a asesorías profesionales que muchas veces promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento.

La estrecha base imponible demuestra la necesidad de encarar políticas, de generar una conciencia tributaria en el país, un aspecto que además está directamente relacionado con la devolución que el contribuyente identifique en cuanto al acceso a bienes y servicios públicos de calidad.

Como parte de la política de incremento de las recaudaciones, el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) ha reforzado su política de fiscalización y operativos coercitivos. La tasa de incumplimiento del IVA se ha reducido de 45% el 2005 a 17,9% el 2013 (SIN, 2014); sin embargo, se percibe al mismo tiempo una sensación de desprotección de parte de los contribuyentes durante estos procesos.

4.1.6 Sostenibilidad de los ingresos fiscales

Entre las fuentes generalmente disponibles para el financiamiento del desarrollo de un país, los ingresos fiscales son los que mayor sostenibilidad pueden proporcionar para garantizar políticas de mediano y largo plazo; los demás recursos como las donaciones y la deuda ya no son fuentes con la misma disponibilidad que en el pasado. Las donaciones tienen perspectivas de irse reduciendo, por la crisis de los países donantes, por el hecho de que

Bolivia está clasificada como país de ingreso medio²⁵ y por la priorización hacia otras regiones y países. La deuda, por otra parte, va siendo cada vez menos concesional, es decir en condiciones comerciales, a tasas más altas y plazos de vencimiento más cortos.

Por lo tanto, políticas de reducción de la desigualdad, de protección social, de equidad de género, de empoderamiento de las mujeres, pueden tener más posibilidad de ser implementadas con el financiamiento de fuentes sostenibles, como son los ingresos de la recaudación tributaria.

Bolivia ha sido un país históricamente extractivo. A partir del incremento de los precios de las materias primas el año 2005, sumado a la creación del IDH, Bolivia ha acrecentado su dependencia de la exportación de hidrocarburos y, aunque en menor medida, también de la exportación minera, dependiendo en ambos casos de los precios internacionales; la caída de estos, desde el 2015, influirá en menores recursos a nivel nacional y subnacional y pondrá en riesgo la inversión en políticas sociales, por ejemplo, con menos recursos disponibles para destinarlos al cumplimiento de la Ley N° 348²⁶, Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia.

La inversión pública y la inversión extranjera directa han priorizado la canalización de recursos hacia el sector extractivo, “reprimarizando” la economía, con menos interés por financiar a sectores productivos como el de agricultura y manufactura, que generan más empleo.

En este contexto, la diversificación de la matriz productiva es necesaria, no solo para generar más empleo, sino también para generar ingresos sostenibles que permitan financiar políticas sociales; más aún por la dependencia de la volatilidad de los precios internacionales de materias primas.

La sostenibilidad ya se podría ver afectada. Tras un crecimiento sostenido en la recaudación tributaria, que se multiplicó por cuatro en los últimos 10 años, de

25 Bolivia es clasificada como país de ingreso medio bajo por tener un PIB *per cápita* que supera los \$us 1.000.

26 “...Entre el 25% y 30% de sus recursos de seguridad ciudadana a casas de acogida, asistencia legal y protección a mujeres en situación de violencia...” (Decreto Supremo N° 2145, artículo 13; disposición que reglamenta la Ley N° 348).

manera coincidente con el periodo de altos precios de las materias primas, en septiembre de 2015 el SIN ya informó de una reducción del 5% de los ingresos tributarios a raíz de una disminución del 27% en la recaudación por IDH, en especial por la caída del precio internacional del barril de petróleo²⁷.

4.1.7 Principales conclusiones y desafíos en política tributaria

Del análisis realizado, se concluye que el sistema tributario del país no está plenamente concebido como un instrumento redistributivo y de reducción de las desigualdades, por ser un sistema regresivo en la recaudación del mercado interno, donde el principal impuesto de recaudación —el IVA— presenta inequidades a nivel horizontal y vertical, y profundiza la desigualdad entre diferentes grupos poblacionales según sus oportunidades de acceso a un empleo formal, su nivel de ingresos, patrones de consumo y las circunstancias personales (por ejemplo, hogares monoparentales); ocasiona, además, desigualdades de género.

El sistema tributario actual no contempla sesgos explícitos de género, no visibiliza los impactos de las políticas de recaudación sobre las mujeres y no genera información estadística que permita conocer la participación de las mujeres en los diferentes impuestos y regímenes.

Al mismo tiempo, se identifica que al ser un país principalmente exportador de materias primas, la dependencia de impuestos relacionados con las industrias extractivas, en particular hidrocarburos, y la dependencia de un número reducido de empresas que tributan en mayor proporción, pone en riesgo la sostenibilidad fiscal de largo plazo ante cambios en factores externos, como los precios internacionales. En este sentido, se identifica que los sectores de la economía que más tributan no son precisamente los que más empleo generan; y si bien la fiscalización tributaria se efectiviza sobre los contribuyentes registrados, existen sectores que no tributan y no forman parte del universo tributario.

Es parte de la política tributaria velar por la generación y sostenibilidad de los ingresos, porque mayores ingresos fiscales y sostenibles pueden permitir un ma-

27 http://hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=178889&tit=impuestos_recaud%C3%B3_bs_2.748_mm_menos

yor espacio fiscal para destinar recursos a la inversión en políticas sociales, como ser la protección social y programas que promuevan la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres.

La política tributaria en Bolivia tendrá además que emplear las medidas para cumplir con la Constitución Política del Estado, como ser el “deber de bolivianos y bolivianas de tributar en proporción a su capacidad económica, conforme con la ley” (art. 108, numeral 7) y el establecimiento —como competencia exclusiva del nivel central del Estado— de una política fiscal que, en el ámbito tributario, debe estar basada en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria (art. 323).

Este análisis demuestra la necesidad de encarar una reforma en el sistema tributario, para darle una mayor sostenibilidad a los ingresos fiscales del país en un horizonte de mediano y largo plazo y, por ende, una mayor sostenibilidad a las políticas sociales. Esta reforma debería considerar además factores que permitan instalar una equidad de género.

Se identifican recomendaciones de políticas generales de generación de ingresos y recomendaciones específicas con relación a cómo contribuir desde este ámbito a la reducción de la desigualdad de género.

Recomendaciones generales en la política de generación de ingresos:

- Implementar una reforma fiscal hacia un sistema tributario progresivo: La introducción de un impuesto a la renta de personas naturales es un tema delicado y sensible en Bolivia, el análisis de su creación e implementación debería tener algunas consideraciones: i) no ser introducido como un impuesto al salario, sino a todo tipo de ingreso personal que no esté sujeto al IUE; ii) ampliar la base tributaria y no centrarse únicamente en gravar al sector asalariado por las limitaciones de control de las administraciones tributarias, encarando un proceso de empadronamiento a todas las personas naturales como un mecanismo de ir incorporándolos al sector formal; iii) incorporar criterios de aplicabilidad por escalas, aplicando menores alícuotas a los menores ingresos; iv) realizar estudios para la mejor implementación de un impuesto de esta naturaleza, de manera que garantice progresividad,

pero al mismo tiempo que la opción por cobrar altas tasas sea compensada con la ampliación de la base tributaria.

- Un impuesto de esta naturaleza implicaría la eliminación del RC-IVA y el desequilibrio horizontal que este genera.
- Reducción de exenciones: Las exenciones tributarias significan menores ingresos tributarios para los niveles central y subnacional, por lo tanto su implementación debe ser evaluada en términos del gasto tributario que representan y la efectividad del propósito para el cual son establecidos. Varios de los sectores beneficiados con exenciones han tenido un crecimiento importante y es posible que su capacidad de contribución haya variado y, según el volumen de sus operaciones, puedan ser plausibles de un cambio en la norma impositiva. Por lo tanto, sería importante que la autoridad tributaria evalúe la pertinencia de la vigencia de determinadas exenciones.
- El gran desafío es disminuir el alto porcentaje de informalidad que existe y que genera una competencia desleal para los agentes económicos formales, pero que además no es capaz de generar empleo digno y garantizar derechos de los trabajadores, incluso el ejercicio de derechos humanos. La ampliación del universo tributario es crucial en el marco de una justicia fiscal. El 70% de la población económicamente activa (PEA) corresponde al sector informal y aunque las mujeres tienen una mayor participación, la heterogeneidad de este sector puede comprender desde pequeños emprendimientos hasta grandes negocios, con casos donde hay incluso una salida voluntaria del sector formal para evadir impuestos y regulaciones, aun teniendo capacidad de contribución; pero también hay otro segmento que no tiene otra opción a la informalidad para acceder a un ingreso. En este marco, son necesarios mayores esfuerzos desde la administración tributaria para incorporar a nuevos contribuyentes según su capacidad de contribución.
- Ante la dependencia de los ingresos del sector hidrocarburífero y la caída de los precios de las materias primas, es evidente la importancia y urgencia por acelerar un cambio en la matriz productiva actual. La diversificación de la matriz productiva es un desafío no solo para Bolivia, sino para varios países de la región y sería el factor que contribuya a la generación de ingresos sostenibles y a la generación de empleo.

- Gestión tributaria y defensa del contribuyente:
 - i) Los desafíos aquí planteados, así como las tareas recurrentes de la administración tributaria, requieren de un gran fortalecimiento a la gestión tributaria, para abordar una reforma que considere criterios de progresividad, para realizar la fiscalización y control de la contribución, así como para acciones de educación y conciencia tributaria.
 - ii) Es necesaria la generación de nuevas capacidades en la administración tributaria para casos de evasión y elusión de empresas multinacionales, que es probable se incrementen en número y sectores de operaciones ante la política de atracción de capitales extranjeros al país. La existencia de acciones de articulación entre oficinas de administración tributaria a nivel de región de América Latina también puede constituirse en una fortaleza y fuente de información al ser las mismas empresas multinacionales las que operan en distintos países de la región.
 - iii) Las acciones de fiscalización y cobranza coercitiva han generado no solo una sensación de injusticia en los contribuyentes, sino que, ante la inexistencia de instancias de protección, han resultado en fuertes impactos en su economía. Los reclamos sentidos surgen de contribuyentes asalariados, microempresarios y otros sectores, que ya han ido planteando la necesidad de una instancia de defensa del contribuyente. En este contexto, es necesario equiparar las relaciones entre las administraciones tributarias y los contribuyentes a través de una instancia respecto de los derechos y obligaciones²⁸.

Recomendaciones de políticas de generación de ingresos que pueden contribuir a reducir la desigualdad de género:

- Implementar criterios de progresividad: Con relación al IVA, el impuesto más importante en términos de recaudación y al mismo tiempo el más regresivo, podría analizarse, como en algunos países de la región y el mundo, la implementación de políticas de reducción de la tasa impositiva para los artículos

²⁸ Ugarte, Leonardo. El Sistema Tributario en Bolivia, Análisis y propuestas para una reforma, Fundación Jubileo.

esenciales de la canasta familiar y medicamentos, que ocupan generalmente la mayor porción del gasto de las mujeres, según sus patrones de consumo, más aún en hogares monoparentales. La aplicación en Bolivia tendría algunas connotaciones, sobre todo en lo referido a la canasta familiar, puesto que una parte de los alimentos es adquirido en el mercado informal y desde ya no tributa IVA; por otro lado, se requeriría la aplicación de controles, como límites de compra.

- Exenciones y beneficios que favorezcan a la equidad de género:
 - i. La creación y aplicación de un impuesto a la renta de las personas naturales podría considerar deducciones respecto a gastos que generalmente son asumidos por las mujeres, más aún en casos de hogares monoparentales, como educación, salud, cuidado (guardería), gasto alimentario y cargas familiares (número de dependientes, grado de minusvalía, ancianos sin pensión, etc.).
 - ii. Podrían aplicarse beneficios fiscales a empresas que cuenten con centros de cuidado infantil, que otorguen becas a la escolarización de los hijos e hijas, y que demuestren equidad de género en sus contrataciones y planillas salariales.

4.2 Distribución del gasto público

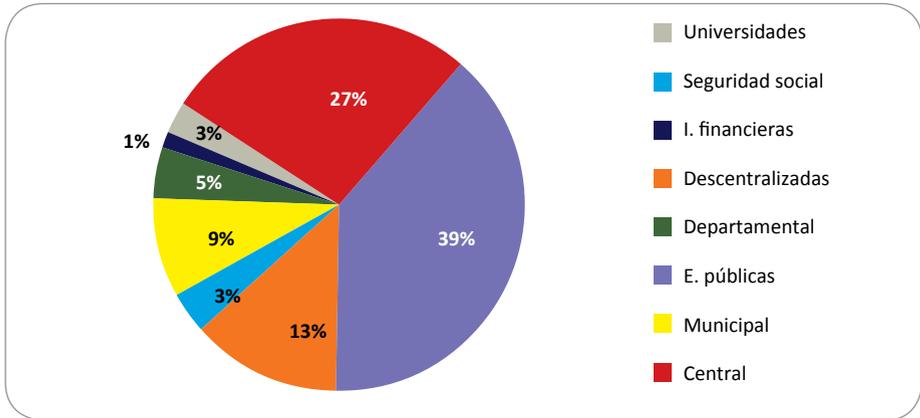
4.2.1 El presupuesto público

Las políticas públicas de un país se ven reflejadas en el presupuesto; la forma en que se distribuye el gasto es una muestra de las prioridades de cada gestión, de manera que es un instrumento importante para reducir la desigualdad o profundizarla. En Bolivia, al hacer un análisis del presupuesto público *per cápita*, se observa que las regiones cuentan con diferentes niveles de recursos; por ejemplo, el extremo superior es Tarija, que tiene un ingreso por habitante 30 veces mayor al de La Paz, situación que puede ir generando desigualdades entre diferentes regiones del país en términos de calidad y acceso a servicios como educación, salud, etc.

La ejecución del presupuesto general se da desde la administración central, departamental y municipal, y desde las empresas públicas, entidades descentrali-

zadas, instituciones de seguridad social, universidades públicas e instituciones financieras. Como se observa en la Figura 5, el presupuesto 2016 refleja que las empresas públicas y el nivel central son los ejecutores más importantes, con un 63,6%, y en menor proporción se encuentran los niveles subnacionales (15%).

Figura 5. Presupuesto general total 2016 por nivel de gobierno
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP).

El gasto público se compone básicamente de gasto corriente y gasto de inversión. Los gastos corrientes han sido por lo general mayores a los gastos de inversión, en una proporción de 64,6% a 35,4%²⁹. Es complejo realizar un análisis de presupuesto sensible al género desde el gasto corriente, que está compuesto principalmente por servicios personales, por ejemplo, los sueldos del sector salud, educación y defensa en el nivel central, y por los gastos de funcionamiento en los niveles subnacionales.

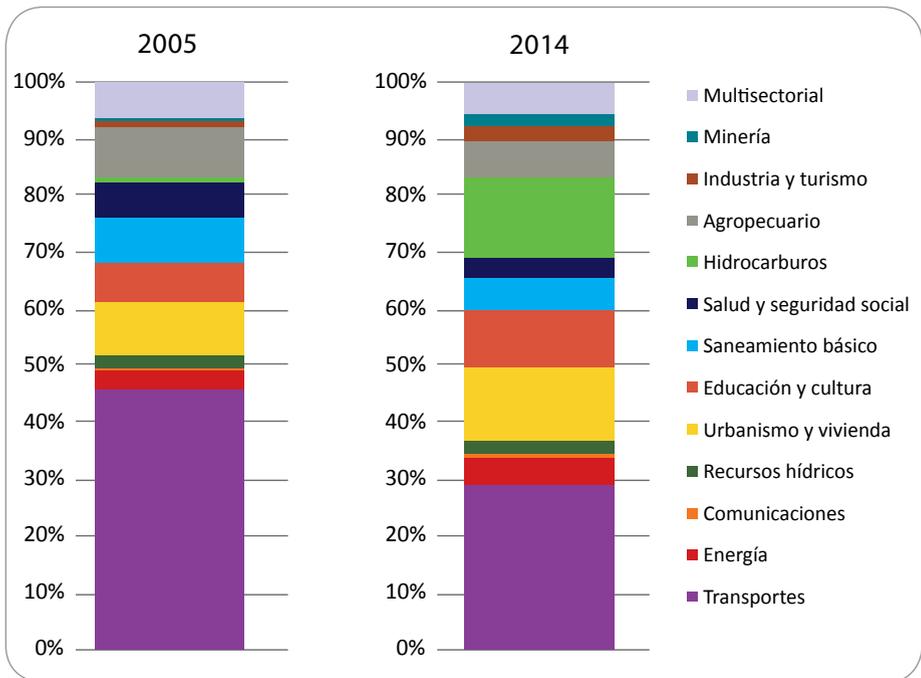
Si nos referimos solamente a los gastos de inversión pública, la administración subnacional –gobiernos y municipios– toma un poco más de importancia con casi un 44% de participación, el nivel central con 21,1% y empresas públicas con 18,6%.

²⁹ Memoria MEFP 2014.

La inversión pública en Bolivia se ha multiplicado por siete entre 2005 y 2014, de Bs 924 millones a Bs 4.507 millones. Si bien todos los sectores económicos han recibido un incremento considerable en sus asignaciones, algunos tienen más que otros en términos monetarios, como transportes e hidrocarburos, cuyo aumento corresponde al 43% de todo el incremento en el gasto de inversión.

Como se observa en la Figura 6, el 2014, el sector infraestructura recibió 36,7% de la inversión (transportes, energía, comunicaciones y recursos hídricos), seguido del sector social (urbanismo y vivienda, educación y cultura, saneamiento básico, salud y seguridad social) con 32,1%, del sector productivo (hidrocarburos, agropecuario, industria y turismo y minería) con 25,5% y del multisectorial con 5,7%.

Figura 6. Composición de la inversión pública gestiones 2005 y 2014
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de MEFP.

La inversión en los sectores sociales tiene una mayor relación con un gasto enfocado a la igualdad de género; sin embargo, la desagregación por sector tampoco permite observar si los programas y proyectos están destinados a reducir las brechas de género, reconociendo las diferentes necesidades, intereses y realidades que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad, y las inequidades subyacentes de las mismas, y a contribuir en consecuencia con recursos para abordarlas.

Con estas limitaciones, aunque no representan la mayor ejecución dentro del gasto en el presupuesto, los gobiernos municipales y departamentales han sido el espacio donde se han realizado algunas iniciativas, tanto desde el sector público como desde organizaciones de la sociedad civil, para abordar y analizar si sus presupuestos son sensibles al género.

Una aproximación es la iniciativa de cálculo del Servicio Estatal de Autonomías (SEA), que concluye que, en promedio, entre el 2004 y 2013, el 0,27% del presupuesto de los gobiernos autónomos departamentales (GAD) fue el “gasto devengado destinado a género” y el 1% en lo referido a los gobiernos autónomos municipales (GAM); lo que equivale en promedio anual a Bs 29 millones en todos los GAD y Bs 232 millones en todos los GAM.

Bajo este análisis, en los GAD los mayores gastos corresponden a desarrollo de la salud y desarrollo de la gestión social; y en los GAM los mayores gastos corresponden a la promoción y políticas de género (categoría programática 25), defensa y protección de la niñez y familia (categoría programática 26) e infraestructura urbana y rural.

Sin embargo, fuera de estas categorías programáticas puede haber otros gastos que contribuyen a la equidad de género y que no están registrados en este cálculo por la complejidad de extraer este tipo de datos cuando la construcción de la información originalmente no está predeterminada para identificarlos.

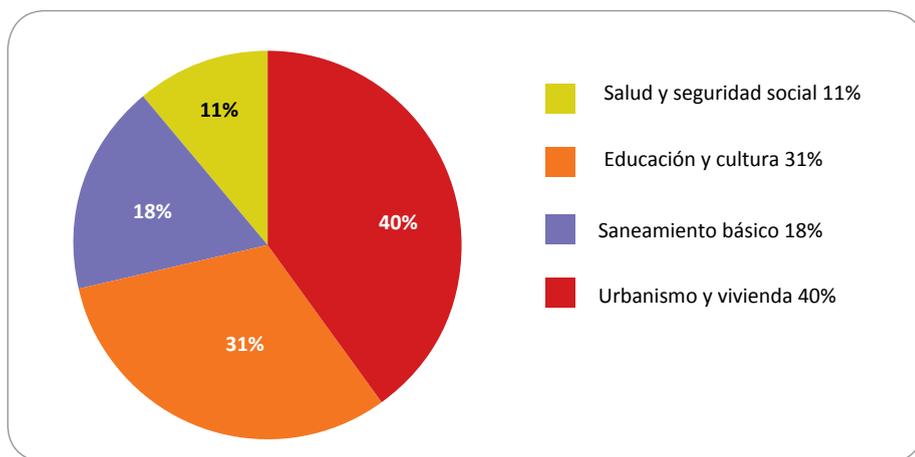
Existen propuestas metodológicas, en especial desde instancias como ONU Mujeres, que son tomadas y adecuadas en diferentes países para realizar ejercicios de presupuestos sensibles al género, que involucran principalmente un análisis del gasto público en sus diferentes categorías programáticas y una asignación por programas/proyectos que valore si el gasto contribuye a cerrar las brechas de género o no; es metodología aplicada en particular a gobiernos subnacionales

por el detalle de análisis que se requiere³⁰. Sin embargo, aún no son ejercicios aplicados de manera formal en el país y no se traducen en datos e indicadores de análisis y seguimiento.

4.2.2 Inversión social

La inversión social se ha multiplicado por cuatro entre los años 2005 y 2014, y se compone sobre todo de vivienda (40%) y educación (31%), como se observa en la Figura 7.

Figura 7. Inversión social del presupuesto general 2016 por sector
(En porcentaje)



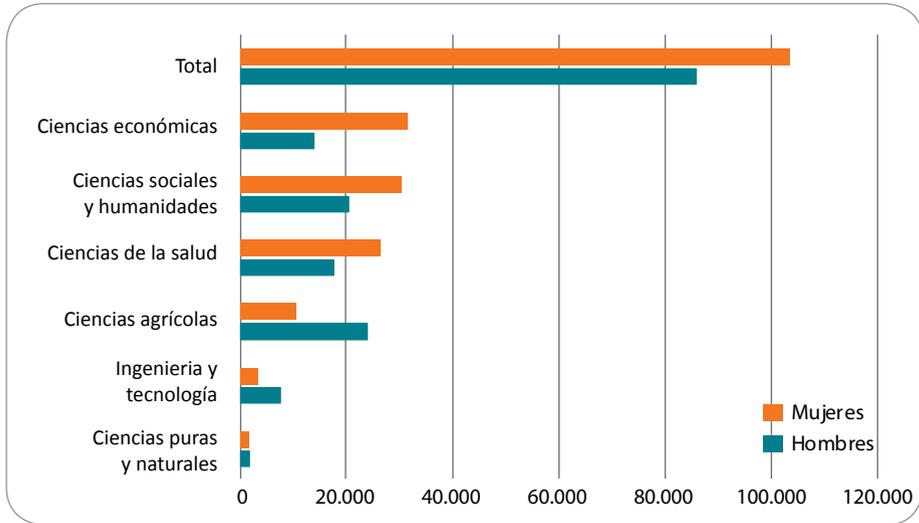
Fuente: Elaboración propia con datos MEFP.

Este incremento conlleva algunos avances que ha logrado el país; se pueden mencionar entre algunos a los indicadores en educación, que muestran una reducción de la brecha de género en la tasa de término de primaria y secundaria a favor de los hombres, aunque sobrepasándola hacia una brecha a favor de

³⁰ Una metodología planteada para Bolivia se encuentra en “Documento guía, metodología de transferencia de herramientas de análisis y orientación del gasto público de inversión en igualdad de género”, Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, Bolivia, 2015.

las mujeres. Por otro lado, en el nivel universitario, hay un mayor número de mujeres tituladas, en particular en las carreras de ciencias de la salud, sociales y humanidades y ciencias económicas (Figura 8).

Figura 8. Titulación universitaria en Bolivia por género, total por el periodo 2001-2013
(En número de titulados)



Fuente: Elaboración propia con datos del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) sistematizados por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

En lo relativo a indicadores de vivienda, se incrementó la disponibilidad de energía eléctrica y de servicio sanitario tanto en el área rural como urbana, y aunque la información no tiene una desagregación por sexo, se puede asumir que las mujeres también se benefician de un mayor acceso a este tipo de servicios.

En lo referente a salud, se incrementó el número de mujeres que hicieron hasta su cuarto control prenatal en un 24% entre 2005 y 2014; la tasa de mortalidad es menor el 2008 que a inicios de los noventa; pero tiene una tendencia a volver a crecer, actualmente es de 310 muertes por cada 100.000 nacidos vivos. Los partos atendidos por personal de salud calificado se incrementaron, alcanzaron el 2013 a 70 partos considerando que el 2000 eran 54.

Por otra parte, la inversión social incluyó la implementación de transferencias monetarias condicionadas con el Bono Juancito Pinto (estudiantes de escuelas públicas), Bono Juana Azurduy (madres en gestación) y Renta Dignidad (personas de la tercera edad), para ayudar a las familias a mejorar sus condiciones de vida en el corto plazo y acompañar la salida del ciclo de la pobreza. Entre sus impactos, el Bono Juancito Pinto ha contribuido a incrementar la tasa de escolaridad, lo que podría considerarse como positivo para segmentos de la población que tienden a tener menos oportunidad de acceso a primaria, como son las niñas y los pueblos indígenas³¹.

En el caso del Bono Juana Azurduy (BJA), según un estudio de UDAPE³², los impactos analizados sugieren que efectivamente incentivó el uso de algunos servicios prioritarios de salud materna, en particular en las áreas rurales. Entre estos logros a nivel nacional están la reducción de la semana de gestación para el primer control prenatal y la probabilidad del cumplimiento de al menos cuatro controles prenatales. En las áreas rurales donde las tasas de cobertura de los servicios de salud materna son más bajas, se encuentran además impactos positivos en la probabilidad de realizar el primer control posparto y en la probabilidad conjunta del parto institucional y el control posparto.

Estos programas han contribuido a reducir brechas en educación o han impulsado el logro de indicadores de desarrollo como los ODM, por representar un ingreso del que, de otra forma, este segmento de la población carecería, y que le permite mejorar las condiciones materiales de vida propia y la de sus hijos e hijas; sin embargo, no están diseñados específicamente para reducir las brechas de género. Los programas de transferencias condicionadas perpetúan una organización del cuidado en la sociedad basada en el trabajo no remunerado de las mujeres, que es una de las causas de la desigualdad económica de género, al ser programas que transfieren masivamente recursos monetarios desde el Estado a una población extensa de mujeres, pero en una dinámica que no obedece a su condición de mujeres, sino a su condición de madres responsables de la salud y educación de sus hijos. Por lo tanto, las mujeres son beneficiarias operativas en calidad de madres de un beneficio destinado a sus hijos e hijas.

