



Asamblea General

Distr. general
2 de enero de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

43^{er} período de sesiones

24 de febrero a 20 de marzo de 2020

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Visita al Estado Plurinacional de Bolivia

Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales**

Resumen

El Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, realizó una visita oficial al Estado Plurinacional de Bolivia del 6 al 15 de mayo de 2019. El propósito de la visita era examinar las repercusiones de la deuda y los flujos financieros ilícitos en el disfrute de los derechos humanos y evaluar la medida en que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas fiscales, tributarias, monetarias, sociales y de infraestructura, contribuyen a la plena realización de los derechos humanos.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 12 de febrero de 2020.

** El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.



Anexo

Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, acerca de su visita al Estado Plurinacional de Bolivia

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Panorama general del contexto actual	3
III. Sostenibilidad de la matriz de ingresos	5
IV. Futuros obstáculos a la plena realización de los derechos humanos	8
A. La escasa progresividad del sistema tributario	8
B. La economía informal.....	10
C. Flujos financieros ilícitos	11
D. Persistencia de la desigualdad de género	12
E. Falta de un marco jurídico adecuado para prevenir las repercusiones negativas de los proyectos de infraestructura en los derechos humanos	14
F. La distribución de los ingresos entre los gobiernos subnacionales es insuficiente y desigual.....	15
G. La transparencia y el acceso a la información son limitados	16
H. Democracia, estado de derecho y desarrollo.....	17
V. Conclusiones y recomendaciones.....	18

I. Introducción

1. En cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones 34/3 y 37/11 del Consejo de Derechos Humanos, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, realizó una visita oficial al Estado Plurinacional de Bolivia del 6 al 15 de mayo de 2019. El propósito de la visita era examinar las repercusiones de la deuda y los flujos financieros ilícitos en el disfrute de los derechos humanos y evaluar la eficacia de las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas fiscales, tributarias, monetarias, sociales y de infraestructura, desde el punto de vista de su contribución a la plena realización de los derechos humanos.

2. Durante su visita, el Experto Independiente se reunió con el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Economía y Finanzas Públicas, el Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, el Ministro de Planificación del Desarrollo, varios funcionarios del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, el Banco Central de Bolivia, el Servicio de Impuestos Nacionales y varios miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Durante su visita a Sucre, el Experto Independiente se reunió con un juez del Tribunal Supremo de Justicia y con funcionarios del Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca y del Gobierno Autónomo Municipal de Yamparáez. También se reunió con la Defensora del Pueblo y con representantes del equipo de las Naciones Unidas en el país, instituciones financieras internacionales, bancos multilaterales de desarrollo, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, sindicatos, la comunidad diplomática y el sector privado.

3. El Experto Independiente agradece al Gobierno la estrecha colaboración que le brindó antes, durante y después de su visita. La visita del Experto Independiente se llevó a cabo en un espíritu de cooperación, gracias a lo cual fue posible mantener una serie de diálogos constructivos con el Gobierno. El Experto Independiente espera continuar ese diálogo, con miras a proporcionar al Gobierno cualquier asesoramiento técnico que pueda necesitar en el futuro.

II. Panorama general del contexto actual

4. En el último decenio, el modelo político, económico y social del Estado Plurinacional de Bolivia, gobernado por Evo Morales entre 2006 y 2019, sufrió cambios radicales. El Sr. Morales, que fue el primer indígena en dirigir el país, encabezó en 2009 la aprobación de la nueva Constitución y fundó el Estado Plurinacional de Bolivia, que reconoció explícitamente el pluralismo y los derechos de los pueblos indígenas. La Constitución también cimentó el papel central del Estado en la planificación económica y el desarrollo y en la gestión de los recursos naturales. Dejando atrás su pasado “colonial, republicano y neoliberal”¹, el Gobierno actuó en forma decisiva y nacionalizó varias industrias y sectores clave, en particular los hidrocarburos. El auge de las exportaciones de los sectores de la minería y los hidrocarburos, sumado al aumento de la inversión pública y el consumo de los hogares, ha contribuido al crecimiento sin precedentes de la economía boliviana. Entre 2005 y 2017, el producto interno bruto (PIB) prácticamente se cuadruplicó, pasando de 9.500 millones a 37.500 millones de dólares². El Estado Plurinacional de Bolivia, antes clasificado entre los países pobres muy endeudados, es ahora un país de ingreso mediano que en la región de América Latina y el Caribe³ ocupa el cuarto lugar en cuanto a crecimiento económico.

¹ Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), preámbulo.

² Banco Mundial, “Bolivia”, DataBank. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/pais/bolivia> (consultado el 24 de diciembre de 2019).

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.18.II.G.4), pág. 101.

5. Uno de los elementos característicos del modelo económico es que el Gobierno ha aumentado estratégicamente los ingresos fiscales con la introducción de un impuesto directo sobre los hidrocarburos. Gracias al auge de las exportaciones, entre 2006 y 2014 los ingresos fiscales aumentaron a una tasa anual del 17 %⁴, lo que permitió que el Gobierno lograra la estabilidad macroeconómica⁵. Además, esos ingresos se encauzaron directamente hacia la inversión pública y programas sociales. Entre 2006 y 2017, el Gobierno aumentó constantemente el gasto social, en un 10 % anual aproximadamente⁶, destinándolo a inversiones públicas en educación, salud e infraestructuras, como carreteras e instalaciones para la distribución de electricidad, el suministro de agua y el saneamiento. Fomentó el flujo del capital privado hacia el sector social exigiendo que los bancos privados destinaran, como mínimo, el 60 % de su cartera a créditos destinados a viviendas sociales y al sector productivo, debiendo representar este último al menos el 25 % de la cartera total⁷. Los tipos de interés de dichos créditos tenían un límite máximo de entre el 5,5% y el 6,5 % en el caso de la financiación destinada a viviendas sociales⁸ y de entre el 6 % y el 11,5 % en el de los créditos para el sector productivo⁹. Esta política ha beneficiado también al sector financiero, pues el volumen total del crédito ha crecido considerablemente; desde 2008¹⁰ aumentó en un 16 % al año, en promedio, y entre 2013 y 2018 se incrementó en 1.600 millones de dólares entre 2013 y 2018.

6. Entre 2006 y 2009 se introdujeron varios programas de transferencias monetarias condicionadas y universales, como la *Renta Dignidad*, el bono Juancito Pinto y el bono Juana Azurduy. Estos programas se pusieron en marcha para mejorar las condiciones de vida de ciertos grupos vulnerables, como las personas mayores, los niños, las mujeres embarazadas y las madres. Además, el Gobierno ha ido aumentando el salario mínimo, sistemáticamente y a mayor ritmo que la inflación. El salario mínimo pasó de 440 bolivianos mensuales en 2006 a 2.122 bolivianos mensuales en 2019¹¹ y, en valores reales, aumentó un 153 % de 2000 a 2019¹². Esto también tuvo el efecto de aumentar la renta real del trabajo, no solo en el sector formal, sino también en el sector informal¹³. Además, en 2018 el Gobierno dispuso que se pagara un segundo aguinaldo a los trabajadores, en vista de que se había alcanzado el objetivo de lograr un crecimiento económico anual de al menos el 4,5 %. Aunque no se ha analizado empíricamente el impacto redistributivo del segundo aguinaldo, el aumento de la renta del trabajo ha contribuido a incrementar el poder adquisitivo de la población, ha estimulado la demanda interna y ha impulsado el consumo de los hogares, lo cual ha sido otro de los principales motores del crecimiento económico. También se ha demostrado que el aumento de la renta del trabajo, en particular la del 40 % de los hogares más pobres, ha contribuido en gran medida a la reducción de la pobreza y la desigualdad¹⁴.

⁴ Nelson Chacón y Horacio Valencia, “Combatiendo la pobreza con eficiencia: el nuevo rol de las transferencias sociales en Bolivia en un contexto menos favorable”, en *Crecimiento, desigualdad y los retos para la sostenibilidad en un escenario post-boom en la región andina*, Bettina Schorr, Gerardo Héctor Damonte Valencia e Iván Omar Velásquez-Castellanos, eds. (Fundación Konrad Adenauer, La Paz, 2018), págs. 108-109.

⁵ Andrés Arauz y otros, “La transformación económica de Bolivia: Políticas macroeconómicas, cambios institucionales y resultados”, Centro de Investigación en Economía y Política, octubre de 2019, pág. 8.

⁶ Fondo Monetario Internacional (FMI), “Bolivia: 2018 article IV consultation – press release and staff report”, diciembre de 2018, pág. 14.

⁷ Decreto Supremo núm. 1842 (18 de diciembre de 2013), art. 4.

⁸ *Ibid.*, art. 3.

⁹ Decreto Supremo núm. 2055 (10 de julio de 2014), art. 5.

¹⁰ Arauz y otros, “La transformación económica de Bolivia”, pág. 12.

¹¹ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “Incremento salarial llegará al sector público pero no beneficiará al Presidente, Vicepresidente, ministros, viceministros y directores generales”, 1 de mayo de 2019.