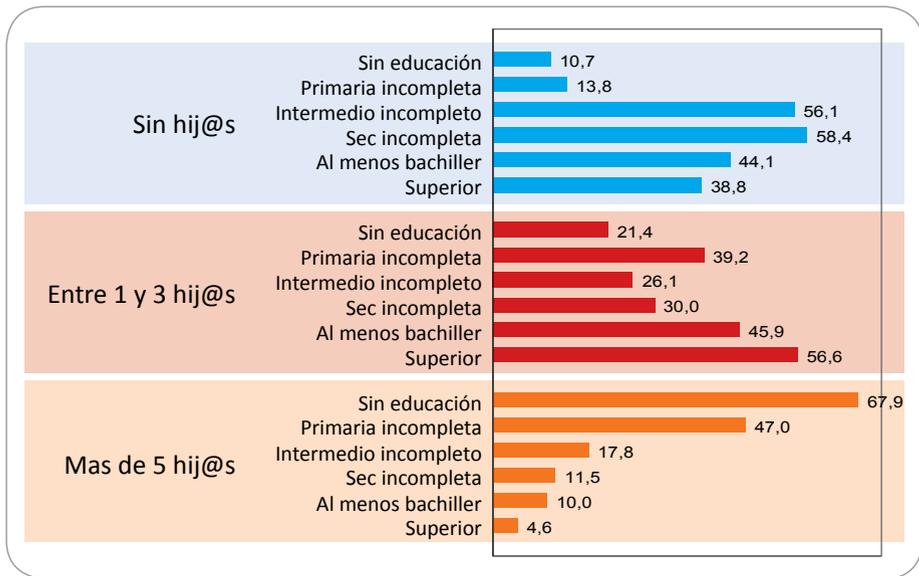
31 http://www.focal.ca/images/stories/Education_Rojas_The%20Juancito%20Pinto%20conditional%20cash%20transfer%20in%20Bolivia%20An%20impact%20simulation_May%202011_s.pdf

32 Evaluación de impacto programa de salud materno infantil “Bono Juana Azurduy”, UDAPE, septiembre de 2015.

Estas madres tienen características especiales, son pobres y sus trayectorias laborales han sido poco estables, debido a una dinámica en que los mercados laborales las excluyen estructuralmente, al generar pocas oportunidades de trabajo y discriminarlas por su bajo nivel educativo y grandes cargas familiares.

Las mujeres con mayor nivel educativo tienden a tener un número menor de hijos y, viceversa, las mujeres con menor nivel educativo tienden a tener un mayor número de hijos y son precisamente estas últimas quienes más posibilidades tienen de recibir algunas de estas transferencias condicionadas. La Figura 9 muestra que las mujeres con menor nivel de educación (sin educación o la primaria completa) tienen un mayor número de hijos.

Figura 9. Nivel de educación de la mujer por número de hijos
(Expresado en %)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Adicionalmente a las dos transferencias descritas, el país también ha implementado transferencias no condicionadas para los adultos mayores, denominado desde el 2007 Renta Dignidad, un seguro universal de vejez con evidencia de que

tiene un impacto en el ingreso *per cápita* y en el consumo *per cápita* de los hogares tanto a nivel urbano como rural³³.

En suma, a diciembre de 2014, todas estas transferencias en efectivo beneficiaron al 41,6% de la población total. Las principales fuentes de financiamiento son el Tesoro General de la Nación (TGN), YPF, IDH y, en algún caso, deuda externa. (Ver Anexo 4 con detalle de costos y fuentes de financiamiento). Las transferencias condicionadas han sido políticas sociales de importancia en el país y, en proporción de la inversión, no han tenido un costo alto; el año 2012 el BJP fue equivalente al 1% de la inversión pública, el BJA al 2% y la Renta Dignidad al 18%.

4.2.3 Principales conclusiones y desafíos en las políticas de gasto

El presupuesto muestra que las empresas descentralizadas y el nivel central tienen una mayor asignación de recursos, congruente con una política de inversión que prioriza los sectores de transportes e hidrocarburos. Se destaca un incremento significativo de la inversión pública en los últimos años y, por ende, de la inversión social, que prioriza la educación y la vivienda; cuenta a su vez con programas de transferencias condicionadas que han contribuido a la reducción de la pobreza; sin embargo, son políticas de corto plazo, porque otorgan recursos que permiten cubrir necesidades inmediatas, pero no están orientadas a reducir las brechas de género.

En un análisis por categorías programáticas que específicamente están etiquetadas con “mujer” o “género”, se estima que el 0,27% del presupuesto de los GAD está destinado a “gasto devengado a género” y el 1% en el caso de los GAM. Aunque la metodología de identificar solo gastos etiquetados es limitante, es una muestra de la baja prioridad que tienen los programas y proyectos del presupuesto por aplicar un enfoque que reduzca las desigualdades de género y es también una muestra de las limitaciones para aplicar metodologías que generen este tipo de información.

Se identifican desafíos de políticas generales del gasto público y desafíos concretos respecto a la igualdad de género.

33 Impacto de la Renta Dignidad, UDAPE, julio 2013.

Desafíos generales en las políticas de gasto:

- Es clave en el país priorizar el gasto para contribuir al anhelado cambio de la matriz productiva, invirtiendo en sectores productivos que contribuyan a la sostenibilidad fiscal en el largo plazo y que generen empleo digno.
- Las desigualdades regionales que pueden irse generando a partir de la inequidad en la distribución, sumadas a una necesidad de costeo de competencias para que cada nivel de gobierno cumpla con su mandato, son aspectos clave que pueden abordarse en un proceso de pacto fiscal, que no solamente aborde la distribución de la renta, debate que se hace más complejo ante una caída de ingresos, sino también la generación y sostenibilidad de los ingresos en los niveles central y subnacionales, en el marco de un proceso de concertación entre sociedad civil y Estado³⁴.

Desafíos específicos que contribuyen a la equidad de género:

- Es necesario implementar un enfoque de presupuestos sensibles al género para una mejor toma de decisiones e implementación de políticas. Las iniciativas de presupuestos sensibles al género pueden aportar a la eliminación de estas brechas, pues aseguran que los fondos públicos sean recaudados y gastados de manera más efectiva. Pueden contribuir a asegurar el logro de los objetivos de igualdad de género y a mejorar la observancia de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer³⁵ (CEDAW, por sus siglas en inglés). Esto requerirá de una capacitación en las áreas financieras y concretamente de presupuestos en las entidades del sector público, así como la implementación de metodologías y sistemas para la generación de información primaria.
- Los proyectos de inversión pueden contener efectos no deseados con impactos negativos en la profundización de brechas de género; podría incluirse, en

34 Una ampliación de esta propuesta fue presentada en el documento Pacto Fiscal: Un instrumento para la sociedad civil y Estado, elaborado por Waldo Gutiérrez Iriarte para la Fundación Jubileo.

35 La Convención CEDAW es como la carta internacional de los derechos de las mujeres. Su aplicación en Bolivia tiene observaciones y recomendaciones plasmadas en “CEDAW Cómo enfrentar la discriminación contra la mujer en Bolivia, observaciones al Estado Plurinacional de Bolivia-07/2015”, Ministerio de Justicia y ONU Mujeres.

este sentido, un mecanismo para que todos los programas y proyectos incorporen una mención respecto del grado en el que contribuyen a cerrar estas brechas o, en su defecto, garantizar que no contribuirán a un efecto contrario.

- La implementación de procesos de presupuestos participativos en los diferentes niveles de gobierno y la rendición de cuentas para que la población, y en este caso las mujeres, puedan participar en la priorización del gasto y ejercer el control social.
- También es importante implementar políticas de protección social de mediano y largo plazo que reduzcan las brechas de género y no las profundicen, más allá de las transferencias condicionadas, como ser la generación de nuevas fuentes de trabajo para garantizar una mayor participación de las personas en empleos formales; pero también para transformar la organización social del cuidado, de manera que se tome en cuenta el trabajo no remunerado.

5. CONTRIBUCIÓN DE LAS MUJERES A LA ECONOMÍA Y DESARROLLO

Las mujeres tienen una contribución a la economía y al desarrollo de un país, mediante un trabajo remunerado en el sector formal o informal, y/o mediante un trabajo invisibilizado, no remunerado, que es el trabajo del cuidado.

5.1 Aporte de las mujeres desde el mercado laboral

La participación de las mujeres en el mercado laboral tiene relevancia y relación con la fiscalidad; por un lado, por su contribución a la generación de ingresos fiscales como contribuyente (si está en el mercado formal) y también porque con su trabajo aporta a que sus empresas contribuyan a la recaudación impositiva; y, por otro lado, porque idealmente deberían ser beneficiarias de las políticas del gasto público a través de diversos programas de inversión social; pero más allá de programas sociales también deberían beneficiarse de políticas públicas que generen fuentes de trabajo digno y oportunidades de participar equitativamente en el mercado laboral. En este punto se analizarán algunas particularidades de la situación de las mujeres en el mercado laboral y las brechas que limitan su aporte.

De una población total de 10.038.866 habitantes según el censo 2012, la población en edad de trabajar³⁶ es el 79%, de la cual la mitad son mujeres y la mitad hombres. Sin embargo, cuando hablamos de la población económicamente inactiva (PEI) y población económicamente activa (PEA), las mujeres representan el 63% de la PEI y el 42% de la PEA, lo que refleja su menor participación en el mercado laboral.

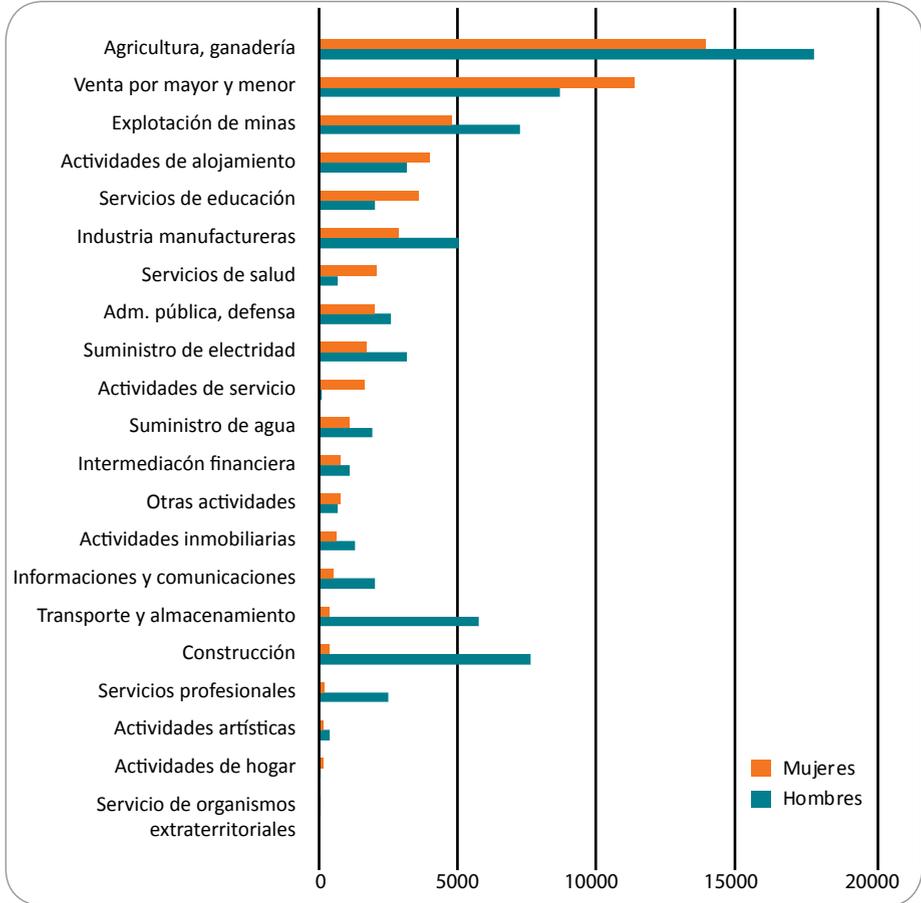
De acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo, la tasa de desempleo abierto urbano fue del 3,2% el 2015; sin embargo, los datos desagregados sobre la tasa de desempleo en las mujeres, disponibles al año 2007, muestran que alcanzan al 10%, a diferencia del 6,8% para los hombres. De acuerdo con un estudio independiente con datos al 2010³⁷, en el caso específico de las mujeres, el desempleo se ha mante-

³⁶ En Bolivia, se considera la edad de trabajar a partir de los 10 años.

³⁷ Brechas de género: un desigual acceso al mercado laboral para las jóvenes bolivianas, CEDLA http://cedla.org/sites/default/files/Brechas_de_g%C3%A9nero_y_empleo_Caroline.pdf

nido por encima del 10%; en el caso de mujeres jóvenes entre 20 a 24 años la tasa de desempleo supera el 20% y en mujeres de 25 a 34 años la tasa es cercana al 13%.

Figura 10. Actividad Económica principal por género 2002-2014
(Expresado en número de personas)



Fuente: Elaboración con propia con datos de Encuestas de hogar del INE.

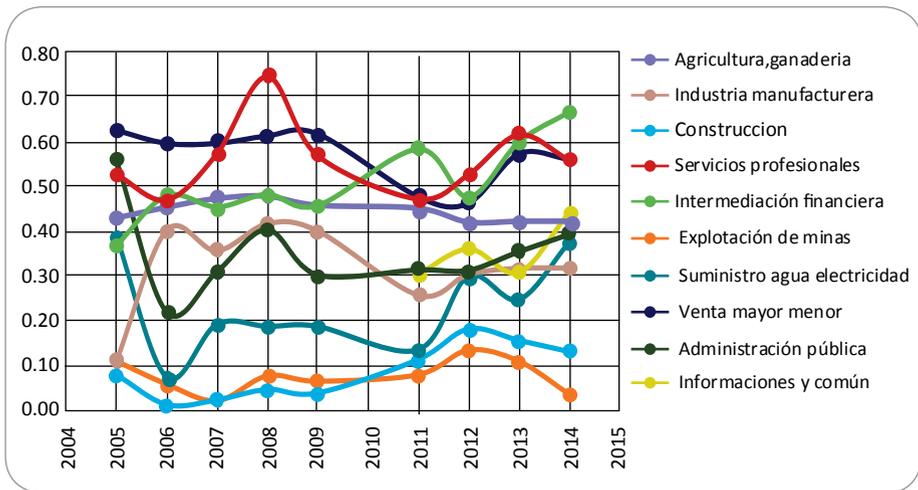
Según la OIT, de mantenerse la considerable caída de los precios del petróleo que ha comenzado a principios de 2015, pueden mejorar en algo las perspectivas de empleo, pero en los países importadores. No obstante, es poco probable que compense

las repercusiones de una recuperación todavía frágil y desigual que no favorecerá a los exportadores de petróleo. La recomendación de esta organización es abordar las persistentes vulnerabilidades sociales vinculadas a la frágil recuperación laboral, principalmente el elevado desempleo de los jóvenes, el desempleo de larga duración y el abandono del mercado de trabajo, sobre todo entre las mujeres³⁸.

En cuanto a la actividad ocupacional en que participan las mujeres, en un ámbito remunerado, entre los años 2000 y 2014, se observa en la Figura 10 que trabajaron principalmente en los sectores de agricultura y ganadería, ventas al por mayor y menor, explotación de minas y canteras, servicios de alojamiento y educación.

Sin embargo, en términos de la evolución de sus actividades ocupacionales en comparación con la de los hombres, se observa que en los últimos años el trabajo de las mujeres comienza a tener predominancia en servicios profesionales, informaciones y comunicaciones, e intermediación financiera, como se aprecia en la Figura 11.

Figura 11 – Participación de las mujeres por actividad ocupacional 2004-2014
(Expresado en porcentajes de participación respecto al hombre)

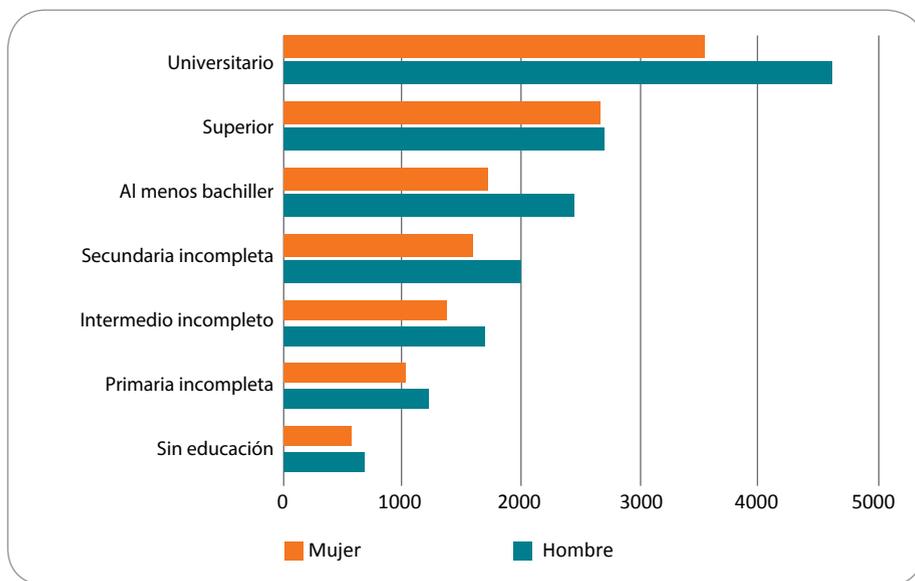


Fuente: Elaboración propia con datos de las Encuestas de Hogar del INE.

38 Perspectivas laborales y sociales en el mundo, Panorama 2015, OIT.

Si bien hay más mujeres universitarias tituladas (como se observa en la Figura 8), todavía tienen menos acceso a cargos directivos y persiste la brecha salarial, como se observa en la Figura 12; la brecha incluso se agranda cuando el nivel de educación es mayor. Sin embargo, desde el 2012 es mayor la cantidad de mujeres matriculadas en las universidades; si hubiera un cambio hacia políticas que promuevan la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, se esperaría que puedan acceder a mejores cargos en los próximos años.

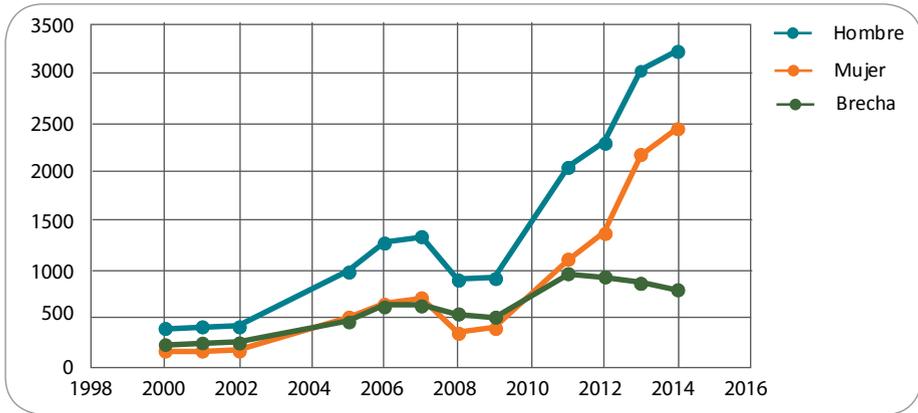
Figura 12 – Ingreso mensual promedio según nivel de educación para jefas/jefes de hogar 2004-2014
(Expresado en Bs)



Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de hogares del INE.

La brecha salarial por género se ha ido reduciendo en el país, hasta llegar a Bs 792 el 2014, como muestra la Figura 13; las mayores brechas se dan en el sector empresarial y estatal. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado (CPE) en su inciso V dice “El Estado promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado”.

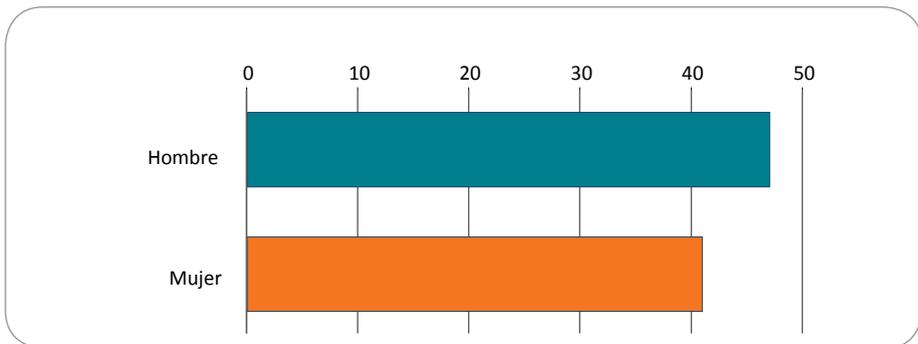
Figura 13. Brecha salarial 2000-2014
(Expresado en Bs)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Por otra parte, se asume que las mujeres siguen trabajando una mayor cantidad de horas, aunque no existe la evidencia estadística en el país para demostrarlo. En el ámbito remunerado, trabaja en promedio 45 horas a la semana y el hombre 48 horas, como se observa en la Figura 14; sin embargo, este dato no refleja las horas destinadas al trabajo no remunerado de la mujer, el trabajo del cuidado (ver punto 5.3).

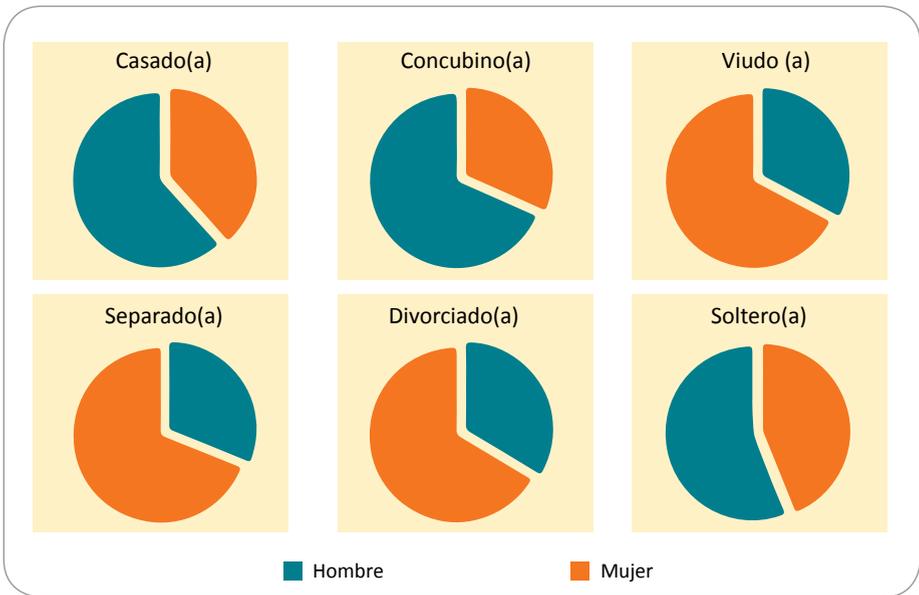
Figura 14. Horas de trabajo en el mercado formal, 2000-2014
(Expresado en número de horas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Hogar del INE.

En un análisis por estado civil, se observa que las mujeres trabajan más en un ámbito remunerado cuando son solteras, divorciadas o viudas, y lo contrario ocurre cuando están casadas o viven en concubinato, según la Figura 15. Sin embargo, este dato no refleja el trabajo no remunerado que realizan; según datos de algunos países de la región, las mujeres casadas o que viven con su pareja trabajan incluso más horas.

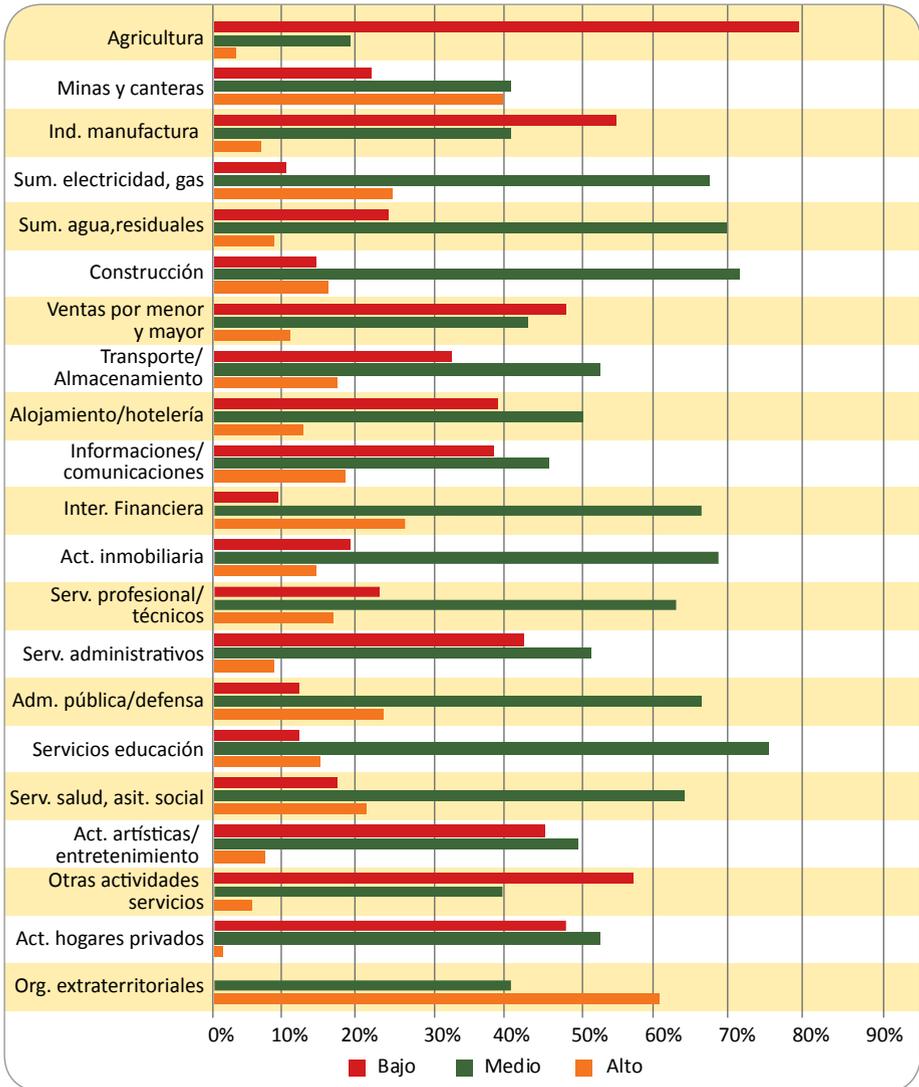
Figura 15. Horas de trabajo remunerado promedio por estado civil, hombres-mujeres, período 2000-2014
(Expresado en %)



Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Hogar del INE.

Por otra parte, también influye el sector o actividad ocupacional al cual las mujeres tienen posibilidades de acceso. Las actividades en que reciben un menor ingreso son agricultura, actividades de servicio, manufactura, ventas al por mayor o reparaciones, y actividades en hogares privados; las actividades en las que reciben un mayor ingreso son organismos extraterritoriales, minas y canteras, e intermediación financiera, como se observa en la Figura 16. Esto muestra que los sectores en los que más trabajan las mujeres son los que menos pagan y viceversa.

Figura 16. Nivel de ingreso por ocupación principal de las mujeres 2000-2014
(Expresado en porcentajes)

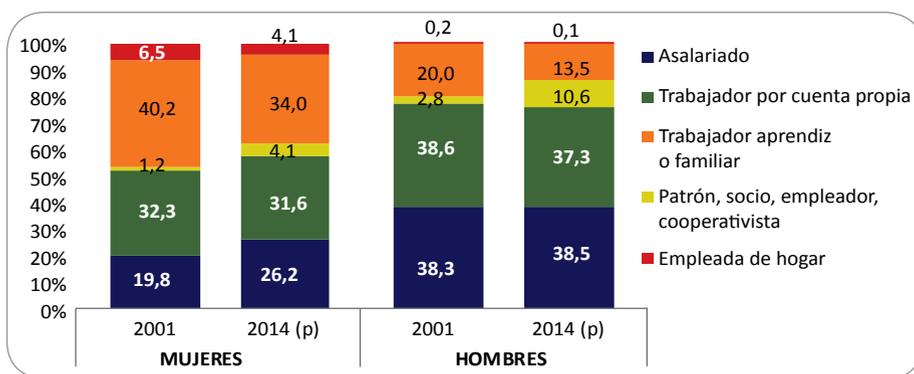


Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Hogar del INE.