¹² Observaciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas acerca del proyecto de informe del Experto Independiente sobre su visita a Bolivia (28 de noviembre de 2019) (en archivo).

¹³ José P. Mauricio Vargas y Santiago Garriga, “Explaining inequality and poverty reduction in Bolivia”, Working Paper del FMI, núm. WP/15/265 (Washington, D.C., FMI, 2015), pág. 22.

¹⁴ Verónica Paz Arauco, “Brechas de género y política tributaria en Bolivia: apuntes para un debate”, Friedrich Ebert Stiftung, julio de 2018, pág. 4.

7. En 2014 una caída repentina de los precios internacionales del petróleo y el gas hizo tambalear la matriz de ingresos del Estado. Como la fuente de esos ingresos dependía en gran medida de la exportación de recursos naturales, cada vez era más difícil para el Estado mantener el nivel de ingresos fiscales y, correlativamente, el ritmo de la inversión pública. Pese a ello, en lugar de optar por políticas de austeridad, como dictaría el dogma neoliberal dominante¹⁵, el Estado adoptó políticas alternativas: siguió ampliando las inversiones públicas aprovechando las reservas internacionales acumuladas y contrayendo más préstamos externos.

8. A pesar de la desaceleración económica, Bolivia siguió dedicando el 15 % del PIB a la inversión pública en 2016 y el 13 % en 2017, más que cualquier otro país de la región de América Latina y el Caribe¹⁶. Como se desprende del párrafo 11.9 de los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos (A/HRC/40/57), que el Consejo de Derechos Humanos hizo suyos recientemente en su resolución 40/8, el uso equilibrado de las reservas de divisas para destinarlas al gasto social y la inversión pública es una medida importante para la realización de los derechos humanos, en particular en épocas de crisis económica.

9. Las inversiones públicas focalizadas realizadas desde 2006 se han traducido en una mejora significativa de varios indicadores sociales. Según las estadísticas oficiales, entre 2005 y 2018, la tasa de pobreza se redujo del 59,6 % al 34,6 % y la tasa de pobreza extrema se redujo en más de la mitad, del 36,7 % al 15,2 %¹⁷. El coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos también ha seguido una tendencia descendente, pasando de 0,61 en 2002 a 0,45 en 2017¹⁸. Según el Ministerio de Educación, los indicadores de la educación han mejorado y la tasa de abandono escolar en la enseñanza primaria se ha reducido a la mitad, pasando del 4,53 % en 2005 al 2,02 % en 2015¹⁹. El Estado también ha logrado importantes avances en la mejora de los indicadores de salud. La tasa de mortalidad infantil se redujo de 46,0 a 29,0 por cada 1.000 nacidos vivos entre 2005 y 2016²⁰. La tasa de mortalidad materna registró un descenso de 305 a 206 por cada 100.000 nacidos vivos entre 2005 y 2015²¹.

10. Esas cifras y estadísticas dan un ejemplo único de cómo puede un país en desarrollo crear, mediante políticas macroeconómicas específicas, el espacio fiscal necesario para la realización de los derechos humanos. También constituyen pruebas empíricas de que los ajustes estructurales basados en la ideología neoliberal y ortodoxa, como la consolidación fiscal, la privatización, la desregulación de los mercados y la flexibilización laboral, no son necesariamente las únicas ni las mejores soluciones posibles para lograr un crecimiento económico y un desarrollo sostenible.

III. Sostenibilidad de la matriz de ingresos

11. A pesar de esos impresionantes logros, el Estado Plurinacional de Bolivia sigue teniendo dificultades para lograr un desarrollo sostenible y hacer efectivos los derechos humanos de toda su población. Según las estadísticas regionales, sigue siendo uno de los países más pobres de la región²². Según diversas estimaciones, la incidencia de la pobreza

¹⁵ Isabel Ortiz y otros, "The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010–2020 in 187 countries", Extension of Social Security Working Paper núm. 53 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo; Nueva York, Universidad de Columbia; Ginebra, Centro del Sur, 2015).

¹⁶ Observaciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

¹⁷ Datos del Instituto Nacional de Estadística (véase www.ine.gov.bo/index.php/podreza-desarrollo/introduccion-2, consultado el 24 de diciembre de 2019).

¹⁸ *Panorama Social de América Latina 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.18.II.G.7), pág. 18.

¹⁹ Datos facilitados por el Ministerio de Educación (en archivo).

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Mortality rate, infant (per 1,000 live births)", Human Development Data (1990–2018). Disponible en <http://hdr.undp.org/en/indicators/57206> (consultado el 24 de diciembre de 2019).

²¹ PNUD, "Maternal mortality ratio (deaths per 100,000 live births)", Human Development Data (1990–2018). Disponible en <http://hdr.undp.org/en/indicators/89006> (consultado el 24 de diciembre de 2019).

²² *Panorama Social*, pág. 78.

multidimensional es elevada y supera el 50 %²³; al mismo tiempo, sus indicadores de desarrollo humano siguen estando por debajo de los de otros países de la región²⁴.

12. La encomiable Agenda Patriótica 2025 y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social prevén inversiones públicas a gran escala para impulsar la economía e incrementar considerablemente el bienestar de la población. Ahora bien, dada la disminución de los ingresos procedentes del gas y el petróleo, es legítimo preguntarse si el actual modelo económico y social es sostenible a mediano y largo plazo.

13. El Gobierno ha optado por utilizar las reservas internacionales y recurrir al endeudamiento externo para mantener el nivel de ingresos fiscales. Si bien esta política ha resultado prudente dadas las circunstancias, las reservas internacionales han ido disminuyendo rápidamente. El porcentaje de las reservas internacionales en relación con el PIB ha disminuido del 45,5 % en 2014 al 22 % a finales de 2018²⁵. La relación entre la deuda externa y el PIB ha ido aumentando desde 2014 hasta alcanzar el 24,9 % del PIB a finales de 2018²⁶. Aunque este nivel de endeudamiento externo sigue estando por debajo del punto crítico, algunos observadores han dado la voz de alarma por el crecimiento de la deuda pública total. Según las previsiones, la deuda pública total, que incluye los préstamos del Banco Central a las empresas estatales, representará el 54 % del PIB en 2023²⁷. Si bien la deuda pública con el sector privado se mantiene en el 33,5 % del PIB, nivel razonable, la sostenibilidad de la actual matriz de ingresos es cada vez más incierta, en particular habida cuenta del creciente déficit fiscal, que ya supera el 7 %²⁸.

14. El Estado ha tratado de superar su dependencia histórica con respecto a la exportación de materias primas, pero su actual modelo económico sigue asociado al “extractivismo” y la exportación de hidrocarburos y petróleo sigue siendo una importantísima fuente de ingresos. En el período comprendido entre 2009 y 2017, los ingresos relacionados con la minería y los hidrocarburos aportaron en promedio el 30 % de los ingresos fiscales totales anuales²⁹, aunque los ingresos fiscales de otros sectores, como el comercio, los servicios financieros y las comunicaciones, han ido en aumento. En los últimos años, el Gobierno ha adoptado una serie de medidas para promover la industrialización y la diversificación económica, incluida la inversión en diversos sectores, como la agricultura, la energía hidroeléctrica, las energías renovables y la producción de litio. En particular el Gobierno ha definido cinco actividades industriales estratégicas prioritarias³⁰, entre las que figura la producción de litio, para la cual se ha invertido en la explotación de los yacimientos de litio del salar de Uyuni. Ahora bien, aún no ha empezado la explotación de esos recursos a gran escala, en parte debido a la falta de interés de inversores privados con la experiencia técnica adecuada³¹. Según se informa, en 2018 la planta experimental del salar de Uyuni solo produjo 250 toneladas de carbonato de litio,

²³ Silvia Escóbar de Pabón y otros, *Desigualdades y pobreza en Bolivia: una perspectiva multidimensional* (La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, 2019); y PNUD, *Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso – Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe* (Nueva York, 2016), pág. 100.

²⁴ Véase, por ejemplo, Grupo Banco Mundial, “Bolivia – Reducing maternal and infant mortality: a multi-project evaluation of 16 years of World Bank support to the health sector”, Informe de evaluación de proyecto, núm. 126362 (Washington, D.C., 2018), pág. 82 (Health Indicators: Bolivia and Latin America and the Caribbean, 1991–2015); y *Panorama Social*, págs. 157 y 158 (indicadores relativos al acceso a fuentes adecuadas de agua potable y al saneamiento, 2002 y 2016).

²⁵ FMI, “Bolivia: 2017 article IV consultation – press release, staff report and statement by the authorities of Bolivia” (diciembre de 2017), pág. 23; y observaciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Véase también *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.19.II.G.2).

²⁶ Banco Central de Bolivia, *Informe de la deuda externa pública al 31 de diciembre de 2018* (La Paz, 2019), pág. 5.

²⁷ Véase FMI, “Bolivia: 2018 article IV consultation”, anexo I.

²⁸ *Ibid.*, pág. 5.

²⁹ *Ibid.*, pág. 61.

³⁰ Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020.

³¹ Unidad de Investigación Económica de la revista *The Economist* “Chinese investment will fund new mineral extraction project”, 26 de febrero de 2019.

lejos de las 10.000 toneladas mensuales que el Gobierno se había propuesto producir para 2015³².

15. Al parecer, hay una serie de obstáculos históricos que impiden la diversificación de la economía. Uno de los factores que más citan los expertos y las partes interesadas es la insuficiencia de la inversión privada. La inversión total del sector privado se ha mantenido en un nivel bajo y ha crecido a un ritmo muy lento³³, en marcado contraste con la inversión pública, que se duplicó, pasando del 7 % del PIB en 2005 al 14 % del PIB en 2015³⁴. Este nivel relativamente bajo de inversión privada se debe a una serie de factores, entre ellos el gravoso sistema tributario y el desigual marco normativo al que están sujetas las empresas privadas³⁵. Según varias de las personas con que se entrevistó el Experto Independiente, la rigidez de la reglamentación laboral es otro de los factores que impide el crecimiento de la inversión privada, aunque en todo el mundo se ha podido constatar que la erosión de los derechos colectivos e individuales no conduce a una aceleración del crecimiento ni a un aumento del empleo³⁶. Habida cuenta de estos obstáculos, las instituciones financieras internacionales han calificado de “problemático” el clima de negocios en el país³⁷. Para facilitar la participación del sector privado en la economía, el Gobierno ha adoptado medidas como la digitalización de los procesos empresariales³⁸. También ha estudiado, y en algunos casos concertado, acuerdos con empresas privadas para el desarrollo conjunto de sectores económicos estratégicos, como los agronegocios y la producción de litio. En la esfera de la producción de litio, por ejemplo, la empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos estableció recientemente una empresa conjunta con la empresa alemana ACI Systems para extraer hidróxido de litio del salar de Uyuni y emprendió otra operación conjunta de 2.300 millones de dólares con un consorcio chino, el Grupo TBEA de Xinjiang, para extraer litio de los salares de Coipasa y Pastos Grandes³⁹. De tener éxito, estas medidas podrían contribuir a la diversificación de la economía y las fuentes de ingresos fiscales.

16. Otro factor, relacionado con el anterior, que dificulta la diversificación económica es la insuficiencia de la inversión en investigación y desarrollo. Los gastos en este rubro siempre han sido bajos y entre 2005 y 2015 su nivel medio ha sido de apenas un 0,2 % del PIB⁴⁰. Como lo destacó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el aprendizaje tecnológico y las actividades de investigación y desarrollo constituyen un importante motor del crecimiento de la productividad⁴¹. Si bien es cierto que la industria manufacturera es uno de los sectores estratégicos del Estado, se trata de un sector cada vez más informatizado en todo el mundo, lo cual puede dejar en desventaja a los países en desarrollo y los países menos adelantados desde el punto de vista de la competitividad comercial⁴². Por lo tanto, a menos que se realicen las inversiones necesarias en innovación y tecnología, la contribución del sector manufacturero a la economía boliviana podría seguir siendo limitada y crear un obstáculo adicional al objetivo de la diversificación económica.

17. El sistema de tipo de cambio fijo también es relevante para la cuestión de la diversificación económica. Desde 2011, el Banco Central ha mantenido el tipo de cambio

³² *Ibid.*

³³ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “En los últimos 13 años la inversión pública supera la inversión privada”, 24 de junio de 2019.

³⁴ Yehene Endegnanew y Dawit Tessema, “Public investment in Bolivia: prospects and implications”, FMI, Working Paper núm. WP/19/151 (Washington, D.C., FMI, 2019), pág. 5.

³⁵ FMI, “Bolivia: 2018 article IV consultation”, pág. 17.

³⁶ Véase A/HRC/34/57.

³⁷ FMI, “Bolivia: 2018 article IV consultation”, pág. 17; véase también Grupo Banco Mundial, *Doing Business 2019* (Washington, D.C., 2019).

³⁸ FMI, “Bolivia: 2018 article IV consultation”, pág. 23.

³⁹ Unidad de Investigación Económica de la revista *The Economist*, “Country report: Bolivia”, 15 de marzo de 2019, pág. 5.

⁴⁰ PNUD, “Research and development expenditure (% of GDP)”, Human Development Data (1990–2018). Disponible en <http://hdr.undp.org/en/indicators/52306> (consultado el 24 de diciembre de 2019).

⁴¹ Véase *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.16.II.D.5).

⁴² Véase UNCTAD, “Rising product digitalisation and losing trade competitiveness” (2017).

en 6,96 bolivianos por 1 dólar de los Estados Unidos, con el fin de controlar la inflación e impulsar el consumo interno, política que ha surtido los efectos deseados. Ahora bien, esto tiene como contrapartida una sobrevaloración del tipo de cambio, con los consiguientes perjuicios para la competitividad del país y déficit de la balanza de pagos. Aunque el Banco Central justifica esta medida aduciendo que trae más beneficios que costos, hace tiempo que debería haberse entablado un debate abierto para analizar la conveniencia de realizar ajustes a esa política. Como se afirma en el principio 11 de los principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, las políticas monetarias deberían estar coordinadas y ser coherentes con otras políticas con el objetivo de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Los objetivos de inflación y empleo, entre otros, deben estar en consonancia con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos a fin de evitar cualquier medida regresiva inadmisibles (A/HRC/40/57, para. 11.7).

IV. Futuros obstáculos a la plena realización de los derechos humanos

18. A la cuestión de la diversificación económica se suman una serie de limitaciones estructurales del modelo económico y social del Estado Plurinacional de Bolivia que dificultan la plena realización de los derechos humanos.

A. La escasa progresividad del sistema tributario

19. La estructura impositiva y el sistema tributario del Estado son complejos y regresivos, lo cual tiene importantes repercusiones en el disfrute de los derechos humanos. La principal fuente de ingresos fiscales son los impuestos indirectos, principalmente el impuesto al valor agregado (IVA) cuya tasa es del 13 %. El IVA por sí solo constituye la principal fuente de la recaudación fiscal total y representó el 34 % de esta en 2018⁴³. Ahora bien, como se ha demostrado ampliamente en otras oportunidades, el IVA suele ser sumamente regresivo e impone una carga tributaria desproporcionada a los hogares que se sitúan en el extremo inferior de la distribución de la renta⁴⁴. En el contexto del Estado Plurinacional de Bolivia, se han realizado varios estudios según los cuales los impuestos indirectos neutralizan los efectos positivos de los diversos programas de transferencias monetarias y en realidad contribuyen al aumento de la pobreza⁴⁵.

20. Si bien los impuestos directos sobre la renta tienen, por lo general, un impacto inicial progresivo y contribuyen positivamente a la redistribución⁴⁶, no están integrados en el sistema tributario boliviano como elementos principales. En los hechos no hay impuestos sobre el patrimonio ni sobre la renta personal en Bolivia, excepto algunos impuestos municipales sobre bienes inmuebles y automóviles. Habida cuenta de la filosofía y la lógica económica de la Constitución de 2009, resulta sorprendente que no se hayan instituido impuestos sobre la renta o el patrimonio personales. Aunque el régimen complementario al IVA está categorizado nominalmente como impuesto sobre el ingreso personal, dista mucho de serlo, pues tiene una tasa fija del 13 % sobre los salarios y los ingresos en concepto de intereses y los contribuyentes pueden deducir de la base imponible todas sus compras sujetas al IVA⁴⁷. El régimen complementario al IVA no ha resultado muy eficaz y

⁴³ Sobre la base de datos proporcionados por el Servicio de Impuestos Nacionales (en archivo).

⁴⁴ CEPAL y Oxfam, "Tributación para un crecimiento inclusivo" (marzo de 2016), pág. 8.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Sergio G. Villarroel Böhr, "Tributación y equidad en Bolivia: estadísticas y revisión de estudios cuantitativos", Friedrich Ebert Stiftung, julio de 2018; Verónica Paz Arauco y otros, "Explaining low redistributive impact in Bolivia", *Public Finance Review*, vol. 42, núm. 3 (mayo de 2014); y Nora Lustig y otros, "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview", Society for the Study of Economic Inequality, noviembre de 2013, pág. 21.

⁴⁶ Véase CEPAL y Oxfam, "Tributación para un crecimiento inclusivo".

⁴⁷ Giorgio Brosio, "Reducing reliance on natural resource revenue and increasing subnational tax autonomy in Bolivia", IDB Working Paper Series núm. IDB-WP-298 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012), pág. 34.

ha generado muy pocos ingresos, pues al parecer es común que se presenten facturas fraudulentas para acreditar el consumo sujeto al IVA y resulta administrativamente costoso asegurar el cumplimiento tributario⁴⁸. Este impuesto contribuye con apenas un 0,8 % al total de los ingresos fiscales⁴⁹ y “añade poca progresividad al sistema tributario”⁵⁰.