Nota.- Criterio de categorización del ingreso laboral. Bajo: menor o igual a Bs 1.200; Medio: entre 1.201 y 4.000 y Alto: mayor a 4.000.

En un análisis por categoría ocupacional comparativo entre el 2001 y 2014, como se observa en la Figura 17, la situación de empleo de las mujeres ha cambiado, hay menos empleadas del hogar y trabajadoras familiares o aprendices, y hay más mujeres asalariadas y patronas, socias, empleadoras y cooperativistas. En cambio, la situación de los hombres presenta un solo cambio concreto, quienes trabajaban en el negocio familiar se han trasladado al trabajo de patronos, socios, empleadores y cooperativistas.

Figura 17. Población ocupada por sexo según situación en el empleo (Expresado en porcentajes)

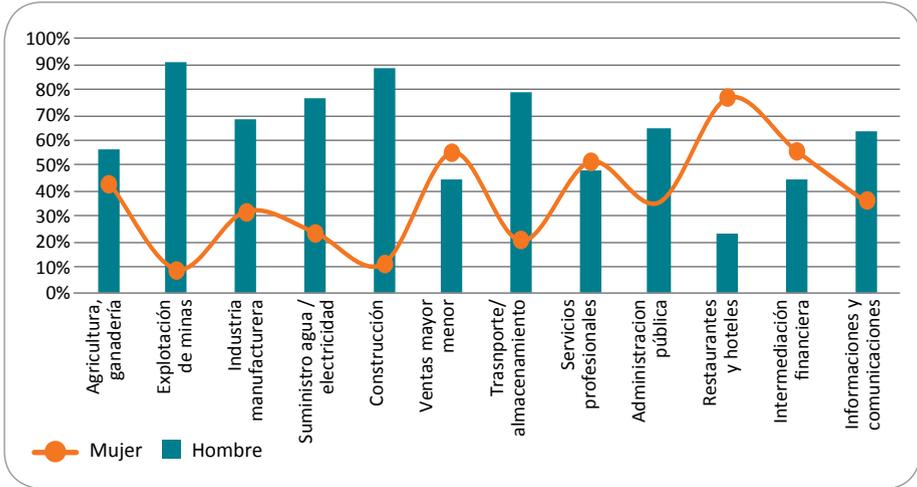


Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Hogar del INE.

En un análisis desde el ámbito remunerado, las mujeres tienen un aporte a la producción mediante su trabajo, lo que además involucra, desde el sector formal, una contribución a la recaudación impositiva del sector en el que trabaja. Como se vio en el punto 3, hay sectores de la economía que tributan más que otros. Con base en los sectores que tributan en la economía y en las actividades ocupacionales en las que más participan las mujeres, se ha realizado una aproximación, considerando sectores y actividades afines, para inferir en qué medida estarían contribuyendo, a través de su trabajo en sus empresas empleadoras, a la recaudación tributaria³⁹. (Figura 18)

39 Nota.- Los datos de recaudación tributaria por sector son del SIN y tienen clasificación CIIU, mientras que los datos sobre participación de la mujer por actividad ocupacional pertenecen a datos del INE con clasificador de actividades económicas CAEB. En este sentido, se consideraron solamente los sectores y actividades ocupacionales coincidentes, dejando de lado los sectores que no tienen correspondencia en la clasificación del INE.

Figura 18. Aproximación del aporte del trabajo de las mujeres en la recaudación tributaria por sector económico (Expresado en %)



Fuente: Elaboración propia con datos INE y SIN.

Se identifica que los sectores de ventas al por mayor y menor, servicios profesionales e intermediación financiera, que tienen un aporte del 20% a la recaudación impositiva, tienen una mayor participación laboral de mujeres.

5.2 Aporte de las mujeres a sectores sociales

Otros sectores con alto grado de participación del trabajo remunerado de las mujeres son de salud y educación, sectores que no generan una recaudación tributaria o que no pueden ser cuantificados en su aporte al crecimiento económico, pero ciertamente con una contribución muy importante al desarrollo humano y en sectores claves para la reducción de la pobreza y desigualdad.

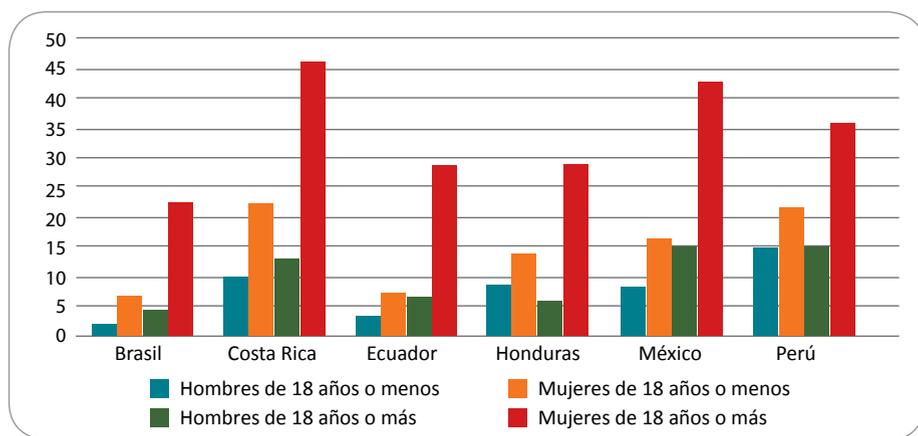
En el sector salud, el 75% de los trabajadores han sido mujeres, en el periodo 2002-2014, con un nivel de ingreso mayoritario en la categoría medio. En el sector educación, el 64% de los trabajadores han sido mujeres en el mismo periodo, con un nivel salarial medio principalmente.

5.3 Trabajo no remunerado del cuidado

El trabajo del cuidado se refiere al que se realiza tanto en los hogares como fuera de estos e incluye la provisión de bienestar físico, afectivo y emocional a lo largo de la vida de las personas. El trabajo realizado en el hogar contribuye a la productividad y es necesario para el desarrollo.

El trabajo del cuidado no remunerado se refiere a las actividades domésticas y de cuidado que realizan los miembros del hogar para el bienestar y la reproducción de todos ellos, el cual se realiza sin obtener a cambio remuneración alguna. Este trabajo es realizado sobre todo por las mujeres, según muestran los datos obtenidos por medio de las diversas encuestas de uso del tiempo que se han llevado a cabo en los países de la región y del mundo⁴⁰, y suele ser considerado como un trabajo que no requiere calificación, lo que conlleva, además, una subvaloración social sustentada en estereotipos de género.

Figura 19. América Latina (6 países): Dedicación al trabajo doméstico no remunerado por sexo y grupo de edad
(Expresado en horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁴⁰ Clasificación para actividades del uso del tiempo, CEPAL, Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Quito, noviembre de 2015.

De acuerdo a la Figura 19, al comparar el tiempo que dedican al trabajo doméstico hombres y mujeres por grupo de edad, se observa que en los países de la región las mujeres menores de 18 años sobrellevan una carga de trabajo doméstico no remunerado mayor que la de los hombres de su mismo rango de edad. Esto muestra cómo la división sexual del trabajo dentro del hogar prima por sobre las distinciones etarias y que, independientemente de las funciones o del lugar que ocupen en el grupo familiar, las mujeres se hacen cargo del trabajo no remunerado y de cuidado⁴¹.

Las mujeres distribuyen su tiempo entre el trabajo remunerado, la producción dentro del hogar y el ocio; mientras que los hombres lo hacen primariamente entre el trabajo remunerado y el ocio. De forma adicional, muchas mujeres realizan trabajo de cuidados sobre la base de la precariedad o ausencia de servicios sociales y de infraestructura básica (centros de cuidado para niños, ancianos y otras personas dependientes, redes públicas de agua potable, drenaje, etc.), que tendrían que ser provistas a través de políticas públicas. Para las mujeres en condiciones de pobreza, la carga de trabajo de cuidados y de tareas domésticas no remuneradas se suma a la ya de por sí abrumadora carga de trabajo que significa para ellas la provisión de una parte de los servicios señalados, lo que mina el ejercicio de sus derechos, restringe su autonomía y libertad de movimiento, y limita el tiempo que pueden dedicarle a otras actividades, incluido el trabajo remunerado. Para ellas, la pobreza de tiempo significa un obstáculo para lograr autonomía económica y lograr mayores niveles de bienestar⁴².

Esta forma de sustitución del rol del Estado, por ejemplo en la salud, es una forma de cubrir con trabajo no remunerado la brecha en el acceso a los servicios que desde el sector público no se cubre, lo que involucraría un mayor gasto público.

En el caso de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha diseñado como parte del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), resultados preliminares de la cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México, que muestra que el trabajo no remunerado de las mujeres

41 Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género, CEPAL.

42 Medir el trabajo no remunerado y el uso del tiempo: visibilizar la contribución de las mujeres a la economía y a la sociedad, ONU Mujeres <http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/contribuci%C3%B3n%20mujeres.pdf?v=1&d=20150625T091450>.

mexicanas representa el 24,2% del PIB y que el 77% de este es realizado por mujeres. Otros estudios afirman que en el caso de Guatemala es entre 26% y 34% del PIB, con una participación entre 69% y 72% de las mujeres⁴³; o para el caso de Colombia que alcanza a 19% del PIB.

En Bolivia, el artículo 338 de la CPE dice que “El Estado reconoce el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y deberá cuantificarse en las Cuentas Públicas y se instruye al Instituto Nacional de Estadística incluir dentro de sus áreas de trabajo correspondientes esta temática”.

5.4 Pérdidas en el PIB por la no incorporación de las mujeres en el mercado laboral

El Reporte de Brechas de Género 2014 de World Economic Forum habla sobre la existencia de la correlación positiva entre equidad de género y el PIB *per cápita*, el nivel de competitividad y los indicadores de desarrollo humano. Varios estudios demuestran que las brechas de género en la participación en el mercado laboral, en la actividad empresarial y en la educación impiden el crecimiento económico⁴⁴.

Un estudio de Cuberes y Teignier⁴⁵ demuestra que las brechas de género en la participación en el mercado laboral reducen significativamente el crecimiento de la economía y muestra un cálculo para el caso de Bolivia, donde las brechas de género para el año 2009 habrían representado una pérdida de 10% del PIB.

Esto significa que los esfuerzos por cerrar las brechas de género en el país, además de representar un aporte al desarrollo humano y a mejores indicadores sociales, podría representar un incremento en el PIB, más aún considerando que el cambio etario poblacional muestra un crecimiento de la población en edad de trabajar, que fue del 27% en el caso de las mujeres entre el censo 2001 y censo 2012.

43 Gammage, Sarah y Orozco, Mónica. El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México, Cepal, 2008.

44 Fair Play: More equal laws boost female labor force participation, International Monetary Fund Staff Discussion Note, IMF, Febrero 2015.

45 Teignier, Marc y Cuberes, David. Aggregate Costs of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimate, Universitat de Barcelona Working Paper 2014/308.

Las proyecciones poblacionales muestran que se incrementará la población en edad de trabajar en los próximos 30 años, en un fenómeno denominado bono demográfico y que se está dando en la región —según el Banco Mundial—, que puede ser una oportunidad de disponibilidad de fuerza de trabajo, pero también un desafío por la demanda de fuentes de trabajo para jóvenes y, en especial, para mujeres jóvenes.

5.5 Desafíos en el ámbito laboral

Las brechas laborales de las mujeres se reflejan en el ámbito de acceso a cargos directivos a pesar de su nivel educativo, en los menores niveles salariales, en las limitaciones según la cantidad de hijos o su estado civil, y en su mayor participación en el mercado informal. A pesar de ello, las mujeres tienen un aporte desde su trabajo a diferentes sectores que contribuyen tanto a la recaudación tributaria como al desarrollo del país.

Adicionalmente, las mujeres tienen un rol preponderante en su aporte a través del trabajo no remunerado del cuidado, que aún no es medido en el país, pero es reconocido en la CPE, y que entre este y su trabajo remunerado, terminan trabajando un mayor número de horas respecto a los hombres.

En este marco, si tuvieran mayores oportunidades de acceso a un trabajo digno con igualdad de oportunidades, podrían contribuir a incrementar el PIB en un 10% del PIB.

Entre los principales desafíos en el ámbito laboral, desde esta relación con la fiscalidad, se encuentran:

- La generación de oportunidades laborales en los sectores formales de la economía y la creación de nuevas fuentes de trabajo; pero en condiciones dignas, con acceso a seguridad social y a jubilación.
- Implementar políticas para promover la reducción de las brechas salariales de género.
- Aplicación de encuestas del uso del tiempo para identificar políticas de distribución del trabajo y por ende una mayor contribución a la productividad.

- Incorporación del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales.
- Programas de educación a nivel escolar y universitario, y difusión de información para reducir los estereotipos, fomentar cambios de actitud y fomentar los valores de igualdad, la equidad de género y la distribución justa del trabajo del cuidado, como aspecto clave en el desarrollo del país, en un marco de corresponsabilidad social con un rol central del Estado.
- Mejora y ampliación de los servicios de salud y del cuidado del Estado, porque sus deficiencias y limitaciones son cubiertos con el trabajo no remunerado de las mujeres.

6. OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el marco de relación descrita entre los distintos aportes de las mujeres a la economía y el desarrollo (Ilustración 1), y su acceso a bienes y servicios públicos de calidad, además de la salud, educación y empleo, está su ejercicio pleno de derechos humanos, que ha sido planteado en las conferencias de Naciones Unidas y que derivaron en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y al cual Bolivia se ha adscrito para cumplir con carácter de obligatoriedad.

A partir del último informe de CEDAW para Bolivia⁴⁶ se identifica que ha habido algunos avances en los últimos años, como la constitucionalización de los derechos de las mujeres, el desarrollo en general de un nuevo sistema jurídico que ha incorporado el enfoque de género y el contar con una mayor presencia de mujeres en cargos públicos. Sin embargo, existen debilidades y grandes desafíos. A continuación se mencionan algunos datos que muestran la gravedad de la condición de las mujeres en el país.

- **Violencia:** Bolivia está en el primer lugar de violencia física de 13 países del continente y en segundo lugar en violencia sexual. Siete de cada 10 mujeres sufren algún tipo de violencia en sus hogares. Aunque los índices de denuncias realizadas por mujeres en situación de violencia se han incrementado en nuestro país, del total de mujeres que declararon haber sufrido violencia en sus hogares, el 83% no tomó ninguna acción y solo un 17% realizaron denuncia.

Un informe del INE - Viceministerio de Igualdad de Oportunidades refiere que de 10 casos registrados, nueve correspondían a denuncias realizadas por mujeres.

⁴⁶ Informe de la coalición de organizaciones de derechos humanos de las mujeres de la sociedad civil al Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW), Bolivia, octubre de 2014.

No existe aún un registro único nacional oficial que centralice la información sobre violencia. Se percibe durante el periodo 2009 – 2013 un incremento en la gravedad en los hechos de violencia cometidos contra las mujeres, pues se registraron 766 muertes violentas de mujeres. De estos casos, 492 han sido feminicidios y 274 asesinatos de mujeres por inseguridad ciudadana. Por otra parte de 10.759 casos de violencia contra las mujeres atendidos por el Ministerio Público el 2013, solo 186 (1,72%) han llegado a la acusación formal y solo 30 (0,28%) cuentan con sentencia, lo que muestra la impunidad que sigue imperando en estos delitos. La violencia contra las mujeres se manifiesta cada vez de forma más cruel y brutal, concluyendo con el feminicidio de una mujer cada tres días.

La encuesta a hogares realizada por Plan Internacional el 2011, en 51 municipios rurales de seis departamentos, manifiesta claramente que las mujeres sufren violencia desde temprana edad y en diferentes ámbitos donde desarrollan su vida. Es así que el 23% de niñas de 0 a 5 años muestra violencia psicológica, el 31% presenta cambios de comportamientos que responden a hechos de violencia. La escuela es también un espacio de riesgo donde niñas de 6 a 14 años en un 40% mencionan que sufren violencia y en la comunidad en un 12%; el hogar no brinda seguridad, ya que el 43% manifiesta sufrir maltratos. Un 18% de mujeres adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años de edad sufren violencia en la comunidad, 5% en el trabajo y 31% menciona sufrir violencia en el hogar. La violencia se presenta en todo el ciclo de vida de las mujeres. Los mayores índices se dan en los hogares, en municipios con presencia indígena, en ámbitos especialmente quechuas y en localidades campesinas.

- Trata y tráfico: El índice de trata y tráfico de personas en Bolivia se incrementó en un 92,2% en los últimos 10 años. El 70% de las víctimas son niñas, niños, adolescentes y mujeres jóvenes de 12 a 22 años de edad, y existen muy pocas sentencias por estos delitos. Los informes policiales señalan que la edad de la mayoría de las víctimas oscila entre 12 y 24 años. Los hombres son explotados laboralmente y las mujeres, sexualmente. Los principales países a los cuales los tratantes y traficantes llevan a sus víctimas son España, México, Argentina y Brasil.
- Acceso a la justicia: Las mujeres en Bolivia continúan sin ejercer un derecho fundamental que es el acceso a la justicia, pues este derecho es violado

por operadores/as y administradores/as de justicia, que aplican la normativa con prejuicios, sesgos de género y discriminación, y revictimizan a las mujeres en situación de violencia intrafamiliar, mujeres en riesgo de feminicidio o familiares de mujeres asesinadas (feminicidio).

Por otro lado, del 100% de mujeres privadas de libertad (2012) el 76% tiene detención preventiva; lo preocupante además es la situación de las hijas e hijos que viven con ellas en las cárceles. La Ley de Ejecución Penal dispone que en los establecimientos penitenciarios deben existir guarderías, pero de los 10 centros para mujeres solo cuatro cuentan con guarderías, que tampoco cumplen todas las condiciones necesarias.

- Acceso a la tierra: Entre los años 2006 y 2010 las mujeres accedieron solamente a 272.142 hectáreas frente a las 950.395 hectáreas otorgadas a los hombres. En el caso de la titulación de tierras a favor de las mujeres en el área rural, solo se tiene 36.186 títulos en comparación a la cantidad de la población femenina en esta área, 1.670.457 mujeres.

Esta realidad muestra las enormes brechas vigentes en el país y que más allá de la contribución reconocida y no reconocida de las mujeres a la economía y al desarrollo, no están recibiendo el beneficio de políticas públicas que aborden efectivamente temas tan graves como los descritos antes.

7. RECOMENDACIONES

Se han planteado recomendaciones específicas en los puntos de análisis; a continuación se mencionan las principales sugerencias bajo un enfoque de aspectos relevantes para un proceso de sensibilización e incidencia.

- La CPE plantea varios artículos que favorecen a la equidad de género y que hasta el momento no se están cumpliendo a cabalidad. Varias sugerencias de política pública en materia fiscal, laboral y de generación de estadísticas ya están constitucionalizadas y esto facilitaría poner algunos temas en agenda, y exigir acciones y procesos hacia su cumplimiento.
- La forma de generación de ingresos, como parte de la fiscalidad, aún no es vista plenamente como un instrumento de redistribución de la riqueza y menos aún como un medio para contribuir a la igualdad de género. Este podría ser un tema de sensibilización importante para incorporar primero en términos de enfoque y luego de propuestas en materia de política pública.
- Algunas medidas de protección social son efectivas en el corto plazo para transferir ingresos adicionales a las mujeres y cambiar su situación de pobreza; sin embargo, se deben tomar acciones de largo plazo que generen ingresos sostenibles para las mujeres y esto es principalmente a través del empleo; pero un empleo digno, en el sector formal, con seguridad social y pensiones. El desafío es la generación de nuevas fuentes de trabajo e igualdad de acceso al mercado laboral.
- La reducción de brechas en el acceso de las mujeres al mercado laboral podría generar un incremento en el PIB y ante un aumento de la población en edad de trabajar previsto por los próximos años, una mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral contribuiría a generar una mayor productividad.
- La generación de empleo está muy relacionada con la diversificación de la matriz productiva, con un gasto público que priorice sectores productivos que aporten al crecimiento y desarrollo del país, y que generen nuevas

fuentes de empleo. Este es un proceso de transición de largo plazo con más dificultad de abordar ante una coyuntura con reducción de ingresos fiscales.

- Cambios en el sistema tributario pueden ser más difíciles de implementar en una nueva coyuntura de menores ingresos fiscales en el país y la búsqueda de equidad horizontal y vertical en el ámbito impositivo conllevaría una menor recaudación, por lo que será importante un abordaje desde un enfoque de redistribución de la riqueza con criterios de progresividad.
- La falta de información estadística con una desagregación por género dificulta el planteamiento de políticas públicas acordes a la realidad en beneficio de la búsqueda de la reducción de desigualdades.
- Finalmente, la sostenibilidad fiscal en el largo plazo garantiza una inversión también sostenible en el largo plazo, idealmente con la identificación de programas y proyectos que tengan una orientación a la reducción de brechas; sin embargo, la dependencia del sector extractivo y la volatilidad de precios no garantiza la disponibilidad de recursos en los mismos niveles alcanzados en los últimos años. La búsqueda de otras fuentes de financiamiento, como endeudamiento y financiamiento del sector privado extranjero, debe ser cuidadosa, porque también puede tener impactos sociales y, por ende, impactos en la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.
- CEDLA (2013). Brechas de género: un desigual acceso al mercado laboral para las jóvenes bolivianas. http://cedla.org/sites/default/files/Brechas_de_g%C3%A9nero_y_empleo_Caroline.pdf.
- CEPAL (2012). Informe anual. Observatorio de Igualdad de Género.
- Coalición de organizaciones de derechos humanos de las mujeres de la sociedad civil (2014) Informe al comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW). Bolivia, octubre.
- Coello, Raquel; Fernández, Silvia (2014) Política fiscal y equidad de género en Bolivia. ONU Mujeres.
- Fondo Monetario Internacional (2015). Fair Play: More equal laws boost female labor force participation, International Monetary Fund Staff Discussion Note. Febrero.
- Fondo Monetario Internacional (2015). Most Unequal on Earth, Finance & Development. Septiembre. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/lustig.pdf>
- Gammage, Sarah; Orozco, Mónica (2008). El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México. CEPAL.
- Gutiérrez, Waldo (2013). Pacto fiscal: un instrumento para la sociedad civil y Estado. Fundación Jubileo.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014). Memoria.
- Organización Internacional del Trabajo (2015). Perspectivas laborales y sociales en el mundo. Panorama 2015.

- Ortiz, Isabel; Cummins, Matthew; y Karunanethy, Kalaivani (2015). Fiscal Space for Social Protection Options to Expand Social Investments in 187 Countries. ILO.
- Oxfam. Campaña Iguales.
- Oxfam (2015). Privilegios que niegan derechos. Septiembre.
- Pazos, Morán María; Rodríguez, Maribel (2010). Fiscalidad y equidad de género. Documento de Trabajo N° 43. Fundación Carolina.
- Servicio de Impuestos Internos (2014). Memoria.
- Servicio de Impuestos Internos. Boletín N° 5.
- Tax Justice Network (2011). Cost of Tax Abuse.
- Teignier, Marc; Cuberes, David (2014). Aggregate Costs of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimate. Universitat de Barcelona Working Paper 308.
- UDAPE (2015). Evaluación de impacto programa de salud materno infantil “Bono Juana Azurduy”. Septiembre.
- UDAPE (2013). Impacto de la Renta Dignidad. Julio.
- Ugarte, Leonardo (2014). El Sistema Tributario en Bolivia. Análisis y propuestas para una reforma. Fundación Jubileo.

ANEXOS

ANEXO 1.

Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020. Pilares y metas enfocadas a las mujeres y la equidad de género*

Erradicación de la pobreza:

- Todas las mujeres que acuden a las instancias públicas a denunciar hechos de violencia reciben asistencia legal y psicológica, reduciendo el porcentaje de mujeres y niñas que han sufrido violencia física, psicológica y/o sexual.
- Se han constituido centros comunitarios, vecinales, urbanos y rurales, e implementado acciones preventivas de situaciones de racismo, autoritarismo, machismo y fascismo, violencia familiar y con capacidad de atención a denuncias y demandas de violencia familiar contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.
- Realizar campañas educativas en los centros escolares y medios de comunicación masiva contra la violencia a las mujeres y por el pleno respeto a sus derechos.
- Fortalecer los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en el sistema educativo plurinacional y en los ámbitos laborales.
- Promover el ejercicio político y de liderazgo de las mujeres en el ámbito familiar y de la sociedad, y la transformación del pensamiento y de las actitudes de todas y todos los bolivianos, promoviendo el respeto mutuo y la sanción contra prácticas de acoso y autoritarismo.
- La sociedad boliviana, sus organizaciones e instituciones practican el equilibrio y la complementariedad
- Se ha promovido el respeto, la solidaridad y los derechos de las personas respecto a su orientación sexual e identidad de género

Salud:

- Se continuará entregando el subsidio universal prenatal “Por la vida” a todas las mujeres embarazadas que no están registradas en los entes gestores de la seguridad social de corto plazo.

Soberanía alimentaria:

- Se ha reducido a 35% el porcentaje de mujeres con sobrepeso u obesidad.
- Soberanía y transparencia en la gestión pública:
- Se ha logrado que al menos la mitad de las autoridades de los tribunales judiciales sean mujeres.

* Copia *in extenso* del PDES.

ANEXO 2

Impuestos del sistema tributario

IVA - Impuesto al Valor Agregado:

Vinculado directamente al consumo que grava a venta de bienes muebles, alquiler, servicios en general, importaciones definidas y arrendamiento financiero (*leasing*). Su alícuota es de 13% sobre el precio neto de venta y/o prestación de servicios. Se paga mensualmente (para importaciones el momento del despacho aduanero).

ICE - Impuesto a los Consumos Específicos:

Grava a los bienes suntuarios, bebidas y cigarrillos. La alícuota tiene tasas específicas y porcentuales por cada producto gravado. El pago se realiza de forma mensual (para importaciones el momento del despacho aduanero).

IEHD - Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados:

Grava la comercialización interna de hidrocarburos o sus derivados, sean estos producidos internamente o importados. Se aplica a cada producto una tasa máxima de hasta Bs 5,86. Se paga mensualmente (para importaciones el momento del despacho aduanero).

IUE - Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas:

Grava las utilidades empresas o sociedades por el ejercicio de actividades en el país; su alícuota es de 25% que se paga hasta 120 días posteriores al cierre de la gestión fiscal.

Adicionalmente, para el sector minero se grava utilidades originadas por las condicionales favorables de los precios de minerales y metales y para el sector financiero se grava utilidades que excedan el 13% del coeficiente de rentabilidad respecto al patrimonio neto con una alícuota de 12,5%.

RC-IVA Régimen Complementario al Impuesto al Impuesto al Valor Agregado:

Grava los ingresos de las personas naturales y sucesiones indivisas (sueldos y salarios de dependientes jornales sobre sueldos, horas extras, bonos, dietas, etc.) con una alícuota de 13% y que el pago se realiza de forma mensual.