21. La base tributaria de los impuestos directos es extremadamente reducida. Los principales impuestos directos son el impuesto a los hidrocarburos, cuya tasa es del 32 %, y el impuesto a la utilidad de las empresas, con una alícuota del 25 %. Representan cerca del 13 % y el 14 % de los ingresos fiscales totales, respectivamente⁵¹. El 30 % de los impuestos a los hidrocarburos recaudados se destina a la *Renta Dignidad*, pensión de vejez de carácter universal y no contributivo⁵². Si bien el uso específico de los impuestos a los hidrocarburos para financiar medidas de protección social es original y positivo⁵³, implica que el sistema de protección social depende en gran medida de los ingresos procedentes de los recursos naturales, que están expuestos a las perturbaciones externas⁵⁴. Además, al no haber impuestos directos progresivos, todo parece indicar que el efecto redistributivo de los impuestos a los hidrocarburos en cierta medida es neutralizado por el peso de los impuestos indirectos, todo lo cual hace que el sistema tributario en su conjunto sea sumamente regresivo⁵⁵ y uno de los menos redistributivos de la región⁵⁶.

22. La complejidad del sistema tributario también genera dificultades que impiden maximizar la recaudación de impuestos. La tributación es engorrosa y compleja y supone una media de 42 pagos al año, frente a una media regional de 27⁵⁷. Este es al parecer uno de los factores que disuaden a los inversores privados y dificultan la optimización de la recaudación de impuestos. Además, según indicaron algunos interlocutores, existe una desconfianza muy arraigada hacia las instituciones públicas y no hay una “cultura tributaria” que aliente a todas las personas a pagar impuestos en virtud del pacto social con el Estado. Como se analiza más adelante, el hecho de que los impuestos no estén institucionalizados, sumado a la economía informal, explica, al parecer, la elevada incidencia de la evasión y elusión fiscales.

23. En la actualidad, parece haber muy poco margen político para ampliar la base tributaria o para reformar el sistema tributario con el fin de aumentar su progresividad e incrementar la recaudación de impuestos. Las violentas manifestaciones de 2003 contra la propuesta de introducir un impuesto sobre la renta están todavía muy presentes en la mente de muchas personas⁵⁸, que temen que una idea de ese tipo podría crear una discordia innecesaria que perturbaría el funcionamiento de la economía y la sociedad. Ahora bien, a la larga será fundamental considerar la posibilidad de simplificar el sistema tributario e introducir formas de tributación más progresivas, como un impuesto a la renta personal y un impuesto al patrimonio, de modo que sea posible ampliar al máximo la escala de la recaudación y el poder redistributivo de los impuestos. Como se recomienda en los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, se debería dar prioridad a los impuestos directos y progresivos (A/HRC/40/57, párr. 11.4). Para que la política tributaria promueva la redistribución de la

⁴⁸ *Ibid.*, pág. 35.

⁴⁹ Datos proporcionados por el Servicio de Impuestos Nacionales (en archivo). Véase también Emmanuelle Modica, Sabine Laudage y Michelle Harding, “Domestic revenue mobilisation: a new database on tax levels and structures in 80 countries”, OECD Taxation Working Papers, núm. 36 (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2018).

⁵⁰ FMI, *Bolivia: Selected Issues*, IMF Country Report, núm. 07/249 (Washington, D.C., 2007), pág. 28.

⁵¹ Datos proporcionados por el Servicio de Impuestos Nacionales (en archivo).

⁵² Marcelo Ticona Gonzales, “The dignity pension (renta dignidad): a universal old-age pension scheme”, en PNUD, *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (Nueva York, 2011), pág. 52.

⁵³ Véase Oficina Internacional del Trabajo, “Financing social protection through taxation of natural resources: Bolivia”, agosto de 2016.

⁵⁴ Ticona Gonzales, *ibid.*, pág. 52.

⁵⁵ Arauco y otros, “Explaining low redistributive impact in Bolivia”, pág. 337.

⁵⁶ Cristina Arancibia y otros, *Income Redistribution in Latin America* (Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, 2019), pág. 4.

⁵⁷ Véase Grupo del Banco Mundial, *Doing Business 2019*.

⁵⁸ Villarroel Böhr, “Tributación y equidad en Bolivia”, pág. 12.

riqueza y reduzca la desigualdad, se debería considerar la posibilidad de adoptar diversas medidas de reforma fiscal, como las siguientes: gravar más fuertemente las categorías de ingresos más altos y la riqueza; gravar determinadas transacciones financieras; apuntalar la base impositiva; y mejorar la recaudación de impuestos, la eficiencia de la administración fiscal y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal (*ibid.*, párr. 11.5).

B. La economía informal

24. Los mercados informales están profundamente arraigados en la estructura política, económica y social. No se dispone de datos completos y precisos sobre la magnitud del sector informal pero, según las estimaciones de diversos estudios, sería del orden del 60 % del PIB⁵⁹. Aunque un análisis más reciente del Fondo Monetario Internacional da a entender que la informalidad se ha reducido en gran medida, pasando del 65 % al 46 % entre 2005 y 2015⁶⁰, se confirma que la escala y la influencia de la economía informal siguen siendo considerables. En la esfera del empleo, la cifra es impresionante: según las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 83,1 % del empleo total es informal, lo cual incluye a los empleadores y a los trabajadores por cuenta propia que dirigen una empresa informal, a los empleados que tienen un trabajo informal y a los trabajadores familiares auxiliares⁶¹.

25. La informalidad, que abarca tanto los mercados económicos como el mercado de trabajo, tiene repercusiones importantes en la protección de los derechos humanos. Desde el punto de vista fiscal, la informalidad implica claramente una pérdida de ingresos fiscales para el Estado. Muchos de los interesados, en particular los del sector privado, se refirieron a impuestos punitivos para quienes operan en el sector formal y a la imposibilidad de competir con empresas informales prácticamente “libres de impuestos”, lo cual desalienta las inversiones privadas. La economía informal facilita también la evasión fiscal, la elusión de impuestos y el blanqueo de dinero, puesto que impide una vigilancia de la totalidad de las transacciones imponibles. Además, al parecer la informalidad abre oportunidades y vías para la evasión de impuestos y el blanqueo de dinero por el sector formal.

26. Ese alto grado de informalidad significa también que la mayoría de los trabajadores tienen trabajos que a menudo son precarios y temporales, sin acceso a pensiones, seguridad social ni seguro médico. Según un análisis basado en la encuesta de hogares de 2007, el 70 % de los trabajadores no tienen cobertura social de ningún tipo⁶². Aunque los trabajadores informales tienen la posibilidad de aportar contribuciones voluntarias a los fondos de capitalización individual, rara vez lo hacen: solo el 1 % de ellos se acoge a esa posibilidad⁶³. Además, el hecho de estar empleado en el sector formal no garantiza necesariamente una cobertura de seguridad social, ya que, según la información disponible, el 15 % de los trabajadores del sector formal no tienen cobertura debido a que sus empleadores evaden las cotizaciones obligatorias⁶⁴.

27. Aunque hay una serie de planes de transferencias monetarias universales y condicionadas, solo benefician a grupos en situación de vulnerabilidad en determinados momentos de su ciclo de vida, como las personas mayores, los niños y las madres. El sistema de protección social presenta lagunas evidentes en lo que respecta a la cobertura de

⁵⁹ Véase Friedrich Schneider, Andreas Buehn y Claudio E. Montenegro, “Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007”, Policy Research Working Paper, núm. 5356 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010); y Leandro Medina y Friedrich Schneider, “Shadow economies around the world: what did we learn over the last 20 years?”, Working Paper del FMI, núm. WP/18/17 (Washington, D.C., IMF, 2019).

⁶⁰ FMI, “Bolivia: 2018 article IV consultation”, pág. 19.

⁶¹ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. Tercera edición.* (Ginebra, 2018), apéndice B.

⁶² Javier Monterrey Arce, “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Estado Plurinacional de Bolivia”, CEPAL, septiembre de 2013, págs. 16 y 17.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.* Véase también Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Observación (aprobada en 2009). Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2321021,,es:NO.

los adultos en edad de trabajar y carece de un enfoque que abarque el ciclo de vida completo para garantizar a todos un nivel mínimo de seguridad social. A principios del año 2019 el Gobierno puso en marcha el Sistema Único de Salud con el objeto de proporcionar un seguro médico a cerca de 5 millones de personas que hasta ese momento no tenían ningún tipo de cobertura de salud. Sin embargo, queda por ver si este ambicioso programa, con un costo de 400 millones de dólares, logrará alcanzar su objetivo y será fiscalmente sostenible a largo plazo.

28. Dado lo arraigada que está la informalidad, no parece haber un incentivo adecuado para cambiar el *statu quo*. Como destacaron muchos interesados, el sector informal dista mucho de ser homogéneo: existen diversos tipos de informalidad, que van desde la que está ligada a verdaderas relaciones familiares, comunitarias y cooperativas a la que caracteriza a grandes empresas comerciales que operan al margen de las leyes y reglamentos nacionales. También hay grandes diferencias entre los trabajadores con un empleo informal por cuanto respecta a su nivel de ingresos, su situación laboral, el sector, el tipo y el tamaño de la empresa que los emplea, la ubicación de su lugar de trabajo y el grado de cobertura de protección social del que gozan⁶⁵. Si bien esta diversidad debe reconocerse y tenerse en cuenta plenamente, es fundamental que se hagan esfuerzos conscientes y continuos para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, sobre la base del pleno respeto de los derechos humanos de quienes operan en la economía informal. Como reconoce la OIT, la alta incidencia de la economía informal representa un importante obstáculo para los derechos de los trabajadores, con inclusión de la protección social, las condiciones de trabajo decente, el desarrollo inclusivo y el estado de derecho, y tiene consecuencias negativas para el desarrollo de empresas sostenibles, los ingresos públicos y el ámbito de actuación de los gobiernos⁶⁶. La transición de la economía informal a la formal es una etapa importante para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo, y hacer plenamente efectivos los derechos humanos de todos los trabajadores, incluidos los derechos al trabajo decente y a la protección social⁶⁷.