IT - Impuesto a las Transacciones:

Grava el ingreso bruto devengado obtenido por la realización de cualquier actividad lucrativa o no (comercio, industria, profesión oficio, alquileres, transferencias, etc.) con una alícuota de 3% sobre el monto de la transacción.

El pago de este tributo es mensual y para transferencias de inmuebles y vehículos automotores 10 días hábiles posteriores a la fecha de nacimiento del hecho imponible.

ITF - Impuesto a las Transacciones Financieras:

Grava las transacciones financieras en moneda extranjera o nacional con mantenimiento de valor, con una alícuota de 0,15% que se aplica a cada operación gravada.

IDH - Impuesto Directo a los Hidrocarburos:

Grava la producción de hidrocarburos en su primera etapa de comercialización, medida en el punto de fiscalización, con una alícuota de 32% que se paga de forma mensual.

IVME - Impuesto a la Venta a la Moneda de Extranjera:

Grava la venta de toda moneda extranjera realizada dentro del territorio boliviano con una alícuota de 0,70% y paga de forma mensual desde la gestión 2013.

ITGB - Impuesto a las Sucesiones y Transmisiones Gratuitas de Bienes:

Grava la propiedad de bienes inmuebles situados en cada jurisdicción municipal; su alícuota es establecida por una escala de valores y alícuotas correspondientes.

Se paga la declaratoria de herederos dentro los 90 días a partir de la declaración de herederos y personas vivas y dentro los cinco días posteriores a las fecha del hecho imponible.

ISAE - Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior:

Grava las salidas aéreas al exterior del país de residentes en Bolivia; se grava con una tasa específica que se aplica por cada viaje al exterior.

IJ – Impuesto al Juego

Grava la producción de juegos de azar y sorteos, así como las promociones empresariales con una alícuota de 30%; se paga de forma mensual.

IPJ – Impuesto a la Participación en Juego

Grava la participación en juegos de azar y sorteos con una alícuota de 15%; se paga de forma mensual.

Fuente: Velasco, Fernando y Plata, Franco. Recaudación Tributaria Potencial en Bolivia, una aproximación. BCB.

ANEXO 3.
Recaudación tributaria por tipo de impuesto (2000-2014)
(En millones de Bs)

IMPUESTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IVA	2.949	3.250	3.582	3.894	4.513	5.314	6.291	7.487	9.309	8.862	10.259	14.092	16.306	19.033	20.580
ICE	660	344	411	457	558	726	931	1.202	1.441	1.305	1.467	1.960	2.027	2.233	2.745
IEHD	1.387	1.300	1.312	1.087	1.147	1.868	1.988	2.344	2.521	2.228	2.191	2.432	2.448	2.779	2.918
IT	1.007	961	1.079	1.232	1.571	1.704	1.812	2.081	2.572	2.193	2.282	2.867	3.258	3.703	4.134
RC-IVA	214	184	180	172	194	214	217	218	259	289	263	277	279	364	439
IUE	995	990	1.015	1.093	1.484	2.169	2.907	3.215	4.681	6.243	6.031	7.649	9.400	11.280	12.284
IDH	-	-	-	-	-	2.328	5.497	5.954	6.644	6.465	6.744	8.996	12.111	15.543	15.602
Otros directos	18	18	20	24	347	671	495	367	386	395	415	467	461	809	864
Otros	684	719	690	793	1.539	1.005	1.183	1.439	1.945	2.182	1.996	2.809	3.384	4.140	4.886
Total	7.914	7.764	8.287	8.752	11.352	16.000	21.321	24.308	29.758	30.160	31.648	41.549	49.674	59.883	64.452

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).

ANEXO 4.**Transferencias condicionadas: costo y fuentes de financiamiento
(Expresado en Bss)**

Bono Juana Azurduy	2009	2010	2011	2012	2013
	Gasto ejecutado (en millones de Bs.)				
	67,4	133,4	148,7	151	225,1
	Fuente de financiamiento en %				
TGN	97	95	78	87	91
Crédito BM y BID	0	1	18	11	6
Recursos específicos	3	4	4	3	4
Total	100	100	100	100	100

Bono Juancito Pinto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Gasto ejecutado (en millones de Bs.)							
	227,3	276,9	350,8	376	380,9	385	410	418
	Fuente de financiamiento en %							
TGN	0	33	100	100	72	72	74	0
YPFB	100	54	0	0	19	19	17	85
COMIBOL	0	13	0	0	9	9	7	7
ENTEL S.A.	0	0	0	0	0	0	0	1
COFADENA	0	0	0	0	0	0	0	1
ENDE	0	0	0	0	0	0	1	1
BOA	0	0	0	0	0	0	1	2
DAB	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Renta Dignidad	2009	2010	2011	2012
	Gasto ejecutado (en millones de Bs.)			
	2.592,1	2.569,8	2.667,4	3.611,9
	Fuente de financiamiento en %			
Ingresos por IDH	63	68	78	84
Dividendos de empresas publicas capitalizadas	35	31	21	14
Ingresos financieros netos (rentabilidad del FRUV)	2	1	1	2
Total	100	100	100	100

Fuentes:

- Aguilar, Hernán. Evaluación de impacto del “Bono Juancito Pinto” en Bolivia, Revista de Análisis, julio-diciembre, 2014, Banco Central de Bolivia.
- Evaluación de impacto del programa de salud materno infantil “Bono Juana Azurduy”, UDAPE, 2015.
- El impacto de la Renta Dignidad, UDAPE, 2013.

Nota.- Estos costos incluyen la transferencia monetaria y los costos de su ejecución, que corresponden en promedio al 11% para el Bono Juancito Pinto, 41% para el Bono Juana Azurduy y 37% para la Renta Dignidad.

Desigualdades y fiscalidad: Hacia una revisión de los principios de equidad para reducir las desigualdades de género

Ana Tallada

Asistente: Silvia Samamé Mancilla

1. JUSTIFICACIÓN

En el marco de la Campaña Global “Que las transnacionales paguen lo justo”, se elabora este documento para contribuir a analizar las interrelaciones entre las desigualdades, las desigualdades de género y la fiscalidad, y cómo estas requieren de un sistema fiscal fuerte, eficiente y equitativo para enfrentar las desigualdades estructurales.

Para una campaña de movilización que intenta colocarse en las agendas de múltiples actores, uno de los retos es conectar a las personas, sus necesidades e intereses con problemas globales que las afectan cotidianamente, pero que no son reconocidos por ellas como tales. Uno de los objetivos de la campaña es conectar esas necesidades con la respuesta pública a esa necesidad (toma de decisiones) y que esos mensajes estén presentes en la campaña. Nos interesa, por un lado, que la política fiscal pueda ser abordada y si es posible comprendida en sus dimensiones, pero que también se convierta en algo más vital, no solo en un asunto técnico. Por otro lado, este tipo de propuestas afectan significativamente las relaciones de poder existentes, por eso requiere el involucramiento de múltiples actores (masa crítica) que puedan movilizarse y realizar incidencia y vigilancia. Una necesidad de reciprocidad entre ciudadanía y Estado. “Un Estado fuerte eficaz, promotor de los derechos humanos tiene un costo por las asimetrías existentes entre el poder político y el económico” (J. Fuentes, Oxfam)¹. En un marco de levantamiento del peso de las desigualdades, las desigualdades de género son un asunto estructural, porque están afectadas por consideraciones políticas, económicas, culturales y ambientales que requieren ser miradas desde las relaciones de poder existentes.

La política fiscal puede mitigar o reforzar las relaciones de género asimétricas; para que ocurra lo primero se requiere reducir la evasión y la elusión fiscal, sobre todo de las grandes empresas de carácter extractivo y cumplir estándares sociales de equidad horizontal y vertical.

Desde un nivel exploratorio, esta propuesta intenta alimentar el análisis sobre la necesidad de un cambio de paradigma en las políticas fiscales; en busca de

1 Oxfam: Justicia fiscal para reducir las desigualdades.

reformas más efectivas, no solo interesa colocar una visión crítica a la noción de justicia fiscal incorporando a las desigualdades en sus múltiples dimensiones, sino también a las desigualdades entre hombres y mujeres como constitutivas a las mismas. Es decir que debemos contar con políticas redistributivas construidas desde una perspectiva de género y de derechos humanos, y que tengan como pilar la sustentabilidad de la vida. “Desplazar el eje de atención de los procesos de ganancia del capital a los procesos de bienestar de las personas en sus diferentes dimensiones y subjetividades, relación entre humanidad y naturaleza” (*Cristina Carrasco*). El trabajo doméstico y de cuidados es parte fundamental de los procesos de producción y reproducción de la vida, ya que el trabajo y la producción mercantil no se dan autónomamente.

En la relación del trabajo de reproducción social como interdependiente con el sistema económico, se analizará el flujo circular ampliado de la renta, que sitúa la reproducción social en el funcionamiento del sistema económico.

Para el abordaje de la temática se analizarán algunas dimensiones de las desigualdades de género, como también la relación de las desigualdades en América Latina; para este análisis consideraremos el índice de Gini regional.

Como parte del documento se incluirán recomendaciones y próximos pasos que aporten a la articulación de propuestas de políticas fiscales hacia los Estados y las desigualdades de género.

2. APROXIMACIONES A LAS DESIGUALDADES

La desigualdad es uno de los asuntos que está llamando la atención en este siglo XXI, no solo por su relevancia académica, sino también por la importancia existencial que representa para muchos. Esto genera que sea uno de los temas más debatidos en la historia de las ciencias sociales.

En las sociedades latinoamericanas, en donde se han reorganizado los sistemas políticos de acuerdo a las “nuevas democracias”, la desigualdad ha pasado a formar parte de un imaginario inevitable y trascendente, que permite esconder o justificar” la injusticia, las diferencias salariales, la precariedad y la inseguridad de las condiciones de trabajo, el acceso a la educación y a la salud. Este imaginario se construye a partir del ocultamiento sistemático de los mecanismos que el modelo neoliberal utiliza para generar diferencias y legitimarlas².

Sinesio López, en su libro “La desigualdad económica y la política”, afirma que no existe “la desigualdad”, lo que hay son las desigualdades y que los regímenes democráticos son los que pueden tener efectos positivos sobre la reducción de estas desigualdades, así como en el aumento de la ciudadanía efectiva, tanto en lo que respecta a derechos civiles y políticos, como en lo que concierne a derechos sociales. Asimismo, mayores niveles de sindicalización estarán en mejor posición de negociar colectivamente mejores salarios y con ello reducir la desigualdad en la distribución del ingreso.

En el campo más macro, reconocer la dependencia estructural que la sociedad y el Estado tienen del capitalismo echa muchas luces sobre la racionalidad de los gobiernos y las poblaciones con relación a las políticas que busquen abordar el problema de la desigualdad. Para el caso de Perú y otros países de la región, enfatiza en que es necesario aumentar la presión tributaria, con más impuestos progresivos, con el fin de obtener más recursos para generar cambios significativos.

Pasando a la Agenda 2015 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se señala que para abordar las desigualdades es imprescindible apoderarse de

2 Mayari Castillo, Manuel Bastias y Anahi Durand. Desigualdad, legitimación y conflicto (2011).

ellas en sus diversas manifestaciones, es decir en su dimensión horizontal (entre grupos culturales dentro de una misma sociedad, con independencia de su nivel de ingresos) y en su dimensión vertical (referida a la distribución de ingresos entre personas).

Ambas dimensiones de la desigualdad suelen reforzarse mutuamente y pueden crear o perpetuar ciclos de pobreza a través de las generaciones.

En el mismo informe se sostiene que la desigualdad de grupo tiende a ser más persistente y difícil de resolver que la desigualdad individual, debido a ciertos rasgos del grupo y, en particular, a las asimetrías en el capital social y cultural, así como a la discriminación.

En nuestra sociedad se presentan diferentes formas de desigualdad como la **económica**, que vislumbra la distribución dispar de bienes y servicios; dos personas pueden realizar el mismo trabajo, pero la ganancia monetaria no es igual para ambas.

Esta forma de desigualdad, que comúnmente se refiere a las personas o grupos de personas, se extiende también a la desigualdad entre países. En este último caso, el motivo principal de esta divergencia es el crecimiento económico de un país, ya que para su medición se utilizan datos del producto interno bruto (PIB), un indicador indispensable para realizar comparaciones entre ellos.

Para medir el grado de desigualdad social, tenemos categorías sociales que favorecen su aproximación, como las siguientes:

Desigualdad en el acceso a los servicios públicos de calidad. Incluso en países de la región como Brasil, exitosos en la puesta en práctica de políticas sociales más ambiciosas, las pautas de discriminación por estrato socioeconómico y origen étnico en el acceso a servicios públicos de calidad, como la educación y la sanidad (que son verdaderas palancas de oportunidades), no han logrado revertirse. Este resultado es extrapolable a la mayoría de los países de la región (Oxfam, 2014).

Desigualdad en acceso a la tierra. En la región, el patrón de tenencia de la tierra muestra que la mayoría de las tierras cultivables está en manos de una élite

terrateneamiento que llega a constituir un latifundio, mientras que los campesinos y pequeños agricultores se concentran en minifundios y tierras marginales. En América del Sur “la concentración de la riqueza natural como la tierra es la mayor del mundo”. En Paraguay, por ejemplo, las fincas inferiores a 20 hectáreas (minifundios) que representan el 83,5% de las explotaciones agrícolas, ocupan solo el 4,3% de la tierra cultivable, mientras que los grandes propietarios acaparan más del 95% de la misma (Oxfam, 2011).

Desigualdad por género. Uno de los factores centrales en la construcción de desigualdades ha sido la discriminación sexual. Es a partir de la división sexual del trabajo que se han ido estructurando distinciones sociales y culturales entre hombres y mujeres, convirtiendo estas diferencias biológicas en jerarquías de poder, estatus e ingresos, que se han reflejado en el reparto de tareas, empleos y profesiones, donde son las mujeres las que continúan sufriendo discriminación laboral.

A pesar de los progresos en la inclusión de las mujeres en el sistema laboral, datos recientes reflejan importantes brechas laborales en detrimento de las mujeres, en especial en países como Nicaragua, Bolivia, Perú y Colombia. En estos países, entre el 50% y el 60% de las mujeres que trabajan lo hacen en empleos de baja calidad. Para el caso de los hombres esta cifra se ubica en porcentajes menores, entre el 33% y el 40%. Según datos del 2014 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la brecha salarial persiste en la región y oscila en un amplio rango: en el caso de las mujeres peruanas, los ingresos salariales son inferiores a los de los hombres en un 25,1%. A ello debemos adicionar la creciente pobreza de tiempo, como resultado de la dificultad para cubrir simultáneamente con el trabajo de las mujeres las necesidades de ingresos monetarios y las demandas de cuidado y trabajo reproductivo.

2.1 Desigualdades en América Latina

No obstante su crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la aplicación de políticas redistributivas que viene experimentando, América Latina y el Caribe (LAyC) continúa siendo la región más desigual del mundo.

Información importante brindan el Banco Mundial y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), que hacen un análisis comparativo

entre las regiones del mundo: África Subsahariana tiene un nivel de desigualdad del 56,5, seguido por América Latina (52,9) y bastante lejos están Asia (44,7) y Europa del Este y Asia Central (34,7).

La CEPAL, en el documento presentado en el XXXIII período de sesiones “*La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*”, destaca que la desigualdad hunde sus raíces en la historia y se debe a un patrón de desarrollo que ha perpetuado las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social (CEPAL, 2010b).

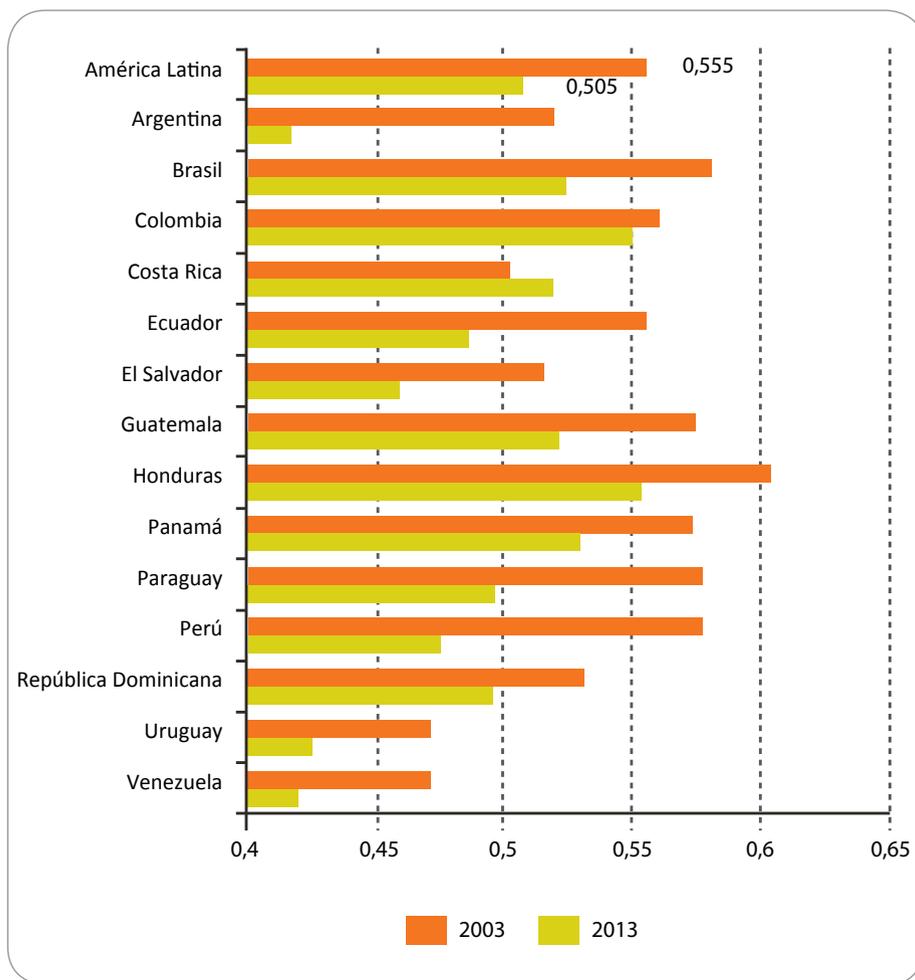
Lo anterior es reafirmado por A. Zapata: “...*Las desigualdades han existido en la región desde hace siglos, y nos parece pertinente que en una perspectiva de visibilizar el carácter estructural de las mismas se considere esta perspectiva histórica y cómo esta ha sido desconocida y por otro lado legitimada en la colonia y en los siglos posteriores, el período republicano, hasta nuestros días que denotan el racismo imperante*”. Es decir las desigualdades tienen fuerte raíz histórica y estructural.

Si nos centramos en la desigualdad desde el ingreso de América Latina medida por el coeficiente de Gini, antes de impuestos directos y transferencias monetarias, es aproximadamente 13% mayor que la media de países europeos. En contraste, esta desigualdad aumenta hasta un 60% si el cálculo se realiza después de impuestos directos y transferencias (Lusting, 2011).

Con un coeficiente de Gini³ promedio de 0,51, América Latina presenta un nivel de desigualdad sustancialmente más alto que otras regiones del mundo. En el Gráfico 1 se observa que incluso el país menos desigual de la región presenta un coeficiente de Gini igual o superior que el promedio de otras regiones.

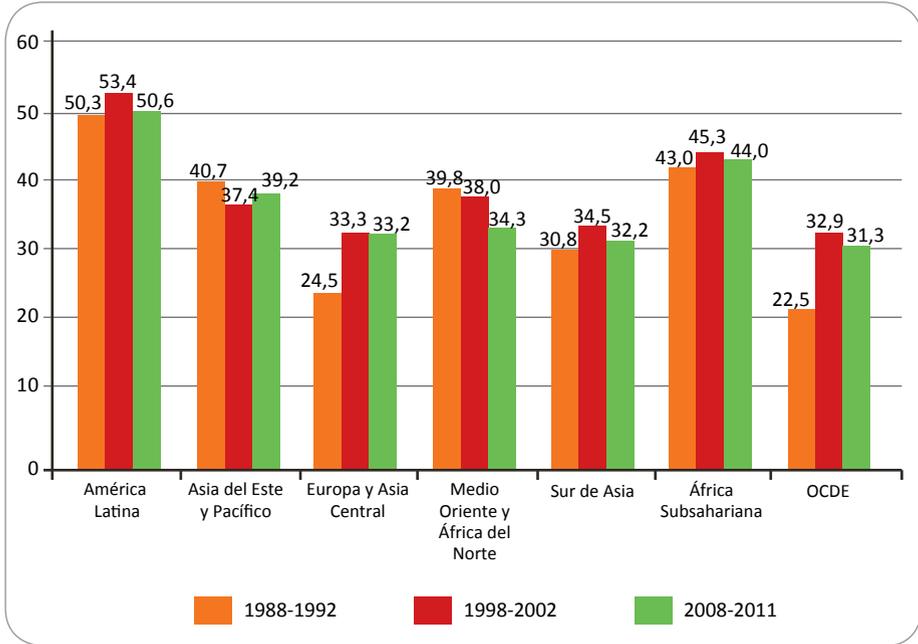
3 Coeficiente de Gini es el indicador que se utiliza con mayor frecuencia, para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país, debido a su fácil cálculo e interpretación, ya que por lo general su valor se ubica entre 0 y 1. Cuando el indicador asume el valor cero significa que el ingreso se encuentra equidistribuido, es decir, todos los miembros de la sociedad tienen exactamente la misma proporción de recursos, en tanto que cuando se observa el valor de uno, se está en presencia de una situación de total inequidad en donde una persona se apropia de todo el excedente económico.

Gráfico 1
Coefficiente de Gini ALC



Si miramos hacia la distribución de los ingresos observamos las variantes entre el grupo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los países de América Latina. Para el año 2011, esta región tiene un 50,6% con relación a 31,3% de la OCDE (Gráfico 2).

Gráfico 2
Distribución del ingreso en regiones del mundo, 1988-2011
 (Coeficiente de Gini, porcentaje)



Fuente: Banco Mundial, WDI.

Sin embargo, la medición de la inequidad, desigualdad en América Latina, como lo hemos analizado inicialmente, no solo se manifiesta en términos de ingreso y patrimonio, sino que también se refleja en el dispar acceso a los recursos públicos de calidad, al acceso a la tierra, a la desigualdad de género.

En suma, siendo la desigualdad de América Latina un problema estructural, donde se articulan y cruzan varias aristas, es imprescindible diseñar e implementar políticas públicas integrales, con una perspectiva estratégica y de género, con relación al acceso a servicios de calidad, a la tierra en igualdad de condiciones y al trabajo, que incluya la generación de empleos decentes y la no discriminación en todas sus dimensiones. Para esto es necesario, desde el Estado, gestionar una política fiscal solvente y eficaz que las sustente.

2.2 Desigualdades de género: persistencia de las brechas de género

Como se ha manifestado, a pesar del “progreso económico” en América Latina las desigualdades persisten. En esta parte del documento nos centraremos en explicar, desde una mirada de género y con anteojos feministas, estas desigualdades afirmadas por el sistema patriarcal y reproducidas por la división sexual del trabajo, que han perpetuado la subordinación de las mujeres. Alda Facio, en el documento “Feminismo, género y patriarcado”, sostiene que el concepto de patriarcado es antiguo y no necesariamente un aporte de las teorías feministas. Engels y Weber lo mencionaron; más aún, el primero se refirió a este, en su famosa obra “Estado, familia y propiedad privada”, como el sistema de dominación más antiguo; ambos concordaron en que el patriarcado es un sistema de poder y de dominio del hombre sobre la mujer. Son las teorías feministas, sin embargo, las que actualizan este concepto dejado atrás por los científicos sociales o, peor aún, considerados solo para caracterizar civilizaciones antiguas.

Entendido de ese modo, el patriarcado es un sistema que justifica la dominación sobre la base de una supuesta inferioridad biológica de las mujeres. Tiene su origen histórico en la familia, cuya jefatura ejerce el padre y se proyecta a todo el orden social. Existe también un conjunto de instituciones de la sociedad política y civil que se articulan para mantener y reforzar el consenso expresado en un orden social, económico, cultural, religioso y político, que determina que las mujeres, como categoría social, siempre estarán subordinadas a los hombres.

En nuestra sociedad existen varias desigualdades basadas en la división sexual; una de ellas la hallamos en el medio laboral y se evidencia en la brecha salarial, restricción de acceso al empleo de calidad, en el tipo de trabajo que desempeñan las mujeres, la poca presencia de las mujeres en los puestos de dirección y el trabajo doméstico no remunerado. Estos hechos limitan a las mujeres al acceso a mejores oportunidades y su desarrollo pleno.

Si bien la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha crecido y la proporción de las mujeres sin ingresos propios ha disminuido, la tasa de empleo femenino continua siendo inferior al masculino.

A continuación presentamos algunos datos que en concreto detallan estas desigualdades:

- **De las mujeres sin ingresos propios.** El 31,6% de mujeres no cuentan con ingresos propios con relación a los hombres que llegan a un 11,6%⁴.
- **La brecha de género en la participación en el mercado laboral.** La tasa de desempleo de las mujeres es del 9,1% y de los hombres 6,3%. Las mujeres representan más de la mitad del total de personas desocupadas en la región.
- **De la diferencia en las remuneraciones entre hombres y mujeres por trabajo de igual valor e incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo.** De acuerdo a la información de la CEPAL al 2014, la tasa de participación laboral femenina regional aumentó en un 55%; pero de manera contraria se mantienen las diferencias en salarios y oportunidades.

Si a lo mencionado anexamos los niveles de precariedad laboral que las mujeres enfrentan, la menor probabilidad que tienen de trabajar como asalariadas con relación a los hombres (60,7% y 68,5%, respectivamente); que un mayor porcentaje solo encuentra empleo en el servicio doméstico (15,3% en contraste con 0,8% de los hombres), que en su gran mayoría son informales o desprotegidas, y que duplican el porcentaje quienes son trabajadoras familiares no remuneradas (2,7% de las mujeres versus 1,1% de los hombres)⁵, esto trae como consecuencia tener menos acceso a la infraestructura básica y a los servicios sociales básicos; enfrentar mayor exposición a contingencias comunes (por ejemplo enfermedades, falta de propiedad, incapacidad y muerte); tener niveles más bajos de salud, educación y longevidad; tener menos acceso a bienes financieros, físicos y otros bienes productivos; tener menos derechos y beneficios de empleo; enfrentar mayor exclusión por parte del Estado, entre otros.

Este escenario demuestra que son las mujeres las que enfrentan la mayor situación de desigualdades y vulnerabilidad y que de manera más agravada viven las mujeres indígenas.

4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

5 CEPAL, FAO, ONU Mujeres: Trabajo decente e igualdad de género, 2013

El explorar las brechas de género, desde las condiciones laborales y el acceso a las diferentes formas de empleo, nos lleva a analizar una de las dimensiones de las desigualdades de género más significativas:

Trabajo no remunerado – trabajo de cuidado

En la mayoría de las sociedades de la región las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en los quintiles más bajos de la distribución del ingreso, siguen siendo las responsables del trabajo no remunerado y de cuidados, siguen estando concentradas en los empleos precarios, siguen siendo minoría en los espacios de representación y dirección, siguen enfrentando la violencia de género y viendo limitada su autonomía física y económica.

Las cuentas nacionales y regionales que informan sobre el comportamiento de la economía de país, solo recogen datos de las actividades provenientes del mercado; por tanto, reportan mediciones incompletas al dejar por fuera lo relativo al producto de las actividades que se desarrollan en los hogares.

Desde la economía feminista, uno de los aportes más significativos de las mujeres a la economía de los países de la región se da a través del trabajo doméstico no remunerado, contribución que es invisible y que para el caso de Perú aporta con un 25% del PBI⁶ y de México con 21,7%.

Si nos centramos en el caso de Perú y se compara el aporte del trabajo no remunerado de las mujeres (25% del PIB) con los tres sectores principales de la economía nacional (manufactura 13,5%, comercio 13,4%, minería 11,3%)⁷, vemos que ninguno de ellos se acerca en lo mínimo a la contribución que genera el trabajo doméstico no remunerado; sin embargo, este aporte es invisibilizado, no es considerado en las cuentas nacionales y quienes lo producen no gozan de políticas especiales ni específicas, como se les ha otorgado a los otros sectores, en especial a la minería.

Las actividades que definen el trabajo no remunerado son: cuidados personales, quehaceres domésticos del hogar (cocinar, limpiar, hacer compras, mercado,

6 Manuela Ramos: Estudio sobre el aporte invisible de las mujeres a la economía nacional.

7 Jaime Serida Nishimura, Ph.D. presentación Encuentro PERUMIN - INEI – 2012.

lavar ropa, planchar, etc.), tareas de cuidado (niños, niñas, personas enfermas, personas dependientes y quienes tienen algún tipo de discapacidad) y trabajo voluntario, como el que se realiza en las comunidades, organizaciones de ayudas sociales, religiosas, escolares, entre otras. Este conjunto de actividades sirve para proveer bienestar, sustento material y emocional y de cuidados a quienes integran las familias y los hogares.

Si se tuviera que contratar en el mercado la producción de estos bienes y servicios, estos tendrían un valor monetario y formarían parte de la totalidad de bienes y servicios o riqueza que produce la sociedad.

La invisibilidad de este trabajo en las estadísticas oficiales se debe a que el concepto de producción se relaciona con el de producción de mercado y el de trabajo con el de empleo. Por lo tanto, no se considera trabajo a la producción de bienes y servicios que tiene lugar en la esfera familiar. Todo ello ha contribuido a que los modelos tradicionales para analizar el trabajo se centren exclusivamente en el empleo remunerado no doméstico y no consideren el trabajo doméstico, el trabajo no remunerado realizado por las mujeres en sus hogares, como parte de la economía.

La CEPAL desde los consensos de Quito de 2007, de Brasilia de 2010, de Montevideo y Santo Domingo del 2013, reiteró la necesidad de evidenciar el valor del trabajo doméstico no remunerado, de adoptar medidas y políticas públicas que reconozcan su valor social y económico, definir y establecer instrumentos de medición periódica del mismo y asegurar en los presupuestos públicos la dotación de recursos para la realización de encuestas del uso del tiempo que posibiliten el diseño de políticas públicas adecuadas y justas. Finalmente, estos acuerdos plantearon la necesidad de promover la creación de “cuentas satélite del trabajo no remunerado” en los países de la región y su incorporación en el sistema de cuentas nacionales.

Una característica importante de las encuestas sobre el uso del tiempo es que proporcionan un panorama completo de la sociedad al proveer información detallada sobre cómo la gente usa su tiempo en diferentes actividades económicas y no económicas. Estas encuestas tienen la capacidad de visibilizar el trabajo doméstico y los cuidados no remunerados, proveen información sobre la interrelación entre el trabajo de mercado y el trabajo no remunerado, permiten

analizar cómo las responsabilidades del hogar son distribuidas entre hombres y mujeres y con ello revelar los roles y estereotipos de género vigentes en una sociedad. Por ello, las encuestas sobre el uso del tiempo son una herramienta estratégica en el análisis de las desigualdades de género en diferentes dimensiones y para la identificación y evaluación de la contribución de las mujeres a la economía de los países, al hacer más visible y cuantificable su participación en ello⁸. Las conclusiones finales de estas mediciones, por un lado, establecen hasta qué punto el cuidado de las personas reposa en un trabajo no remunerado que sustituye la responsabilidad que le corresponde asumir al Estado, con relación al cuidado de los dependientes; por otro lado, muestran cómo la pobreza de tiempo no impacta de igual forma en hombres y en mujeres, lo que es un reflejo más de las desigualdades de género existentes. Por último, brindan información que permita a las mujeres proponer e incidir sobre políticas públicas para la eliminación de estas desigualdades.

De acuerdo a información de la CEPAL, en la actualidad existen 18 países que han implementado mediciones de uso del tiempo en América Latina y el Caribe, comenzando por Cuba en el año 1985 y Honduras en el 2011⁹.

Los resultados señalaron que una de cada dos mujeres sin ingresos propios declara como motivo de su inactividad la realización de tareas de cuidado y labores domésticas. Asimismo confirmaron, sobre la distribución del tiempo, que las mujeres invierten más tiempo en actividades no remuneradas que los hombres.

En Perú, de acuerdo a los resultados de la encuesta del uso del tiempo, las mujeres dedican a la semana 39 horas con 28 minutos al trabajo doméstico no remunerado, mientras los hombres 15 horas y 53 minutos¹⁰.

8 Instituto Nacional de las Mujeres. Pobreza multidimensional y del tiempo en las mujeres mexicanas, 2010.

9 CEPAL. Encuesta del uso del tiempo y trabajo no remunerado en LAC: Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro. Febrero, 2014. Cuba (1985, 1988, 1997, 2001), México (1996, 1998, 2002, 2009), Nicaragua (1998), Guatemala (2000, 2006, 2011), Brasil (2001, 2005, 2008, 2009), Bolivia (2001, 2010, 2011), Uruguay (2003, 2007), Costa Rica (2004, 2011), Argentina (2005, 2010), El Salvador (2005, 2011), Ecuador (2005, 2007, 2010, 2012), Panamá (2006, 2011), Perú (2006, 2010), República Dominicana (2006, 2007), Colombia (2007, 2008, 2009, 2010, 2012), Venezuela (2008, 2011), Chile (2009) y Honduras (2009, 2011).

10 Instituto Nacional de Estadísticas. Perú, 2011.

En Ecuador, las mujeres dedican a la semana 31 horas con 49 minutos al trabajo no remunerado, mientras que los hombres 22 horas con 40 minutos¹¹.

Es importante señalar que la alta participación de las mujeres en los quehaceres del hogar y en el cuidado de las personas reduce sus posibilidades de acceso al mercado y perpetua su invisibilidad como actoras y sujetas del desarrollo. La dependencia económica que se establece por este motivo mantiene patrones de asimetría en el intercambio y relaciones de poder, expresadas en la subordinación de las mujeres frente a sus pares masculinos. Pero también, al ser las jornadas laborales más largas, se apunta hacia el deterioro de sus niveles de salud, postergación en la educación, participación, recreación y otros.

Economía del cuidado

El hecho que el trabajo doméstico no remunerado sea ejercido principalmente por las mujeres a lo largo de todo el ciclo de vida, encuentra su explicación en la división sexual y social del trabajo. Esta división, lejos de ser un hecho natural, es un hecho socialmente construido que asigna espacios, roles y prácticas para las mujeres y los hombres, creando así una separación artificial entre el mundo de lo femenino y el mundo de lo masculino¹².

La división sexual del trabajo organiza el orden de género, separa el trabajo productivo del reproductivo de manera paradigmática y determina el lugar de hombres y mujeres en la economía. Esclarecer la forma en que estas relaciones perpetúan la subordinación y exclusión de las mujeres, limitando su autonomía, ayuda a comprender su influencia en el funcionamiento del sistema económico.

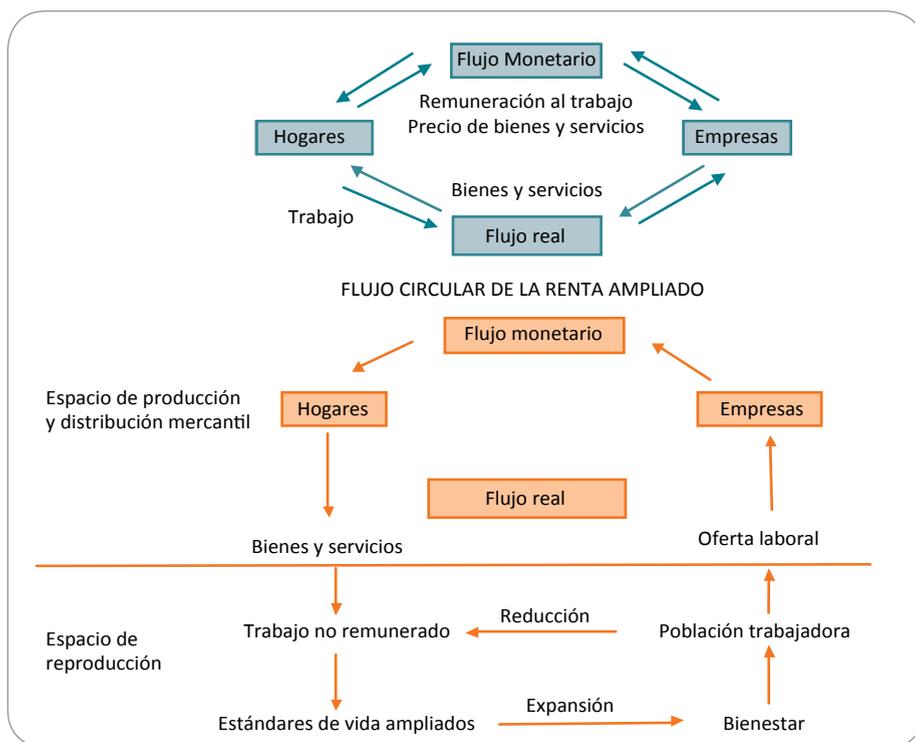
La contribución de la economía feminista para visibilizar el rol de los trabajos de cuidado en la economía es el “flujo circular de la renta ampliado”, presentado por Antonella Picchio y complementada por varias economistas feministas, que permite hacer visible todo el trabajo de cuidado no remunerado y relacionarlo con los diferentes agentes económicos, el sistema de producción y el bienestar efectivo de las personas.

11 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – Ecuador 2012.

12 Instituto Nacional de Mujeres de Costa Rica.

Según Corina Rodríguez, el flujo circular de la renta ampliado (ver Gráfico 3) permite visibilizar la masa de trabajo de cuidado no remunerado y relacionarla con los agentes económicos y con el sistema de producción, así como con el bienestar efectivo de las personas.

Gráfico 3
Flujo circular de la renta



En los hogares se transforman los bienes y servicios adquiridos en el mercado para su consumo efectivo y los convierten en bienestar

En la parte superior del Gráfico 3 se reproduce el tradicional flujo circular de la renta, que discrimina el flujo monetario y real de producción y distribución en la esfera mercantil. Como se observa, en esta visión no se contempla lo que

sucede en el interior de los hogares, que se consideran una unidad en el consumo de bienes y la provisión de fuerza de trabajo. Esta dimensión es lo que se agrega en la representación del flujo ampliado, en la que a la esfera del intercambio mercantil se le suma la de la reproducción. Lo primero que allí puede verse es la inclusión del trabajo no remunerado, esto es de las actividades que realizan los hogares y que garantizan la reproducción de sus miembros. Una vez que los hogares han adquirido en el espacio de intercambio mercantil los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades y deseos, es preciso transformarlos en consumo efectivo. Por ello, cuando a los bienes y servicios se les suma el trabajo no remunerado, se consigue la extensión de este consumo a estándares de vida ampliados. Es también mediante el trabajo no remunerado de cuidado que las personas transforman esos estándares de vida en bienestar, por medio de actividades relacionadas con el cuidado de la salud, la educación, el esparcimiento, entre otras.

En este marco, y a diferencia de lo que sucede en el análisis convencional, los hogares no se consideran unidades armónicas. Por el contrario, la inclusión del trabajo no remunerado en el análisis vuelve más complejos los hogares, que entonces deben negociar explícitamente en su interior y decidir la división del trabajo entre sus miembros. Este es el proceso por el cual solo una porción de la fuerza de trabajo disponible se ofrece en el mercado. Así, los hogares hacen posible la reducción de la oferta de trabajo necesaria en el mercado mediante la relación entre sus propias demandas de trabajo no remunerado y las condiciones imperantes en el mercado laboral. Dicho de otra manera: la oferta de trabajo remunerado se regula gracias a la negociación dentro de los hogares destinada a distribuir el trabajo no remunerado para la reproducción¹³.

13 Rodríguez, Corina. Economía feminista y economía de los cuidados. Agosto, 2015.

3. FISCALIDAD Y DESIGUALDADES

Una pregunta que atraviesa este texto es, si las políticas fiscales pueden constituirse en una herramienta eficaz para el combate a las desigualdades, si pueden contribuir a acortar las brechas o por el contrario pueden incrementarlas.

Durante la última década, en un contexto regional de crecimiento sostenido, las desigualdades no se han reducido significativamente. Como promedio en la región ha habido una disminución de cuatro puntos en el coeficiente de Gini (pag. 79) y, pese a algunos éxitos como consecuencia del incremento de la inversión social, se ha reducido la pobreza monetaria en la mayoría de los países, pero persisten las condiciones laborales precarias para altos porcentajes de población y acceso restringido a servicios de salud y educación de calidad. En un contexto de crisis internacional como el actual, con menores recursos para la región desde la cooperación oficial al desarrollo, la mirada se dirige a la búsqueda de recursos domésticos en los países y la tendencia imperante es recurrir a la extracción de recursos naturales con su consiguiente impacto negativo en la sostenibilidad ambiental y social, en la gestión del territorio y en los derechos de los pueblos originarios.

La recaudación de recursos vía impuestos, sus modalidades, los roles de las instituciones, el papel del Estado, de las empresas y otros actores, y los principios de la reforma fiscal, están relacionados a su capacidad de generar ingresos suficientes para la financiación estatal y revertir desigualdades.

Los Estados tienen un papel decisivo en el proceso de redistribución del ingreso, en el gasto y en el diseño de la política fiscal. En la región, como tendencia general, las políticas fiscales aún no cumplen su rol redistributivo ya que, por ejemplo, si se aplica el coeficiente de Gini antes y después de su implementación, este no se modifica y en algunos casos hasta puede aumentar el índice de desigualdad.

Podemos definir la fiscalidad como el conjunto de normas y reglamentaciones en materia fiscal, así como la totalidad de la normativa y de los procedimientos relativos a la administración fiscal y al cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Pero también se puede pensar a la fiscalidad como una doble relación social: la recaudación de impuestos y el gasto público, destino de los fondos con los que cuenta el Estado para cumplir en nivel y calidad con los servicios públicos que las y los ciudadanos requieren (J.Nun).

“La política tributaria puede influir en la distribución de ingresos de un país de dos formas distintas. En primer lugar, mediante el financiamiento de gastos públicos que persigan ese objeto, tales como salud, educación, seguridad y transferencias asistenciales.

En segundo lugar, mediante el diseño de impuestos que conforman la estructura tributaria los cuales pueden ser individualmente progresivos, proporcionales o regresivos, determinando su combinación un efecto agregado redistributivo” (CEPAL 113, 2011).

La fiscalidad es un instrumento importante para los gobiernos, pues les permite generar los máximos recursos disponibles, a fin de lograr la realización progresiva de los derechos. Puede jugar un rol fundamental en la redistribución de los recursos, profundizando o revirtiendo desigualdades. La captación fiscal constituye el principal (aunque no el único) mecanismo de recaudación de fondos (La desigualdad y los impuestos, José Nun).

En América Latina las tendencias de la política fiscal son de baja recaudación (20% promedio regional), con diferencias en el caso de Brasil y Argentina con más de 30% del PBI) y en su mayoría regresivas, con preponderancia de impuestos al consumo IVA (Impuesto al Valor Agregado), pocos impuestos sobre rentas de personas físicas y altas exenciones a las grandes empresas.

Según el documento “Igualdad a través de una reforma fiscal progresiva” (Mahon, Bergman y Arnson), los mayores obstáculos para la implementación de las políticas progresivas en materia fiscal están relacionados a su viabilidad política, en una relación de efectividad entre redistribución y condiciones políticas. Los autores refieren que “otras” políticas de carácter “social” como transferencias condicionadas o pensiones no contributivas son menos amenazantes que la fiscalidad progresiva para el *establishment* de la región y, por consiguiente, mejor toleradas (Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe – RJF LAC).

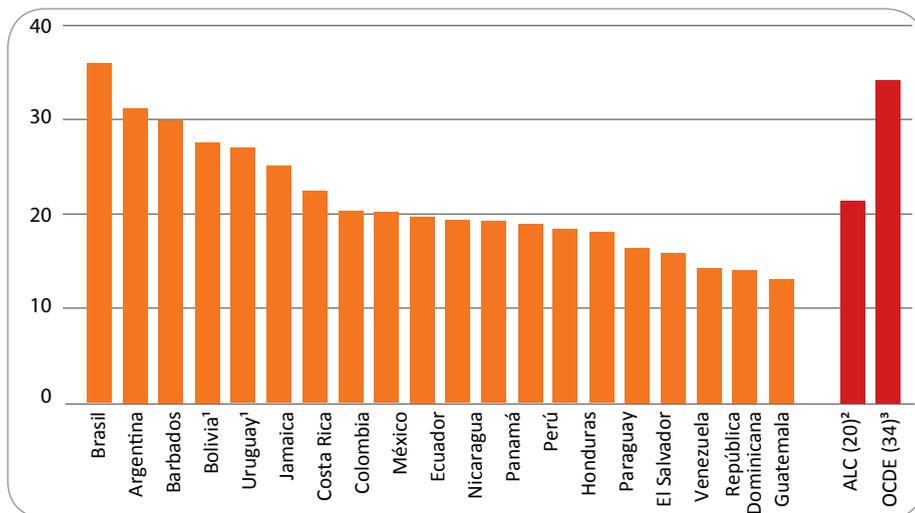
Nosotras agregamos que, en un contexto de profundos desequilibrios en el ejercicio del poder, con alta concentración de la propiedad y el control de unos pocos sobre la mayoría en la toma de decisiones, los grupos dominantes se han resistido a los impuestos directos (por ejemplo, gravar la propiedad)

Un comparativo de los ingresos tributarios en América Latina

De acuerdo al Gráfico 3, los ingresos tributarios como proporción del PIB han aumentado en los países de América Latina, pero aún son inferiores a los de la mayoría de los países de la OCDE. En el grupo de 18 países de América Latina y el Caribe (LAC), objeto del informe, el ratio medio de recaudación tributaria sobre el PIB se elevó hasta un 20,7% en 2012, frente al 20,1% de 2011 y el 19,3% de 2010. Entre 1990 y 2012, dicho ratio medio subió más rápidamente que su homólogo de la OCDE. Sin embargo, se sitúa aún muy por debajo del 34,6%, que es el último dato disponible de la OCDE.

Como se observa Brasil y Argentina son los países con mayor recaudación fiscal y Guatemala y República Dominicana son los que tienen menos presión tributaria.

Gráfico 4
Países con mayor recaudación y menor presión tributaria



Pese a una tendencia de incremento de la presión tributaria en la región, por lo menos hasta el 2012, esta aún se puede caracterizar como regresiva, compleja, de difícil aplicación y con poca transparencia.

Un sistema tributario se considera progresivo cuando el porcentaje de los aportes de las personas hacia el fisco aumenta (tasa impositiva) a medida que ese ingreso sube (J.Nun). No solo sube el monto absoluto de sus contribuciones, sino también la parte que dedica al pago de impuestos.

Contrariamente, si la tasa promedio disminuye a medida que el ingreso sube es una recaudación regresiva, que es el caso de los impuestos llamados indirectos.

Una política que se considere dirigida a redistribuir ingresos debe ser totalmente progresiva por lo que debería estar diseñada para ese objetivo.

Equidad vertical y equidad horizontal:

En la región, pese a las tendencias de reformas fiscales en los últimos años, estos principios no se han aplicado con la misma contundencia que en otras regiones, pero en el último período se está incorporando la perspectiva de la desigualdad desde la recaudación en algunos países, lo que permite tener en cuenta contextos políticos favorables para su implementación.

En el marco de la relación entre políticas fiscales y la desigualdad, hay un acercamiento a plantear el análisis de equidad en los impuestos, así como metodologías para su medición; como mencionan algunos estudios (CEPAL y otros), no hay en la región, hasta el momento, una tendencia al uso de estos mecanismos por las administraciones tributarias en general.

La aplicación de los principios de equidad vertical y horizontal para efectos redistributivos, en el caso del impuesto a la renta, requiere de una mejor casuística, ya que dependerá a qué tipo de impuestos se apliquen estos principios. En el caso del IVA, como lo demuestra el estudio de CEPAL sobre Ecuador, Guatemala y Paraguay, aplicando el principio de equidad vertical se verifica que el ingreso como medida de bienestar es regresivo en los tres países (CEPAL 113). En cambio, si se toma como medida el consumo, el IVA es

progresivo en Ecuador y Guatemala, y regresivo en Paraguay, de esta manera se podría explicar que la progresividad de los impuestos depende de múltiples factores.

Equidad horizontal. Es el principio de tratamiento igual para ingresos de igual valor, aunque estos provengan de diferentes fuentes imposables (RJF). Para muchos autores, la mayor complejidad de este principio es definir a los “iguales”, ya que puede referirse a similares en rentas antes de impuestos, sin tener en cuenta otras variables intervinientes; se requiere realizar mayores comparaciones interpersonales y en el caso de las parejas puede ser controversial, por ejemplo, cuando aplicando la tarifa los dos cónyuges pagarían en conjunto tasas más altas que si lo hicieran individualmente (C. Vargas).

La evasión y la elusión afectan a la equidad horizontal, porque algunas empresas con igual capacidad pueden no pagar impuestos por las exoneraciones que pactan con los sistemas tributarios.

Equidad vertical. Este principio se relaciona con una mayor progresividad, es decir tributación mayor para rentas más altas (RJF).

Para evaluar los efectos redistributivos de este principio y su relación con el nivel de bienestar, conviene analizar si el efecto redistributivo positivo que se pretende alcanzar compensa los efectos negativos que pueda producir la extracción de impuestos al contribuyente (C. Vargas).

A nivel del sistema impositivo, la evasión y la elusión afectan a la equidad vertical, porque los gobiernos buscan los recursos con otros ingresos por impuestos indirectos que perjudican el consumo de sectores de diferentes niveles de ingreso.

Otras autoras mencionan como característica la “insuficiencia recaudatoria” e insostenibilidad (fuente de ingresos públicos inestables, poco predecibles y social y medioambientalmente insostenibles, con alta dependencia fiscal de la extracción de recursos naturales), el llamado “sistema tributario perezoso”.

3.1 Fiscalidad y desigualdades de género

El campo desigual en el que opera la política fiscal también afecta a las desigualdades entre hombres y mujeres, ya que la estructura y dinámica del sistema económico los ubica en posiciones diferentes, por lo que tienen impactos diferenciados, puede reducir las desigualdades o incrementarlas (CEPAL, 2012).

Desde un enfoque de género, implica que su implementación, sus medidas, contenidos y sobre todo los impactos, tengan en cuenta las desigualdades entre mujeres y hombres, y contribuyan de manera directa o indirecta a la superación de las mismas.

Asimismo, implica que las acciones contribuyan a mejorar situaciones concretas, como:

- El acceso equitativo a bienes y servicios públicos por parte de hombres y mujeres.
- La generación de oportunidades para mujeres y hombres, en especial en aquellas esferas donde las mujeres son tradicionalmente excluidas.
- La corresponsabilidad del Estado, el mercado y el ámbito doméstico/privado (y de mujeres y hombres dentro de este) en el cuidado y sostenibilidad de la vida¹⁴.

La mayoría de los análisis de la relación entre recaudación fiscal y desigualdades de género está referida a los impuestos directos, de rentas personales, que no son tan significativos en la región por su menor peso relativo en los ingresos fiscales y que, por consiguiente, no tendrían por sí mismos un impacto fuerte en la disminución de las desigualdades.

Un sistema fiscal justo y equitativo significa articular de forma coherente la política tributaria y de gasto público con las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, y estas con su territorio, para la formulación e implementación de políticas públicas que favorezcan la sustentabilidad de la vida.

14 Oxfam: Fiscalidad desde un enfoque de género.

Para relacionar las políticas fiscales con la igualdad de género se requiere ver sus implicancias en dos aspectos:

- 1) cómo afectan en el acceso y control de los recursos económicos de los hombres y mujeres.
 - 2) cómo afectan las decisiones de hombres y mujeres respecto a la distribución de trabajo total productivo y reproductivo (CEPAL, El Estado frente a la autonomía de las mujeres).
- Con **relación al trabajo total**, el trabajo de cuidado produce bienes y servicios invisibilizados y son un aporte de las mujeres a la sociedad y a la economía de los países, que no está contabilizado en las cuentas nacionales (porcentajes de PBI en la región), ni tampoco registrado como productor de bienes y servicios, ni considerado como aporte.

Por consiguiente, como mencionan Diane Elson y Corina Rodríguez, se requiere revisar los conceptos de **equidad horizontal y equidad vertical** desde la perspectiva de género. Importa saber si el/la contribuyente es una persona o es un hogar, y si su posición económica depende de los ingresos monetarios o también de bienes y servicios del trabajo no remunerado. En el caso del impuesto a los ingresos personales, cuando la tributación es conjunta se evalúa el total de los ingresos de la pareja y es probable que en el caso de la mujer su pago proporcional sea mayor a si lo hiciera individualmente. Por lo tanto la tributación individual es un paso para la igualdad de género.

Indicadores para el análisis de género en la política fiscal

En América Latina los análisis de género en las políticas fiscales son aún incipientes, realizados por algunas investigadoras, con poca continuidad y no existen desde los organismos recaudadores.

Por ello planteamos algunos indicadores, que consideramos básicos para una fiscalidad hacia la igualdad:

- Régimen especial del impuesto a la renta para familias monoparentales, en el caso que la responsabilidad recaiga sobre mujeres, tendrían tratamiento especial por su contribución adicional con el trabajo no remunerado.
- Porcentaje determinado de la recaudación fiscal a un fondo para la igualdad de género (políticas de igualdad).
- Beneficios fiscales en los impuestos directos para las personas que realizan trabajos de cuidado (reproducción social, cuidado y sostenimiento de la vida).
- Beneficios fiscales para empresas, instituciones o personas que contribuyen al logro de la igualdad de género y los derechos de las mujeres.
- Existencia de datos desagregados por sexo en el sistema fiscal disponible.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para revertir las desigualdades en América Latina hay responsabilidad de los gobiernos y de los mecanismos regionales de las políticas fiscales; por lo tanto es necesario articular y cooperar a nivel regional una política de niveles mínimos de impuestos a la renta, según sectores específicos.

Con el fin de eliminar las desigualdades es necesario implementar pactos fiscales para sistemas tributarios progresivos.

Si la justicia fiscal relacionada con el sistema de impuestos representa una obligación del Estado y un derecho de la sociedad, que la recaudación de impuestos se realice de manera justa mediante la aplicación de principios constitucionales de respeto a la capacidad contributiva, de progresividad, de dignidad humana (ABC de la justicia tributaria); este carácter debería incluir la perspectiva de la igualdad de género.

A pesar de los altos niveles de disparidad económica y social, la mayoría de los países de la región posee sistemas fiscales caracterizados por una presión tributaria baja, un sistema tributario regresivo y deficiente orientación del gasto público.