C. Flujos financieros ilícitos

29. La reducción de los flujos financieros ilícitos es esencial para aprovechar al máximo el espacio fiscal y poder hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos y lograr un desarrollo inclusivo⁶⁸. Los flujos financieros ilícitos pueden ser el resultado de diversas transacciones ilegales, como la evasión fiscal, el soborno, la corrupción, el tráfico de drogas, la trata de personas y otras actividades delictivas. No existen estadísticas ni datos oficiales que permitan hacer estimaciones sobre el origen y la magnitud de esos flujos financieros ilícitos en el país. Sin embargo, hay una serie de indicios que dejan suponer que el volumen de los flujos financieros ilícitos podría ser considerable, por lo que es urgente recopilar datos precisos y completos para elaborar una respuesta de política adecuada que permita hacer frente a este problema.

30. Algunos estudios dan cuenta de un elevado índice de evasión fiscal. Gómez Sabaini y Jiménez, por ejemplo, han observado que una combinación de factores, como el alto grado de informalidad, la capacidad fragmentaria de recaudación de impuestos y el bajo nivel de moral tributaria, propicia un alto índice de evasión fiscal, tendencia común en la región⁶⁹. El cumplimiento de la normativa sobre el IVA, en particular, parece plantear problemas, dado el tamaño de la economía informal y el uso frecuente de facturas fraudulentas⁷⁰. Se estima que la tasa de evasión fiscal en el caso del IVA es del 29 %,

⁶⁵ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal*, pág. 1.

⁶⁶ OIT, Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204), preámbulo.

⁶⁷ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal*, pág. 2.

⁶⁸ Véase A/HRC/31/61.

⁶⁹ Juan Carlos Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez, *Tax Structure and Tax Evasion in Latin America* (Santiago, CEPAL, 2012), pág. 10.

⁷⁰ Véase Juan Carlos Zuleta, "Combating corruption in the revenue service: the case of VAT refunds in Bolivia", Chr. Michelsen Institute, mayo de 2008. Véase también Roberto Ugarte Quispaya, "Análisis sobre la baja capacidad recaudatoria del IVA en el sector de los pequeños contribuyentes: el caso de

porcentaje ligeramente superior a la media regional, que es del 27 %⁷¹. También cabe señalar que, según estimaciones del grupo de estudio Global Financial Integrity, entre 2004 y 2013 el volumen anual medio de los flujos financieros ilícitos fue de 627 millones de dólares. Ahora bien, lo más probable es que se trate de una infravaloración, ya que no había datos disponibles sobre varios de los años comprendidos en ese período⁷².

31. En 2016 los llamados “papeles de Panamá” revelaron la prevalencia de la evasión fiscal a través de paraísos fiscales⁷³. Una investigación del International Consortium of Investigative Journalists dio a entender que una serie de empresarios y políticos bolivianos estaban vinculados con 127 empresas *offshore*, registradas principalmente en Panamá y en las Islas Vírgenes Británicas⁷⁴. Tras esta revelación, la Asamblea Legislativa Plurinacional estableció la Comisión Especial Mixta de Investigación de los Papeles de Panamá, encargada de los 11 casos en que estaban involucrados bolivianos⁷⁵. La Comisión constató que en 2016 se habían transferido 989 millones de dólares del país a distintos paraísos fiscales, lo que equivalía al 2,9 % del PIB de ese mismo año⁷⁶. Al parecer, de esa suma, 662,6 millones de dólares correspondían a operaciones de evasión fiscal⁷⁷.

32. El Gobierno ha venido realizando esfuerzos especialmente destinados a eliminar la corrupción y frenar los flujos financieros ilícitos. Lleva mucho tiempo aplicando una política de tolerancia cero respecto de la corrupción y ha establecido el Viceministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. El Viceministerio ha adoptado varias medidas centradas en la prevención, entre ellas el establecimiento de un sistema computarizado para la recepción de las denuncias de la ciudadanía y la elaboración de directrices anticorrupción para las autoridades municipales. La investigación de los casos de evasión fiscal por la Comisión Especial Mixta de Investigación de los Papeles de Panamá ha llevado además a la redacción de un proyecto de ley de lucha contra el uso de paraísos fiscales, que se sigue examinando⁷⁸.

33. Ahora bien, el marco actual de lucha contra la corrupción, la evasión fiscal y otras transacciones ilícitas no contempla la protección de los testigos y los denunciantes, elemento fundamental previsto en el artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Sin un marco jurídico eficaz que proteja a los testigos y a los denunciantes, los esfuerzos de lucha contra la corrupción, la evasión fiscal, el contrabando y otras transacciones ilícitas resultan vanos. El establecimiento de un marco jurídico que proteja adecuadamente a quienes deseen proporcionar información a las autoridades sería una medida fundamental para garantizar la investigación y el enjuiciamiento adecuados de esos delitos.

D. Persistencia de la desigualdad de género

34. El Estado Plurinacional de Bolivia se destaca como defensor de la igualdad de género por su fuerte compromiso con este principio y es uno de los pocos países del mundo

Bolivia”, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, febrero de 2015 (que llega a la conclusión de que el régimen actual del IVA no se adapta al país, por el tamaño de su economía informal).

⁷¹ Gómez Sabaini y Jiménez, *Tax Structure and Tax Evasion*, pág. 34.

⁷² Véase Dev Kar y Joseph Spanjers, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2015).

⁷³ Véase A/HRC/37/54/Add.2, párrs. 33 a 38.

⁷⁴ International Consortium of Investigative Journalists, “Panama Papers investigation reveals Bolivia’s offshore connections”, 29 de octubre de 2017.

⁷⁵ La Razón Digital, “Informe sobre paraísos fiscales revela daño de aproximadamente \$US 1.000 MM e incluye a Doria Medina”, 11 de diciembre de 2017.

⁷⁶ Cámara de Senadores, “Anuncian tratamiento de un proyecto de ley de Lucha Contra el Uso de Paraísos Fiscales”, 31 de julio de 2019.

⁷⁷ La Razón Digital, “Confirman millonarias transferencias a paraísos fiscales y plantean medidas para contener esta práctica”, 12 de diciembre de 2017.

⁷⁸ Cámara de Senadores, “Anuncian tratamiento”.

en que se ha alcanzado la paridad de género en el parlamento⁷⁹. Si bien esto es un logro positivo en sí, cabe señalar que aún no hay igualdad de género en el poder judicial ni en el poder ejecutivo ni a nivel de los municipios. Además, el Estado sigue estando a la zaga en cuanto a la inclusión económica y laboral de las mujeres. La tasa de actividad de las mujeres en el mercado de trabajo formal es muy inferior a la de los hombres (del 56,6 %, frente al 79,4 %) ⁸⁰, lo cual pone de manifiesto lo difícil que es para las mujeres obtener un empleo formal, debido entre otras cosas a la falta de educación y conocimientos, las responsabilidades familiares y la violencia doméstica. El resultado es que las mujeres suelen tener empleos precarios en el sector informal de baja productividad y que en su gran mayoría (el 97,9 %), no están afiliadas al sistema de pensiones y no aportan a este⁸¹.

35. El país tiene una política de presupuestación con perspectiva de género y los gobiernos departamentales y municipales están autorizados a asignar hasta un 5 % de su presupuesto general a la igualdad de género⁸². Sin embargo, un estudio muestra que en 2017, los municipios asignaron en promedio solo el 3,37 % de su presupuesto a la igualdad de género, porcentaje que en algunos municipios fue igual a cero⁸³. Aunque del mismo estudio se desprende que los municipios han incrementado sus inversiones en instalaciones y programas para la prestación de servicios de atención, sigue habiendo una necesidad urgente de nuevas inversiones para fomentar una mejor distribución de las tareas domésticas y el trabajo relacionado con el cuidado de familiares y promover las contribuciones de las mujeres a la economía.