Se requiere continuar el análisis y debate sobre la relación entre desigualdades y medidas de fiscalidad progresiva, en un marco de viabilidad política, en cuanto a condiciones y estrategias, donde los Estados tengan la capacidad de negociar estas medidas frente a los grupos de poder concentrado, reacios a perder privilegios y que se oponen a los impuestos directos, como por ejemplo gravar la propiedad, impuesto a la herencia, etc.

Esta “ausencia” de medidas ha tenido como consecuencia el incremento de la desigualdad y pone en alerta el rol de la fiscalidad en la redistribución del ingreso y por consecuencia de la riqueza.

Las políticas fiscales en América Latina refuerzan la división sexual del trabajo y las desigualdades entre mujeres y hombres, y operan como obstáculos para el desarrollo y reconocimiento del real potencial de las mujeres. Es decir que en la

mayoría de los países latinoamericanos los sistemas fiscales refuerzan los roles tradicionales de ambos sexos; como ejemplo de ello tenemos el caso de los impuestos personales: en la actualidad se aplica el impuesto a la tributación conjunta, donde la mujer puede pagar impuestos más altos que si la tasa fuera individual.

La economía feminista en las últimas décadas ha aportado en poner de relieve cómo las políticas económicas no son neutras en cuestiones de género; las políticas fiscales no escapan de esta característica, tanto desde la perspectiva del gasto como desde la recaudación.

Los análisis de género desde los impuestos tienen un menor desarrollo que los referidos a los presupuestos con perspectiva de género y este es uno de los retos que este documento busca visibilizar: los sesgos de género de las políticas fiscales en un sentido de justicia fiscal y de concepción del Estado como proveedor de bienestar.

Una de las claves en este sentido es crear condiciones reales y sostenibles para cambiar las bases sociales, económicas, políticas y culturales de la división sexual del trabajo, y superar el silencio estratégico sobre el trabajo no remunerado, donde el tiempo pasa a ser un recurso estratégico que debe ser considerado.

Las cargas fiscales producen impactos diferentes en las vidas de hombres y mujeres; si se quiere aplicar el principio de equidad (horizontal y vertical) en el impuesto a la renta, se debe considerar no solo el ingreso monetario, sino también los bienes y servicios generados por el trabajo doméstico y/o considerar cada ingreso individual y no el familiar.

Una política fiscal favorable a la equidad de género será aquella que:

- 1) Mejora la distribución de los recursos económicos;
- 2) amplía el campo de oportunidades económicas para hombres y mujeres;
- 3) genera incentivos positivos a la inserción laboral de las mujeres, en particular las vinculadas con las responsabilidades de cuidado;
- 4) promueve la incorporación de los hombres a las tareas de cuidado;

- 5) mejora las condiciones para que todas las personas puedan conciliar vida laboral y familiar, sin tener que recurrir a empleos de segunda categoría, y
- 6) distribuye de manera progresiva el peso del financiamiento de las políticas públicas (CEPAL, El Estado frente a la autonomía de las mujeres, pág. 101).

Las políticas sociales han mejorado el acceso de las mujeres a la protección social y a combatir la pobreza, pero con persistentes sesgos de género; las políticas laborales y las características del mercado de trabajo remunerado han favorecido la flexibilización laboral femenina, se han producido algunos cambios, pero no se ha afectado la estructura del trabajo remunerado y no remunerado (CEPAL, 2012).

La desprotección de las familias monoparentales es contraria al principio de la equidad horizontal, porque en muchos casos son objeto de menor desgravación que los matrimonios; sin embargo, al mismo ingreso bruto la capacidad de pago de una madre sola con su hijo es menor que la de un matrimonio sin hijos con un solo receptor de renta, pues mientras que un hijo origina gastos, una mujer ama de casa produce bienes y servicios para el hogar. También se afecta el principio de equidad vertical, ya que estas familias se encuentran en mayor proporción en rangos de pobreza. Esta desprotección de las familias monoparentales es la principal causa de la pobreza infantil con sus correspondientes consecuencias para la formación de capital humano.

La evaluación de los principios de equidad horizontal y vertical al impuesto a la renta debe tener siempre en cuenta la definición de los “iguales”, ya que hay múltiples factores para su caracterización. Algunos autores/as sugieren incorporar a los similares, hablamos de comparar rentas antes de pagar impuestos o las rentas pueden no ser directamente comparables; esto es importante para analizar a las parejas.

Coincidiendo con Dianne Elson y Corina Rodríguez, una perspectiva feminista de las reformas fiscales debe:

- Incrementar la recaudación, sobre todo en los países donde la relación impuesto/PIB es baja, lo que implica medidas concretas para la reducción de la elusión y evasión, así como la introducción de nuevos impuestos directos que incluya el que las corporaciones aporten lo que les corresponde.

- Favorecer los tipos de hogares igualitarios, con responsabilidades comunes en el trabajo productivo y de cuidado por ambos cónyuges (cuando corresponda) y establecer tasas especiales de impuestos para los mismos.
- Alentar a la ciudadanía en el monitoreo y vigilancia de las políticas fiscales, para reducir el cabildeo de los grupos de poder en la exención de los impuestos.
- Analizar y proponer políticas específicas para los hogares monoparentales, en especial los jefaturados por mujeres.
- Estudio de caso. Consideramos que para conocer con mayor claridad la relación entre fiscalidad y desigualdades de género, es necesario realizar estudios de caso por país, ya que el carácter de equidad en los sistemas tributarios depende de una serie de factores considerados en este texto.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Rosario; Ferrari, Fernanda (2014). Las encuestas sobre el uso del tiempo y trabajo no remunerado en ALyC, caminos recorridos y desafíos hacia el futuro. CEPAL.
- Barrios, Sandra Pulido (2007). Políticas fiscales y de género, estudios de caso: Argentina y Colombia. Red de educación popular entre mujeres de América Latina y el Caribe. Iniciativa feminista de Cartagena.
- Carrasco, Cristina (2001) La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? Editorial Barcelona.
- CEPAL (2012). Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada del desarrollo.
- CEPAL (2010). Consenso de Brasilia.
- CEPAL (2007). Consenso de Quito.
- CEPAL – FAO – ONU Mujeres (2013). Trabajo decente e igualdad de género.
- CEPAL (2014) Pactos para la igualdad, hacia un futuro sostenible.
- CEPAL (2010) la hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir.
- CEPAL (2009) El Estado frente a la autonomía de las mujeres.
- Coello, Raquel; Fernández, Silvia (2014). Políticas fiscales y equidad de género. CEDLA, Bolivia.
- Durán, María Ángeles (2012). El trabajo no remunerado en la economía global. Fundación BBVA.

- Instituto Nacional de las Mujeres (2010). La pobreza multidimensional y de tiempo en las mujeres mexicanas – ONU Mujeres.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática / Manuela Ramos / ONU Mujeres (2013) Perú, brechas de género 2001 - 2013. Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres.
- Jorrat, Michel (2011). Evaluando la equidad vertical y horizontal en el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos de Ecuador, Guatemala y Paraguay. CEPAL.
- López, Sinesio (2012). La desigualdad económica y la política (aproximaciones conceptuales). Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Perú (2011). Brechas de género en la distribución del tiempo.
- Nun, José (2011). La desigualdad y los impuestos. Editorial Capital Intelectual.
- OXFAM (2014). Ajustar la lente: Fiscalidad desde un enfoque de género. Metodología de análisis.
- OXFAM. Justicia fiscal para reducir las desigualdades.
- OXFAM (2014). Mapeo de equidad.
- Pazos, María (2010) fiscalidad y equidad de género. Documento N°43. Fundación Carolina
- Pérez Orosco, Amaia. La sostenibilidad de la vida en el centro... ¿y eso qué significa?
- Ramos, Manuela (2015). Estudio sobre el aporte invisible de las mujeres a la economía nacional.
- Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (2015). ABC de la justicia tributaria.

- Red de Justicia Fiscal. Mahon, Bergman; Arnson (2015). Igualdad a través de una reforma fiscal progresiva.
- Rodríguez, Corina (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. Revista Nueva Sociedad N° 256.
- Rodríguez, Corina; Eilson, Diane (2012). Impuestos para la justicia económica de género www.forum.awid.org/forum12/es
- Rodríguez, Corina (2010). Análisis económico para la equidad. Los aportes de la economía feminista. Revista Saberes N° 2.
- Rodríguez, Corina (2008). Gastos, tributos y equidad de género. CIEP.
- Vargas, Carmen (1995). Comparaciones interpersonales, efectos redistributivos y equidad horizontal en el IRPF. Universidad Carlos III de Madrid, España.

Desigualdad: la agenda pendiente en América Latina y el Caribe

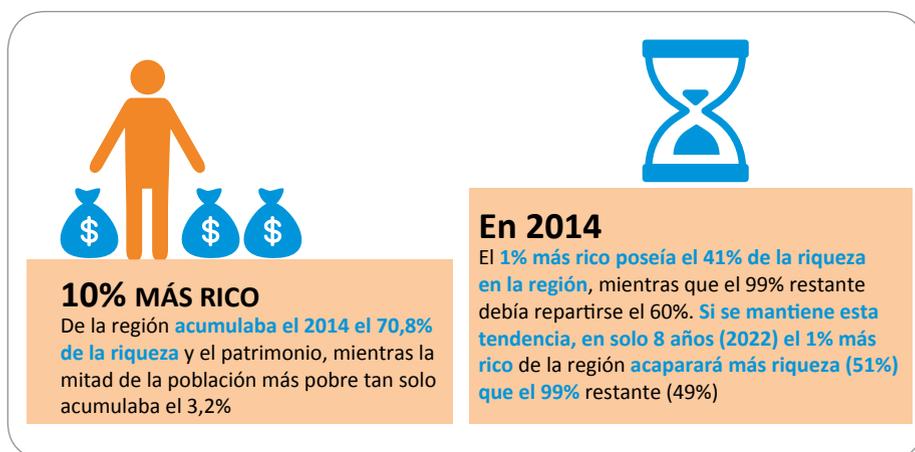
Pablo Andrés Rivero

La pobreza y la desigualdad están íntimamente ligadas, aunque no son lo mismo ni se abordan de la misma manera.

En América Latina y el Caribe la reducción de la pobreza extrema ha sido significativa durante la última década. Las políticas públicas y los respaldos de agencias internacionales a los Estados se han orientado al crecimiento económico y a la atención de la pobreza.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2002, el 44% de la población de la región era pobre, mientras que en 2012 lo era el 28%; una disminución de cerca de 61 millones de personas. En el mismo periodo, la desigualdad en el ingreso *per cápita* también se redujo, aunque en menor intensidad. Latinoamérica y el Caribe (LAC) sigue siendo la región más desigual del planeta.

Gráfico 1



A pesar de la bonanza económica y las políticas públicas de directo impacto en la pobreza extrema y moderada, en 2013, 165 millones de personas en LAC aún vivían en condiciones de pobreza; de ellas, 69 millones eran indigentes.

Lo anterior tiene que contrastarse con los datos que no siempre circulan en los informes oficiales o en las estadísticas de los Estados. A pesar de estos avances significativos en la región para reducir la pobreza y los moderados resultados en desigualdad económica, 32 personas acumulan la misma riqueza que el 50% de la población más pobre.

La brecha entre los más ricos y los que menos tienen es escandalosa. El 10% más pobre tiene niveles tan bajos de ingreso que en 2013 apenas alcanzaba un pírrico 1,3% del total regional. Entre tanto, el 10% con ingresos más altos de América Latina se queda con el 37%.

El último informe regional sobre desigualdad y secuestro de la democracia¹, “Privilegios que niegan derechos”, nos presenta la situación de la desigualdad en la región de manera consistente: “En 2014, el 10% más rico de la región acumulaba el 71% de la riqueza y del patrimonio. La concentración era tan radical que, en ese mismo año, el 70% de la población más pobre apenas logró acumular el 10% de la riqueza. Y esta tendencia no se reduce”² (Gráfico 1).

En el mismo informe, el director regional de Oxfam en América Latina y el Caribe, Simon Ticehurst, es aún más concreto con la situación de brecha de género: “en América Latina y el Caribe hay más mujeres que hombres pobres. Ellas se ocupan de casi todo el trabajo no remunerado, principalmente doméstico y reproductivo y, fuera de sus casas, por igual trabajo, ganan menos. Pese a esta desigualdad que cruza a las otras, los Estados no invierten lo suficiente en las políticas públicas de igualdad de género, como la prevención de la violencia contra las mujeres”.

La desigualdad entre hombres y mujeres es un problema estructural e histórico que está perpetuando el círculo negativo. En Oxfam pensamos que “la raíz de las

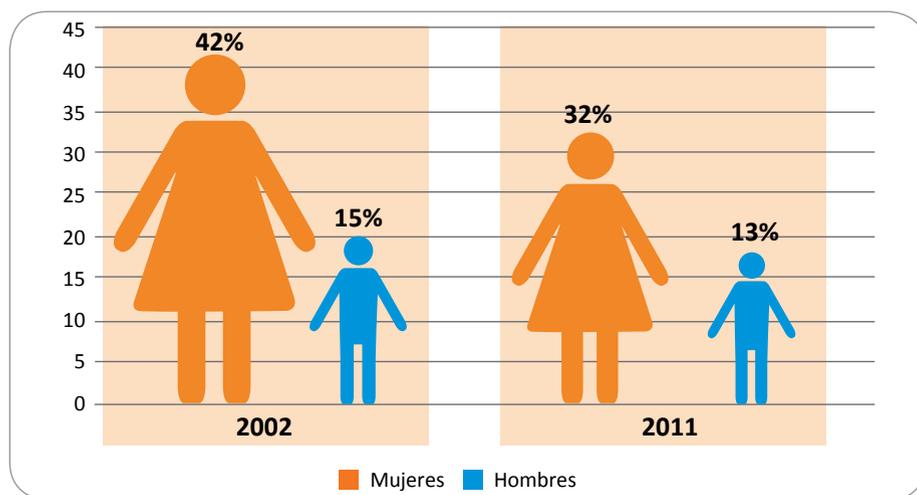
1 Oxfam (2015). Privilegios que niegan derechos”. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Este informe analiza las trampas de desigualdad en la región, haciendo énfasis no solo en los resultados sino también en los mecanismos que las perpetúan. Descarga disponible en: <http://oxf.am/ZmSF>

2 Ídem, página 10.

desigualdades de género son las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. Esta concentración de poder ha garantizado una institucionalidad y unas determinadas relaciones sociales que reproducen, profundizan las desigualdades y garantizan el dominio y control sobre las mujeres y sus cuerpos”³.

Hay varios factores estructurales que determinan esta brecha; por ejemplo, a pesar de los avances en acceso y cobertura escolar primaria y secundaria, las mujeres latinoamericanas y caribeñas siguen en situación de exclusión en el mercado laboral, con menores remuneraciones, penalizadas por el mercado en su situación de madres y con menor cobertura de seguridad de corto (salud, desempleo) y largo plazo (pensiones).

Gráfico 2
% de hombres y mujeres sin ingreso propio en ALC, 2002, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2014.

Se estima que las mujeres en LAC perciben en promedio un 22% menos del ingreso laboral que perciben los hombres⁴ (Gráfico 2).

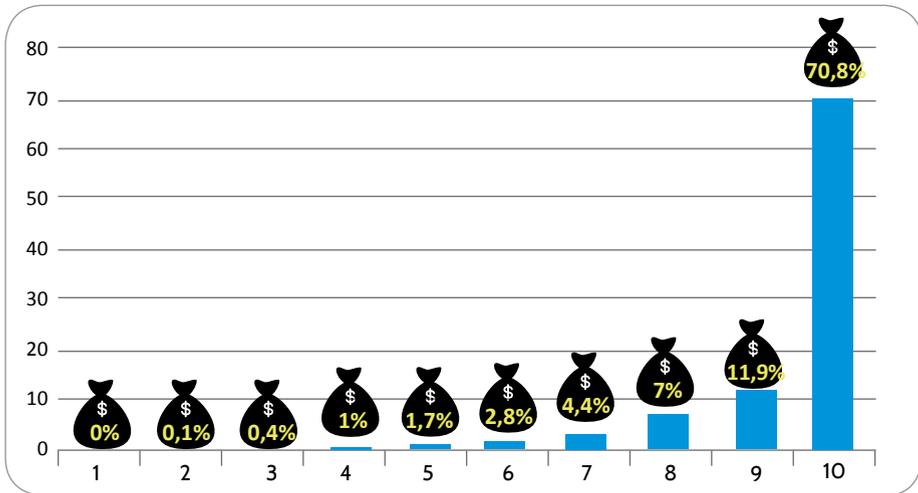
³ Ídem, página 46.

⁴ OIT (2011). “Informe regional sobre trabajo decente e igualdad de género: políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe”, OIT.

Propongo tomar brevemente un ángulo poco estudiado sobre estas brechas estructurales: la justicia fiscal y tributaria en Bolivia. Según datos procesados por Coello y Fernández⁵, en su estudio del sistema tributario de este país, cerca de un millón de mujeres bolivianas estaban dedicadas a labores de casa (sin remuneración). En el sector “sin ingresos” hay 24% más de mujeres que de hombres.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros impuestos indirectos son “regresivos” y afectan más a poblaciones sin ingresos. Su base “homogénea” golpea con mayor impacto en bolsillos más pobres y su efecto es aún más drástico en las mujeres: ellas tienen menos opciones reales en el mercado laboral, menor proporción de la masa asalariada, menor remuneración en promedio que los hombres y muchas veces llevan la carga de la canasta básica sobre sus espaldas y a pesar de sus magros ingresos.

Gráfico 3
Porcentaje (%) de la riqueza y el patrimonio por decil
en América Latina y El Caribe, 2014



Fuente: Credit Suisse, 2014

5 Coello Cremades, R. y S. Fernández Cervantes (2013). “Política fiscal y equidad de género en Bolivia: Análisis y propuesta para la construcción del pacto fiscal hacia el Vivir Bien”. La Paz, ONU-Mujeres, septiembre.

Otro factor estructural e histórico es la exclusión de la mayoría de las mujeres en Bolivia del sistema de pensiones. Como efecto directo de la exclusión del mercado laboral y la falta de ingresos sostenidos durante la vida “económicamente activa”, apenas el 36% de la proporción de beneficiarios del sistema de pensiones era mujer en 2010⁶.

Si bien la Renta Dignidad⁷ es una de las transferencias menos regresivas y con mayor impacto en la economía de las y los adultos mayores, no reemplaza a una jubilación y el monto tampoco logra cubrir la canasta básica o elemental (es 6,6 veces menos que el salario mínimo nacional).

6 Datos de Coello y Fernández (2013) extraídos de la Autoridad y Control de Pensiones y Seguros, informe de gestión 2011.

7 ¿Qué es la Renta Dignidad? Documento de la APS: <https://www.aps.gob.bo/Comunicacion/Publicaciones/La%20Renta%20Dignidad%20y%20Gastos%20Funerales/files/cartilla.pdf>

1. CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA Y EL PODER

La discusión y abordaje serio de la desigualdad en América Latina y el Caribe tiene que partir de la evidencia y la consistencia de los datos, pero también abordar los mecanismos que la reproducen y perpetúan. A estos factores Oxfam los denomina “el secuestro de la democracia”.

Las élites económicas en LAC mantienen intactos y fortalecidos sus mecanismos para la reproducción del poder y la riqueza; estos cobran distintas formas según los países, aunque en todos los casos comprometen la relación de la ciudadanía con los Estados, la garantía de derechos y la calidad de la democracia.

De acuerdo con la revista Forbes, que publica cada año datos sobre las personas más ricas del planeta, cuatro sectores son los que mayor riqueza aportan a los multimillonarios en América Latina: telecomunicaciones (19%), bebidas (19%), servicios financieros (19%) e industrias extractivas (12%).

Todos estos sectores se vinculan de manera cotidiana con las actividades del 99% de la población e incluso hay una dependencia directa a ellos (como las telecomunicaciones, energía y combustible y servicios financieros). Otras, como la concentración de la tierra, son de larga data y se mantienen en la agenda irresuelta de la mayoría de los países en LAC.

El “secuestro de la democracia” toma distintas formas según las particularidades de los países, aunque estas recurrentemente se interrelacionan a intereses particulares de élites. Así, financiación privada a partidos, clientelismo, corrupción, *lobby* ilegítimo sobre agendas legislativas y políticas públicas, concentración de medios o amenazas a periodistas, son algunas de esas formas sobre las que las sociedades latinoamericanas exigen cambios.

2 AVANZAR HACIA LA IGUALDAD: REFORMAS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ORGANIZACIÓN

Oxfam, como otras organizaciones internacionales, aboga de manera inequívoca por la universalización, equidad y calidad de los servicios públicos, como medidas políticas e institucionales hacia la igualdad.

Educación y salud públicos, gratuitos y de calidad, con inclusión y capacidad de aportar en la productividad de los países, son los caminos probados hacia la igualdad, aunque representan los de mayor plazo e inversión sin demasiado “retorno electoral”.

Otro factor importante es superar la dependencia de la renta extractiva. La explotación de recursos naturales es un derecho y una necesidad para la generación de ingresos y la redistribución de la renta, sin duda; estos, sin embargo, están atados a ciclos y factores externos no controlados por los Estados en la región, además generan poco empleo directo e indirecto. No se trata de explotar o no los recursos naturales, sino de girar la discusión hacia la superación progresiva de la alta dependencia y el equilibrio ambiental, social y territorial.

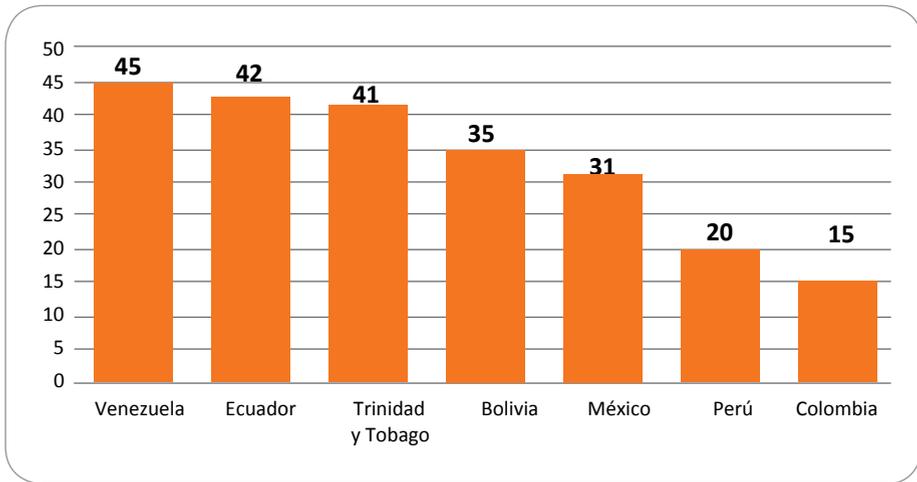
Así, la discusión y propuestas de políticas públicas hacia la igualdad implican voluntad política y propuesta desde la sociedad civil. Los ámbitos de análisis y consideración más urgentes parten de inversión pública con fuertes criterios de equidad. Por ejemplo, sistemas fiscales que incentiven el empleo y los ingresos sostenibles para las mujeres; sistemas tributarios más progresivos y que reconozcan los pesos excesivos hacia quienes menos tienen y recauden más de la riqueza y el capital⁸; reducir la evasión y elusión tributarias, además de la fuga de capital hacia paraísos fiscales⁹; inversión pública y presupuestos orientados hacia la equidad de género y a los sectores más vulnerables de la economía y la sociedad; créditos productivos para mujeres y redistribución de la tierra, no solo por título sino con calidad de suelos, riego y tecnología para pequeños productores.

8 Véase CEPAL-Oxfam (2016), “Tributación para un crecimiento inclusivo”, documento conjunto, Santiago.

9 Oxfam (2015) “Privilegios que niegan derechos”. Páginas 131-135.

res; sistemas de pensiones más justos e inclusivos que reconozcan la economía del cuidado invisibilizada y que recaea, la mayoría de las veces, en mujeres; entre otros factores.

Gráfico 4
Dependencia fiscal de recursos naturales para varios países ALC
(% de los ingresos públicos), 2010 -2013



Fuente: Cálculos propios de Grupo propuesta ciudadana con base en CEPAL.

En síntesis, aspiramos, y pensamos que es posible, a sociedades latinoamericanas y del Caribe en las que se respeten los derechos de toda la población, involucrando la acción comprometida de los gobiernos, empresarios, organizaciones sociales y políticas, partidos políticos, cooperación y organizaciones de la sociedad civil. Abogamos por acciones concretas que impulsen la reducción de la desigualdad, redistribuyan más eficazmente el ingreso y la riqueza, lleven adelante acciones por la igualdad de género y que luchen contra el secuestro de la democracia por parte de las elites políticas y económicas¹⁰.

¹⁰ Idem, 147.

El pacto fiscal, agenda pendiente del proceso constituyente

Liliana Sánchez Villena

La crisis de Estado del año 2000, que cuestiona al Estado aparente y su carácter centralista, monocultural, capitalista y excluyente, puso en evidencia el agotamiento de los órdenes civilizatorios que caracterizaron al país. El año 2005, el gobierno de Evo Morales plantea un nuevo proyecto de Estado, economía y sociedad, denominado “proceso de cambio”.

En este contexto, en agosto de 2006 se inicia formalmente el proceso constituyente boliviano, con la instalación de la Asamblea Constituyente, para dar respuesta a demandas históricas de grandes sectores de la población, marginados del ejercicio de sus derechos fundamentales, principalmente la población indígena originaria campesina y mujeres.

La nueva visión de país y el cambio de paradigma civilizatorio se impulsaron en el país por la vía constitucional, para normar la relación entre Estado y sociedad basada en la realidad boliviana. La participación de este sujeto social emergente y su mayoritaria presencia en la Asamblea Constituyente, como mecanismo de legitimación e institucionalización, así como de otros grupos sociales como el movimiento de mujeres, modificó los componentes de poder y correlación de fuerzas en la elaboración del texto constitucional con la inclusión de demandas de reconocimiento, representación política y redistribución económica.

El proceso constituyente se caracterizó por la movilización de sectores de la población para incluir sus demandas en el texto constitucional y, al interior del cónclave, por el enfrentamiento de sectores con distintas visiones de país, que en la última etapa se tradujo en violencia y muertos en la ciudad de Sucre por la demanda de la capitalía plena; este enfrentamiento se reprodujo a nivel nacional, confrontando a la población del campo y la ciudad, y a departamentos en favor o en contra a la propuesta oficialista, esta última con la conformación de la denominada Media Luna.

En este contexto, la Asamblea Constituyente se prolongó por cuatro meses. Su desarrollo fue accidentado; la conclusión del texto constitucional se dificultó con el traslado de la sede oficial, la ciudad de Sucre, al castillo de la Glorieta, luego a la ciudad de Oruro y finalmente al Parlamento nacional en la ciudad de La Paz.

La Constitución Política del Estado (CPE), aprobada vía referendo el año 2009, consta de un preámbulo y parte declarativa que expresa la visión de país, el modelo de Estado, los derechos y deberes de la población y garantías del Estado para su cumplimiento; una parte orgánica describe la organización y estructura funcional, territorial y económica del Estado para garantizar el cumplimiento de derechos, con la elaboración de normas (Órgano Legislativo), su cumplimiento (Órgano Ejecutivo) y la sanción a su incumplimiento (Órgano Judicial).

El nuevo texto constitucional recoge de la realidad boliviana lo plurinacional, la autonomía territorial y la economía plural. Plantea la descolonización como nuevo paradigma de relaciones; la profundización de la democracia, mejorando los mecanismos de representación y participación de la población, en respuesta a la crisis del sistema político; y la redistribución de la riqueza social y justicia social, como respuesta a la crisis del modelo de acumulación económico primario exportador y al neoliberalismo.

1. PROCESO CONSTITUYENTE Y PACTO FISCAL

El texto constitucional, como respuesta a la exclusión social y territorial en las decisiones de desarrollo, reconfigura el Estado en su carácter plurinacional y autónomico (cuatro niveles de gobierno subnacional bajo un sistema competencial). La aplicación del texto constitucional tuvo cambios visibles en la representación política y composición de los órganos del Estado, y un lento avance en el proceso de descolonización y cambio de modelo económico.

El gobierno de Morales mantuvo la estabilidad económica, tuvo un importante crecimiento económico, incremento de las reservas internacionales e ingresos fiscales (por la subida de precios de productos de exportación, incremento de regalías por concepto de hidrocarburos y apreciación del tipo de cambio), lo que aumentó el presupuesto fiscal en todos los niveles. Pero hubo pocos cambios en la inversión productiva, diversificación de la matriz productiva, proceso de industrialización y generación de empleo productivo, lo que aumentó la migración externa e interna, esta última concentrando población en centros urbanos y aumentando la demanda de servicios. Se elevó la demanda interna por el incremento significativo del salario mínimo nacional y la transferencia directa de recursos (bonos) a determinados sectores de la población.

La Asamblea Constituyente no concluyó el acuerdo sobre los mecanismos de generación y distribución de ingresos fiscales, cambio de la matriz productiva primario exportadora y dependencia del ingreso fiscal a la volatilidad de precios internacionales de materias primas, sistema tributario, crecimiento económico, diversificación productiva e inversión pública central y subnacionales. Es decir deja pendiente el pacto fiscal, entendido como acuerdo económico, social y político del Estado y sociedad civil sobre ingresos y gastos fiscales del nivel central y entidades territoriales autónomas, para mejorar la prestación y provisión de bienes y servicios a la población con recursos suficientes y reglas claras.

2. PACTO FISCAL Y PROCESO AUTONÓMICO

El pacto fiscal pendiente incidió en la definición de las bases del desarrollo para enfrentar los problemas estructurales del país y en las entidades territoriales autónomas en la pérdida de oportunidad para superar los desequilibrios territoriales entre departamentos y regiones (verticales y horizontales) y desigualdades sociales (brechas de ricos y pobres y de género).

De acuerdo a la propuesta de la Fundación Jubileo, el pacto fiscal debería encarar la:

Generación de recursos. Lineamientos para la transformación productiva, incremento del valor agregado y productividad, con creación de empleo digno y roles de los actores:

1. Hacia una seguridad alimentaria para todos.
2. Reordenamiento de los subsidios a los hidrocarburos.
3. Control de la inflación y del poder adquisitivo de las familias.
4. Más oportunidades de trabajo.
5. Hacia una economía verdaderamente plural.

Captación de recursos. Normas claras en temas impositivos de sectores estratégicos, reforma tributaria que incluya al conjunto de la población; decisiones respecto a empresas públicas y coordinación en temas de endeudamiento para captar mayores recursos:

1. Mejora del esfuerzo fiscal de las administraciones tributarias.
2. Hacia una reforma impositiva global.
3. Reglas claras para el endeudamiento interno y externo.
4. Estudios de factibilidad para nuevas empresas públicas.
5. Mejora del régimen impositivo sobre recursos naturales.

Distribución de recursos. Clarificar la distribución vertical y horizontal de recursos fiscales en el sector público (transferencias, regalías, impuestos):

1. Superación del régimen de coparticipación.
2. Ordenamiento de las fuentes de financiamiento.
3. Reparto de recursos hidrocarburíferos y mineros.
4. Transferencia por resultados.
5. Fondos de compensación transitorios.

Utilización de recursos. Eliminar restricciones al gasto público subnacional; responsabilidad fiscal para que el sector público haga un uso eficiente de recursos públicos asignados:

1. Recursos económicos con carácter autónomo.
2. Responsabilidad fiscal compartida.
3. Hacia un costeo de competencias.
4. Rendición de cuentas.
5. Fondos de reservas internacionales.

Gestión pública. Centrada en satisfacer necesidades de la ciudadanía de forma eficiente y eficaz. Replanteo de la gestión pública y sistemas Safco para flexibilizar y descentralizar el gasto público, enfoque de gestión de resultados con institucionalidad:

1. Sistemas de administración y control.
2. Sistemas de planificación y presupuestos.
3. Gestión por resultados.
4. Sistemas de recursos humanos.
5. Reforzamiento de la institucionalidad.

3 PACTO FISCAL Y ESTATUTO AUTONÓMICO DEPARTAMENTAL

El año 2010 se eligen autoridades municipales y departamentales con capacidad gubernativa para elaborar leyes y decidir el uso de sus recursos económicos. El resultado electoral dio al partido oficialista una mayoría de autoridades ejecutivas y legislativas, principalmente del área rural, donde las organizaciones sociales cobran mayor protagonismo, con incidencia en la elaboración de estatutos departamentales y cartas orgánicas municipales.

La elaboración del estatuto en Chuquisaca se inicia de forma paralela a la instalación de la Asamblea Legislativa Departamental, basada en la Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y Descentralización y leyes orgánicas, desde su identidad y realidad, en ocho fases: 1. Socialización. 2. Recepción y sistematización de propuestas (22 audiencias públicas, 15 encuentros provinciales, 4.626 propuestas y borrador con 161 artículos). 3. Redacción (borrador con 95 artículos). 4. Exposición y consulta (fase incluida por críticas al cambio del primer borrador). 5. Deliberación. 6. Control constitucional. 7. Socialización. 8. Referendo.

El proceso estatuyente en Chuquisaca reprodujo las tensiones de la Asamblea Constituyente, aunque sin su conflictividad. Los puntos de disenso entre oficialismo y oposición, en el propio oficialismo y organizaciones sociales, se dieron en: 1. Demandas de reconocimiento (inclusión de derechos de acuerdo al marco competencial o referencia a los derechos inscritos en la CPE); 2. Demandas de representación en los órganos legislativo y ejecutivo departamental; en el primero con el aumento de escaños territoriales (dos asambleístas por provincia, incluyendo la propuesta de uno por mayoría y uno por minoría) y escaños especiales (pueblo guaraní y ayllus Q'ara q'ara y Yampara). En el Órgano Ejecutivo con la inclusión de vicegobernador (a) y subgobernadores (as), designados o electos, por provincia o región y delimitación de atribuciones (con el asambleísta por territorio y delegado provincial); autonomía regional; y 3. Demandas de redistribución de la inversión, recursos y regalías.

El último punto tuvo dos propuestas. Mesa 3, Sistema fiscal financiero con tres criterios: igualdad por número de habitantes, equidad por índice de pobreza

y fondo de compensación interregional, y criterio de necesidad estratégica departamental. La Mesa 5, recursos naturales y medio ambiente, propuso la distribución: a) Por igualdad, pobreza, equidad, sostenibilidad e interés colectivo; b) Que una ley departamental defina el porcentaje de distribución y c) 50% para municipios productores, 40% para el resto de municipios y 10% para Sucre.

4 BASES DEL PACTO FISCAL EN EL ESTATUTO DE CHUQUISACA

Art. 2. (Naturaleza). El Estatuto Autonómico del departamento de Chuquisaca define los principios, valores, fines y lineamientos para el desarrollo integral del departamento; regula la conformación, organización, ejercicio de competencias y atribuciones del Gobierno Autónomo Departamental.

Art. 3. (Principios). D. Equidad de género, generacional y territorial, para superar las brechas entre varones y mujeres, entre grupos étnicos y entre los territorios del departamento. H. Solidaridad. Priorizar las necesidades colectivas, utilizando mecanismos redistributivos que garantice el aprovechamiento equitativo de los recursos. K. Reciprocidad y complementariedad.

Artículo 5. (Fines).-

1. Bienestar y Desarrollo integral en los ámbitos humano-social y económico-productivo.
2. Eliminar la pobreza.
3. Seguridad y soberanía alimentaria.
4. Oportunidades de empleo productivo y trabajo digno para varones y mujeres.
5. Participación ciudadana y control social.
6. Oportunidades de acceso a servicios de educación, salud y nutrición de calidad.
7. Erradicar la discriminación, violencia y corrupción.
8. Eliminar brechas sociales, de género, generacionales, interculturales, plurinacionales y territoriales.
9. Institucionalidad, transparencia y acceso a la información de la gestión pública.

10. Preservar el patrimonio tangible e intangible del departamento: humano, social, cultural, artístico, natural, ambiental, histórico, monumental, arquitectónico, paleontológico, arqueológico, documental, científico, económico.
11. Preservar, conservar, garantizar el medio ambiente y los ecosistemas conforme la nueva concepción de la relación hombre – naturaleza.
12. Uso sostenible de los recursos naturales.

Art. 10. (Derechos). I. En el departamento de Chuquisaca se promueven y respetan los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado, los tratados, convenios internacionales en derechos humanos y las normas de derecho comunitario ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia. II. El Gobierno Autónomo Departamental, en el marco de sus competencias y jurisdicción, garantiza el cumplimiento de los derechos en políticas, planes, programas y proyectos.

Del artículo 11 al artículo 25 se describen derechos sociales, económicos, culturales y políticos, mismos que se desarrollan en políticas específicas en el Capítulo II desarrollo humano y social, del artículo 71 al artículo 89; y Capítulo III desarrollo económico y productivo, del artículo 90 al artículo 103.

Artículos del estatuto que garantizan su cumplimiento

Art. 70. (Directrices del Desarrollo Departamental). El Gobierno Autónomo Departamental define las directrices y políticas de desarrollo departamental en base a los fines y lineamientos estratégicos establecidos en el presente Estatuto, con la implementación de mecanismos de seguimiento para medir y valorar el desarrollo humano social y desarrollo económico productivo.

Los artículos 71 al 89 hacen referencia a políticas dirigidas al desarrollo humano y social y desde el artículo 90 al desarrollo económico productivo:

Art. 90. (Desarrollo Productivo).-

- I. El desarrollo productivo es parte fundamental de las políticas económicas del departamento, basado en la integralidad de la cadena productiva, las for-

mas de organización de la economía plural, la articulación público, privada y comunitaria, la seguridad jurídica y la valoración del esfuerzo humano como fuente de riqueza, para generar condiciones que permitan lograr el desarrollo económico con identidad.

II. De acuerdo a las potencialidades y vocaciones productivas del departamento se priorizan los sectores de producción de alimentos orientados al consumo humano, así como los sectores dinámicos generadores de empleo y valor agregado: agropecuario, turismo, industria, agroindustria, manufactura, minero y petrolero, que promuevan el desarrollo de emprendimientos productivos inclusivos, sostenibles, con equidad de género y en armonía con el medio ambiente.

III. Las políticas de desarrollo económico productivo para la inversión pública y privada deben formularse con la participación de entidades territoriales autónomas, instituciones públicas y privadas, organizaciones y asociaciones productivas, de acuerdo a sus roles, atribuciones y competencias.

Art. 91. (Objetivos del Desarrollo Económico Productivo).-

1. Mejorar los niveles de crecimiento económico de los sectores productivos para la generación de excedentes.
2. Generar empleo productivo y trabajo digno como mecanismo para la reducción de la pobreza.
3. Incrementar la inversión productiva para la generación de valor agregado.
4. Potenciar y diversificar la matriz productiva del departamento.
5. Incrementar la productividad de la producción departamental.
6. Fomentar la producción, transformación y comercialización de alimentos orientados al consumo interno.
7. Fortalecer iniciativas productivas y gestionar la apertura de mercados.

Art. 92. (Estrategias de Desarrollo Económico Productivo). 1. Desarrollo rural sustentable, ecológico con enfoque agro alimentario y agro exportador. 2. Desarrollo de complejos productivos de base territorial. 3. Desarrollo Industrial y artesanal. 4. Desarrollo del Turismo. 5. Formación y capacitación de recursos humanos. 6. Valoración del conocimiento local y aplicación de prácticas respetuosas con la naturaleza y el medio ambiente.

Art. 93. (Áreas Prioritarias de Desarrollo Productivo). Son áreas de prioridad en la planificación del desarrollo productivo departamental: 1. Infraestructura productiva. 2. Investigación, innovación y tecnología. 3. Servicios de apoyo a la producción. 4. Inversión. 5. Mercado. 6. Gestión. 7. Financiamiento.

Artículos que establecen mecanismos para su cumplimiento

Capítulo I Planificación Artículo 57. (Disposiciones Generales).

- I. La planificación departamental materializa los principios, valores y fines establecidos en la Constitución Política del Estado y el Estatuto Autonómico del departamento, constituyéndose en el espacio de coordinación con entidades territoriales autónomas, instituciones y organizaciones públicas y privadas, en el marco de sus competencias y atribuciones.

Este párrafo se refuerza en el Art. 65. (Gasto Público). El gasto público dirigido a efectivizar principios, valores, fines de desarrollo departamental y derechos ciudadanos, es responsabilidad del Gobierno Autónomo Departamental.

Art. 63. (Formulación del Presupuesto Departamental).

- I. El presupuesto departamental es formulado con la participación ciudadana en el marco del Plan Departamental de Desarrollo y de la Programación Operativa Anual, de cada gestión.
- II. La planificación departamental define la visión de desarrollo, objetivos estratégicos, líneas estratégicas, políticas, planes, programas, proyectos y el programa de inversión pública plurianual, considerando los enfoques de género, generacional, intercultural y de derechos humanos, según indicadores expresos.

El párrafo se refuerza en el Art. 62. (Presupuesto).-

- I. El presupuesto plurianual y anual del Gobierno Autónomo Departamental corresponde a la planificación del desarrollo departamental. IV. El Gobierno Autónomo Departamental, en el marco de sus competencias, asigna prioritariamente presupuestos sensibles al género y recursos para disminuir las brechas de pobreza, generacional, intercultural, personas con discapacidad, otras poblaciones en situación de vulnerabilidad y discriminación, así como las brechas territoriales del departamento.
- II. La planificación departamental define la distribución de los recursos económico financieros bajo criterios de igualdad, equidad e interés colectivo y estratégico para el desarrollo integral del departamento.

Parágrafo que define las bases del pacto fiscal y se refuerza en el Art. 66. (Endeudamiento Público Departamental). El Órgano Ejecutivo podrá contratar crédito destinado a proyectos de inversión, aprobado por la Asamblea Legislativa Departamental, de acuerdo a ley departamental. Y Art. 67. (Inversión Pública). I. Son recursos públicos destinados a crear, ampliar, mejorar, mantener y/o recuperar la existencia del capital físico y humano, ampliar la capacidad social, ambiental, cultural y económica en la producción de bienes y servicios del departamento. II. La inversión pública se realiza de acuerdo a la planificación del desarrollo departamental, de acuerdo a los criterios establecidos en las disposiciones generales de la planificación del desarrollo departamental.

Artículos sobre el rol del Gobierno Autónomo Departamental

Artículo 58. (Planificación).

- I. El Órgano Ejecutivo Departamental es responsable de formular, gestionar, dirigir y ejecutar la planificación de desarrollo departamental, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, con la participación de actores sociales e institucionales.

Parágrafo reforzado en el Art. 50. (Relaciones Interinstitucionales). El Gobierno Autónomo Departamental establece mecanismos de coordinación con insti-

tuciones públicas y privadas que desarrollan actividades en la jurisdicción, en cumplimiento de los principios, valores y fines establecidos en la Constitución Política del Estado y Estatuto Autonómico del departamento. Art. 51. (Participación Ciudadana). I Se promueve la participación de las y los ciudadanos, niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, población en situación de vulnerabilidad y población indígena originario campesina en la gestión pública departamental. Art.52. (Control Social). Se promueve y garantiza el control social de la gestión pública departamental, con acceso a información completa y oportuna.

Art.42. (Atribuciones del Gobernador o Gobernadora)1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado, el presente Estatuto Autonómico, las leyes, decretos y resoluciones.

3. Elaborar y remitir a la Asamblea Departamental el Anteproyecto del Presupuesto Anual y el Plan Operativo Anual del Gobierno Autónomo Departamental, 20 días calendario antes del plazo previsto por el Órgano Rector, para su aprobación mediante ley departamental.
4. Remitir las complementaciones y enmiendas del POA y PRESUPUESTO anual en el plazo de cinco días de acuerdo a solicitud de la Asamblea Legislativa Departamental.
5. Presentar a la Asamblea Legislativa Departamental informes de ejecución físico - financieros en forma mensual, así como informes de gestión en forma semestral
14. Planificar, organizar, dirigir y evaluar la gestión pública del Órgano Ejecutivo.
15. Elaborar y remitir a la Asamblea Departamental el Plan de Desarrollo Departamental, el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Anual, otros planes de desarrollo y gestión pública.
16. Administrar los recursos económicos del Gobierno Autónomo Departamental en sujeción al presupuesto aprobado para la gestión.

Art.46. (Subgubernaciones). I. El Gobierno Autónomo Departamental establecerá una Subgubernación en cada una de las regiones del Departamento, con la finalidad de llevar adelante los procesos de planificación y gestión del desarrollo regional de manera coordinada con las entidades territoriales que las conforman, de acuerdo a ley departamental.

Art. 47. (Atribuciones).

3. Elaborar planes de desarrollo regional de manera participativa y coordinada con las entidades territoriales autónomas de cada Subgubernación.
4. Elaborar y presentar informes escritos, solicitados por la Asamblea Legislativa Departamental.
6. Planificar, dirigir y evaluar la gestión pública de acuerdo a su competencia.

IV. La Asamblea Legislativa Departamental mediante ley departamental de planificación, aprueba los procedimientos, plazos, requisitos y responsables del proceso de formulación y evaluación de la planificación de desarrollo departamental.

Capítulo II Asamblea Legislativa Departamental Artículo 37. (Atribuciones).

7. Aprobar por dos tercios del total de asambleístas, mediante ley departamental todo convenio de transferencia o delegación de competencias desde o hacia el Gobierno Autónomo Departamental, de manera previa a su efectiva vigencia.
11. Aprobar por dos tercios de voto del total de asambleístas mediante ley departamental el Plan de Desarrollo Departamental, el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Anual.
12. Aprobar mediante ley departamental el presupuesto anual y el reformulado del Gobierno Autónomo Departamental, por dos tercios de votos del total de asambleístas, fundamentado por su programación operativa, dentro de los 15 días de su presentación. En caso de no ser aprobado en este plazo, el proyecto se dará por aprobado

14. Aprobar mediante Ley la creación o modificación de impuestos, patentes, tasas y contribuciones especiales, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los tributos existentes.
15. Aprobar mediante Ley departamental la creación de fondos fiduciarios y fondos de inversión inherentes a los ámbitos de las competencias departamentales
17. Fiscalizar al Órgano Ejecutivo Departamental, según procedimiento establecido en el presente Estatuto
18. Requerir periódicamente, información relativa a los programas, proyectos, ejecución física y financiera, y gestión pública del Gobierno Autónomo Departamental.
19. Requerir informes escritos y/o convocar a informes orales a la Gobernadora o Gobernador del departamento a solicitud de cualquier Asambleísta y conforme reglamento.
21. Aprobar la enajenación de bienes y patrimonio pertenecientes al Gobierno Departamental, de acuerdo a normativa vigente.
22. Autorizar a la Gobernadora o Gobernador el inicio del trámite para la contratación de crédito público interno o externo, a este efecto el órgano ejecutivo deberá presentar las condiciones en términos de tasas, plazos, montos, así como demostrar la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses.
23. Aprobar por dos tercios del total de asambleístas, mediante Ley Departamental la estructura organizacional del Gobierno Autónomo Departamental.
24. Aprobar o Ratificar mediante ley departamental, los convenios intergubernativos entre el Gobierno Autónomo Departamental, el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.
25. Aprobar los convenios con instituciones privadas por el Gobierno Autónomo Departamental.

Política fiscal
Evolución del gasto en género de
gobiernos autónomos 2004-2013

Alejandro Saavedra

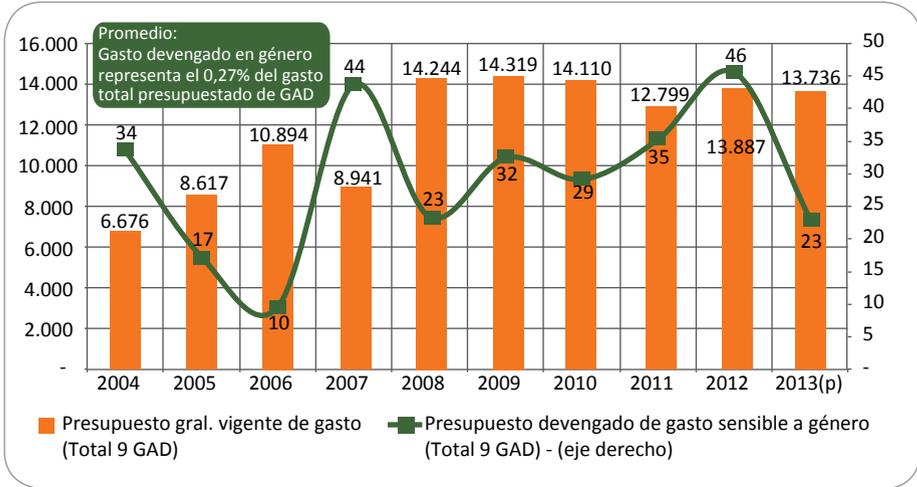
Es fundamental observar cómo está el gasto de gobernaciones y municipios respecto a género. Lamentablemente los datos del Servicio Estatal de Autonomías (SEA) son del 2014 y aún preliminares, incluso los datos del 2013 no están cerrados todavía¹; ocurre lo mismo con la información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), no está actualizada. Existe un problema de procesamiento de datos, que posiblemente vaya a solucionarse con el transcurso de los años.

Los datos procesados disponibles corresponden al gasto de los gobiernos autónomos entre los años 2004 y 2013. Una primera parte han sido trabajados de acuerdo a las categorías programáticas de las gobernaciones y los gobiernos municipales, y una segunda parte, a partir de una propuesta nueva, identificando el gasto dirigido a mujer, niña y adulto mayor, para ello se utilizó un software buscador de esas palabras; el resultado varía del anterior como se explicará después.

El gasto de los gobiernos autónomos departamentales muestra que de un total de Bs 6.600 millones el 2004, en género apenas se gastaron 34 millones; el 2012, de Bs 13.000 millones, 46 millones en promedio, y el 2013, según datos preliminares, de 13 mil millones, 23 millones se orientaron a género. En promedio, solo el 0,27% del presupuesto se dirige a género (Gráfico 1).

1 28 de octubre de 2015.

Gráfico 1. Gobiernos autónomos departamentales (GAD)
Comparación de presupuestos vigentes de gastos de los nueve GAD con sus presupuestos devengados de gasto sensible a género (totalizados) (En millones de Bs)



Elaboración: SEA - Dirección de Asuntos Autonómicos Económico Financieros (DAAEF)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

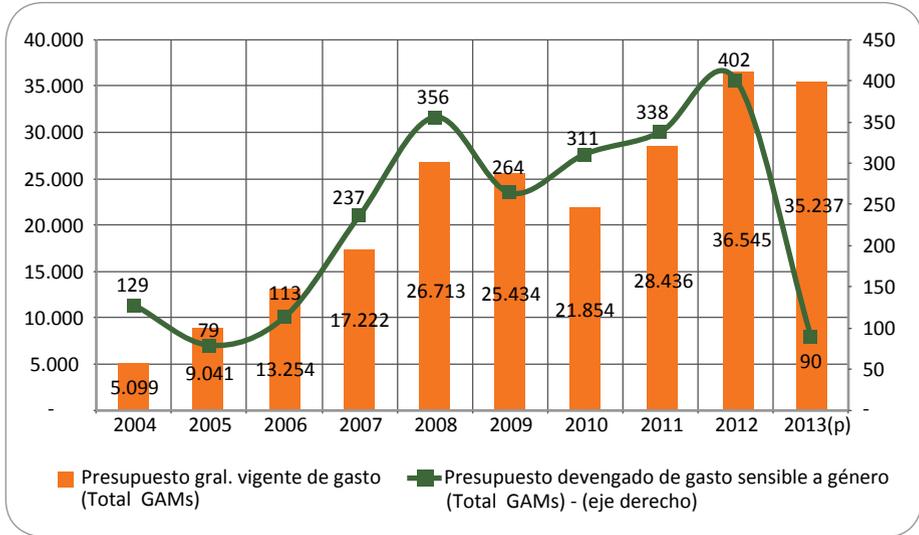
De 5 mil millones presupuestados por los 339 municipios el año 2004, 129 millones se destinan a género; el año 2012 de 36 mil millones, 402 millones se orientan a género (Gráfico 2).

La categoría programática es la metodología utilizada por el MEFP para planificar los gastos de los municipios y de las gobernaciones. Los municipios tienen dos categorías concretas para género que son los programas 25 y 26, denominados de “promoción y políticas de género” y “defensoría y protección de la niñez y familia, y su objetivo es contribuir en la lucha contra la inequidad y la desigualdad de género.

Pero, en concreto, ¿en qué se gasta? Para conocer el destino específico de los recursos se necesita información desagregada del MEFP y eso es lo que falta. Sin esa información no es posible saber qué políticas públicas se deben pedir; no es

posible solicitar más recursos, por ejemplo, al Servicio Legal Integral Municipal (SLIM), o que se disminuya en otro rubro, si no conocemos el detalle de los proyectos en los que se ejecutan los recursos.

Gráfico 2. Gobiernos autónomos municipales (GAM)
Comparativo de presupuestos vigentes de gasto de GAM con sus presupuestos de gasto sensible a género (totalizados) (En millones de Bs)

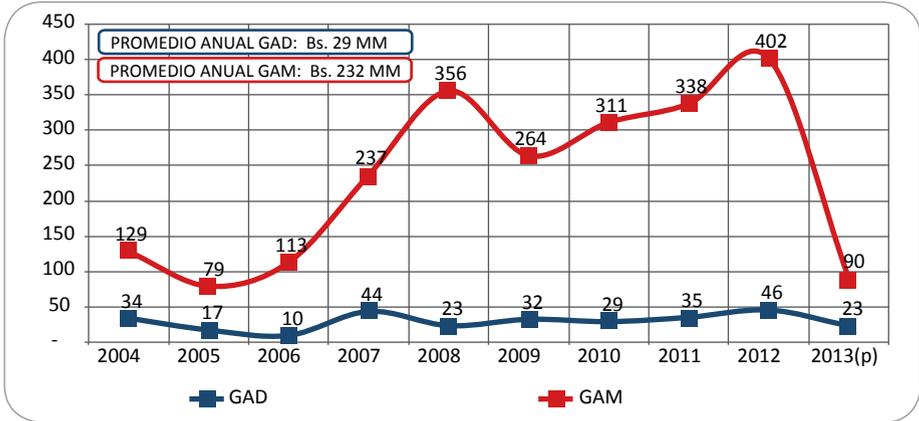


Elaboración: SEA - Dirección de Asuntos Autónomos Económico Financieros (DAAEF)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Otro dato importante es saber cómo gastan los gobiernos autónomos departamentales y cómo gastan los municipios (Gráfico 3). Los gráficos muestran la sumatoria de los presupuestos de los 339 municipios que existen en el país; sin embargo, al procesar la información en detalle, por ejemplo, al hacer el trabajo del costeo de los SLIM, llamó la atención que algunos municipios presupuestaban 5.000 bolivianos al año para el SLIM, monto que apenas les alcanzaba para reunirse alguna vez, comer salteñas, charlar y listo, el presupuesto ya estaba ejecutado y con eso pensaban que cumplieron con hacer las cosas. Por ello, hay que ver el detalle y las diferencias, no solo entre municipios, sino también entre estos y los gobiernos autónomos departamentales.