36. En todo el mundo, de las diversas formas de desigualdad, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que realizan las mujeres debería ser una consideración esencial que, no obstante, se suele descuidar en la elaboración de políticas y reformas económicas. Las teorías económicas dominantes no tienen en cuenta el valor de ese trabajo no remunerado y su contribución a la economía⁸⁴. En el Estado Plurinacional de Bolivia, muchas mujeres asumen, sin percibir remuneración, una serie de responsabilidades familiares, además del trabajo remunerado que realizan. Aunque no se dispone de datos estadísticos oficiales sobre la distribución por género del trabajo doméstico, varias investigaciones realizadas por organizaciones regionales e instituciones académicas señalan que la mayor parte de las tareas domésticas no remuneradas quedan a cargo de las mujeres⁸⁵. Esa carga desproporcionada que recae sobre las mujeres y las niñas constituye un obstáculo importante para el ejercicio efectivo de sus derechos al trabajo, la seguridad social, la salud y la educación. Además, Coello Cremades y Fernández Cervantes señalan que el hecho de que las mujeres realicen la mayor parte de ese trabajo no remunerado acentúa la naturaleza regresiva del sistema tributario y crea un claro sesgo de género en la tributación, ya que a pesar de ser más numerosas las mujeres que los hombres en esa situación, aquellas están sujetas al IVA independientemente de sus ingresos o su capacidad de pago⁸⁶.

⁷⁹ PNUD, “Share of seats in parliament (% held by women)”, Human Development Data (1990–2018). Disponible en <http://hdr.undp.org/en/indicators/31706> (consultado el 24 de diciembre de 2019).

⁸⁰ PNUD, “Country profile: Bolivia (Plurinational State of)”, Global Human Development Indicators. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BOL> (consultado el 24 de diciembre de 2019).

⁸¹ *Panorama Social*, pág. 194.

⁸² Estado Plurinacional de Bolivia, “Informe del Estado Plurinacional de Bolivia”, examen a nivel nacional de la aplicación de la Declaración de Beijing. Disponible en https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13013Bolivia_review_Beijing20.pdf.

⁸³ Véase Plataforma de Justicia Fiscal desde las Mujeres, “Ranking municipal en igualdad y equidad de género 2017”, 2017.

⁸⁴ Véase A/73/179.

⁸⁵ Organización Panamericana de la Salud, *The Invisible Economy and Gender Inequalities: The Importance of Measuring and Valuing Unpaid Work* (Washington, D.C., 2010), pág. 141.

⁸⁶ Raquel Coello Cremades y Silvia Fernández Cervantes, “Análisis de género de la política fiscal boliviana: propuestas para la agenda pendiente del proceso de cambio”, *Revista de Economía Crítica*, núm. 18 (2014), pág. 145.

E. Falta de un marco jurídico adecuado para prevenir las repercusiones negativas de los proyectos de infraestructura en los derechos humanos

37. A lo largo de los últimos diez años se han puesto en marcha una serie de proyectos de infraestructura en todo el país. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Gobierno emprendió numerosos proyectos de infraestructura de gran envergadura, como la construcción de carreteras, teleféricos, caminos, represas y centrales hidroeléctricas. En particular, con arreglo a su estrategia de diversificación económica, el Gobierno se propuso convertir al país en un centro energético regional, para lo cual fue incrementando sus inversiones en centrales hidroeléctricas. Muchos de esos proyectos han recibido financiación de donantes y prestamistas multilaterales y bilaterales, así como del Gobierno central.

38. Los proyectos de infraestructura pueden tener un impacto positivo en la economía y generar beneficios reales para toda la población. Sin embargo, una condición fundamental para que tales proyectos no den lugar a violaciones de los derechos humanos es que se realicen debidamente rigurosas evaluaciones de sus efectos en los derechos humanos y se consulte verdaderamente a las comunidades y las personas que resulten afectadas. Ello contribuye a evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de esos proyectos en los derechos humanos, lo cual, a su vez, refuerza su sostenibilidad ambiental y social.

39. Algunos proyectos de infraestructura se han topado con la oposición de los grupos indígenas y las comunidades locales afectadas, lo cual demuestra que en algunos casos puede no haberse cumplido esa condición o, por lo menos, que habría que mejorar la forma en que se realizan las consultas previas a las comunidades y las evaluaciones de impacto ambiental, social y de derechos humanos.

40. La Constitución reconoce explícitamente el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables (art. 30) y el derecho de la población afectada por la explotación de recursos naturales en determinado territorio a la consulta libre, previa e informada (art. 352). Sin embargo, el marco jurídico relativo a los procesos de consulta previa de las comunidades afectadas varía de un caso a otro y su aplicación se limita a los sectores del gas y del petróleo. Además, el marco jurídico que se aplica a esos sectores al parecer no cumple adecuadamente las normas internacionales de derechos humanos, como se establece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. La ley no exige explícitamente que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas como condición previa en determinadas situaciones —por ejemplo en el caso de poblaciones indígenas desplazadas de sus tierras o territorios (previsto en el art. 10 de la Declaración) o en caso de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios (art. 29 de la Declaración)— ni dispone que la obtención del consentimiento libre, previo e informado sea el objetivo de las consultas relativas a cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos (art. 32, párr. 2, de la Declaración). Además, la distinción entre recursos “no renovables” y “renovables” es artificial y nebulosa, por lo que no debería utilizarse como criterio para determinar si es necesario consultar a las comunidades afectadas. En muchos casos, la explotación de recursos “renovables” —como la energía hidroeléctrica— tiene un impacto considerable en los derechos humanos y el medio ambiente. En 2014 se presentó a la Asamblea Legislativa Plurinacional un proyecto de ley sobre consultas libres, previas e informadas que no se ha seguido examinando desde entonces.

41. Muchos de los proyectos de infraestructura son financiados por instituciones financieras internacionales y bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento. Para llevar adelante esos proyectos el Gobierno tiene la obligación de aplicar las salvaguardias ambientales y sociales de esas instituciones. Ahora bien, estas no se refieren explícitamente a los derechos humanos ni prevén una evaluación integral del impacto de derechos humanos, sino que se ocupan de cuestiones ambientales y sociales específicas, como el medio ambiente, el género, el reasentamiento involuntario y los pueblos indígenas, de manera fragmentaria. Además, si bien esas salvaguardias suelen centrarse en los requisitos

“iniciales”, que han de cumplirse antes de la aprobación de los préstamos, se tiene noticia de casos en que los créditos se aprobaron antes siquiera de que se hubieran llevado a cabo las evaluaciones necesarias del impacto ambiental y social⁸⁷.

42. Ciertos prestamistas bilaterales como los bancos chinos de desarrollo desempeñan un papel cada vez más importante en los proyectos de infraestructura. China ha dado financiación para una serie de proyectos de infraestructura estratégicos, como la central hidroeléctrica de San José y la construcción de carreteras en Rurrenabaque, El Espino y El Sillar. China tiene una importancia e influencia crecientes y es ahora el mayor acreedor bilateral del país y uno de sus principales acreedores externos⁸⁸. Ahora bien, si bien es cierto que ha mejorado considerablemente en los últimos años, el marco reglamentario destinado a prevenir y mitigar todo impacto ambiental negativo de los préstamos internacionales y las inversiones en el extranjero de la China sigue sin incluir un marco integral que prevea explícitamente el respeto y la protección de los derechos humanos⁸⁹.

43. Los proyectos de infraestructura han de basarse sobre evaluaciones adecuadas de su impacto en los derechos humanos y el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas. Es evidente que hace falta una legislación integral y rigurosa sobre la evaluación de los efectos de los proyectos de infraestructura en los derechos humanos, basada en las normas internacionales de derechos humanos, en aras de la transparencia y para garantizar que se haga participar y se consulte, en todos los casos, a las personas que puedan resultar afectadas por un proyecto relativo a sus tierras y territorios y otros recursos —trátase de recursos renovables o no renovables.

F. La distribución de los ingresos entre los gobiernos subnacionales es insuficiente y desigual

44. En un sistema de administración descentralizada, el Gobierno central tiene la responsabilidad de garantizar que los gobiernos subnacionales dispongan de recursos suficientes para cumplir sus obligaciones de proporcionar bienes y servicios esenciales a la población. De conformidad con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley núm. 031), la estructura administrativa se ha descentralizado considerablemente y los gobiernos departamentales y municipales tienen responsabilidades sustanciales en la provisión de infraestructura y servicios públicos. Sin embargo, el nivel de responsabilidades conferidas no parece guardar proporción con el nivel de los recursos disponibles. Las autoridades departamentales y municipales tienen una capacidad limitada para recaudar sus propios ingresos y dependen casi totalmente de las transferencias del Gobierno central. Los ingresos de los gobiernos departamentales consisten principalmente en fondos del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados y las regalías recaudadas por el Gobierno central, mientras que los gobiernos municipales obtienen la mayor parte de sus ingresos de los impuestos nacionales (coparticipación fiscal) y de los impuestos directos a los hidrocarburos. Si bien los gobiernos municipales están facultados para recaudar algunos impuestos municipales, por ejemplo gravámenes sobre propiedades rurales, bienes inmuebles urbanos, vehículos y transacciones con esos bienes, a menudo no tiene suficiente capacidad para cobrar esos tributos, por lo que la contribución de los impuestos municipales a la renta total es más bien insignificante⁹⁰.

⁸⁷ Véase, por ejemplo, John Redwood, *Managing the Environmental and Social Impacts of a Major IDB-Financed Road Improvement Project: The Case of Santa Cruz–Puerto Suarez Highway in Bolivia* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2012), págs. 4 y 5; y Rebecca Ray Kevin P. Gallagher y Cynthia Sanborn, “Standardizing sustainable development? Development banks in the Andean Amazon” (Boston, Global Development Policy Center, 2018), págs. 7 a 10.