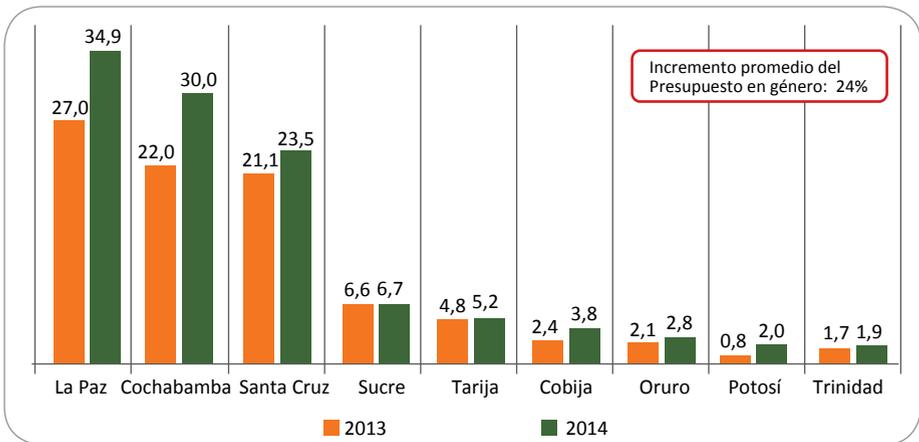
Gráfico 3. Gobierno autónomo departamental y municipal
Comparativa según el nivel de gobierno del gasto ejecutado sensible a género
(En millones de Bs)



Elaboración: SEA - Dirección de Asuntos Autonómicos Económico Financieros (DAAEF)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Gráfico 4.
Comparación entre gobiernos autónomos municipales (capitales) 2013-2014

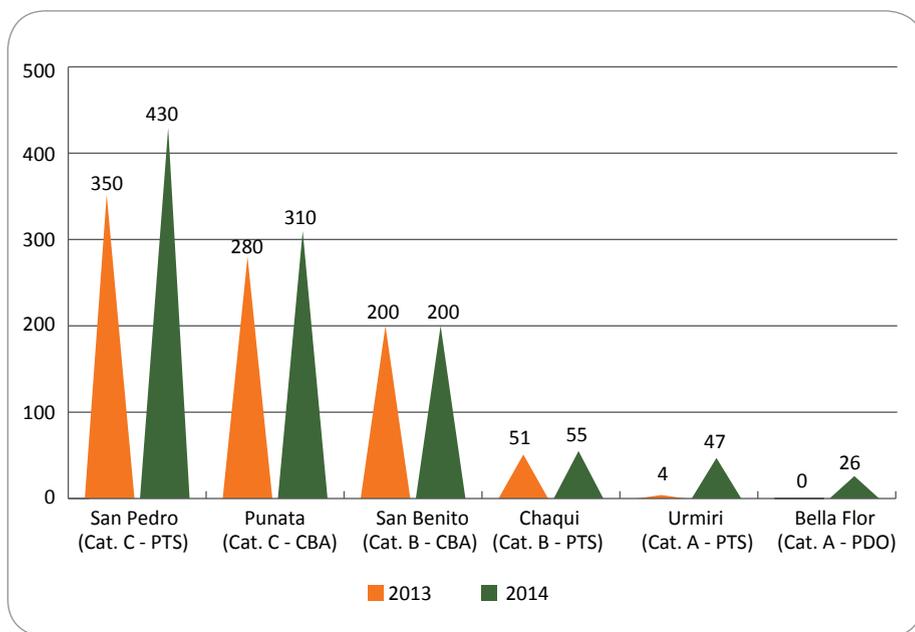


Elaboración: SEA - Dirección de Asuntos Autonómicos Económico Financieros (DAAEF)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Presupuesto General del Estado)

El Gráfico 4 muestra la comparación entre los presupuestos de los gobiernos autónomos municipales de las capitales de departamento y se observa que el presupuesto destinado a los programas 25 y 26 aumentó en todos los casos entre el 2013 y el 2014. Eso quiere decir que ha habido mayor sensibilidad de parte de los gestores, aunque no haya sido lo óptimo; al menos se constata que los GAM asignan más presupuesto para género, sin tomar en cuenta las diferencias que, por ejemplo, se dan entre La Paz y Trinidad, porque esto es atribuible a otras circunstancias como cantidad de población, recursos que se obtienen, etc.

Gráfico 5. Presupuestos en género (2013-2014)
Gobiernos autónomos seleccionados (Cat. A, B y C) según departamentos asistidos (costeo ley 348) (En miles de Bs) 2013-2014



Elaboración: SEA - Dirección de Asuntos Autonómicos Económico Financieros (DAAEF)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Presupuesto General del Estado)

Han sido seleccionados algunos gobiernos municipales pequeños para ver las variaciones presupuestarias entre los años 2013 y 2014, y determinar el impacto de la promulgación de la Ley Integral N° 348: San Pedro en Potosí y Punata en

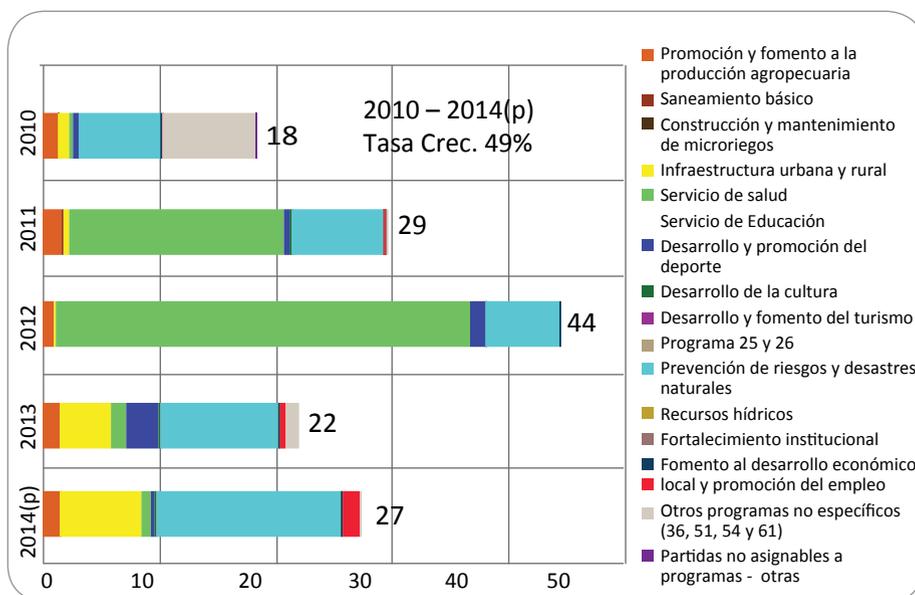
Cochabamba, ambos de categoría C; San Benito en Cochabamba y Chaqui en Potosí, los dos de categoría B; Urmiri en Potosi y Bella Flor en Pando, de la categoría A. San Pedro destinó (estamos hablando de municipios pequeños) 350 mil bolivianos el 2013 para la aplicación de la norma y el 2014 fueron 430 mil; Punata 280 mil el 2013 y sube a 310 mil; San Benito registra una variación muy pequeña; Chaqui eleva el presupuesto en 4 mil bolivianos; Urmiri, uno de los más pequeños, sube de 4 mil a 47 mil, y Bella Flor que no dispuso nada el 2013, le destina 26 mil bolivianos.

Estos datos son los datos del presupuesto y no tienen que ver con los efectos sobre la reducción de la violencia, ese es otro tema, aunque más bien parecería que los casos de violencia aumentaron, la explicación es que la violencia se visibiliza; otra cosa son los castigos que se están dando (o deberían darse) a los agresores.

1. PROPUESTA DE UNA SEGUNDA METODOLOGÍA

Una nueva metodología es en la que se busca de manera manual, utilizando los siguientes criterios: buscar las palabras mujer, niña, anciana para tratar de separar todo el gasto dirigido a mujer. Esto tiene sentido porque cuando la búsqueda de información se hace mediante las categorías 25 y 26, los datos se restringen a género y quedan fuera otros sectores. Por ejemplo, si se construye un hospital de la mujer que vale 15 millones de dólares, todo el costo va al sector salud, va a otro programa y no muestra el verdadero gasto. Por eso se decidió realizar el ejercicio con el software buscador para identificar en toda la ejecución lo que diga mujer, niña, anciana.

Gráfico 6. Gobiernos autónomos municipales
Ejecución de gasto por categoría programática para género
de los GAM 2010-2014 (p) (En millones de Bs)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

Elaboración: DAAEF – SEA

Los resultados con esta nueva metodología son diferentes. Por ejemplo, el presupuesto de género 2013 de los gobiernos autónomos municipales (GAM) era de 402 millones; con la búsqueda de mujer, niña, anciana, incluso adolescente y jóvenes, se ha reducido a 22 millones. Entonces ¿dónde están los otros 380 millones? Están en alguna forma de registro, dentro de las ejecuciones que mandan al Ministerio de Economía, que no incluye la palabra mujer, por ejemplo que diga SLIM. En algunos casos se ha encontrado “construcción de la casa de acogida”, como no dice mujer, no aparece con la nueva metodología. Lo que se quiere conseguir es que la información sea procesada con mayor especificidad y detalle.

**Cuadro 1. Gobiernos autónomos municipales (GAM)
Ejecución de gasto por categoría programática para género
de los GAM 2010 – 2014 (p) (En millones de Bs)**

Programa	2010		2011		2012		2013		2014(p)	
	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	Part.
Promoción y fomento a la producción agropecuaria	1	7%	2	6%	1	2%	1	7%	1	5%
Saneamiento básico	0	0%	0	0%	-	0%	-	0%	0	0%
Construcción y mantenimiento de microrriegos	0	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Infraestructura urbana y rural	1	5%	0	2%	0	1%	4	20%	7	26%
Servicio de salud	0	2%	18	62%	35	80%	1	6%	1	3%
Servicio de educación	0	2%	1	2%	1	3%	3	13%	0	1%
Desarrollo y promoción del deporte	-	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Desarrollo de la cultura	-	0%	0	0%	0	0%	-	0%	-	0%
Desarrollo y fomento del turismo	-	0%	-	0%	-	0%	0	0%	0	0%
Programa 25 y 26	7	39%	8	27%	6	14%	10	46%	16	58%
Prevención de riesgos y desastres naturales	-	0%	-	0%	-	0%	0	0%	0	0%
Recursos hídricos	-	0%	0	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Fortalecimiento institucional	0	0%	0	0%	0	0%	0	1%	0	0%
Fomento al desarrollo económico local y promoción del empleo	0	1%	0	1%	-	0%	0	2%	1	5%

Programa	2010		2011		2012		2013		2014(p)	
	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	Part.
Otros programas específicos (36, 51, 54 y 61)	8	43%	0	0%	-	0%	1	5%	0	0%
Partidas no asignables a programas - otras	0	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Total general	18	100%	29	100%	44	100%	22	100%	27	100%

Con esta nueva metodología se pretende ampliar la búsqueda de las inversiones realizadas en mujeres, incorporando otros programas; se invierte, por ejemplo, en promoción y fomento a la producción, y siempre hay alguna inversión donde está incluida la palabra mujer; lo mismo en la construcción de mercados, agropecuaria, saneamiento básico, microrriego, servicio de salud, de educación, deporte, cultura. Con este buscador, en casi todos los programas del clasificador se logra encontrar inversiones dirigidas a las mujeres; parece que no es suficiente, pero al menos ya se sabe que existen gastos y que tienen que ser identificados.

Cuadro 2. Gobiernos autónomos municipales
Ejecución de gasto de los GAM por departamento 2010 -2014 (p)
(En millones de Bs)

GAM por departamento	2010	2011	2012	2013	2014(p)
Chuquisaca	1,95	1,09	1,69	2,82	2,33
La Paz	0,77	1,71	1,41	2,81	3,41
Cochabamba	0,92	1,55	1,21	5,69	3,06
Oruro	0,32	0,35	0,09	0,63	1,51
Potosí	0,97	1,19	0,31	0,47	0,93
Tarija	1,51	1,84	1,50	4,82	8,59
Santa Cruz	10,04	20,60	39,88	2,56	3,61
Beni	0,93	0,85	0,75	1,55	2,39
Pando	0,77	0,12	0,57	0,46	1,25
Total	18,17	29,31	44,41	21,82	27,08

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

Elaboración: DAAEF – SEA

En los datos del Cuadro 2 se observa la inversión de todos los municipios y resalta que los municipios de Santa Cruz, como departamento, tiene los montos más elevados. Tarija debería registrar mayor inversión, porque recibe más recursos y, por ejemplo, está construyendo hospitales, pero como no construye uno especializado en mujeres, sino general, el gasto no aparece. Destaca el año 2012 por la mayor tendencia de inversión.

Cuadro 3. Gobiernos autónomos municipales
Ejecución de gasto GAM capitales de departamento más El Alto, 2010-2014 (p)
(En millones de Bs)

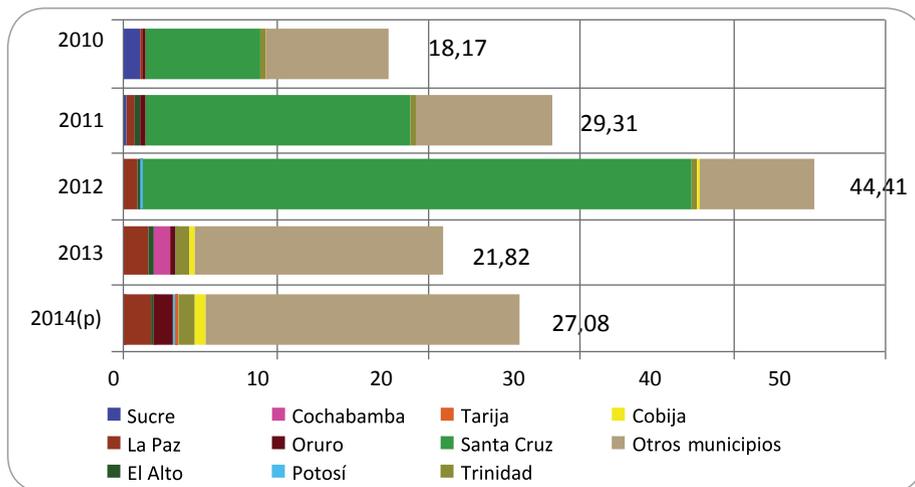
MUNICIPIOS	2010	2011	2012	2013	2014(p)
Sucre	1,14	0,12	-	-	0,02
La Paz	0,13	0,57	0,94	1,75	1,77
El Alto	-	0,49	0,10	0,21	0,17
Cochabamba	-	-	0,12	1,11	0,09
Oruro	0,25	0,26	0,00	0,44	1,22
Potosí	-	-	0,12	0,05	0,20
Tarija	-	-	-	-	0,30
Santa Cruz	7,85	18,21	37,71	-	-
Trinidad	0,31	0,30	0,27	0,90	1,06
Cobija	0,12	-	0,27	0,39	0,77
Otros Municipios	8,36	9,37	7,89	16,97	21,48
Total	18,17	29,31	44,41	21,82	27,08

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

Elaboración: DAAEF – SEA

En la ejecución de los municipios capitales de departamento, Santa Cruz registra otra vez montos más elevados, pero es porque está construyendo el hospital de la mujer; esta inversión no corresponde a las categorías 25 y 26, sin embargo, aparece con la metodología del buscador. Otras gobernaciones y municipios también están realizando este tipo de obras, pero como no dice “mujer”, no se manifiesta en los resultados.

Gráfico 7. Gobiernos autónomos municipales
Ejecución de gasto GAM capitales de departamento más El Alto 2010 -2014
(En millones de Bs)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

Elaboración: DAAEF – SEA

El Gráfico 7 muestra la ejecución de los municipios capitales de departamento más El Alto y permite visualizar la información.

Cuadro 4.
Ejecución de gasto por categoría programática de los GAD, 2010-2014
(En millones de Bs)

Programas	2010		2011		2012		2013		2014(p)	
	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	Part.
Desarrollo productivo agropecuario	0,0	0%	1,4	18%	1,0	11%	0,6	1%	1,2	1%
Desarrollo de la industria del turismo	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,1	0%
Desarrollo de la infraestructura urbana y rural	0,0	0%	0,0	0%	2,1	23%	3,2	7%	0,0	0%

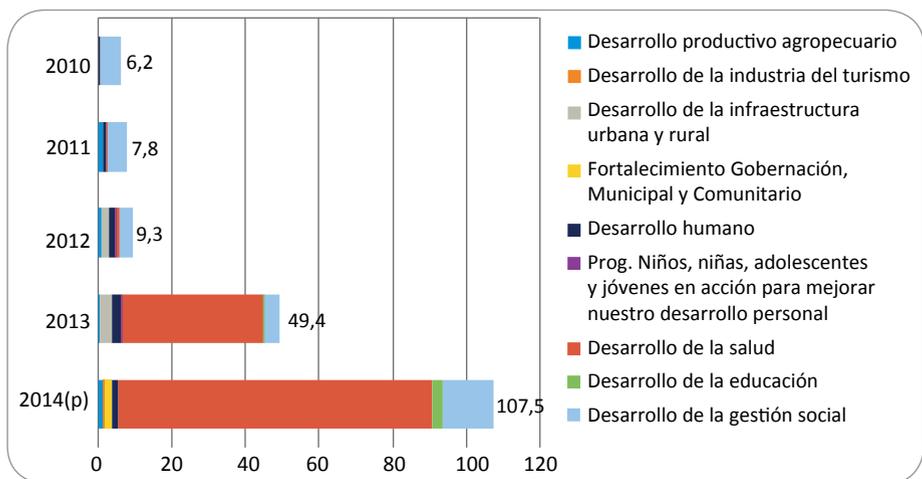
Programas	2010		2011		2012		2013		2014(p)	
	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	Part.
Fortalecimiento gobernación, municipal y comunitario	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	2,3	2%
Desarrollo humano	0,3	6%	0,6	8%	1,4	15%	2,2	4%	2,0	2%
Prog. niños, niñas, adolescentes y jóvenes en acción para mejorar nuestro desarrollo personal	0,0	0%	0,0	0%	0,1	1%	0,2	0%	0,0	0%
Desarrollo de la salud	0,0	0%	0,3	3%	1,1	12%	38,4	78%	85,2	79%
Desarrollo de la educación	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,1	0%	2,8	3%
Desarrollo de la gestión social	5,8	94%	5,5	70%	3,6	39%	4,7	9%	14,0	13%
Total	6,2	100%	7,8	100%	9,3	100%	49,4	100%	107,5	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

Elaboración: DAAEF – SEA

Gráfico 8.

Ejecución de gasto por categoría programática de los GAD, 2010-2014 (p)
(En millones de Bs)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

Elaboración: DAAEF – SEA

Al analizar el gasto de los gobiernos autónomos departamentales (GAD) utilizando el buscador aparecen todos los programas donde también se invierte en mujeres: desarrollo productivo agropecuario, desarrollo del turismo, infraestructura rural, fortalecimiento municipal, desarrollo humano, programa de niños y niñas, acción para mejorar el desarrollo personal, etc. El monto disminuye del total, porque se ha hecho la búsqueda de las palabras mujer, niña, anciana dentro de la ejecución.

Es necesario definir alguna metodología que permita tener el dato, mucho más exacto de cuánto se está invirtiendo en género, de lo contrario se subestima el gasto. ¿Cómo hacemos para definir la búsqueda de la información y obtener la información? ¿Cómo hacemos que la ejecución del gasto en el sector público esté directamente direccionada a identificar el gasto en género? Lo que deberíamos tratar de conseguir es que el registro de la ejecución no solo identifique el sector, salud por ejemplo, sino también si la inversión tiene enfoque de género, si se está construyendo un hospital de la mujer. Tendría que haber alguna opción que permita contar con todos esos datos registrados, no es sencillo, pero Ecuador ya tiene avances al respecto.

Cuadro 5.
Ejecución de gasto por institución del nivel central 2010 -2014
(En millones de Bs)

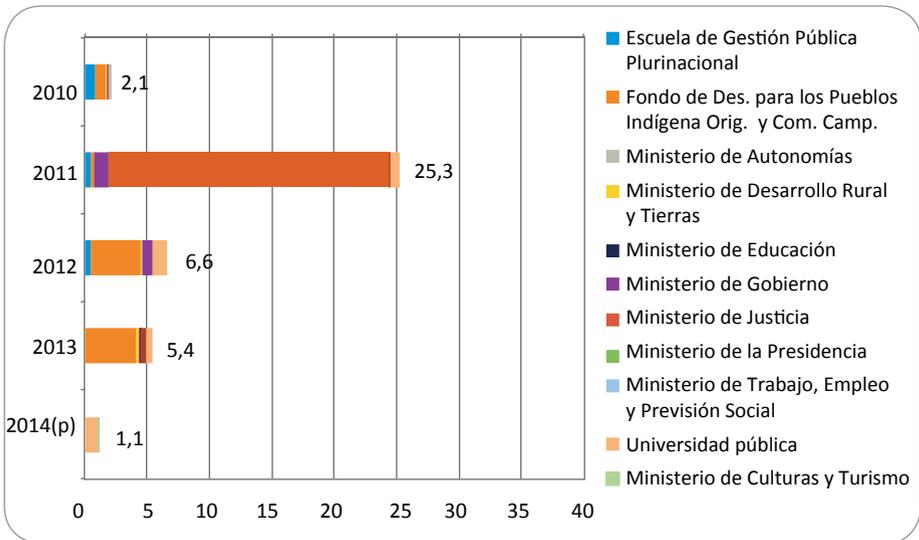
INSTITUCIONES	2010		2011		2012		2013		2014(p)	
	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	Part.
Escuela de Gestión Pública Plurinacional	0,8	39%	0,4	2%	0,5	8%	0,0	0%	0,0	0%
Fondo de Des. para los Pueblos Indígenas, Orig. y Com. Camp.	0,8	39%	0,3	1%	3,9	60%	4,1	76%	0,0	0%
Ministerio de Autonomías	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,1	3%	0,0	0%
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	0,0	0%	0,0	0%	0,1	2%	0,0	0%	0,0	0%
Ministerio de Educación	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Ministerio de Gobierno	0,0	0%	1,1	4%	0,9	13%	0,1	1%	0,0	0%

INSTITUCIONES	2010		2011		2012		2013		2014(p)	
	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	part.	Ejec.	Part.
Ministerio de Justicia	0,0	0%	22,4	89%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Ministerio de la Presidencia	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,5	9%	0,0	0%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	0,1	5%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Universidad pública	0,4	17%	1,0	4%	1,1	17%	0,6	11%	1,1	95%
Ministerio de Culturas y Turismo	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,1	5%
Total	2,1	100%	25,3	100%	6,6	100%	5,4	100%	1,1	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

Elaboración: DAAEF – SEA

Gráfico 9.
Ejecución de gasto por institución del nivel central, desde 2010 – 2014(p)
(En millones de Bs)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

Elaboración: DAAEF – SEA

El Cuadro 5 muestra la misma ejecución del gasto por categoría programática; un dato importante es que no solo los gobiernos autónomos municipales y departamentales gastan en género, también lo hace el nivel central del Estado. Por ejemplo, la Escuela de Gestión Pública Plurinacional gasta en algo que seguramente son cursos dirigidos a mujeres y ocurre lo mismo en el resto de las instituciones. Llamaba la atención el Bono Juana Azurduy, aunque no está en el cuadro ¿a quién se lo paga? Cuando se hizo la búsqueda, en el Ministerio de Deportes aparecían 103 millones en el año 2014, pero ya no el resto de los años; la pregunta obvia fue qué pasó. Ocurrió que cuando el operador empezó el registro puso “pago para la mujer”, posteriormente se anotó solo como Bono Juana Azurduy o bono del ministerio, pero la palabra clave para el buscador no era bono. Entonces, no hay que olvidar que ese también es un gasto con enfoque de género que se realiza desde nivel central

Otro dato que no está incluido en el cuadro es el referido al Decreto Supremo 2145, que reglamenta a la Ley 348; esta norma dispone que el 30% de los recursos destinados a seguridad ciudadana deberá emplearse para construir casas de acogidas, en el caso de las gobernaciones; los municipios deben disponer del 25%, dependiendo del número de población, para los SLIM. Ese monto, calculado a enero del 2015, era de 4.100.000 en los GAD.

A partir de este otro ejemplo, se destaca la necesidad de hacer un seguimiento más próximo de los presupuestos de las diferentes instituciones de todos los niveles a fin de identificar con precisión el gasto en género.

Coordinación de la Red de Mujeres Transformando la Economía-Bolivia.

Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza

Integrantes de la Red

Centro de Promoción de la Mujer
Gregoria Apaza - CPMGA
gregorias@gregorias.org.bo

Centro de Estudios para el
Desarrollo Laboral y Agrario
CEDLA
cedla@cedla.org

Taller de Educación Alternativa y
Producción - TEAPRO
teapro1@gmail.com

Casa de la Mujer
suarezvargasmiriam@gmail.com

Fundación Solón
funsolon@funsolon.org

Colectivo Rebeldía
core2@cotas.com.bo

Fundación La Paz
funlapaz@gmail.com

Instituto de Investigación Cultural
para la Educación Popular
INDICEP
Indicep1@supernet.com.bo

Centro de Capacitación e
Investigación de la Mujer en Tarija
CCIMCAT
ccimcat@gmail.com

Instituto de Formación Femenina
IntegralIFFI
svega@iffi.org.bo

Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado
CIPCA
cipca@cipca.org.bo

Promoción de la Mujer Tarija
PROMUTAR
promutar@gmail.com

CIDES - UMSA
cides@entelnet.bo

Sociedad Potosina de Ecología
SOPE
sopepotosi@hotmail.com

Red Nacional de Mujeres y
Minería - RNMM
red_mujeres_mineria@yahoo.com

Centro de Promoción Minera
CEPROMIN
cepromin@entelnet.bo

Cumbre del Sajama
cumbredelsajama@gmail.com

Fundación Colectivo Cabildeo
fundacion@colectivocabildeo.org

Equipo de Comunicación
Alternativa con Mujeres
ECAM
ecamtarija@gmail.com

Centro Juana Azurduy
juanas@entelnet.bo

Central de Mujeres Bolivia
CEMUJB
cemujb@hotmail.com

Centro de Participación
Ciudadana
PROPUESTA
anarubena@gmail.com

Coordinadora de Mujer
monica.novillo@coordinadoradelamujer.org.bo

Musuq-ñan
musuq.raly.08@hotmail.com

Instituto Sociedades en
Transformación - ISET
2014isettransformacion@gmail.com

Red Latinoamericana de Mujeres
Transformando la Economía
REMTE
remte.la@gmail.com

Red boliviana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE)

www.remte-bolivia.org Suscripción gratuita: remtebolivia@yahoo.es

Dirección: Av. 20 de octubre N° 1948 edificio Terranova, piso 5 of. A Telf. 2423069
La Paz - Bolivia