⁸⁸ Banco Central de Bolivia, cifras al 28 de febrero de 2019 (en archivo).

⁸⁹ Véase Juan Pablo Bohoslavsky, “A human rights focus to upgrade China’s international lending”, *Chinese Journal of Global Governance*, vol. 5, núm. 1 (15 de marzo de 2019); y Ray, Gallagher y Sanborn, “Standardizing sustainable development?”.

⁹⁰ Lykke E. Andersen y Luis Carlos Jemio, “Decentralization and poverty reduction in Bolivia: challenges and opportunities”, *Development Research Working Paper Series*, núm. 01/2016 (La Paz, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, 2016), pág. 9.

45. Los principales factores que determinan la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales son la producción de hidrocarburos y el tamaño de la población. Mientras que la recaudación del impuesto a los hidrocarburos se distribuye más o menos equitativamente entre los departamentos productores y no productores (con la excepción de Tarija), solo los cuatro departamentos productores de hidrocarburos, a saber, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz, reciben regalías de acuerdo con su nivel de producción, y dos departamentos no productores, Beni y Pando, que son también los departamentos más remotos, reciben una pequeña porción, en calidad de regiones “menos favorecidas”⁹¹. Los tres departamentos más poblados, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, también reciben asignaciones procedentes de un fondo de compensación, que se nutre de los ingresos del impuesto a los hidrocarburos. Esta fórmula da lugar a una distribución desigual y poco equitativa de los recursos, recibiendo el departamento de Tarija una de las partes más grandes, a pesar de tener una población relativamente pequeña⁹². Los departamentos más poblados como La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, reciben una proporción más grande de los recursos que los demás departamentos, pero las cantidades más pequeñas en términos de recursos per cápita⁹³. La fórmula no tiene en cuenta las necesidades de los distintos departamentos en cuanto a recursos para reducir la pobreza y la desigualdad y mejorar otros indicadores de desarrollo humano. Como se subraya en el principio 4 de los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, el Gobierno central debería establecer mecanismos y procesos adecuados de coordinación entre los gobiernos, de modo que los gobiernos subnacionales cuenten con los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos (A/HRC/40/57, párr. 4.2). Las negociaciones en curso sobre el pacto fiscal deberían tener en cuenta la escala de los desafíos que enfrenta cada uno de los departamentos y municipios en materia de reducción de la pobreza para determinar la asignación de recursos fiscales del Gobierno central.

G. La transparencia y el acceso a la información son limitados

46. El principio de participación es un pilar fundamental del Estado Plurinacional de Bolivia y la Constitución de 2009 garantiza el derecho del pueblo a participar en el diseño de las políticas públicas y en la administración de los recursos fiscales públicos (art. 241). El derecho a participar está inextricablemente vinculado al derecho de acceso a la información, ya que una participación informada y verdadera no es posible sin la información adecuada. Así pues, el artículo 21 de la Constitución garantiza también el derecho de acceso a la información.

47. No obstante, hay indicios de que en algunos casos no se ha observado plenamente el principio de participación, ya que no era posible acceder fácilmente a la información necesaria para participar en la elaboración de políticas públicas. Se ha observado deficiencias en el acceso a la información en diversas situaciones, que van desde la elaboración de políticas macroeconómicas hasta la planificación de proyectos de infraestructura. En particular, algunas de las partes interesadas indicaron que los datos y las cifras relativas a indicadores importantes pueden no estar a disposición del público o no divulgarse oportunamente, o que, en el caso de muchos proyectos de infraestructura, no se divulgue la información relativa a los proyectos, las condiciones para la aprobación de los préstamos y las evaluaciones de los impactos ambientales y sociales realizadas, lo cual impide que haya una verdadera participación de los diferentes interesados en los procesos de adopción de decisiones⁹⁴. Hay una serie de factores que pueden contribuir a la falta de transparencia y al acceso limitado a la información, como el anticuado sistema de gestión de la información, el bajo nivel de digitalización de la administración pública, la falta de

⁹¹ *Ibid.*, pág. 14.

⁹² *Ibid.*, pág. 11.

⁹³ *Ibid.*, págs. 11 y 12.

⁹⁴ Véase, por ejemplo, Fundación Solón, “Megahidroeléctricas, ¿energía limpia o negocio sucio?”, *Tunupa*, núm. 107 (diciembre de 2018); Plataforma Energética, “La ruta de la presencia china en Bolivia”, *Cuadernos de Coyuntura*, núm. 21 (diciembre de 2018); y Ray, Gallagher y Sanborn, “Standardizing sustainable development?”.

capacidad para recopilar datos precisos, completos y desglosados, y la limitada divulgación pública de la información.

48. Actualmente no hay ninguna legislación que regule específicamente el ámbito de aplicación y los aspectos operativos del derecho de acceso a la información. Como se destaca en el principio 20 de los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, el Gobierno debe velar por que los datos tanto cuantitativos como cualitativos relativos a las políticas económicas previstas estén disponibles, sean accesibles y se ofrezcan de manera oportuna y transparente. Un control social más eficaz seguramente contribuiría a aumentar la eficiencia del gasto público en todas las esferas, incluidas las empresas estatales y los proyectos de infraestructura.

H. Democracia, estado de derecho y desarrollo

49. Los acontecimientos posteriores a las elecciones presidenciales del 20 de octubre de 2019 han puesto de manifiesto la fragilidad del tejido democrático del Estado Plurinacional de Bolivia. La proclamación de la victoria del Sr. Morales, en medio de acusaciones de fraude electoral, desencadenó protestas y enfrentamientos violentos entre grupos opuestos y entre los manifestantes y las fuerzas de seguridad en varias regiones del país. Tras tres semanas de disturbios civiles cada vez más graves, el Gobierno convocó a nuevas elecciones. A pesar de ello, el alto mando militar hizo una declaración en la que sugería al Sr. Morales que renunciara, cosa que este hizo ese mismo día. El Sr. Morales huyó a México, Cuba y luego a la Argentina, donde se le ha concedido asilo junto con otros altos cargos de su Gobierno.

50. El uso innecesario y desproporcionado de la fuerza por parte de la policía y el ejército contra los manifestantes después de las elecciones —en particular tras la renuncia del Sr. Morales— ha sido ampliamente denunciado y condenado por los observadores regionales e internacionales⁹⁵. Los casos más violentos de represión de las protestas por las fuerzas policiales y militares, ocurridos en Sacaba y Senkata los días 15 y 19 de noviembre de 2019 respectivamente, tuvieron como resultado la muerte de al menos 18 personas, muchas de las cuales eran, al parecer, manifestantes desarmados que apoyaban al Sr. Morales⁹⁶. Según la Defensora del Pueblo, la violencia postelectoral ha dejado, hasta la fecha, 35 personas muertas y 832 heridas y ha dado lugar a la detención y encarcelamiento de 106 personas⁹⁷.

51. La caída del Sr. Morales ha desatado ataques racistas y discriminatorios contra los indígenas, alimentados por sentimientos latentes de larga data. Se tiene noticias de varios casos en que se ha asesinado, agredido y humillado a indígenas, que han sido objeto de expresiones de odio y actos hostiles, como la quema de la bandera Wiphala⁹⁸. El Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos ha condenado específicamente los actos de violencia racista y discriminatoria contra los pueblos indígenas⁹⁹. Además, varios dirigentes del partido Movimiento al Socialismo han sido procesados o acusados de

⁹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Bachelet: represión y uso desproporcionado e innecesario de la fuerza pueden recrudecer situación en Bolivia”, 16 de noviembre de 2019.

⁹⁶ Organización de los Estados Americanos (OEA), “CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urge una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019”, 10 de diciembre de 2019. Disponible en www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/321.asp.

⁹⁷ Defensoría del Pueblo, “Afectación a derechos en conflicto elecciones 2019”. Disponible en www.defensoria.gob.bo/contenido/afectacion-a-derechos-en-conflicto-elecciones-2019.

⁹⁸ OEA, “CIDH presenta sus observaciones preliminares”.

⁹⁹ Consejo Permanente de la OEA, resolución CP/RES. 1142 (2268/19), “Rechazo de la violencia y llamamiento al pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia”, 18 de diciembre de 2019.

delitos graves, como sedición y terrorismo¹⁰⁰, lo que hace temer que se emprenda una caza de brujas contra los demás dirigentes y simpatizantes del partido.

52. El pleno respeto de las garantías procesales y los derechos humanos es fundamental para reconstruir las instituciones democráticas y el estado de derecho, buscar la reconciliación nacional y lograr el desarrollo sostenible en el Estado Plurinacional de Bolivia. Como se destaca en los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. El pleno respeto de los derechos civiles y políticos es la clave para que los procesos de formulación de políticas sean verdaderamente inclusivos, participativos y representativos, y sienten a su vez las bases para el desarrollo sostenible y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

V. Conclusiones y recomendaciones

53. **Habida cuenta de los últimos acontecimientos políticos en el Estado Plurinacional de Bolivia, cabe recordar que la democracia, el estado de derecho y el pleno respeto de los derechos humanos son los pilares del crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. Los brutales actos de represión y violencia contra la población de parte de agentes del Estado en el período posterior a las elecciones presidenciales —en particular después de la renuncia del Sr. Morales— son una dolorosa señal de que esos pilares han quedado destruidos. No será posible un desarrollo sostenible e inclusivo si no se restablecen las instituciones democráticas sobre la base del pleno respeto de los derechos humanos.**

54. El Estado Plurinacional de Bolivia ha conseguido el logro notable de convertirse en una de las economías boyantes de la región. El auge de las exportaciones de hidrocarburos, el flujo abundante y continuo de la inversión pública y el aumento del consumo interno han sido el motor del crecimiento económico. En los últimos años el Gobierno no ha desfallecido en su determinación de dedicar los ingresos fiscales a la inversión pública, lo cual ha contribuido a una reducción considerable de la pobreza y la desigualdad, así como a la inclusión social.

55. Después de muchos años de éxitos económicos y promoción de la inclusión social, el ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales se ralentizó debido a la caída de los precios de los productos básicos en 2014. A pesar de ello, en vez de optar por medidas de austeridad, el Gobierno mantuvo el alto nivel de inversión pública y recurrió a las reservas internacionales y el endeudamiento externo como fuentes alternativas de financiación. Está surgiendo la necesidad de reevaluar la sostenibilidad económica del modelo imperante, habida cuenta del desequilibrio fiscal creado por la rápida disminución de las reservas internacionales y el aumento de la deuda pública. El cambio en la matriz de ingresos fiscales ha acentuado aún más las limitaciones estructurales del sistema económico y social, en particular la escasa diversificación económica, la regresividad del sistema tributario, el elevado grado de informalidad y la desigualdad de la distribución de los ingresos fiscales entre los gobiernos subnacionales. Para que el modelo contribuya a la plena realización de los derechos humanos, es necesario evaluar y abordar sus limitaciones estructurales sobre la base de un marco de derechos humanos. Como se destaca en los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, las políticas fiscales, monetarias, tributarias, sociales y laborales y las demás políticas públicas deben guardar coherencia entre sí y estar coordinadas, de modo que contribuyan al objetivo último de lograr un mayor respeto de la protección y la promoción de los derechos humanos.

56. Además, si bien el crecimiento económico ha aportado muchos beneficios a la población, es necesario llevar a cabo una reflexión más profunda sobre las crecientes tensiones que surgen entre los diferentes valores y objetivos, como: el consumo masivo y el concepto de vivir bien; los derechos de propiedad y colectivos y la solidaridad por

¹⁰⁰ OEA, “CIDH presenta sus observaciones preliminares”.

un lado, y el individualismo impulsado por la economía de mercado por el otro; y el extractivismo y la protección de la *Pachamama* (Madre Tierra) tal como se ha plasmado en la Agenda Patriótica 2025. La reflexión sobre estos valores y objetivos es urgente y crítica, sobre todo si se tienen en cuenta los acontecimientos políticos recientes en el país.

57. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de lograr progresivamente la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que se encuentran en su territorio, incluido el derecho de todos a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Estos derechos no pueden reducirse a un crecimiento económico exponencial y al consumo masivo de bienes y servicios, y un modelo económico y social basado principalmente en estos objetivos no contribuirá al desarrollo sostenible a largo plazo. A no ser que los procesos de desarrollo estén firmemente anclados en un marco de derechos humanos, el desarrollo económico no fomentará el ejercicio efectivo de los derechos de las personas. Con ese fin, los Estados deben evaluar de forma exhaustiva y periódica los efectos de las políticas y reformas económicas en los derechos humanos, en particular los derechos humanos de los grupos y las personas en situación de marginación y vulnerabilidad, y mitigar o remediar todo efecto negativo de las políticas.

58. La transición hacia un nuevo Gobierno debe basarse en procesos democráticos y en el pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Las medidas de reforma que emprenda un nuevo Gobierno deben sustentarse en los avances considerables logrados en el último decenio en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y deben estar encaminadas a hacer frente a los actuales desafíos fiscales y macroeconómicos (que se ponen de relieve en el presente informe), utilizando como orientación los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos.

59. El Experto Independiente formula las siguientes recomendaciones al Gobierno, a fin de maximizar la contribución de su modelo económico y social a la plena e igualitaria realización de los derechos humanos de todos:

a) La actual matriz de ingresos, que depende en gran medida del IVA y de los impuestos sobre los hidrocarburos, es altamente regresiva y tiene un valor redistributivo limitado. Se debería ampliar la base imponible de los impuestos directos y considerar la posibilidad de instaurar formas más progresivas de impuestos directos, como un impuesto a la renta personal o al patrimonio, especialmente habida cuenta de que el impuesto a los hidrocarburos es vulnerable a la volatilidad de los precios externos y su efecto redistributivo es limitado;

b) Como primera medida es fundamental reunir y analizar datos completos, precisos y desglosados sobre la magnitud de la informalidad y su impacto en la economía y en los derechos humanos de la población. Basándose en pruebas objetivas, el Gobierno debería realizar esfuerzos específicos para lograr una transición hacia la economía formal y un sistema de protección social integral;

c) Habida cuenta de los numerosos y divergentes indicios que apuntan a un volumen considerable de flujos financieros ilícitos, el Gobierno debería subsanar con carácter urgente las evidentes deficiencias de las estimaciones y los análisis oficiales de los datos relativos a los flujos financieros ilícitos y tener en cuenta esa información para formular políticas en esa esfera;

d) El Gobierno debería establecer un marco jurídico relativo a la protección de los testigos y los denunciantes, en consonancia con el artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;

e) Si bien se reconoce el firme compromiso del Gobierno con la igualdad de género, la inclusión económica de la mujer no es suficiente. En particular, debe reconocerse el valor del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, teniendo en cuenta el valor económico y la contribución reales de ese trabajo a la economía e incluyéndolo en las cuentas nacionales. El Gobierno debería invertir más fondos

públicos en la economía del cuidado —es decir, en la atención de las personas con discapacidad, los niños y las personas mayores, así como en la atención de la salud— y velar por que haya servicios de atención de alta calidad accesibles y asequibles para todos, dando cabida a todas las estructuras familiares posibles, sin discriminación de ningún tipo;

f) El actual marco jurídico relativo a los procesos de consulta previa a las comunidades afectadas no se ajusta plenamente a las normas internacionales de derechos humanos y no abarca de manera exhaustiva todos los proyectos de infraestructura que podrían tener repercusiones considerables en los derechos humanos de esas comunidades, en particular los derechos humanos de los pueblos indígenas. El Gobierno debería establecer una legislación amplia y sólida que exija una evaluación completa de los efectos sobre los derechos humanos de todo proyecto de infraestructura y la celebración de consultas verdaderas con las comunidades que puedan resultar afectadas o ya hayan resultado afectadas, de conformidad con el derecho y las normas internacionales de derechos humanos;

g) En términos más generales, las evaluaciones de impacto en los derechos humanos deberían integrarse como componente esencial de la formulación de políticas económicas. Para ello, los indicadores de derechos humanos que están elaborando conjuntamente el Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional de Estadística deben incluir indicadores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos;

h) En lo que respecta a la efectiva distribución de los recursos, el pacto fiscal debería tener en cuenta las necesidades y los desafíos propios de cada departamento y cada municipio para determinar la asignación de recursos a nivel subnacional. También se deberían estudiar posibilidades de ampliar la capacidad de estos para recaudar sus propios ingresos;

i) En cuanto al aumento de la transparencia y el acceso a la información, el Gobierno debería adoptar una legislación que prevea claramente el derecho de acceso a la información y los procesos para solicitar dicho acceso, así como medidas institucionales y operativas para mejorar la gestión y la divulgación de la información;

j) Para integrar un marco de derechos humanos en los procesos de desarrollo es fundamental que todas las instituciones públicas reconozcan y defiendan legalmente los derechos humanos al aplicar las políticas económicas. Habida cuenta de que la Constitución reconoce explícitamente los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de derechos humanos, el poder judicial debería desempeñar un papel más activo en los casos en que esté en juego la exigibilidad de los derechos económicos y sociales.

60. El Experto Independiente recomienda además que las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales establezcan salvaguardias adecuadas en materia ambiental, social y de derechos humanos. Dichas salvaguardias deben prever, entre otras cosas, la realización de evaluaciones exhaustivas del impacto de derechos humanos para determinar si se aprueban préstamos y la vigilancia de los efectos en los derechos humanos y la presentación de información a ese respecto durante la ejecución de los proyectos. Mediante esas evaluaciones de impacto en los derechos humanos en todas las etapas del ciclo del proyecto, las instituciones y los bancos deben asegurarse de que los proyectos que financian no contribuyan a vulnerar los derechos humanos y deben adoptar medidas apropiadas para mitigar toda repercusión negativa que puedan tener en las comunidades afectadas.